

# ABSENNYA POLITIK PENGAWASAN DPR ERA REFORMASI\*

Wawan Ichwanuddin

## Abstract

*Three post-Suharto elections have generated a much more dynamic DPR compared to the previous period, especially in how they perform oversight functions. More than thirty proposals of interpellation and inquiry have been asked in the DPR. There are several possible reasons why the members of the DPR over enthusiastic to use of the interpellation and inquiry. First, the DPR has limited resources to maximize oversight by the committees through hearings with the government. The expertise of both members of the DPR and their supporting staffs is not comparable to the government backed by the expertise of competent staffs. Moreover, it could be most legislators still think that the DPR oversight function is measured by the use of these rights. Second, efforts to use the interpellation and inquiry is a part of the political strategy of the political parties in DPR to improve their bargaining position in dealing with the government, especially according to great media coverage and public attention. However, the DPR oversight which is not accompanied by "oversight politics" takes the abandonment of the principal functions of the DPR as the legislators. The pattern of relationships between DPR and President also tends to be caught up in the legitimacy competition.*

**Keywords:** Oversight functions, the House of Representatives, the inquiry, the interpellation

## Abstrak

Tiga Pemilu pasca-Soeharto telah menghasilkan DPR yang lebih dinamis dibandingkan DPR di era Orde Baru terutama pada pelaksanaan fungsi pengawasan. Lebih dari tiga puluh usulan interpelasi dan angket telah diajukan oleh DPR. Terdapat sejumlah alasan di belakang antusiasme anggota DPR dalam menggunakan hak interpelasi dan angket. *Pertama*, DPR memiliki keterbatasan kemampuan untuk memaksimalkan pengawasan melalui skema dengar-pendapat dengan pemerintah. Keahlian anggota DPR dan staf ahli mereka tidak sepadan dengan keahlian yang dimiliki oleh pemerintah didukung oleh staf yang lebih kompeten. Lebih dari itu, anggota DPR bisa jadi beranggapan bahwa fungsi pengawasan mereka diukur dari penggunaan hak-hak tersebut. *Kedua*, upaya penggunaan hak angket dan interpelasi oleh anggota DPR merupakan bagian dari strategi politik partai politik di DPR untuk meningkatkan posisi tawar dengan pemerintah, terutama menarik perhatian media massa dan publik. Namun, pengawasan DPR tersebut tidak dibarengi dengan "pengawasan politik" yang diperlihatkan dengan pengabaian fungsi utama DPR sebagai legislator. Pola hubungan DPR dan Presiden cenderung bermuara pada perebutan legitimasi.

**Kata kunci:** Fungsi pengawasan, DPR, hak angket, hak interpelasi.

## Pendahuluan

Tiga kali pemilu pascajatuhnya Soeharto telah menghasilkan DPR yang jauh lebih dinamis dibandingkan lembaga perwakilan rakyat selama Orde Baru, terutama jika dilihat dari bagaimana DPR melaksanakan fungsi pengawasan mereka. Bahkan, dinamika politik pengawasan DPR sejak tahun 1999 dianggap cenderung melampaui dinamika politik yang umumnya

ditemukan dalam skema sistem pemerintahan presidensial. Pada tahun 2001, penggunaan hak angket DPR berujung pada pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid oleh MPR. Dilatarbelakangi pengalaman tersebut, MPR melakukan perubahan atas UUD 1945 untuk memperketat proses pemakzulan presiden dengan meniadakan peluang bagi politisi DPR melakukan pemecatan hanya atas dasar politik. Selain harus melalui penilaian Mahkamah Konstitusi, pemakzulan hanya bisa dilakukan jika presiden dan/atau wakil presiden terbukti telah melakukan pelanggaran hukum, yakni berupa pengkhianatan terhadap

\* Penelitian dengan judul tersebut dilakukan oleh tim peneliti yang beranggotakan Wawan Ichwanuddin (koordinator), Syamsuddin Haris, Lili Romli, Luky Sandra Amalia, dan Aisah Putri Budiatri.

negara, korupsi, penyuapan, dan tindak pidana berat lainnya serta tidak memenuhi lagi syarat sebagai presiden.<sup>1</sup> Dengan demikian, perubahan konstitusi yang dilatarbelakangi semangat untuk memperkuat sistem presidensial ini ternyata tidak serta-merta mengurangi intensitas penggunaan hak-hak pengawasan DPR.

Dalam waktu kurang dari satu setengah tahun pada awal masa kerjanya, DPR Periode 2009–2011 telah mengajukan dua kali usul hak angket. Pada dua periode sebelumnya, 1999–2004 dan 2004–2009, tercatat tidak kurang dari sembilan belas usul hak interpelasi dan 14 usul hak angket yang pernah diajukan. Secara kuantitatif, penggunaan hak interpelasi dan angket DPR jelas jauh lebih produktif jika dibandingkan dengan DPR Orde Baru.<sup>2</sup> Selama tiga puluh tahun lebih masa Orde Baru, DPR hanya sekali mengusulkan penggunaan hak angket, yaitu terkait kasus H. Thahir (Pertamina).<sup>3</sup> Dari sisi substansi, menarik untuk dikaji lebih lanjut apakah peningkatan jumlah usul interpelasi dan angket tersebut merupakan indikator bahwa DPR telah semakin optimal dalam menjalankan fungsi pengawasan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, tulisan ini akan membahas bagaimana fungsi pengawasan yang dijalankan DPR sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2011. Fokus pembahasan dalam tulisan ini adalah tiga hak pengawasan yang dimiliki DPR, sebagaimana diatur dalam

<sup>1</sup> Tentang ini lihat antara lain, Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*, (Jakarta: Grafiti Pers, 2007).

<sup>2</sup> Peningkatan penggunaan hak DPR sejak tahun 1999 tersebut terjadi seiring dengan penguatan posisi DPR pascaperubahan UUD 1945. Stephen Sherlock menyebutnya sebagai satu dari dua pergeseran terbesar kekuasaan lembaga di Indonesia sejak jatuhnya Soeharto, selain penguatan pemerintahan daerah. 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.

<sup>3</sup> Usulan yang ditandatangani oleh 20 anggota DPR, masing-masing 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 orang anggota Fraksi Karya Pembangunan (FKP).

UUD 1945, yaitu hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Sementara itu, pengawasan “rutin” yang dilakukan DPR melalui berbagai alat kelengkapan yang dimilikinya, seperti melalui komisi tidak menjadi bahasan tulisan ini. Setidaknya ada dua alasan mengapa penggunaan ketiga hak tersebut sangat penting untuk dibahas secara khusus. *Pertama*, penggunaan hak-hak politik telah banyak memengaruhi relasi antara DPR sebagai institusi legislatif dan Presiden sebagai pimpinan lembaga eksekutif. *Kedua*, meskipun hak interpelasi dan hak angket cukup sering digunakan oleh DPR pasca-Orde Baru, namun efektivitasnya untuk mengoreksi kebijakan masih banyak dipertanyakan.

### **Fungsi Pengawasan DPR dan Kedaulatan Rakyat**

Secara umum, ada tiga fungsi utama yang dijalankan lembaga legislatif di dunia, yaitu fungsi perwakilan, fungsi legislasi, dan fungsi pengawasan. *Pertama*, fungsi perwakilan merujuk pada fungsi parlemen dalam merepresentasikan kedaulatan rakyat. Karena itu, mereka memiliki kewajiban moral untuk mewakili dan memperjuangkan kepentingan dan opini seluruh segmen dalam masyarakat, tidak hanya kelompok masyarakat yang telah memilihnya dalam pemilu. *Kedua*, fungsi legislasi merupakan fungsi yang paling tua atau paling tradisional dari lembaga parlemen. Fungsi ini merujuk pada pembuatan atau deliberasi aturan-aturan umum yang mengikat seluruh warga negara. *Ketiga*, kapasitas untuk mengontrol potensi penyimpangan dari inisiatif dan kekuasaan eksekutif adalah tugas mendasar lain yang harus dimiliki parlemen.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> 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 beberapa fungsi lain yang penting yang dijalankan sebagian parlemen di dunia, yaitu

John Lees (1977) mendefinisikan pengawasan (*oversight*) lembaga legislatif sebagai “tingkah laku anggota legislatif dan staf mereka, baik secara individual maupun secara kolektif, yang hasilnya disengaja atau tidak berdampak terhadap perilaku birokrasi.”<sup>5</sup>

Dalam konteks pelaksanaan kedaulatan rakyat, pengawasan ini mempunyai makna yang sangat strategis karena merupakan bentuk pertanggungjawaban anggota legislatif, baik secara moral maupun politis, kepada rakyat yang telah mewakilkan kedaulatan mereka kepada orang-orang yang telah mereka pilih melalui pemilu. Pengawasan oleh lembaga legislatif ini memungkinkan terjaminnya kepentingan-kepentingan rakyat dalam kebijakan eksekutif, sejak proses pembuatan, pelaksanaan, hingga pertanggungjawabannya. Dengan berbagai hak konstitusional yang melekat pada fungsi pengawasannya, lembaga legislatif dapat mengkritisi kebijakan yang merugikan rakyat, seperti adanya unsur kerugian keuangan negara, penyalahgunaan kewenangan, pengutamaan alokasi anggaran hanya bagi kelompok tertentu, terabaikannya hak-hak kelompok marginal, dan sebagainya. Jika ini dijalankan maka siklus kekuasaan politik yang hulu dan hilirnya adalah rakyat dapat diwujudkan. Untuk mewujudkan hal tersebut, legislatif harus mampu memelihara otonomi yang cukup agar dapat mengawasi kekuasaan eksekutif.<sup>6</sup>

The World Bank Institute melakukan analisis untuk menyelidiki hubungan antara potensi pengawasan legislatif dengan: (i) tipe pemerintahan (presidensial, semipresidensial, atau parlementer); (ii) tingkat pendapatan na-

---

membentuk pemerintahan, mengesahkan anggaran, dan pengawasan terhadap lembaga eksekutif, dan menyediakan saluran rekrutmen elit dan sosialisasi. Rod Hague, Martin Harrop, and Shaun Breslin, *Comparative Government and Politics: An Introduction*, 4<sup>th</sup> edition, (Basingstoke: Macmillan Press, 1998), hlm. 190–196. Sementara itu, Miram Budiardjo menyebutkan hanya dua fungsi dasar, yaitu (i) menentukan kebijakan dan membuat undang-undang; dan (ii) mengontrol badan eksekutif. Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (edisi revisi), (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 322–327.

<sup>5</sup> Ricardo Pelizzo and Rick Stapenhurs, “Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation”. Rick Stapenhurs, et al. (Eds.), *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*, (Washington DC: The World Bank, 2008), hlm. 9.

<sup>6</sup> Soetjipto, Ani et al., *Kerja Untuk Rakyat*, (Jakarta: Pusat Kajian Politik UI, 2009), hlm. 163–164.

sional brutto (rendah, menengah, atau tinggi); dan (iii) tingkat demokrasi (nondemokratis, quasidemokratis, atau demokratis). Dengan mengacu pada tujuh instrumen, yaitu dengar pendapat di komite (*committee hearings*), dengar pendapat di sidang paripurna, komisi penyelidikan, mengajukan pertanyaan, waktu pertanyaan (*question time*), dan interpelasi, studi ini menghasilkan beberapa kesimpulan. *Pertama*, negara dengan sistem pemerintahan parlementer secara umum dilengkapi dengan instrumen pengawasan yang lebih banyak. *Kedua*, ada hubungan yang jelas antara tingkat pendapatan dan jumlah instrumen pengawasan, di mana negara-negara dengan pendapatan tinggi umumnya memiliki instrumen pengawasan yang lebih tinggi. *Ketiga*, ada hubungan yang juga linear antara instrumen pengawasan dengan tingkat demokrasi, di mana semakin demokratis sebuah negara, semakin banyak instrumen pengawasan yang dimiliki legislatifnya.<sup>7</sup> Analisis ini hanya menyimpulkan adanya hubungan antara keduanya dan tidak dapat menemukan arah antara keduanya. Dengan kata lain, tidak dapat disimpulkan adanya sebuah hubungan kausalitas.

Selanjutnya, yang memiliki hubungan langsung dengan tingkat demokrasi adalah potensi pengawasan, bukan pengawasan pada tataran aktual. Menariknya, 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.<sup>8</sup>

Dengan demikian, dalam menganalisis fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPR,

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 15–20. Banyak akademisi melihat ada kecenderungan menarik penguatan sistem presidensialisme di Indonesia pascaamandemen 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.

<sup>8</sup> Ricardo Pelizzo, “Oversight and Democracy Reconsidered”, Rick Stapenhurs, et al. (Eds.), *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*, (Washington DC: The World Bank, 2008), hlm. 44.

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 dengan instrumen yang lainnya. Sebagai contoh, penggunaan angket oleh DPR selama ini jumlahnya relatif lebih sedikit dibandingkan interpelasi. Hal ini dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti sulit-tidaknya prosedur yang harus dilalui; atau seberapa besar implikasi politik dari penggunaan instrumen tersebut.

Akan tetapi, penting untuk digarisbawahi, 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.

#### **Pengawasan DPR Periode 1999–2004**

Pemilu pertama pascajatuhnya Orde Baru digelar pada tahun 1999 dan menghasilkan perubahan komposisi kekuatan politik. Dominasi Golongan Karya (Golkar) selama tujuh kali pemilu berakhir dengan munculnya PDIP sebagai partai politik (parpol) pemenang pemilu dan menjadi parpol dengan perolehan kursi terbanyak di DPR (30,6%), diikuti oleh Golkar (24%), dan PPP (11,6%).<sup>9</sup> Tidak hanya komposisinya saja yang berubah, perilaku politik DPR hasil Pemilu 1999 juga cenderung mengalami perubahan, antara lain dengan menguatnya pengawasan DPR terhadap eksekutif. Bahkan, kerja pengawasan DPR ini pernah menyebabkan pemecatan Presiden Abdurrahman Wahid.

Selama pemerintahan kedua presiden ini, terdapat sembilan isu yang diusulkan dengan hak interpelasi dan angket oleh DPR, dimana sebagian diterima dan sebagian lainnya ditolak

atau tidak berlanjut. Keberlanjutan pengawasan DPR tersebut sangat dipengaruhi oleh proses politik, atau lebih tepatnya kompromi politik yang terjadi di antara fraksi di DPR. Situasi ini muncul terutama karena lemahnya fraksi pendukung pemerintah di parlemen. Presiden Wahid di masa pemerintahannya hanya memiliki basis parpol pendukung di parlemen sebesar 11% (PKB), sedangkan Megawati 31% (PDIP). Hal ini menjadi latar belakang bagi kedua presiden untuk berupaya menjalin koalisi dengan parpol dan fraksi TNI/Polri guna memperoleh dukungan DPR atas pemerintah. Meskipun demikian, tidak ada koalisi formal yang kuat di parlemen selama periode ini terbentuk.

Basis dukungan Wahid di DPR berangkat dari koalisi informal parpol yang mendukung dirinya dalam pencalonan presiden, di antaranya Poros Tengah (PPP, PAN, PK, dan PBB), PKB, beberapa parpol kecil yang bergabung dalam Fraksi Daulat Ummat, dan Golkar. Dukungan tersebut kemudian diperkuat dengan mengalokasikan 86% kursi kabinet untuk kader-kader parpol. Upaya Wahid tersebut berbuah hasil dengan masuknya delapan fraksi ke dalam barisan pendukung Wahid, termasuk PDIP. Namun, blok politik pendukung presiden di parlemen runtuh setelah Wahid membongkar-pasang menteri dari unsur parpol.

Berdasarkan Tabel 1, terlihat adanya kecenderungan mayoritas di DPR tidak lagi memberikan dukungan kepada Presiden Abdurrahman Wahid. Hanya PKB yang konsisten memberikan dukungan. Setelah Wahid digantikan oleh Megawati, beberapa parpol, antara lain PK dan PKB menyatakan secara pilihannya sebagai oposisi. Serupa dengan masa Pemerintahan Wahid, Megawati juga melakukan pola yang sama, yakni menjaring kekuatan di parlemen dengan memberikan 53% kursi di kabinet untuk parpol. Namun, hal ini tidak serta-merta menghasilkan dukungan yang kokoh di parlemen selama masa pemerintahannya karena berbagai usul interpelasi dan angket juga harus dihadapinya. Hanya Angket Bulog II yang terkait dengan Akbar Tandjung yang gagal memperoleh dukungan mayoritas fraksi di DPR.

Jika dilihat dari perjalanan DPR periode 1999–2004 ini, isu yang diangkat tidak hanya

<sup>9</sup> 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.

**Tabel 1.** Sikap Fraksi-fraksi terhadap Pengawasan 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 Penerangan |                |      |        |     |     |    |     |                     |           |     |
| 2. | Hak Interpelasi Pemecatan Laksamana Sukardi dan Jusuf Kalla |                |      |        |     |     |    |     |                     |           |     |
| 3. | Hak Angket Kasus Yanatera Bulog dan Sumbangan Sultan Brunei |                |      |        |     |     |    |     |                     |           |     |
| 4. | Hak Agket Kasus Bulog II                                    |                |      |        |     |     |    |     |                     |           |     |

**Kasus No. 1-3**

-  : mendukung pengajuan hak pengawasan/tidak puas terhadap jawaban Presiden
-  : menolak pengajuan hak pengawasan/puas terhadap jawaban Presiden
-  : mengubah pendapat dari tidak puas menjadi puas terhadap jawaban Presiden

**Kasus No. 4**

-  : menolak pengajuan hak pengawasan/puas terhadap jawaban Presiden
-  : mendukung pengajuan hak pengawasan/tidak puas terhadap jawaban Presiden

**Tabel 2.** Sikap Fraksi-Fraksi terhadap Pengawasan DPR RI 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 | PK |
| 1. | Hak Angket Dana Nonbujeter Bulog (kasus Akbar Tandjung)           |                |     |        |                     |     |    |           |                |     |    |
| 2. | Hak Angket Divestasi PT Indosat                                   |                |     |        |                     |     |    |           |                |     |    |
| 3. | Hak Interpelasi Bantuan Presiden utk Pembangunan Asrama TNI/Polri |                |     |        |                     |     |    |           |                |     |    |
| 4. | Hak Interpelasi Kunjungan Presiden ke Timor Leste                 |                |     |        |                     |     |    |           |                |     |    |
| 5. | Hak Interpelasi Lepasnya Pulau Sipadan dan Ligitan ke Malaysia    |                |     |        |                     |     |    |           |                |     |    |

-  : 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)

menyangkut persoalan yang mendapatkan perhatian masyarakat, tetapi juga persoalan yang terkait langsung dengan kepentingan politik parpol, seperti penggunaan hak interpelasi dalam kasus pencopotan Jusuf Kalla dan Laksamana Sukardi. Selain itu, beberapa usul interpelasi dan angket muncul bersamaan dengan isu politik lain, contohnya Angket Buloggate I dan Bruneigate, Interpelasi Asrama TNI, dan Interpelasi Kunjungan ke Timor Timur. Angket Buloggate I dan Bruneigate muncul saat konflik politik antara DPR dan Presiden Wahid semakin meruncing karena berbagai alasan, termasuk keputusan Presiden untuk mencopot beberapa orang menteri yang berasal dari parpol dan melakukan bongkar-pasang struktur pimpinan TNI/Polri.

Angket Buloggate I dan Bruneigate muncul di saat yang tepat sebagai alat bagi DPR untuk menjatuhkan Presiden Abdurrahman Wahid. Kemudian, Interpelasi Asrama TNI dan Interpelasi Kunjungan ke Timor Timur muncul tepat di saat kasus Bulog II menjerat pimpinan Golkar, Akbar Tandjung. Kedua interpelasi yang mempertanyakan kebijakan Megawati tersebut seolah-olah merupakan jawaban atas ancaman Golkar untuk melakukan cerai politik terhadap parpol yang mendukung hak angket atas kasus Bulog II dan boikot politik terhadap pemerintahan Megawati. Hal inipun ditandai dengan adanya perubahan sikap PDIP setelah munculnya kasus asrama TNI dan kunjungan ke Timor Timur yang melunak kepada Golkar dengan menarik kembali dukungannya untuk 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 juga karena ada dugaan terjadinya pelanggaran terhadap undang-undang oleh pemerintah, khususnya presiden. Meskipun demikian, jika dilihat dari tiga latar belakang tersebut, dua di antaranya lebih terkait dengan kepentingan politik parpol.

DPR Periode 1999–2004 juga ditandai oleh kuatnya posisi anggota, yang tidak dapat dipecat (PAW) oleh partainya, termasuk ketika anggotanya membangkang dari keputusan partai. Meskipun demikian, keputusan akhir menyangkut hak interpelasi dan angket pada

akhirnya berada di tangan fraksi. Dalam proses politik pengawasan tersebut, kompromi dan lobi politik dilakukan oleh fraksi. Hal ini amat terlihat dalam penggunaan Interpelasi Pencopotan Jusuf Kalla dan Laksamana Sukardi, di mana PDIP mengalami perubahan sikap saat Presiden Wahid menjanjikan untuk memberikan kewenangan yang lebih besar kepada Wakil Presiden Megawati. Hal ini juga terlihat dari Angket Bulog II, Interpelasi Asrama TNI/Polri, dan Interpelasi Timor Leste, di mana Golkar dan PDIP mengalami perubahan sikap. Dari kasus-kasus tersebut, beberapa anggota DPR yang tidak mematuhi kebijakan partai bahkan mendapatkan sanksi.

Dari sisi efektivitas, penggunaan hak pengawasan DPR 1999–2004 tidak memperlihatkan adanya pengaruh terhadap perubahan perilaku dan kebijakan pemerintah. Hanya satu penggunaan hak interpelasi yang mampu menciptakan perbaikan kebijakan pemerintah, yakni Interpelasi Asrama TNI, di mana dana pengelolaan bantuan Presiden menjadi lebih tertata. Namun, penggunaan hak interpelasi dan angket lainnya tidak memperlihatkan dampak yang nyata atas perubahan perilaku dan kebijakan pemerintah.

### **Pengawasan DPR Periode 2004–2009**

Usul hak pengawasan yang pertama diajukan DPR Periode 2004–2009 adalah usulan hak interpelasi atas Penarikan Surat (Mantan) Presiden Megawati Soekarnoputri tentang Pemberhentian Panglima TNI Jenderal Endriartono Sutarto dan Pengangkatan Jenderal Ryamizard Ryacudu sebagai Panglima TNI, oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) pada tanggal 25 Oktober 2004. Usul interpelasi yang pertama ini diajukan pada saat Presiden SBY belum genap sebulan menduduki kursi presiden. Usul interpelasi tersebut akhirnya ditolak. Usul interpelasi lain yang juga ditolak menjadi hak institusional DPR, antara lain usul Interpelasi Impor Beras I, Interpelasi Impor Beras II, dan Interpelasi Kenaikan Harga BBM.

Sebaliknya, usul hak interpelasi yang diterima sebagai hak interpelasi DPR di antaranya adalah Interpelasi Busung Lapar dan Wabah Polio; Persetujuan Pemerintah terhadap Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 1747 yang

berisi perluasan sanksi terhadap Iran terkait dengan pendayagunaan uranium; Penyelesaian Kasus KLBI/BLBI; dan Kenaikan Harga Kebutuhan Pokok. Keempat hak interpelasi ini berakhir dengan penyampaian keterangan pemerintah yang diwakili oleh sejumlah menteri terkait atas pernyataan DPR dan tidak ada satupun yang berlanjut kepada penggunaan hak angket maupun hak menyatakan pendapat.

Sisanya, yaitu usul Interpelasi SK Wapres tentang Pembentukan Timnas Penanganan Bencana di Aceh; Surat Seswapres yang berisi arahan Wakil Presiden M. Jusuf Kalla agar para menteri tidak terlalu menganggap penting rapat kerja dengan DPR; MoU Helsinki tentang penyelesaian kasus Aceh; dan *Video Conference* Rapat Kabinet Presiden SBY dari Amerika Serikat kandas di tengah jalan karena berbagai sebab. Sementara itu, Interpelasi Lumpur Lapindo nasibnya lebih tidak jelas lagi sebab usul ini tidak pernah ditolak sebagai hak interpelasi DPR, tetapi juga tidak diterima, melainkan statusnya—meminjam istilah yang digunakan beberapa politisi—masih *on call*. Kasus tersebut tidak memiliki kadaluarsa dan kapanpun bisa dibuka kembali oleh DPR atau dengan kata lain ditunda hingga batas waktu yang tidak ditentukan.

Dari 12 usulan hak angket yang diajukan, hanya 4 usulan yang diterima sebagai hak angket DPR, sedangkan 6 usulan ditolak, dan sisanya 2 usulan kandas di tengah jalan atau tidak berlanjut. Usulan hak angket yang disetujui menjadi hak angket DPR, antara lain usul hak angket atas Penjualan Tanker Pertamina; Penyelenggaraan Ibadah Haji; Kenaikan Harga BBM (II); dan Kisruh Daftar Pemilih Tetap (DPT) dalam Pemilu Legislatif 2009.

Dari beberapa usul hak angket yang disetujui DPR, ada yang menghasilkan rekomendasi yang cukup konkret, di antaranya dalam kasus penjualan tanker Pertamina yang berujung pada dipenjarakannya mantan Menteri Negara BUMN Laksamana Sukardi. Demikian halnya dengan Angket Kenaikan Harga BBM yang berhasil mendesak pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan penurunan harga BBM sebanyak tiga kali dan mengeluarkan Keputusan Menteri ESDM Nomor 22 Tahun 2008 tentang *Negative List* yang mengatur mengenai larangan bagi

kontraktor untuk memperhitungkan tujuh belas jenis biaya operasional sebagai *cost recovery*.<sup>10</sup> Sementara itu, Angket DPT dapat dikatakan berakhir antiklimaks. Panitia angket yang menyatakan bahwa KPU harus bertanggung jawab atas persoalan ini dengan cara memberhentikan anggota KPU dalam waktu yang sesingkat-singkatnya. Rekomendasi tersebut kemudian dilimpahkan kepada DPR periode berikutnya untuk ditindaklanjuti. Namun, persoalan ini tidak jelas kelanjutannya, bahkan hampir tidak pernah dibahas lagi di DPR.

Sementara itu, usul hak angket yang ditolak di antaranya adalah Angket Kenaikan Harga BBM (I); Lelang Gula Impor Ilegal; Kredit Macet Bank Mandiri; Impor Beras; Penunjukan Exxon-Mobil Ltd. sebagai Pimpinan Operator Lapangan Minyak Blok Cepu; *Transfer Pricing* PT Adaro Indonesia. Sisanya, yakni Angket Penyelesaian KLBI/BLBI dan Pilkada Maluku Utara kandas alias prosesnya berhenti di tengah jalan.

Kegagalan beberapa usul hak interpelasi, angket, ataupun menyatakan pendapat DPR pada periode 2004–2009 tersebut tidak lepas dari peran lobi yang dilakukan pemerintah kepada parpol-parpol di DPR. Pemerintah melakukan pertemuan tertutup, yang diwakili Wakil Presiden Jusuf Kalla atau beberapa orang menteri dengan pimpinan fraksi-fraksi dan komisi terkait untuk membicarakan tentang usul interpelasi atau angket yang sedang dibahas di parlemen. Selain Wapres dan menteri mengadakan pertemuan tertutup dengan pimpinan fraksi dan komisi terkait, Presiden juga mengumpulkan sejumlah menteri yang berasal dari partai koalisi pendukung pemerintah untuk menanyakan kembali loyalitas partainya terhadap kebijakan pemerintah yang tengah diproses di DPR. Kesepakatan yang dihasilkan lobi-lobi tersebut kemudian “diamankan” sebagai keputusan partai yang diinstruksikan untuk ditaati, baik oleh fraksi maupun anggota mereka di DPR.

Selain itu, upaya untuk menggagalkan usulan hak pengawasan DPR juga dilakukan dengan cara memunculkan usulan hak tandingan untuk kasus yang sama, misalnya dimunculkan usulan

<sup>10</sup> *Risalah Rapat Paripurna*, Agenda: Pengantar Laporan Akhir Panitia Angket DPR-RI tentang Kebijakan Pemerintah Menaikkan Harga BBM, 28 September 2009.

hak interpelasi untuk memecah suara dalam proses pengajuan usulan hak angket terhadap persoalan yang sama. Akibatnya, para peng-gagas gagal memperoleh dukungan mayoritas dalam pemungutan suara. Kegagalan usul hak pengawasan DPR biasanya juga dipengaruhi oleh isu yang sedang diajukan berkaitan dengan kepentingan elite parpol besar.

Sementara itu, dari sekian banyak usulan tersebut, masing-masing hanya empat usul yang diterima sebagai hak interpelasi dan hak angket DPR. Sebagaimana terjadi pada DPR Periode 1999–2004, usul interpelasi atau angket ikut didukung oleh fraksi anggota koalisi pendukung pemerintah. Meskipun kecenderungan fraksi anggota koalisi pendukung pemerintah menolak kebijakan pemerintah merupakan realitas yang agak aneh, namun karena tidak ada kesepakatan minimum yang mengikat parpol dan Presiden di dalam Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) maka sikap “liar” parpol tersebut dalam merespons kebijakan pemerintah menjadi suatu pilihan yang dianggap wajar. Realitas ini menyebabkan koalisi yang terbentuk cenderung semu karena parpol pendukung pemerintah sering kali tidak merasa harus turut bertanggung jawab terhadap kebijakan pemerintah.<sup>11</sup>

Penggunaan hak interpelasi maupun hak angket ini selain menyita waktu dan energi bagi DPR dan Presiden juga menimbulkan situasi konflik dan ketegangan politik yang kadang-kadang tidak produktif bagi efektivitas pemerintahan sebab tidak hanya berdebat tentang substansi materi hak interpelasi dan hak angket melainkan juga soal teknis, seperti ketidakhadiran Presiden secara langsung dalam rapat paripurna DPR.

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, sebaliknya, efektivitas kinerja kabinet dan pemerintahan hasil Pemilu 2004 ini hampir selalu terganggu oleh manuver fraksi-fraksi di DPR yang notabene sebagian di antaranya

adalah anggota koalisi pendukung pemerintah. Tarik-menarik politik hampir selalu terjadi ketika parpol melalui fraksi mengajukan usulan penggunaan hak interpelasi untuk mempertanyakan kebijakan pemerintah ataupun hak angket untuk menyelidiki kebijakan pemerintah yang disinyalir terjadi pelanggaran. Karena itu, muncul kesan secara publik bahwa manuver politik sebagian anggota Dewan berhasil jika dapat memojokkan Presiden secara politik. Meskipun demikian, konflik dan ketegangan yang terjadi di antara DPR dengan Presiden tidak pernah berlangsung lama. Secara umum, biasanya tensi ketegangan menurun setelah dilakukan rapat konsultasi antara Presiden dengan pimpinan DPR.<sup>12</sup>

### **Pengawasan DPR Periode 2009–2014**

Sampai dengan akhir tahun 2011, ada dua kasus angket yang diajukan DPR Periode 2009–2014, yaitu tentang penyelamatan (*bailout*) Bank Century dan mafia perpajakan. Usul hak angket Bank Century diinisiasi oleh sembilan anggota DPR lintas fraksi yang menduga adanya skandal dalam penyelamatan Bank Century, terutama karena ada beberapa persoalan dalam kebijakan tersebut yang tidak bisa dijelaskan secara tuntas oleh pemerintah. Karena itu, mereka meng-galang dukungan anggota DPR lainnya untuk mengusut dugaan tersebut dengan menggunakan hak angket DPR.<sup>13</sup> Pada tanggal 12 November 2009, usul hak angket resmi diajukan oleh 139 orang anggota DPR yang berasal dari semua fraksi, kecuali Fraksi Partai Demokrat. Usul yang kemudian ditandatangani oleh 503 dari total 560 anggota DPR ini akhirnya disetujui dalam Rapat Paripurna DPR tanggal 1 Desember 2009.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm.118.

<sup>13</sup> Wawancara dengan Muhammad Misbakhun, salah seorang inisiator angket dari Fraksi PKS, pada tanggal 18 Oktober 2011, di Jakarta.

<sup>14</sup> Anggota Fraksi Partai Demokrat akhirnya ikut menandatangani usul hak angket. Perubahan sikap ini terjadi setelah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menyerahkan Laporan Hasil Pemeriksaan Investigasi atas Kasus PT Bank Century Tbk., Nomor 64/LHP/XV/11/2009, tanggal 20 November 2009. Laporan tersebut menyebutkan adanya sembilan indikasi pelanggaran. Audit investigasi ini sendiri dilakukan BPK atas permintaan Komisi XI DPR, yang melihat bahwa terdapat indikasi penyimpangan dalam kebijakan pemerintah menangani Bank Century. *Laporan Panitia Angket DPR RI Mengenai Pengusutan Kasus Bank Century dalam Rapat Paripurna DPR*

<sup>11</sup> Syamsuddin Haris, *Format Baru Relasi Presiden-DPR dalam Demokrasi Presidensial di Indonesia Pasca-Amandemen Konstitusi (2004–2008)*, disertasi, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2008), hlm.189.

Setelah bekerja selama hampir tiga bulan, Pansus mengakhiri tugasnya. Dalam Rapat Pansus tanggal 23 Februari 2010, fraksi-fraksi menyampaikan pandangan akhir terkait empat masalah pokok yang diselidiki Pansus, yaitu soal akuisisi dan merger Bank Century, pemberian Fasilitas Pinjaman Jangka Pendek (FPJP), pemberian Penyertaan Modal Sementara (PMS), dan soal aliran dana. Berdasarkan pandangan akhir fraksi-fraksi tersebut, Pansus kemudian menyusun kesimpulan dan rekomendasi yang akan disampaikan kepada Rapat Paripurna DPR. Karena terdapat perbedaan pandangan yang sulit disatukan, Pansus akhirnya menyusun dua opsi kesimpulan dan rekomendasi, yaitu (i) Opsi A, yang pada intinya menganggap tidak ada kebijakan yang salah dalam proses *bailout*; dan (ii) Opsi C, yang menganggap bahwa ada kebijakan yang salah yang menyebabkan terjadinya penyelewengan dalam kasus Century.<sup>15</sup>

Pengambilan keputusan DPR mengenai kasus Bank Century dilakukan pada Rapat Paripurna DPR tanggal 2 Maret 2010. Lobi antarfraksi yang dilakukan sebelum pemungutan suara malah memunculkan opsi baru, yaitu Opsi AC. Opsi yang didorong oleh Demokrat, PAN, PPP, dan PKB ini mencoba menggabungkan kesimpulan dari dua opsi sebelumnya. Namun, Opsi AC tersebut tidak mendapatkan dukungan dari mayoritas anggota DPR. Saat pemungutan suara mengenai pilihan kesimpulan angket, Opsi C mengungguli Opsi A, dengan 325 suara berbanding 212 suara. Dengan demikian, DPR menyimpulkan adanya kebijakan yang salah dalam *bailout* Bank Century.

Presiden SBY secara khusus menyampaikan bantahan terhadap beberapa kesimpulan pokok yang dibuat Pansus. Menurut SBY, kebijakan penyelamatan Bank Century diambil dalam masa sulit, yaitu saat dunia dilanda krisis ekonomi, di mana informasi tidak selalu lengkap dan sering berubah sehingga pilihan-pilihan yang tersedia juga tidak selalu mudah. SBY juga mempertanyakan konsistensi sikap DPR, yang saat itu mendukung kebijakan yang diambil pemerintah, tetapi kemudian mempertanyakan asumsi situasi krisis saat kebijakan diambil. SBY juga

menyatakan penolakan terhadap kemungkinan kriminalisasi atau pemidanaan terhadap para pejabat yang berada dibalik kebijakan *bailout* tersebut. SBY juga membantah dugaan adanya dana *bailout* yang mengalir dari Bank Century kepada Tim Kampanye SBY-Boediono atau Partai Demokrat serta sejumlah nama lainnya.

Dari berbagai angket DPR yang pernah diajukan selama pemerintahan SBY, angket Bank Century ini bisa dikatakan istimewa. Tidak hanya diajukan dengan dukungan terbanyak, angket ini juga sangat menyita perhatian publik yang tergambar dari maraknya demonstrasi di berbagai kota dan masifnya liputan media selama Pansus DPR bekerja. Akan tetapi, dua hal tersebut tidak menjadi ukuran 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.

Meskipun DPR memutuskan bahwa diduga terjadi penyimpangan dan tindak pidana korupsi yang terindikasi merugikan keuangan dan perekonomian negara dalam kebijakan *bailout* Bank Century, namun hingga akhir 2011 hanya sebagian (kecil) yang telah diproses hukum, yaitu dari pihak pemilik dan pengelola Bank Century, sedangkan dari kalangan pejabat pemerintahan, belum ada satupun yang diproses secara hukum, kecuali dalam kapasitas sebagai saksi yang dimintai keterangan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), yang menangani kasus ini.

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, penyelidikan yang dilakukan DPR bukanlah sebuah proses *pro justisia* 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 maka itu dapat menjadi masukan, jika bukan rujukan bagi KPK atau lembaga penegak hukum lain dalam memproses kasus ini.

RI tanggal 2 Maret 2010.

<sup>15</sup> Laporan Panitia Angket DPR RI ..., Op. Cit.

Banyak kalangan yang melihat bahwa hambatan terbesar bagi KPK dalam memproses secara hukum kasus adalah dilema KPK yang cenderung tersandera oleh kasus hukum yang menimpa pimpinan KPK saat itu, terutama menyangkut penetapan Bibit Samad Riyanto dan Chandra Hamzah sebagai tersangka oleh Kejaksaan Agung. Karena desakan masyarakat luas, akhirnya Kejaksaan Agung men-*deponeering* kasus ini. *Deponeering* ini akhirnya menjadi semacam utang budi pimpinan KPK yang mengubah derajat independensi lembaga ini terhadap pemerintah. Karena itu, banyak yang merasa pesimistis kasus hukum Bank Century ini dapat diselesaikan secara tuntas selama belum ada pergantian pimpinan KPK.

Di sisi lain, harus dilihat pula bahwa penyelesaian kasus ini juga dipengaruhi politik transaksional yang terjadi di DPR. Komitmen terhadap penuntasan kasus ini patut dipertanyakan karena 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. Tidak dipanggilnya SBY ke rapat Pansus dan tidak adanya konfrontasi antara Jusuf Kalla, Sri Mulyani Indrawati, dan Boediono mengenai bagaimana kebijakan *bailout* diambil memang merupakan salah satu hasil kesepakatan yang dibuat fraksi-fraksi di Pansus. Fraksi-fraksi juga sejak awal menyepakati bahwa proses penyelidikan tidak sampai menyangkut SBY, apalagi sampai ke proses pemakzulan.<sup>16</sup> Bisa jadi itu disebabkan kalkulasi politik masing-masing parpol bahwa belum tentu partainya akan memperoleh *benefit* apalagi menjadi yang paling diuntungkan, jika terjadi pemakzulan.<sup>17</sup>

Yang perlu dicatat, kesepakatan antarfraksi tersebut tentu saja dengan persetujuan atau bahkan berdasarkan arahan atau instruksi pimpinan parpol. Ini mengungkap realitas sebenarnya siapa yang menentukan hasil akhir angket dan

pengawasan DPR secara keseluruhan. Dengan demikian, peran DPR sebagai sebuah institusi politik yang merepresentasikan kedaulatan rakyat ter subordinasi oleh peran segelintir elite parpol yang sebenarnya menggenggam kekuasaan fraksi-fraksi di DPR. Dengan demikian, dari angket Bank Century ini dapat disimpulkan bahwa pengawasan yang dilakukan DPR belum dilakukan secara terlembaga.<sup>18</sup>

Pengunduran diri Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati yang kemudian bertugas di kantor pusat Bank Dunia dan pembentukan Sekretariat Gabungan (Setgab) Koalisi Pendukung Pemerintah, di mana Aburizal Bakrie sebagai ketua umum Partai Golkar menjadi ketua harian Setgab, adalah dua peristiwa penting yang sulit dipisahkan dari Angket Bank Century. Sangat sulit untuk menganggap kedua peristiwa tersebut hanya sebuah kebetulan semata, mengingat perseteruan keduanya saat Sri Mulyani sebagai menteri keuangan membuat beberapa kebijakan dan pernyataan yang dianggap tidak bersahabat bagi kelompok usaha Aburizal Bakrie.

Salah seorang anggota Pansus Bank Century dari Fraksi PDIP, Hendrawan Supratikno, secara terbuka mengakui bahwa semua parpol di DPR, termasuk PDIP menggunakan kasus tersebut sebagai instrumen politik. *Pertama*, proses angket akan menjadi senjata untuk menekan parpol lain. Itu jauh lebih menonjol dibandingkan 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. *Kedua*, proses di Pansus Century juga digunakan sebagai instrumen untuk kepentingan elektoral, yaitu meningkatkan citra parpol di mata publik atau setidaknya merusak citra parpol lain.<sup>19</sup> Kuskrindo Ambardhi dari Lembaga Survei Indonesia (LSI) setuju bahwa ada motif elektoral di balik Angket Bank Century. Namun, berbeda dengan pernyataan Hendrawan Supratikno, ia menyim-

<sup>16</sup> Wawancara dengan Muhammad Misbakhun, salah seorang inisiator angket dari Fraksi PKS, pada tanggal 18 Oktober 2011, di Jakarta. Misbakhun menyebutkan bahwa fraksi-fraksi sepakat agar kegaduhan Pansus 'terukur'.

<sup>17</sup> Wawancara dengan Hendrawan Supratikno, anggota Pansus Bank Century dari Fraksi PDIP, pada tanggal 13 Oktober 2011, di Jakarta.

<sup>18</sup> Purwo Santoso, Dosen Fisipol UGM, dalam FGD "Evaluasi Politik Pengawasan DPR RI Era Reformasi" di Yogyakarta, 6 April 2011.

<sup>19</sup> Wawancara dengan Hendrawan Supratikno; anggota Pansus Bank Century dari Fraksi PDIP, pada tanggal 13 Oktober 2011, di Jakarta.

pulkan bahwa *electoral effect* dari Angket Bank Century tidak signifikan. Data beberapa survei LSI sejak sebelum hingga sesudah keputusan DPR soal angket menunjukkan bahwa perubahan elektabilitas parpol-parpol relatif kecil.<sup>20</sup>

Kasus angket kedua yang diajukan DPR Periode 2009–2014 adalah mengenai perpajakan. Ada empat fraksi yang mendukung pengajuan usul angket ini, yaitu Fraksi Partai Golkar, Fraksi PDIP, Fraksi PKS, dan Fraksi Partai Hanura. Kasus diangkat karena 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 hanyalah sedikit contoh dari buruknya pengelolaan pajak selama ini. Untuk menuntaskannya, diperlukan penyelidikan terhadap aturan dan kebijakan mengenai perpajakan yang diduga juga bermasalah. Penyelidikan yang komprehensif, mendalam, dan tuntas terhadap masalah perpajakan tersebut hanya dapat dilakukan DPR jika menggunakan instrumen hak angket.

Sementara itu, lima fraksi lainnya, yaitu Fraksi Partai Demokrat, Fraksi PAN, Fraksi PKB, Fraksi Partai Gerindra, dan Fraksi PPP menyatakan penolakan karena menganggap penggunaan angket tersebut tidak diperlukan. 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.

Pada tanggal 22 Februari 2011 DPR menggelar rapat paripurna yang mengagendakan pengambilan keputusan atas usul hak angket anggota DPR tentang perpajakan menjadi hak angket DPR. 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*.

Terpecahnya sikap parpol-parpol pendukung pemerintah dalam kasus angket mafia pajak juga berdampak pada politik di internal koalisi. Parpol-parpol anggota koalisi yang ikut mendukung angket Demokrat mendapatkan peringatan, termasuk dari SBY langsung yang menyatakan akan segera melakukan penataan ulang koalisi karena ada satu-dua partai yang dinilai tidak lagi menaati kesepakatan. Publik bisa menangkap bahwa pesan ini ditujukan kepada Golkar dan PKS, dua partai anggota koalisi yang justru aktif ikut mendukung usul hak angket. Di tengah perdebatan di antara parpol anggota Setgab, muncul kabar adanya tawaran Demokrat kepada Gerindra dan PDIP untuk masuk ke dalam kabinet. *Reshuffle* yang dilakukan pada bulan Oktober 2011 kemudian mengkonfirmasi bahwa Gerindra dan PDIP akhirnya tetap berada di luar pemerintahan.

Dari kasus angket *bailout* Bank Century dan usul angket mafia perpajakan yang bergulir di DPR sejak bulan Oktober 2009 hingga akhir tahun 2011, kita dapat menyimpulkan bahwa pengawasan yang dilakukan DPR melalui penggunaan hak angket belum terlembaga dan lebih ditentukan oleh peran elit parpol. 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

**Tabel 3.** Hasil Pemungutan Suara terhadap Usulan Hak Angket Mafia Pajak

| Mendukung Hak Angket                                | Menolak Hak Angket          |
|---|-----------------------------|
| Golkar (106 suara)                                  | Fraksi Demokrat (145 suara) |
| PDIP (84 suara)                                     | Fraksi PAN (43 suara)       |
| PKS (56 suara)                                      | Fraksi PPP (26 suara)       |
| Hanura (16 suara)                                   | Fraksi PKB (26 suara)       |
| PKB (2 suara, yaitu Lily Wahid dan Effendi Choirie) | Fraksi Gerindra (26 suara)  |
| Jumlah: 264 suara                                   | Jumlah: 266 suara           |

<sup>20</sup> Kuskrindo Ambardhi, 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.

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 masing-masing parpol, baik sebagai alat *bargaining* politik maupun sebagai instrumen pencitraan parpol untuk menghadapi pemilu. Hal yang menarik adalah parpol-parpol yang mendukung angket menyadari bahwa parpol lain juga melakukan hal yang sama sehingga dapat dikatakan tidak ada satu parpol pun yang mengharapkan hasil yang benar-benar ekstrem. Bisa jadi hal tersebut dilatarbelakangi masing-masing parpol khawatir bahwa *benefit* terbesar dari akhir kasus ini akan dinikmati parpol 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.

### **Pengawasan tanpa “Politik”: Catatan Penutup**

Kecenderungan pengawasan yang dijalankan DPR dalam dua belas tahun terakhir menunjukkan bahwa DPR tidak memiliki “politik pengawasan”, yaitu semacam kerangka kerja yang jelas, pola yang melembaga, dan target pencapaian yang terukur mengenai 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. Hal ini berbeda dengan pelaksanaan fungsi legislasi yang didasarkan pada sebuah Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang disusun dan disahkan DPR setiap tahun, meskipun implementasinya memang dapat dikatakan belum optimal. Praktik dan implementasi fungsi pengawasan dibiarkan ditafsirkan sendiri-sendiri oleh setiap parpol dan bahkan oleh setiap politisi parpol di DPR. Kecenderungan seperti ini sering kali tampak dibalik 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 pengawasan terhadap kebijakan pemerintah. Namun, sulit dipungkiri bahwa konteks pelaksanaan fungsi tersebut masih terperangkap pada motif dan kepentingan jangka pendek ketimbang suatu politik pengawasan yang dirancang untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan yang dihasilkan pemilu-pemilu pasca-Orde Baru. Akibatnya, sebagian besar penggunaan hak interpelasi dan hak angket itu pada akhirnya berhenti sebagai proses penggunaan hak politik belaka. 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 berbagai motif dan kepentingan politik, baik pribadi para anggota DPR maupun parpol-parpol.

Padahal, alat-alat kelengkapan DPR, khususnya komisi-komisi yang didesain atas dasar pengelompokan urusan atau bidang pemerintahan, sebenarnya memiliki kesempatan yang luas untuk meminta penjelasan dan mengoreksi kebijakan pemerintah melalui 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 ketimbang penggunaan hak interpelasi dan hak angket. Apalagi undang-undang dan tata tertib DPR sendiri memungkinkan komisi-komisi membentuk panitia kerja (panja) jika menemukan indikasi penyimpangan yang dilakukan pemerintah terkait kebijakan tertentu yang tengah dibahas oleh komisi yang bersangkutan.

Ada beberapa kemungkinan penjelasan mengapa para anggota DPR lebih antusias menggunakan hak-hak interpelasi dan hak angket ketimbang memanfaatkan rapat-rapat kerja komisi dengan unsur pemerintah? *Pertama*, skala dan porsi peliputan media terhadap rapat kerja komisi-komisi DPR dengan pemerintah relatif lebih kecil dan terbatas dibandingkan peliputan upaya penggunaan hak interpelasi ataupun hak

angket. *Kedua*, pada umumnya anggota DPR, beserta staf ahlinya, 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.

*Ketiga*, penyebaran sumber daya manusia yang dimiliki parpol-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 rapat kerja komisi dengan mitranya dari pemerintah. *Keempat*, bisa jadi sebagian besar anggota DPR masih beranggapan bahwa penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat adalah perwujudan dari fungsi pengawasan yang dimiliki Dewan. Padahal, terdapat banyak area politik yang dapat digunakan oleh DPR untuk mengimplementasikan fungsi pengawasan terhadap pemerintah.

*Kelima*, sulit dipungkiri bahwa upaya penggunaan hak interpelasi dan hak angket 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 tak langsung. Tiga motif sekaligus keuntungan politik yang diraih parpol melalui momentum pengajuan hak interpelasi dan hak angket adalah (i) popularitas publik yang menjadi semacam investasi elektoral untuk pemilu berikutnya; (ii) meningkatnya posisi tawar parpol ketika berhadapan dengan pemerintah; dan (iii) terbukanya peluang menikmati insentif politik dan ekonomi dari potensi transaksi politik dan negosiasi terkait persetujuan ataupun penolakan atas upaya penggunaan hak interpelasi dan hak angket.

Singkatnya, di satu sisi, upaya penggunaan hak interpelasi dan hak angket adalah panggung politik yang begitu “seksi” dan terbuka bagi para politisi sehingga cenderung dipandang sebagai momentum strategis, baik untuk aktualisasi diri para politisi maupun parpol, terutama bagi fraksi 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 DPR untuk meraih keuntungan politik sekaligus ekonomi, baik bagi politisi parpol secara individu maupun bagi parpol secara institusi. Tampaknya gabungan berbagai faktor itu pula yang menjelaskan mengapa parpol-parpol yang tergabung dalam koalisi politik pendukung pemerintah tidak jarang ikut mendukung atau bahkan tampil sebagai pemra-karsa upaya penggunaan hak interpelasi dan hak angket. Fenomena ini sekurang-kurangnya memperlihatkan bahwa motif dan kepentingan politik politisi dan parpol yang berorientasi jangka pendek sering kali lebih dominan.

Pengawasan politik yang tidak disertai skema, tujuan, dan target terukur yang jelas membawa berbagai konsekuensi. *Pertama*, terbengkalainya fungsi pokok DPR sebagai pembentuk undang-undang. Untuk DPR periode 2004–2009, misalnya, undang-undang yang dihasilkan jauh dari yang ditargetkan. Dari 366 rancangan UU (RUU) yang ditargetkan dalam Prolegnas selama lima tahun, DPR hanya berhasil menyelesaikan 193 RUU atau sekitar 52,7%. Sebagian besar dari UU yang dihasilkan tersebut, yaitu 65 UU-pun terkait pemekaran wilayah.<sup>21</sup>

*Kedua*, pola relasi DPR-Presiden cenderung terperangkap pada persaingan legitimasi sehingga konflik dan ketegangan politik yang tidak produktif mewarnai fenomena penggunaan hak interpelasi dan hak angket. Akibatnya, tak 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 DPR. Koalisi enam parpol pendukung pemerintah (Demokrat, Golkar, PKS, PAN, PKB dan PPP) di bawah bendera Sekretariat Gabungan (Setgab) Koalisi yang semula dibentuk Presiden Yudhoyono untuk mengefektifkan kinerja pemerintah akhirnya

<sup>21</sup> Untuk melihat kinerja legislasi DPR, lihat antara lain, PSHK, *Rekam Jejak Kuasa Mengatur: Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2009*, (Jakarta: PSHK, 2010); Formappi, *Lembara Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: Formappi, 2005).

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 tak 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.

### Daftar Pustaka

- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (edisi revisi). Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Formappi. 2005. *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Formappi.
- Hague, Rod, Martin Harrop, and Shaun Breslin. 1998. *Comparative Government and Politics: An Introduction*, 4<sup>th</sup> edition. Basingstoke: Macmillan Press.
- Haris, Syamsuddin. 2008. *Format Baru Relasi Presiden-DPR dalam Demokrasi Presidensial di Indonesia Pasca-Amandemen Konstitusi (2004–2008)*. Disertasi. Jakarta: Universitas Indonesia.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Grafiti Pers.
- Laporan Panitia Angket DPR RI Mengenai Pengusutan Kasus Bank Century dalam Rapat Paripurna DPR RI tanggal 2 Maret 2010*.
- Pelizzo, Ricardo and Rick Staphenurs. 2008. “Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation”, dalam Rick Staphenurs, et al. (Eds.). *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*. Washington DC: the World Bank.
- Pelizzo, Ricardo. 2008. “Oversight and Democracy Reconsidered”, dalam Rick Staphenurs, et al. (Eds.), *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*. Washington DC: the World Bank.
- PSHK. 2010. *Rekam Jejak Kuasa Mengatur: Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2009*. Jakarta: PSHK.
- Risalah Rapat Paripurna, Agenda: Pengantar Laporan Akhir Panitia Angket DPR-RI tentang Kebijakan Pemerintah Menaikkan Harga BBM*, 28 September 2009.
- Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. 2004. *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 1999–2004*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- Sherlock, Stephen. 2010. “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.
- Soetjipto, Ani et al. 2009. *Kerja untuk Rakyat*. Jakarta: Pusat Kajian Politik UI.
- Transkripsi Pidato Presiden RI Menanggapi atas Hasil Akhir Pansus Angket Bank Century DPR-RI*.
- Ziegenhain, Patrick. 2009. “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.

### Wawancara

- Hendrawan Supratikno, anggota Pansus Bank Century dari Fraksi PDIP, pada tanggal 13 Oktober 2011, di Jakarta.
- Kuskrido Ambardhi, Direktur Eksekutif Lembaga Survei Indonesia (LSI) dan dosen Fisipol UGM, dalam FGD “Evaluasi Politik Pengawasan DPR RI Era Reformasi” di Yogyakarta, 6 April 2011.
- Muhammad Misbakhun, inisiator angket dan anggota DPR Fraksi PKS, pada tanggal 18 Oktober 2011, Jakarta.
- Purwo Santoso, dosen Fisipol UGM, dalam FGD “Evaluasi Politik Pengawasan DPR RI Era Reformasi” di Yogyakarta, 6 April 2011.