

PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPR (Perbandingan antara Era Orde Baru dan Era Reformasi)

Sunarto

sunarto@mail.unnes.ac.id

Abstrak. Pergeseran dari Era Orde Baru ke Era Reformasi yang diikuti amandemen terhadap UUD 1945 telah membawa pergeseran yang cukup signifikan dalam hubungan tata kerja antara DPR dan Presiden. Pergeseran tersebut di antaranya berkenaan pelaksanaan fungsi pengawasan DPR terhadap kebijakan Presiden. Apabila di Era Orde Baru hubungan antara DPR dan Presiden lebih diwarnai oleh kompromi politik DPR terhadap kebijakan pemerintah, di Era Reformasi tampak sebaliknya. Pengawasan DPR terhadap kebijakan pemerintah tampak lebih intensif, bahkan hampir tidak ada kebijakan pemerintah yang lepas dari sorotan DPR. Secara formal pengawasan tersebut diwujudkan dalam penggunaan hak-hak DPR, terutama adalah hak interpelasi dan hak angket. Selama reformasi banyak usulan penggunaan hak-hak interpelasi dan hak angket dari sekelompok anggota DPR, walaupun banyak di antaranya tidak berlanjut karena tidak mendapat persetujuan dalam sidang paripurna DPR. Interpelasi dan angket yang disetujui oleh DPR dan diajukan kepada pemerintah pun tidak mesti ada tindak lanjut yang jelas. Usulan penggunaan hak interpelasi dan hak angket kadang-kadang juga hanya didasarkan pada kepentingan politik sesaat dari sekelompok anggota DPR.

Kata Kunci: DPR, fungsi pengawasan, interpelasi, amandemen.

PENDAHULUAN

Salah satu hal penting yang menyertai reformasi Indonesia adalah dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 yang pada era Orde Baru dianggap sebagai sesuatu yang “sakral” dan tidak boleh dilakukan perubahan. Sejak memasuki era Reformasi tuntutan untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945 tidak dapat dibendung sehingga terjadilah amandemen terhadapnya. Ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945 dianggap sebagai salah satu faktor terjadinya banyak penyimpangan di era Orde Baru karena memberi porsi kekuasaan terbesar kepada Presiden tanpa mekanisme *checks and balances* yang memadai. (Mahfud MD, 2001:155). Kepada siapa pun kekuasaan yang sangat

besar itu diberikan, kecenderungan yang muncul adalah terjadinya penyimpangan.

Atas dasar itu maka salah satu sasaran amandemen terhadap UUD 1945 adalah mengurangi kekuasaan Presiden. Banyak tindakan yang sebelumnya dapat dilakukan sendiri oleh Presiden, setelah amandemen harus mendapatkan persetujuan atau pertimbangan dari DPR. Periode masa jabatan Presiden juga dibatasi maksimum 2 (dua) kali periode agar Presiden tidak memegang jabatan terlalu lama dan dengan demikian tidak ada kesempatan untuk memperbesar kekuasaannya. Di sisi lain amandemen memberi penguatan pada peran DPR sebagai lembaga pemegang kekuasaan legislatif dan sekaligus lembaga pengawas kebijakan pemerintah.

¹Dosen Jurusan Politik dan Kewarganegaraan, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang.

Dengan pengurangan kekuasaan Presiden di satu sisi dan penguatan peran DPR pada sisi lain, diharapkan mengarah pada terwujudnya sistem ketatanegaraan yang mencerminkan adanya *checks and balances* antara DPR dan Presiden, yaitu kondisi yang menggambarkan terdapatnya saling kontrol dan terjadinya keseimbangan kekuasaan antara DPR dan Presiden. Dengan adanya saling kontrol dan keseimbangan kekuasaan tersebut diharapkan dapat menghindari pemusatan kekuasaan pada satu lembaga tertentu yang akan mengarah pada timbulnya kekeuasaan yang sewenagn-wenang.

Tulisan ini akan menyajikan bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan DPR terhadap kebijakan pemerintah dengan membandingkan antara Era Orde Baru sebelum amandemen UUD 1945 dan Era Reformasi setelah dilakukannya amandemen UUD 1945. Namun demikian bukan dalam maksud untuk menyatakan bahwa amandemen UUD 1945 merupakan satu-satunya faktor yang menjadikan terdapatnya perbedaan fungsi pengawasan antara kedua era tersebut.

HAK-HAK DPR DALAM FUNGSI PENGAWASAN

Secara umum fungsi yang harus dijalankan oleh DPR terdiri dari fungsi perundang-undangan, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Fungsi perundang-undangan atau legislasi adalah fungsi untuk membuat undang-undang bersama-sama dengan pemerintah. Fungsi pengawasan adalah fungsi untuk mengawasi kebijakan pemerintah. Sedangkan fungsi anggaran adalah fungsi

untuk ikut bersama-sama pemerintah menetapkan APBN. Dengan fungsi pengawasan DPR diharapkan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah benar-benar sesuai dengan tujuan yang diharapkan dan di dalamnya tidak mengandung penyimpangan yang dapat merugikan kepentingan bangsa dan negara.

Terkait dengan pelaksanaan fungsi pengawasan DPR memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyarakat pendapat. Pelaksanaan fungsi pengawasan dengan hak-hak DPR tersebut tidak dapat dilepaskan dari *checks and balances* antara DPR dan Presiden yang terbangun melalui amandemen UUD 1945 yang memberi penguatan atas peran DPR di satu sisi dan mengurangi kekuasaan Presiden di sisi yang lain.

Menurut UU. No. 17 Tahun 2014 sebagaimana telah dua kali diubah dan terakhir dengan UU. No. 2 Tahun 2018, hak interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal-hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan hak menyatakan pendapat adalah hak DPR untuk menyatakan pendapatnya atas kebijakan pemerintah atau kejadian luar

biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional; tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi atau hak angket; dan dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah 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.

Dengan penggunaan hak-hak DPR tersebut diharapkan DPR dapat mengawasi dan mengkritisi kebijakan yang diambil oleh pemerintah dan bila perlu mengambil langkah-langkah hukum sebagai tindak lanjut sesuai ketentuan yang berlaku. Amandemen UUD NRI Tahun 1945 lebih mendukung pelaksanaan fungsi tersebut karena tidak ada lagi lembaga yang menempati kedudukan lebih tinggi daripada lembaga lainnya, sehingga semua lembaga kedudukannya sejajar dan bisa saling mengontrol. (Subekti, 2015: 135).

PENGGUNAAN HAK INTERPELASI DPR

1. Prosedur Penggunaan Hak Interpelasi

Pada Era Orde Baru dalam UU. No. 16 Tahun 1969 jo. UU. No. 5 Tahun 1975 jo. UU. No. 2 Tahun 1985 jo. UU. No. 5 Tahun 1995 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD tidak diatur tentang tata cara atau prosedur penggunaan hak interpelasi oleh DPR. Prosedur penggunaan hak tersebut diatur dalam Tata Tertib DPR. Dalam tata tertib DPR yang dibuat tahun 1983

ditentukan bahwa penggunaan hak interpelasi DPR diusulkan paling sedikit oleh 20 anggota DPR.

Di Era Reformasi, sesuai UU. No. 17 Tahun 2014 jo. UU. No. 42 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD Pasal 194, penggunaan hak interpelasi harus diusulkan paling sedikit 25 orang dan lebih dari 1 fraksi. Usulan tersebut memuat kebijakan dan/atau pelaksanaan kebijakan yang akan dimintakan keterangan. Usulan dapat menjadi interpelasi DPR apabila disetujui dalam rapat paripurna DPR yang dihadiri lebih dari setengah jumlah anggota DPR dan disetujui lebih dari setengah jumlah anggota yang hadir. Usul penggunaan hak interpelasi harus disampaikan oleh pengusul kepada Pimpinan DPR.

Apabila rapat paripurna DPR menyetujui usul interpelasi sebagai hak interpelasi DPR, Presiden atau pimpinan lembaga dapat hadir untuk memberikan penjelasan tertulis terhadap materi interpelasi dalam rapat paripurna DPR berikutnya. Apabila Presiden tidak dapat hadir memberikan penjelasan tertulis Presiden menugasi menteri/pejabat terkait untuk mewakilinya.

Dalam hal DPR menerima penjelasan Presiden atau pimpinan lembaga berkenaan dengan materi interpelasi, usul hak interpelasi dinyatakan selesai dan materi interpelasi tersebut tidak dapat diusulkan kembali. Apabila DPR menolak penjelasan Presiden atau pimpinan lembaga berkenaan dengan materi interpelasi, DPR dapat

menggunakan hak DPR lainnya. Keputusan untuk menerima atau menolak penjelasan Presiden atau pimpinan lembaga sebagaimana dimaksud harus mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri lebih dari setengah jumlah anggota DPR, dan keputusan diambil dengan persetujuan lebih dari setengah jumlah anggota DPR yang hadir dalam rapat paripurna tersebut.

2. Penggunaan Hak Interpelasi DPR

Selama masa Orde Baru tepatnya setelah Pemilu 1971 fungsi pengawasan DPR khususnya penggunaan hak interpelasi sangat jarang terjadi. Dengan demikian *checks and balances* tidak berlaku sama sekali, dan hubungan antara DPR dan Presiden lebih bersifat kolusif (Widodo, 2012: 419-435). Pandangan yang lain menyatakan bahwa:

Pada Era Orde Baru peran lembaga perwakilan rakyat lebih bertindak sebagai pendukung eksekutif daripada pengawas, lebih merupakan pengabsah kebijakan pemerintah daripada penyedia alternatif kebijakan, dan lebih menjadi pelayan pemerintah daripada pelayan kepentingan masyarakat. Hal itu tampak dari kenyataan bahwa di antara 6 (enam) jenis hak DPR, yang sering digunakan hanya hak bertanya atau meminta keterangan, mengadakan perubahan terhadap rancangan undang-undang, dan hak menganjurkan untuk seseorang menduduki jabatan-jabatan kenegaraan. Sedangkan hak menyatakan pendapat, hak inisiatif, dan hak angket hampir

tidak pernah digunakan. (Sanit, 1997: 57).

Kurang berfungsinya pengawasan pada masa pemerintahan Orde Baru antara lain karena DPR selalu didominasi oleh keanggotaan dari Golkar yang *notabene* merupakan mesin politik pemerintah. Karena sebagian besar anggotanya berasal dari Golkar maka pendirian DPR hampir selalu sejalan dengan pemerintah. DPR lebih berfungsi sebagai "*rubberstamp*" untuk memberi pengabsahan atas kebijakan pemerintah daripada menjadi pihak yang harus mengontrol dan mengkritisi kebijakan pemerintah. Terlebih lagi, demikian menurut Sri Soemantri, Dewan Pembina Golkar adalah Soeharto yang juga menjadi Presiden. Dalam kedudukan sebagai Ketua Dewan Pembina, Presiden Soeharto dapat mengontrol kader-kader Golkar yang ada di lembaga legislative (Soemantri M, 2014:239).

Interpelasi yang pernah muncul pada masa awal Orde Baru, yaitu interpelasi Wajan Tjakranegara tentang bocornya ujian SMP Negeri pada tahun 1968 yang kemudian disetujui menjadi Interpelasi DPR-GR. Interpelasi tersebut kemudian ditanggapi oleh pemerintah melalui keterangan pemerintah tanggal 18 November 1969. Sebelum tahun 1971 yakni pada tahun sidang 1966/1967 uncul Usul Interpelasi Simorangkir dan kawan-kawan tentang Ditutupnya Sebuah Gereja Kristen Protestan di Lhokseumawe Aceh; usulan Interpelasi Lukman Harun dan kawan-kawan tentang Bantuan Luar Negeri kepada

Agama-agama dan badan-badan Keagamaan di Indonesia; dan Interpelasi DPR tentang Kenaikan Harga Minyak dan persoalan yang berhubungan dengan pemerintah pada umumnya.

(<https://www.library.ohiou.edu/indopubs/2000/06/06/0045.html>. Download diakses 28 Agustus 2016 Jam: 20.25).

Beberapa interpelasi yang disebut belakangan muncul pada masa awal Orde Baru, saat di mana pemerintah Orde Baru belum sempat melakukan konsolidasi kekuasaan, sehingga kontrol dan keseimbangan kekuasaan antara DPR dan Presiden masih tampak, dan belum terjadi “dominasi” Presiden terhadap DPR.

Usul interpelasi yang lain pada Era Orde Baru terjadi pada tahun 1979 yaitu interpelasi yang digagas oleh Syafi’i Sulaiman dari PPP dan didukung oleh PDI dengan sekitar 25

orang pengusul. Usul interpelasi tersebut berkaitan dengan kebijakan yang diambil oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Daed Joesoef tentang Normalisasi kehidupan Kampus (NKK)/Badan Koordinasi Kemahasiswaan (BKK). (<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0006/07/NASIONAL/danc.htm>. Download: 28 Agustus 2016 Jam: 20.50). Karena lemahnya dukungan dari anggota-anggota DPR lainnya maka usulan interpelasi tersebut gagal diputuskan menjadi Interpelasi DPR. Usulan interpelasi berkenaan dengan kebijakan NKK/BKK tersebut menjadi interpelasi terakhir yang diusulkan oleh anggota DPR sampai berakhirnya masa Orde Baru.

Penggunaan hak interpelasi oleh DPR terhadap kebijakan pemerintah pada Era Orde Baru selengkapnya dapat dilihat pada Tabel 1 berikut ini.

Tabel 1. Penggunaan Hak Interpelasi DPR Masa Orde Baru

Hak DPR	Periode	Diajukan	Disetujui	Ditolak/ Dibekukan
Interpelasi	1966-1971	8	7	1
	1971-1977	-	-	-
	1977-1982	1	1	-
	1982-1987	-	-	-
	1987-1992	-	-	-
	1992-1997	-	-	-

Sumber: Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong, (1993: 77) dipadukan dengan data dari sumber-sumber lain.

Menurut Afan Ghaffar, sekurang-kurangnya ada dua hal yang terkait dengan kurangnya penggunaan hak tersebut, yaitu:

Pertama, untuk terlibat dalam sebuah kegiatan yang mewujudkan hak-hak DPR biasanya mengandung

resiko sangat besar bagi anggota, karena hal itu akan berbenturan dengan kepentingan pemerintah. Pengalaman memperlihatkan bahwa sikap yang keras, konfrontatif, dan antagonistik terhadap pemerintah mengandung resiko *direcall* oleh partainya. *Kedua*,

perlunya dukungan dari partai lain mengharuskan terjadinya koalisi, dan koalisi bisa berjalan dengan baik mempersyaratkan adanya kedekatan ideologis (Ghaffar, 2006: 293-294).

Sejak memasuki Era Reformasi telah muncul banyak usulan interpelasi dari DPR. Walaupun di antara banyak usulan interpelasi itu ada yang diterima, ada yang tidak berlanjut, dan ada pula yang ditolak.

Tabel 2. Usul Penggunaan Hak Interpelasi DPR Era Reformasi

Periode	Bulan/Tahun	Materi Interpelasi	Status Usulan
	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
1999-2004	Mei 2002	Bantuan Presiden Megawati untuk pembangunan asrama TNI/Polri	Tidak berlanjut
	Juni 2002	Kunjungan Presiden Megawati ke Timor Leste	Tidak berlanjut
	Juni 2003	Lepasnya Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan	Diterima
	Nov. 2004	Penarikan surat Presiden Megawati Soekarnoputri tentang penggantian Panglima TNI oleh Presiden SBY	Ditolak
	Jan. 2005	SK. Wapres No.1/2004 tentang Pembentukan Timnas Penanganan Bencana Aceh	Tidak berlanjut
	Feb. 2005	Surat Setwapres tentang arahan Wapres agar menteri tidak terlalu menganggap penting Raker dengan DPR	Tidak berlanjut
	Agust.2005	MoU Helsinki antara Pemerintah RI dan Gerakan Aceh Merdeka	Tidak berlanjut
	Sept. 2005	Telekonferensi Presiden dari Amerika Serikat	Tidak berlanjut
2004-2009	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
	Juni 2007	Dukungan pemerintah atas resolusi DK PBB tentang isu nuklir Iran	Diterima
	Juni 2007	Semburan lumpur Lapindo di Sidoarjo	Ditunda
	Des. 2007	Penyelesaian kasus KLBI/BLBI	Diterima
	Juni 2008	Kebijakan antisipatif pemerintah akibat kenaikan harga BBM	Diterima
2009-2014	Juni 2008	Kenaikan harga BBM	Ditolak
	2014	Penghilangan orang secara paksa 1997-1998	Tidak berlanjut
	Nov.2014	Kenaikan harga BBM	Tidak berlanjut
2014-2019	Januari 2015	Batalnya pengangkatan Komjen Budi Gunawan sebagai Kapolri	Tidak berlanjut

Sumber: Syamsuddin Haris, dalam: Wawan Ichwanuddin (Ed.), 2010, 85-86) dipadukan dengan sumber-sumber yang lain.

Menjelang berakhirnya masa jabatan Presiden SBY yaitu tahun 2014 ada rencana DPR untuk mengajukan interpelasi berkenaan dengan diabaikannya Rekomendasi Pansus DPR tentang penghilangan orang secara paksa pada Tahun 1997-1998. Namun akhirnya rencana untuk mengajukan interpelasi itu tidak berlanjut karena tidak mendapatkan dukungan yang cukup dari anggota-anggota DPR.

Dengan memperhatikan data yang disajikan di atas, tampak bahwa di Era Reformasi penggunaan hak interpelasi DPR jauh lebih banyak dibandingkan dengan Era Orde Baru. Banyaknya penggunaan hak interpelasi DPR menunjukkan berkerjanya fungsi pengawasan DPR terhadap Presiden.

PENGGUNAAN HAK ANGKET DPR

1. Prosedur Penggunaan Hak Angket

Pada Era Orde Baru tidak ada undang-undang yang mengatur tentang tata cara atau prosedur penggunaan hak angket oleh DPR. Prosedur penggunaan hak tersebut diatur dalam Tata Tertib DPR. Dalam tata tertib DPR yang dibuat tahun 1983 ditentukan bahwa penggunaan hak angket DPR diusulkan paling sedikit oleh 20 anggota DPR.

Di Era Reformasi, sesuai UU. No. 17 Tahun 2014 sebagaimana telah dua kali dilakukan perubahan dan terakhir dengan UU. No. 2 Tahun 2018, dalam pasal 199 dinyatakan bahwa penggunaan hak angket harus diusulkan paling sedikit 25 orang dan

lebih dari 1 fraksi. Usulan tersebut memuat materi kebijakan dan/atau pelaksanaan undang-undang yang akan diselidiki dan alasan dilakukannya penyelidikan. Usulan dapat menjadi angket DPR apabila disetujui dalam rapat paripurna DPR yang dihadiri lebih dari setengah jumlah anggota DPR dan disetujui lebih dari setengah jumlah anggota yang hadir.

Dalam hal rapat paripurna DPR menyetujui usul angket sebagai hak angket DPR, DPR membentuk panitia khusus yang dinamakan Panitia Angket, yang keanggotaannya terdiri atas semua unsur fraksi yang ada di DPR. Panitia angket dalam melakukan penyelidikan di samping meminta keterangan dari pemerintah juga dapat meminta keterangan saksi, pakar, organisasi profesi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait. Panitia angket melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada rapat paripurna DPR paling lama 60 (enam puluh) hari sejak panitia angket dibentuk.

Apabila rapat paripurna DPR memutuskan bahwa pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, DPR dapat menggunakan hak menyatakan pendapat. Keputusan tersebut disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden paling lama 7 (tujuh) hari sejak keputusan diambil dalam rapat paripurna DPR. Ketika rapat paripurna DPR memutuskan

bahwa pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, usul hak angket tersebut dinyatakan selesai dan materi angket tidak dapat diajukan kembali. Hal itu berarti bahwa usulan angket yang diajukan tidak memiliki dasar yang kuat.

2. Penggunaan Hak Angket DPR

Pada Era Orde Baru di mana DPR didominasi oleh Golkar sebagai kekuatan politik pendukung pemerintah, usul penggunaan hak angket pernah muncul dalam sidang pleno DPR 7 Juli 1980. Sebanyak 20 anggota DPR (14 dari FPDI dan 16 dari FPP) menandatangani usul penggunaan hak angket yang kemudian diserahkan R Santoso Danuseputro (FPDI) dan HM Syarkawie Basri (FPP) kepada Ketua DPR Daryatmo tanggal 5 Juli 1980.

(<http://suaramerdeka.com/v1/index.php.read/cetak/2009/11/23/89214/Nasib-Hak-Angkat-DPR>. Download: 25 Agusntus 2016. Jam: 20.40).

Munculnya usulan angket tersebut dilatarbelakangi oleh ketidakpuasan atas jawaban Presiden

Soeharto berkenaan dengan kasus H. Thahir dan Pertamina yang disampaikan melalui Menteri Sekretaris Negara Soedarmono dalam sidang pleno DPR pada tanggal 21 Juli 1980. Jawaban tersebut disampaikan untuk menanggapi pertanyaan yang diajukan oleh beberapa anggota Fraksi Karya Pembangunan (FKP).

Reaksi yang keras muncul terutama dari kalangan anggota FKP dan Fraksi ABRI. Nasib usulan penggunaan hak angket tersebut mengalami penolakan di sidang pleno DPR. Setelah itu usulan hak angket DPR tidak pernah muncul lagi sampai berakhirnya pemerintahan Orde Baru.

Era Reformasi menampilkan fakta yang sangat berbeda. Selama Era Reformasi tidak kurang dari 14 kali penggunaan hak angket DPR, walaupun tidak semua usulan hak angket itu diterima. Ada angket yang ditolak, dan ada juga angket yang tidak berlanjut. Hasil penelusuran penulis dari beberapa sumber menunjukkan angket tentang materi apa saja yang pernah diusulkan dan bagaimana kelanjutan dari usulan angket tersebut.

Tabel 3. Usul Hak Angket DPR Masa Reformasi

Periode	Bulan/Tahun	Materi Angket	Status Usulan
1999-2004	Agustus 2000	Dana Yanatera Bulog dan Sultan Brunei (Buloggate dan Bruneigate)	Diterima
	Agustus 2000	Dana non-budgeter Bulog (Akbar Tanjung)	Ditolak
	Januari 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-	Januari 2006	Kredit macet Bank Mandiri	Tidak Berlanjut

Periode	Bulan/Tahun	Materi Angket	Status Usulan
2009-	Januari 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
	Desember 2009	Skandal Bank Century	Diterima
2009-2014	-	-	-
2014-2019	Maret 2015	Kebijakan Kemenkumham Yasonna Laoly terkait kemelut di Golkar dan PPP	Tidak berlanjut

Sumber: Syamsuddin Haris (2010) dipadukan dengan sumber-sumber lain.

Dari data pengajuan usulan angket sebagaimana di atas dapat dinyatakan bahwa di Era Reformasi penggunaan hak angket oleh DPR dalam rangka pengawasan terhadap kebijakan pemerintah jauh lebih banyak dibandingkan dengan Era Orde Baru. Walaupun usulan penggunaan hak angket tersebut hanya sebagian kecil yang diterima dan menjadi angket DPR, sedangkan sebagian besar lainnya ditolak atau tidak berlanjut. Banyaknya usulan penggunaan hak angket DPR menunjukkan berkerjanya fungsi pengawasan DPR terhadap Presiden.

PENGGUNAAN HAK MENYATAKAN PENDAPAT DPR

1. Prosedur Penggunaan Hak Menyatakan Pendapat

Pada Era Orde Baru cara atau prosedur penggunaan menyatakan pendapat tidak diatur dengan undang-undang, namun diatur dalam Tata Tertib DPR. Dalam tata tertib DPR yang dibuat tahun 1983 ditentukan

bahwa penggunaan hak menyatakan pendapat DPR diusulkan paling sedikit oleh 20 anggota DPR yang terdiri lebih dari satu fraksi.

Di Era Reformasi, prosedur penggunaan hak menyatakan pendapat diatur dalam UU. No. 27 Tahun 2009 dan UU. No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, dan DPRD. Menurut undang-undang yang sekarang berlaku yaitu UU. No. 17 Tahun 2014 (Pasal 199) penggunaan hak menyatakan pendapat harus diusulkan paling sedikit 25 orang dan lebih dari 1 fraksi. Usulan tersebut memuat materi dan alasan pengajuan usul menyatakan pendapat, materi hasil pelaksanaan hak interpelasi atau hak angket, materi dan bukti yang sah atas dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta materi dan bukti yang sah tentang dugaan tidak terpenuhinya lagi syarat untuk menjadi Presiden dan/atau Wakil Presiden. Usulan dapat menjadi pernyataan pendapat DPR apabila disetujui dalam rapat paripurna DPR yang dihadiri

paling sedikit 2/3 dari seluruh anggota DPR, dan keputusan diambil dengan persetujuan paling sedikit 2/3 dari jumlah anggota yang hadir. Usul hak menyatakan pendapat disampaikan oleh pengusul kepada Pimpinan DPR.

Dalam hal DPR menerima usul hak menyatakan pendapat sebagai hak angket DPR, DPR membentuk panitia khusus yang terdiri atas semua unsur fraksi yang ada di DPR. Panitia khusus hak menyatakan pendapat melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada rapat paripurna DPR paling lama 60 (enam puluh) hari sejak panitia dibentuk. Apabila rapat DPR memutuskan menerima laporan panitia khusus, DPR menyatakan pendapatnya kepada Pemerintah. Sedangkan apabila DPR menolak laporan panitia khusus, hak menyatakan pendapat tersebut dinyatakan selesai dan tidak dapat diajukan kembali.

Dalam hal rapat paripurna DPR memutuskan menerima laporan panitia khusus yang menyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, ataupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, DPR menyampaikan keputusan tentang hak menyatakan

pendapat kepada Mahkamah Konstitusi untuk mendapatkan putusan.

2. Penggunaan Hak Menyatakan Pendapat DPR

Pada Era Orde Baru hak menyatakan pendapat DPR lebih banyak digunakan pada saat-saat awal dari masa tersebut ketika lembaga DPR yang bertugas adalah DPR-GR (Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong) yang merupakan DPR transisi dari Era Orde Lama ke Era Orde Baru, dan setelah itu tidak pernah digunakan sama sekali.

Dari data yang berhasil dihimpun penulis, pernyataan pendapat yang pernah muncul pada masa awal Orde Baru antara lain adalah Pernyataan Pendapat DPR-RI tentang Penyelamatan dan Pengembangan Industri Dalam Negeri (Rapat Pleno DPR 23 September 1972), Pernyataan Pendapat DPR-RI berkenaan Peristiwa tanggal 15 Januari 1974 (Rapat Pleno DPR 21 Januari 1974), Pernyataan Pendapat tentang Proses Dekolonisasi Timor Portugis (Rapat Pleno DPR 27 September 1975), serta Pernyataan Pendapat DPR-RI tentang Masalah Timor Portugis (Rapat Pleno DPR 6 Desember 1975). (<http://www.library.ohiou.edu/indopubs/2000/06/06/0045.html>. Download: 28 Desember 2016 Jam: 20.50)

Tabel 4. Penggunaan Hak Menyatakan Pendapat DPR Masa Orde Baru

Hak DPR	Periode	Diajukan	Disetujui	Ditolak/ Dibekukan
Menyatakan	1966-1971	31	20	11
	1971-1977	7	7	-
	1977-1982	-	-	-

Hak DPR	Periode	Diajukan	Disetujui	Ditolak/ Dibekukan
Pendapat	1982-1987	-	-	-
	1987-1992	-	-	-
	1992-1997	-	-	-

Sumber: Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (1993) dipadukan dengan sumber-sumber lain.

Memasuki Era Reformasi hak menyatakan pendapat ini tidak pernah digunakan oleh DPR. Tidak digunakannya hak menyatakan pendapat DPR dapat dimaknai bahwa selama Era Reformasi sejauh ini tidak ada kebijakan pemerintah atau kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional sedemikian rupa yang oleh DPR dirasa perlu untuk ditanggapi dengan menggunakan hak menyatakan pendapat. Di samping itu juga tidak adanya hasil interpelelasi atau angket yang perlu ditindaklanjuti dengan pernyataan pendapat; serta tidak adanya dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah 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.

Dengan memperhatikan penggunaan hak-hak pengawasan sebagaimana diuraikan di atas dapat dinyatakan bahwa fungsi pengawasan DPR di era Orde Baru hampir tidak berjalan. Hubungan kekuasaan antara Presiden dan DPR didesain sedemikian rupa sehingga kedudukan DPR dan bahkan lembaga-lembaga lainnya tak

lebih dari sub-ordinasi Presiden. (Haris, 2014: 53).

Pelaksanaan fungsi pengawasan DPR terhadap Presiden tampak sangat berbeda sejak memasuki Era Reformasi. Hal itu dimulai dari terjadinya *impeachment* terhadap Presiden Abdurrahman Wahid oleh koalisi politik pasca pemilu 1999 yang semula mengusungnya menjadi calon presiden dalam proses pemilihan di MPR. Kenyataan semacam itu merupakan suatu hal sulit dibayangkan terjadinya pada Era Orde Baru ketika kehidupan politik telah di-*setting* sedemikian rupa sehingga Presiden Soeharto menjadi figur sentral dengan posisi yang sangat kuat dan tidak tergoyahkan oleh lembaga-lembaga negara lainnya, bahkan oleh MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang secara yuridis konstitusional berwenang mengangkat dan memberhentikan Presiden.

Fungsi pengawasan yang melekat pada DPR semestinya diarahkan untuk mengontrol tindakan pemerintah agar tindakan tersebut benar-benar dimaksudkan melayani kepentingan masyarakat dan tidak mengarah pada tindakan sewenang-wenang yang bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku. Namun dalam kenyataan di balik pengawasan

yang dilakukan oleh DPR terdapat motif-motif lain di luar apa yang seharusnya. Berkenaan dengan itu ada pandangan yang menyatakan bahwa fenomena DPR hasil pemilu 2004 dan 2009 memperlihatkan upaya sebagian partai politik memanfaatkan hak interpelasi dan hak angket bukan hanya untuk mempertanyakan berbagai kebijakan pemerintah yang dianggap menyimpang, tetapi juga cenderung dilakukan dalam rangka memojokkan dan mempermalukan Presiden. (Haris dalam: Ichwanuddi dan Haris (Ed.), 2014: 250). Di samping itu para politisi parpol di DPR cenderung menggunakan momentum penggunaan hak interpelasi dan angket sebagai “panggung politik” dengan aneka motif dan kepentingan politik pribadi para anggota dan tiap-tiap parpol. (Haris dalam: Ichwanuddi dan Haris (Ed.), 2014: 250, 257).

Fungsi pengawasan yang dapat dilakukan oleh DPR sebenarnya bukan hanya melalui penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, melainkan juga melalui berbagai kegiatan yang dilakukan oleh Dewan seperti kegiatan rapat kerja, rapat dengar pendapat bersama pemerintah, dan rapat dengar pendapat umum. Fungsi pengawasan DPR juga dilaksanakan dengan melakukan kunjungan kerja (kunker), dengan pembentukan Tim Khusus, dan sebagainya. Dalam rangka fungsi pengawasan ini, DPR menindak-lanjuti berbagai pengaduan yang datang dari masyarakat.

SIMPULAN

Dari uraian yang disampaikan di atas dapat disimpulkan terdapatnya perbedaan yang mencolok dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPR di Era Reformasi dibandingkan dengan Era Orde Baru. Apabila di Era Orde Baru DPR lebih banyak menerima begitu saja kebijakan yang diambil oleh pemerintah, di Era Reformasi hampir setiap kebijakan pemerintah tidak lepas dari sorotan DPR. Fungsi pengawasan DPR di Era Reformasi dilaksanakan lebih intensif, yang secara formal diwujudkan dalam bentuk usulan penggunaan hak interpelasi dan hak angket DPR. Penggunaan hak interpelasi dan hak angket pada Era Reformasi frekuensinya jauh lebih banyak dibandingkan dengan Era Orde Baru. Walaupun penggunaan hak-hak tersebut kadang-kadang hanya didasarkan pada kepentingan politik sesaat dari sekelompok anggota DPR. Oleh karena itu banyak diantara usulan hak interpelasi dan hak angket yang tidak mendapat persetujuan dari sidang paripurna DPR. Bahkan ada pula interpelasi dan angket yang diajukan kepada pemerintah pada akhirnya juga tidak ada tindak lanjut yang jelas.

DAFTAR RUJUKAN

- Budiardjo, Miriam dan Ambong, Ibrahim. 1993. *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Gaffar, Afan. 2006. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Haris, Syamsuddin. 2014. *Praktik Parlementer Demokrasi*

- Presidensial Indonesia*. Yogyakarta: CV. Andi Offset.
- Ichwanuddin, Wawan (Ed.) *Evaluasi Kinerja DPR Periode 2004-2009*. Laporan Penelitian P2P LIPI, 2010.
- Ichwanuddin, Wawan dan Haris, Syamsuddin (Ed.). 2014. *Pengawasan DPR Era Reformasi: Realitas Penggunaan Hak Interpelasi, Angket, dan Menyatakan Pendapat*. Jakarta: LIPI Press.
- Mahfud MD, Moh. 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, halaman 155-156.
- Sanit, Arbi. 1997, *Partai, Pemilu, dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Soemantri, Sri M. 2014. *Hukum Tata Negara Indonesia: Pemikiran dan Pandangan*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Subekti, Valina Singka. 2015. *Dinamika Konsolidasi Demokrasi: Dari Ide Pembaruan Sistem Politik hingga ke Praktek Pemerintahan Demokratis*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia
- Jurnal RECHTSVINDING* Volume 1 Nomor 3 Desember 2012, halaman 419-435.
- <https://ww.library.ohiou.edu/indopubs/2000/06/06/0045.html>. Download: 28 Desember 2016 Jam: 20.50)
- <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0006/07/NASIONAL/danc.htm>. Download: 28 Agustus 2016 Jam: 20.50).
- (<http://suaramerdeka.com/v1/index.php.read/cetak/2009/11/23/89214/Nasib-Hak-Angkat-DPR>. Download: 25 Agustus 2016. Jam: 20.40).