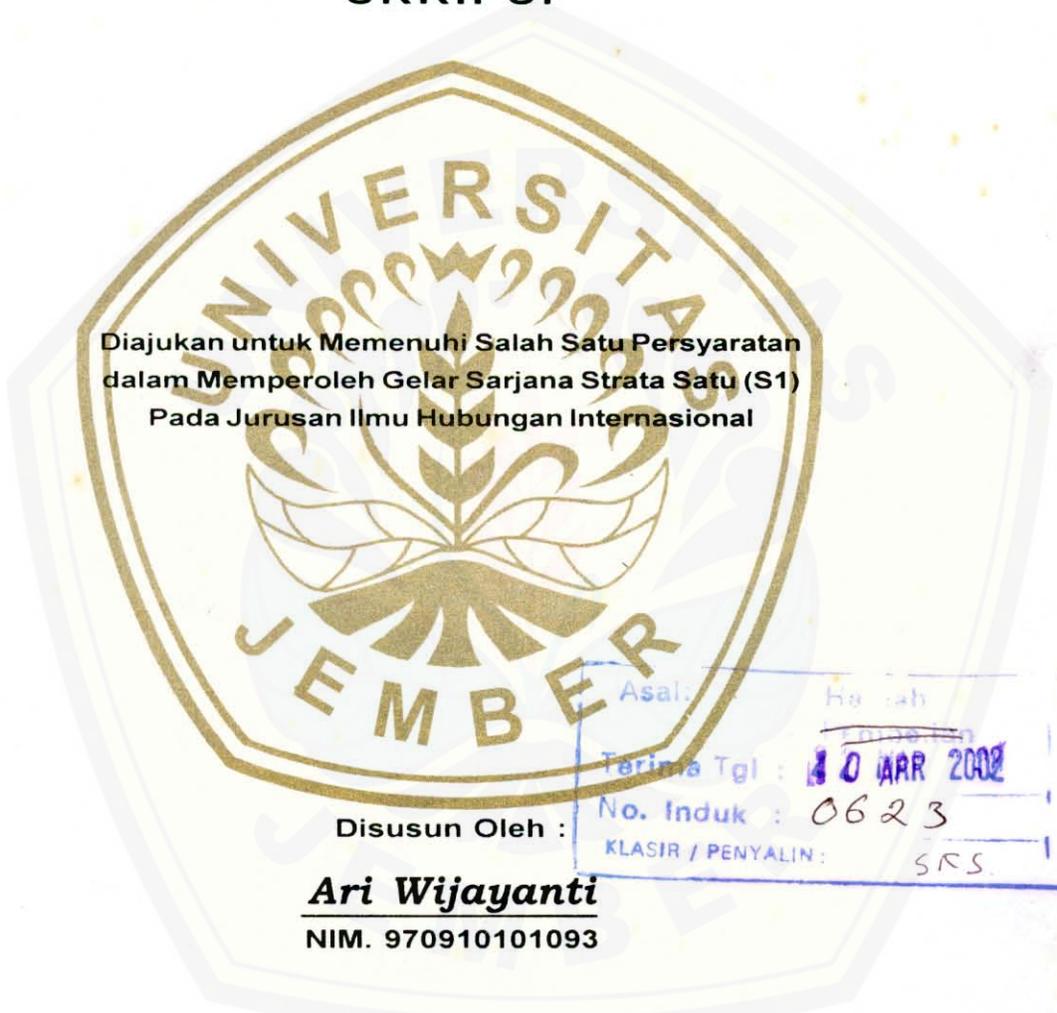


**DINAMIKA OPOSISI PADA MASA PEMERINTAHAN  
PRESIDEN ABDURRAHMAN WAHID**



**SKRIPSI**

Diajukan untuk Memenuhi Salah Satu Persyaratan  
dalam Memperoleh Gelar Sarjana Strata Satu (S1)  
Pada Jurusan Ilmu Hubungan Internasional



Asal:	Hal. / Bab	Klass
Terima Tgl : 10 MAREK 2002		351.003
No. Induk : 0623		wij
KLASIR / PENYALIN:	SRS	d

Disusun Oleh :

**Ari Wijayanti**

NIM. 970910101093

Pembimbing I :  
**Drs. Umaid Radi, MA**  
NIP. 130 239 058

Pembimbing II :  
**Drs. A. Habibullah, MSi**  
NIP. 131 953 242

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS JEMBER  
2002**

**PERNYATAAN**

Saya menyatakan bahwa skripsi ini adalah hasil karya asli saya dan semua bahan yang digunakan berasal dari sumber yang sah dan diketahui.

Penulis,



Ari Wijayanti  
970910101093



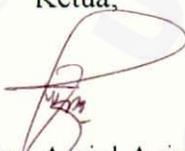
**PENGESAHAN**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Penguji Skripsi untuk memenuhi salah satu persyaratan dalam memperoleh gelar Sarjana Strata Satu (S1) pada Jurusan Ilmu Hubungan Internasional.

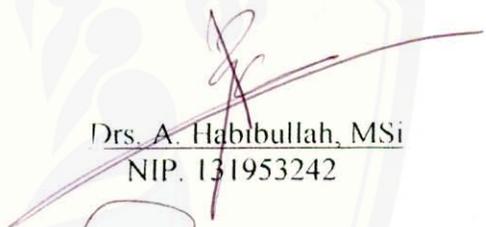
Hari : Sabtu  
Tanggal : 16 Februari 2002  
Jam : 10.00 WIB

Panitia Penguji:

Ketua,

  
Drs. Asrial Aziz  
NIP. 130355413

Sekretaris,

  
Drs. A. Habibullah, MSi  
NIP. 131953242

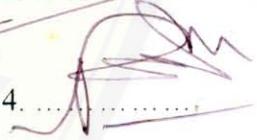
Anggota:

1. Drs. Asrial Aziz
2. Drs. Umaid Radi. MA
3. Drs. A. Habibullah, MSi
4. Drs. Nuruddin M. Yasin

  
1. ....

  
2. ....

  
3. ....

  
4. ....

Mengetahui,

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Jember

Dekan,



  
Drs. H. Moch. Toerki  
NIP. 130524832

## MOTTO

Hak, sebagaimana yang terjadi, hanyalah merupakan persoalan di antara mereka yang memiliki kekuasaan seimbang, sementara yang kuat melakukan apa yang dapat mereka lakukan dan yang lemah menderita tanpa bisa berbuat apa-apa. ♦

Di atas segalanya, saya kemukakan kecenderungan umum di kalangan umat manusia yakni keinginan abadi dan tak henti-hentinya akan kekuatan demi kekuatan yang hanya berakhir pada saat kematian. ♦♦

---

♦ Thucydides, dalam Charles F. Andrain, *Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial*, Yogyakarta, Tiara Wacana Yogya, 1992, hal. 393.

♦♦ Thomas Hobbes, dalam *Ibid*, hal. 127.

**PERSEMBAHAN**

*Ayu persembahkan untuk:*

*Ibu*

*Bapak*

*Mbak Hen*

*Mbak Bei*

*Ma Gus*

*&*

*Kang Mas*



## KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan rahmat-Nya sehingga skripsi tentang Dinamika Oposisi pada Masa Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid ini dapat terselesaikan.

Tulisan ilmiah yang memuat dinamika oposisi parlemen terhadap pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid ini disusun selama sepuluh bulan untuk memenuhi salah satu persyaratan dalam memperoleh gelar Sarjana Strata Satu (S1) pada Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Tidak lupa penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Drs. Umaidi Radi, MA selaku dosen pembimbing I yang telah banyak bersabar dan meluangkan waktu untuk membimbing penulis.
2. Drs. A. Habibullah, MSi selaku dosen pembimbing II yang telah memberikan banyak masukan yang sangat berharga bagi penulis.
3. Drs. Sjoekron Sjah, SU selaku Ketua Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
4. Drs. H. Moch. Toerki selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
5. Drs. H. Nuruddin M. Yasin selaku dosen wali yang selalu mengingatkan penulis untuk tetap bersabar dalam menghadapi segala ujian hidup.
6. Drs. Asrial Aziz yang selalu memberikan dorongan moral bagi penulis untuk terus menambah wawasan pengetahuan tanpa diiringi rasa sombong.
7. Drs. A. Ganefo, MSi selaku dosen pembimbing seminar yang banyak mentransfer ilmunya kepada penulis.
8. Mas Idhut, Mas Ranang, dan Mbak Indah, terima kasih atas perhatian dan kasih sayangnya.

9. Tiga putri kecilku; Vani, Anggi, dan Diva, kelucuan kalian membuat tante tetap bersemangat untuk menyelesaikan semua tugas yang menghadang.
10. Pak Wito sekeluarga, doa restunya tetap ananda harapkan sampai akhir masa.
11. Keluarga Halmahera I/5 tempat berlindung yang sangat indah dan nyaman. Nak-nakanak cepet besar dan jangan nakal ya!
12. Mas Rudy & Mbak Yayuk *plus* Willy, tempat curhat dan pengurang *stress*.
13. Wisma Gita, rumah berkarya dan bercanda bagi penulis.
14. Sahabat-sahabat tempat berbagi suka maupun duka; O'onk, Meme, Suep, Male, Bi'Prik, Think-Dio, Ning, Su Dit *plus* Abang dan Mas, serta Ir-Antok.
15. Teman-teman tempat bertukar pikiran; Mbak Ani (psykholo<sup>g</sup>-ku), *The Man-Beruang Kutub*, terima kasih telah berbagi tempat hibernasi dengan kelompok *The Bears* (Beruang Madu dan Beruang *Teddy*). *Keep our friendship*.
16. Seluruh warga Hubungan Internasional angkatan 1997.
17. Segenap Civitas Akademika Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
18. Serta semua pihak yang telah banyak turut serta membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini. Tanpa bantuan Anda semuanya skripsi ini tidak akan pernah jadi.

Penulis benar-benar menyadari bahwa skripsi ini masih banyak kekurangannya sehingga kritik maupun saran dari pembaca akan selalu penulis nantikan. Akhirnya semoga skripsi ini bermanfaat bagi kita semua.

Jember, 16 Februari 2002

Ari Wijayanti

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN MOTTO.....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR TABEL.....	x
DAFTAR LAMPIRAN.....	xi
<b>I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Ruang Lingkup.....	6
1.2.1 Batasan Waktu.....	6
1.2.2 Batasan Materi.....	6
1.3 Rumusan Permasalahan.....	7
1.4 Konsep dan Landasan Teori.....	7
1.5 Hipotesis.....	22
1.6 Metode Penelitian.....	22
1.6.1 Metode Pengumpulan Data.....	22
1.6.2 Metode Analisis Data.....	23
1.7 Pendekatan.....	24
<b>II PETA POLITIK INDONESIA MASA REFORMASI.....</b>	<b>25</b>
2.1 Reposisi Peran Militer.....	25
2.1.1 Militer Kembali ke Barak.....	26
2.1.2 Pemisahan Institusi TNI-Polri.....	29
2.2 Penguatan Peran Masyarakat Sipil.....	30
2.2.1 Kebebasan Ekspresi.....	30
2.2.2 Departenalisasi Kekuasaan.....	32
<b>III OPOSISI DI INDONESIA MASA REFORMASI.....</b>	<b>37</b>
3.1 Oposisi di Indonesia.....	37
3.1.1 Oposan.....	37
3.1.2 Fungsi Oposisi.....	41
3.1.3 Faktor yang Mempengaruhi Peranan Oposisi.....	45
3.2 Perbedaan antara Oposisi Masa Habibie dengan Oposisi Masa Gus Dur.....	48
3.2.1 Oposisi Masa Habibie.....	48

3.2.2 Oposisi Masa Gus Dur .....	49
IV DINAMIKA FUNGSI OPOSISI DPR MASA PEMERINTAHAN PRESIDEN ABDURRAHMAN WAHID .....	54
4.1 Faktor yang Melemahkan Fungsi Oposisi DPR.....	55
4.1.1 Gus Dur adalah Presiden yang Memiliki Legitimasi .....	55
4.1.2 Komposisi Kabinet Gus Dur .....	58
4.2 Faktor yang Memperkuat Fungsi Oposisi DPR.....	60
4.2.1 Transisi Menuju Demokrasi.....	61
4.2.2 Penggantian Menteri yang terlalu Sering.....	64
4.2.3 Dugaan Penyelewengan Dana Yayasan Dana Kesejahteraan Karyawan (Yanatera) Badan Urusan Logistik (Bulog) dan Dana Bantuan Sultan Brunai Darussalam.....	66
V KESIMPULAN .....	71
DAFTAR PUSTAKA.....	73
LAMPIRAN-LAMPIRAN .....	76

**DAFTAR TABEL**

Tabel	Halaman
1. Proporsi Anggota ABRI dalam Kabinet Pembangunan (1968-1993).....	27
2. Media Cetak yang Dibreidel selama Orde Baru .....	31
3. 10 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.....	39
4. Proporsi Kabinet Presiden Abdurrahman Wahid.....	60
5. Daftar Menteri yang Diganti dan Penggantinya Pada Masa Gus Dur ....	64



**DAFTAR LAMPIRAN**

Lampiran	Halaman
1. Komposisi Kabinet Presiden Abdurrahman Wahid (Sebelum Mengalami Perombakan).....	77
2. Daftar Nomor Urut Partai Peserta Pemilihan Umum 1999.....	82
3. Hasil Penghitungan Kursi DPR Hasil Pemilu 1999.....	83
4. Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua UUD 1945.....	84





## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Terpilihnya K.H. Abdurrahman Wahid atau Gus Dur sebagai Presiden keempat Indonesia pada 20 Oktober 1999 tidak lepas dari dukungan Poros Tengah yaitu gabungan Fraksi Reformasi<sup>1</sup>, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP), Fraksi Kebangkitan Bangsa (FKB), dan Fraksi Partai Bulan Bintang (FPBB), juga sebagian anggota Fraksi Partai Golongan Karya (F Golkar).<sup>2</sup> Pada pemilihan presiden itu Gus Dur mengungguli Megawati dalam perolehan suara setelah salah satu calon presiden, Yusril Ihza Mahendra (Ketua Umum Partai Bulan Bintang) mengundurkan diri. Sehari setelah pemilihan presiden itu, Megawati Soekarnoputri akhirnya terpilih sebagai Wakil Presiden Republik Indonesia.

Kemenangan Gus Dur dan Megawati disambut gembira oleh berbagai kalangan masyarakat, karena keduanya dianggap sebagai orang-orang reformis dan bukan dari kelompok *status quo* (kelompok yang tidak menginginkan perubahan politik karena situasi politik yang lama sudah dianggap mapan), simbol dari manifestasi kesatuan dan persatuan bangsa, serta *legitimate*.<sup>3</sup> Namun meskipun pasangan Gus Dur dengan Megawati dinilai cukup memuaskan masyarakat Indonesia, mereka tetap harus ditopang oleh kabinet yang kuat yang terdiri dari orang-orang yang benar-benar profesional di bidangnya.

---

<sup>1</sup> Fraksi Reformasi terdiri dari Partai Amanat Nasional (PAN) dan Partai Keadilan (PK). Kompas, Selisih 26 Suara dengan Matori Amien Ketua MPR, 4 Oktober 1999, dalam *Dokumentasi Kliping tentang Peta Politik di Indonesia*, Jakarta, CSIS, XI (19) 1999, hal. 14.

<sup>2</sup> Dari 691 anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang menggunakan hak pilihnya Gus Dur meraih dukungan 373 suara, Megawati 313 suara. Lima suara menyatakan abstain. Kompas, Presiden Harapkan Bimbingan MPR, 21 Oktober 1999, dalam *Dokumentasi Kliping tentang Peta Politik di Indonesia*, Jakarta, CSIS, XI (20) 1999, hal. 20.

<sup>3</sup> Legitimasi (atau keabsahan) adalah bukti bahwa seseorang berwenang untuk menjalankan suatu kekuasaan) yang relatif kokoh itu dimiliki karena mereka dipilih melalui prosedur demokratis di MPR, pemerintahan ini didukung oleh kekuatan-kekuatan politik yang terseleksi melalui pemilu 1999 yang jauh lebih demokratis dibandingkan pemilu-pemilu Orde Baru. Eep Saefulloh Fatah, *Memuntaskan Perubahan I*, Bandung, Mizan, 2000, hal. 411.

Pada tanggal 26 Oktober 1999 di Istana Merdeka, Presiden K.H. Abdurrahman Wahid mengumumkan anggota Kabinet Persatuan Nasional periode 1999-2004 yang terdiri dari 35 orang.<sup>4</sup> Kabinet itu dibentuk melalui kompromi-kompromi dan pertukaran pendapat di antara berbagai pihak. Hal baru yang muncul dari susunan kabinet itu adalah tidak adanya Menteri Penerangan, dan muncul juga posisi dua departemen baru seperti Menteri Hukum dan Perundang-undangan, Menteri Eksplorasi Laut, Menteri Negara Otonomi Daerah, Menteri Masalah-masalah Kemasyarakatan. Selain itu untuk pertama kalinya jabatan Menteri Pertahanan diserahkan kepada sipil, yang ada dalam kabinet ini dipegang Juwono Sudarsono.<sup>5</sup>

Pengumuman susunan Kabinet Persatuan Nasional itu disambut dengan reaksi yang beragam. Di satu sisi, banyak kalangan yang berbesar hati, karena mencerminkan pluralitas, sehingga layak diharapkan untuk menjaga kerukunan politik-setidaknya dalam jangka pendek. Namun di sisi lain, sebagian kalangan menilai kabinet ini mencerminkan niat kompromistis daripada niat efisiensi. Ini merupakan konsekwensi dari dukungan fraksi-fraksi terhadap pencalonan Presiden dan Wakil Presiden dalam Sidang Umum MPR tanggal 1 sampai 21 Oktober 1999.<sup>6</sup> Walaupun demikian presiden telah menegaskan bahwa kabinet itu tidak akan di *reshuffle* (perombakan kabinet) karena kabinet tersebut dipilih melalui pertimbangan-pertimbangan yang matang.<sup>7</sup> Padahal kabinet yang mengakomodasi semua kekuatan politik akan mengakibatkan Pemerintah berjalan tanpa kontrol. Ini berarti oposisi di Indonesia akan melemah. Seharusnya sistem politik yang ada terbagi di dalam dua kekuatan, yaitu Pemerintah dan oposisi yang kuat untuk menciptakan *check and balances*.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Kompas, Inilah Kabinet Persatuan Nasional, 27 Oktober 1999, dalam *Op.cit.*, hal. 41.

<sup>5</sup> Lihat pada lampiran 1.

<sup>6</sup> Kompas, Dimulai Gerilya Politik Lemahkan Calon Presiden, 2 Oktober 1999, dalam *Dokumentasi Kliping tentang Peta Politik di Indonesia*, Jakarta, CSIS, XI (19) 1999, hal. 10.

<sup>7</sup> Kompas, Presiden Abdurrahman Wahid: Tidak Ada Perombakan Kabinet, 29 Oktober 1999, dalam *Dokumentasi Kliping tentang Peta Politik di Indonesia*, Jakarta, CSIS, XI (21) 1999, hal. 1.

<sup>8</sup> Zaenuddin, *Prospek Gerakan Oposisi dalam Era Pemerintahan Gus Dur-Megawati*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2001, hal. 2.

Menurut Arbi Sanit, banyaknya kalangan partai politik yang seharusnya bermain di luar eksekutif sebagai pengontrol tetapi pada kenyataannya malah masuk di dalamnya, dapat mengancam proses demokrasi, padahal salah satu agenda terpenting dari reformasi adalah demokratisasi yang jaminan penting dari sebuah proses demokrasi adalah keberadaan oposisi.<sup>9</sup> Dengan demikian meskipun fraksi-fraksi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memproklamasikan diri sebagai oposisi fungsional yang artinya mereka bisa menjadi oposisi terhadap kebijaksanaan-kebijaksanaan tertentu dari Pemerintah tetapi hal itu sulit dilakukan karena empat kekuatan besar yang terdapat dalam sidang umum MPR 1-21 Oktober 1999, yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Poros Tengah<sup>10</sup>, Partai Golkar, dan Tentara Nasional Indonesia/Polisi Republik Indonesia (TNI/Polri) telah terakomodasi dalam kabinet. Keadaan tersebut sedikit demi sedikit mendorong Partai Golkar untuk menjadi pelopor sebagai oposisi.<sup>11</sup> Tetapi pada dasarnya sangat sulit bagi Partai Golkar untuk menjadi kekuatan oposisi yang sebenarnya karena Partai Golkar telah memberikan dukungan dengan memberikan suara kepada presiden, wakil presiden, dan ketua MPR yang terpilih saat ini. Meskipun demikian kritik kepada presiden dilontarkan juga oleh Partai Golongan Karya melalui ketua umumnya, Akbar Tandjung yang menyatakan bahwa kinerja Presiden Abdurrahman sangat lambat meskipun sudah dilalui dua bulan lebih. Selain itu Gus Dur terlalu sering

---

<sup>9</sup> Republika, Tanpa Oposisi Sulit Adakan Pengawasan, 1 November 1999, *Op.cit*, hal. 5.

<sup>10</sup> Poros Tengah digagas oleh PAN, PPP, dan partai-partai Islam lainnya-serta Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang kehadirannya dimaksudkan untuk menetralkan "perseteruan" yang semakin meruncing antara pendukung pencalonan Megawati dan Habibie sebagai presiden, untuk mencegah kekerasan, dan merupakan poros reformasi. Kompas, Gus Dur Bersedia Dicalonkan Jadi Presiden, 8 Agustus 1999, dalam *Dokumentasi Kliping tentang Peta Politik di Indonesia*, Jakarta, CSIS, XI (15) 1999, hal. 46. Jika Poros Tengah tidak memiliki calon presiden maka posisi Poros Tengah sebagai penyeimbang tetap stabil sehingga dapat ditarik ke kanan atau ke kiri tergantung negosiasi PDIP atau Partai Golkar, jika tidak, akan menjadi kekuatan tersendiri. Jadi dengan mencalonkan Gus Dur, Poros Tengah bukan hanya kekuatan alternatif tetapi sekaligus sebagai wujud *middle way politics*. Kompas, Gus Dur Perkuat Posisi Poros Tengah, 9 Agustus 1999, dalam *Ibid*, hal. 47.

<sup>11</sup> Dengan masuknya tokoh-tokoh reformasi dalam kabinet, praktis tidak ada lagi oposisi. Seharusnya kini giliran Golkar untuk memelopori sikap oposisi seperti yang dilakukan para aktivis prodemokrasi semacam Amien Rais terhadap Pemerintahan Habibie pada masa transisi dulu.

mengeluarkan pernyataan-pernyataan yang tidak taat azas atau isu-isu belaka.<sup>12</sup> Sebuah permulaan yang cukup bagus bagi Golkar untuk menunjukkan diri sebagai calon oposan Pemerintahan Gus Dur, setidaknya Golkar memiliki sumber daya manusia yang berpotensi untuk itu.

Diakui bahwa pada awal masa Pemerintahan Gus Dur tindakan oposisi dari dalam parlemen dalam kondisi yang lemah, namun setelah tiba-tiba Presiden Gus Dur mengumumkan penggantian Menteri Negara Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dan Pengentasan Kemiskinan (Menko Kesra & Taskin) dari Hamzah Haz (orang PPP) ke Prof. Dr. Basri Hasanuddin (bukan orang PPP), PPP merasa kecewa terhadap Presiden Abdurrahman Wahid. Hal ini disebabkan karena PPP adalah salah satu kekuatan Poros Tengah yang terbesar yang telah mendorong keberhasilan Gus Dur menjadi presiden. Kekecewaan ini meneguhkan tekad PPP sebagai partai oposisi yang dapat menyodorkan kebijaksanaan-kebijaksanaan alternatif untuk mengimbangi kebijaksanaan yang diambil Pemerintah tanpa memandang bahwa salah satu anggotanya yaitu Zarkasih Nur masih duduk di kabinet sebagai Menteri Negara Koperasi Pengusaha Kecil dan Menengah.<sup>13</sup>

Salah satu kritik dari PPP untuk kabinet Gus Dur adalah bahwa kabinet belum mampu sepenuhnya mengatasi masalah perekonomian, bahkan kebijaksanaan integral dan terpadu kepada penyelesaian masalah itu juga belum tampak jelas.<sup>14</sup> Ini disebabkan konsentrasi presiden yang terbagi pada upaya memperbaiki manajemen pemerintahan negara dan manajemen pembangunan nasional demi lajunya pembangunan. Padahal dalam rangka pemulihan ekonomi nasional, menurut Partai

---

<sup>12</sup> Republika, Akbar: Sikap Kritis Bukan untuk Jatuhkan Presiden, 12 Januari 2000, dalam *Dokumentasi Kliping tentang Peta Politik di Indonesia*, Jakarta, CSIS, XII (1) 2000, hal. 16. Contoh pernyataan-pernyataan itu antara lain; Tiga menteri kabinet diduga terlibat korupsi kolusi nepotisme (KKN); Sepuluh persen Jenderal TNI tidak loyal; Ada skenario besar untuk menjatuhkan presiden; Pencabutan Tap MPRS No. XXV/1966 tentang larangan ajaran Marxisme dan Leninisme.

<sup>13</sup> Kompas, Hamzah Haz Tangkis Gus Dur, 2 Desember 1999, dalam *Dokumentasi Kliping tentang Peta Politik di Indonesia*, Jakarta, CSIS, XI (23) 1999, hal. 33.

<sup>14</sup> Kompas, PPP: Kabinet Belum Optimal, 3 Januari 2000, dalam *Op.cit*, hal. 36.

Persatuan Pembangunan, Pemerintah harus segera menggariskan rencana strategi dan program aksi yang jelas dan terarah yang didukung kebijaksanaan terpadu.

Kritik juga datang dari Poros Tengah terhadap Pemerintahan Gus Dur yang dianggap tidak mampu menangani kasus Maluku tentang perebutan wilayah agama yang menimbulkan pertikaian massa.<sup>15</sup> Namun di lain pihak aspirasi PAN yang bertujuan oposisi akan sedikit tersumbat mengingat PAN adalah salah satu aliansi partai Islam pendukung Gus Dur. Berarti konsistensi PAN sebagai pendukung presiden juga harus tetap dijaga.

Sementara itu Partai Uni Demokrasi Indonesia (PUDI) melalui Ketuanya, Sri Bintang Pamungkas juga melontarkan beberapa kritik kepada Presiden Gus Dur yang dianggap belum mampu menciptakan tatanan pemerintahan yang baik, karena tidak ada suara kritis dari kelompok oposisi yang bertugas sebagai pengontrol pemerintah.<sup>16</sup> Menteri-menteri yang diangkat dengan cara-cara kompromistis membuat para menteri kehilangan kekritisannya, misalnya Kwik Kian Gie yang dulunya keras sekali terhadap IMF, setelah menjabat Menteri (Menteri Negara Koordinator Bidang Ekonomi dan Keuangan) suaranya tidak terdengar lagi. Selain itu ternyata Gus Dur juga berusaha mengamankan posisinya melalui cara mengangkat tokoh-tokoh kritis seperti Rizal Ramli (Kepala Badan Urusan Logistik).

Beberapa saat pemerintahan Gus Dur memang dianggap telah melemahkan oposisi melalui kabinet kompromisnya, tetapi sedikit demi sedikit kegiatan para oposan mulai tampak menguat. Banyak tokoh-tokoh partai politik yang mengatasnamakan partai politik yang dipimpinnya atau atas namanya sendiri berani mengkritik pemerintah, bahkan akhirnya muncul partai politik yang menyatakan

---

<sup>15</sup> Media Indonesia, PKB Tolak Gagasan Satu Partai Islam Pemerintah Perlu Dikoreksi, 12 Januari 2000, dalam *Ibid*, hal. 38.

<sup>16</sup> Rakyat Merdeka, Bintang: Gus Dur Bunuh Proses Demokrasi, 27 Maret 2000, dalam *Dokumentasi Kliping tentang Peta Politik di Indonesia*, Jakarta, CSIS, XII (6) 2000, hal. 6.

dirinya sebagai partai oposisi.<sup>17</sup> Ternyata oposisi saat itu menguat. Hal itu menjadi dasar bagi penulis untuk membuat karya ilmiah dengan judul:

***“Dinamika Oposisi pada Masa Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid”***

## **1.2 Ruang Lingkup**

### **1.2.1 Batasan Waktu**

Sesuai dengan judul yang dipilih penulis, maka pembahasan dalam analisa juga akan menyesuaikan, yaitu dimulai pada saat terpilihnya K.H. Abdurrahman Wahid sebagai Presiden IV Republik Indonesia pada tanggal 20 Oktober 1999 dan diakhiri sampai dengan turunnya Gus Dur pada tanggal 23 Juli 2001.<sup>18</sup>

### **1.2.2 Batasan Materi**

Materi yang dibahas di sini hanyalah faktor-faktor penyebab terjadinya dinamika oposisi pada masa Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur), sedangkan aktor oposisi yang dianalisis adalah DPR yang terdiri dari individu-individu dan partai politik-partai politik yang dalam lembaga perwakilan itu mereka memiliki fungsi pengawasan terhadap eksekutif sekaligus penyeimbang kekuasaan pemerintah.

---

<sup>17</sup> Yaitu Dewan Pimpinan Pusat Partai Bulan Bintang (DPP PBB) “16 Plus” yang tidak mengakui eksistensi kepengurusan hasil Muktamar I PBB yang mengangkat Yusril Ihza Mahendra sebagai ketua umum DPP PBB hasil muktamar. Pendeklarasian partai oposisi ini ditandatangani 22 anggota DPP PBB pada tanggal 26 Juli 1998. Mereka berkekuatan 13 orang di parlemen dan telah membentuk “tim kabinet bayangan” diketuai Farid Prawiranegara yang tugasnya menilai kinerja kabinet pemerintahan. *Republika*, DPP PBB ‘16 Plus’ Jadi Oposisi, 3 Juni 2000, dalam *Dokumentasi Kliping tentang Peta Politik di Indonesia*, Jakarta, CSIS, XII (11) 2000, hal. 46.

<sup>18</sup> *Republika*, Amien Nyatakan tak Ada Presiden Kembar Mega: Kabinet Wahid De misioner, 24 Juli 2001, dalam *Dokumentasi Kliping tentang Peta Politik di Indonesia*, Jakarta, CSIS, XIII (7) 2001, hal. 17.

### 1.3 Rumusan Permasalahan

Istilah “masalah” dalam pemikiran dan perspektif penelitian, pengertian atau konsepnya berbeda dengan yang digunakan dalam konteks dan perspektif yang lain. Dalam konteks dan perspektif penelitian, istilah “masalah” menunjuk pada adanya “pertanyaan empiris” (*empirical question*) yang jawabannya terletak pada kenyataan empiris.<sup>19</sup> Dengan kata lain masalah adalah sesuatu yang belum diketahui secara pasti, sesuatu yang masih tanda tanya dan belum jelas, dan jawaban pertanyaan itu masih harus dicari berdasarkan fakta-fakta.

Kondisi demokratis yang tercermin dari terpilihnya Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia periode 1999-2004 membuka lebar peluang untuk menguatnya oposisi di Indonesia. Namun setelah terbentuk kabinet yang pembentukannya melalui kompromi-kompromi politik, kegiatan oposisi dari seluruh kekuatan politik tiba-tiba menjadi lemah.

Keadaan melemahnya oposisi itu ternyata tidak berlangsung lama. Kritik terhadap Pemerintahan Gus Dur mulai banyak bermunculan dari para tokoh partai politik yang ada dalam parlemen. Bahkan kekuatan politik (Poros Tengah) yang sebelumnya memberi dukungan penuh kepada Gus Dur, berubah menjadi oposan. Hal ini menjadi dasar bagi penulis untuk merumuskan satu permasalahan:

***“Bagaimana terjadinya dinamika oposisi pada masa Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid?”***

### 1.4 Konsep dan Landasan Teori

Konsep adalah suatu istilah yang menyatakan atau mewakili suatu pengertian tertentu. Konsep berfungsi untuk mengkomunikasikan istilah pada pihak lain agar tidak salah tangkap.<sup>20</sup> Suatu konsep adalah abstraksi yang mewakili suatu objek, sifat

---

<sup>19</sup> Sanapiah Faisal, *Format-format Penelitian Sosial Dasar-dasar dan Aplikasi*, Jakarta, Rajawali, 1989, hal. 96.

<sup>20</sup> *Ibid*, hal. 107.

suatu objek, atau suatu fenomena tertentu.<sup>21</sup> Konsep sebenarnya adalah sebuah kata yang melambangkan suatu gagasan untuk menyederhanakan kenyataan yang kompleks dengan menunjuk pada sifat-sifat dari objek yang dipelajari. Konsep yang hendak dikomunikasikan dalam karya ilmiah ini adalah “oposisi”.

Oleh Zaenuddin oposisi didefinisikan sebagai kelompok kekuatan yang ingin mengontrol dan mengoreksi suatu kebijakan pemerintah yang dianggap keliru atau salah.<sup>22</sup> Sedangkan menurut Fatah dalam bukunya *Membangun Oposisi* menerangkan bahwa oposisi adalah setiap ucapan atau perbuatan yang meluruskan kekeliruan tetapi sambil menggarisbawahi dan menyokong segala sesuatu yang sudah ada di jalan yang benar.<sup>23</sup> Lebih jauh juga dijelaskan bahwa beroposisi politik berarti melakukan kegiatan pengawasan atas kekuasaan politik yang bisa keliru dan bisa benar.<sup>24</sup> Pengertian itu selaras dengan pengertian oposisi yang dikemukakan oleh Arbi Sanit, yaitu pengontrol penguasa atau pemerintah.<sup>25</sup>

Apapun pengertian yang diberikan, oposisi merupakan bentuk aktualisasi dari perbedaan pendapat di masyarakat dalam proses kehidupan berbangsa dan bernegara karena ketika yang diawasi, dalam hal ini penguasa-bertindak salah, oposisi tidak sekedar menentang dan melawan penguasa, tetapi sebagai konsekuensi logisnya, oposisi juga harus memberikan masukan-masukan yang bersifat membangun. Sebaliknya jika penguasa menjalankan fungsinya secara benar maka oposisi bertugas untuk mendukung dan meminta kelanjutan dari kebenaran yang dijalankan itu. Kesiapan untuk mengoreksi dan mengkritik, kesiapan untuk dikoreksi dan dikritik dan kesiapan untuk berbeda pendapat sebenarnya adalah kunci untuk masuk dalam negara demokrasi. Karena itu menurut Arbi Sanit, segala bentuk penafikan terhadap oposisi sebenarnya mengandung kelemahan hakiki karena menunjukkan sikap yang

---

<sup>21</sup> Mohtar Mas' oed, *Ilmu Hubungan Internasional Disiplin dan Metodologi*, Jakarta, LP3ES, 1990, hal. 93.

<sup>22</sup> *Loc.cit.*

<sup>23</sup> Eep Saefulloh Fatah, *Membangun Oposisi Agenda-agenda Perubahan Politik Masa Depan*, Bandung, Remaja Rosdakarya, 1999, hal. xi.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Arbi Sanit, *Reformasi Politik*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 1998, hal. 174.

bersifat apriori dan politis yang secara alami senantiasa menolak segala sesuatu yang akan melemahkan penguasa.<sup>26</sup> Padahal sebagai manusia biasa ada kalanya penguasa juga berbuat salah. Masalahnya, adakah kesediaan untuk berbeda pendapat: antarindividu, antarkelompok masyarakat, antara warga negara dengan pemerintah, dan lebih khusus antara oposisi dengan penguasa.

Istilah oposisi di Indonesia sendiri pada masa reformasi relatif berbeda maknanya dengan masa Orde Baru. Oposisi pada masa Orde Baru didefinisikan sebagai “pengganggu” di tengah industrialisasi dan pemacuan pertumbuhan ekonomi.<sup>27</sup> Karena itu gerakan dan kelompok oposisi apapun bentuknya seakan-akan ditenggelamkan dalam dominasi negara. Pada saat itu lembaga oposisi tidak diakui hak hidupnya di tengah perpolitikan bangsa karena struktur kelembagaan formal tidak menyediakan saluran partisipasi politik oposisional. Yang ada hanyalah oposisi loyal,<sup>28</sup> yang diasumsikan sebagai oposisi yang selalu mendukung kebijaksanaan pemerintah dan memandang bahwa penguasa bertindak relatif adil dan benar. Sedangkan arti oposisi pada masa reformasi kembali pada definisi oposisi yang sebenarnya, yaitu sebagai pengontrol negara, agar pemerintahan dan negara dapat menghindari keadaan *abuse of power* (penyalahgunaan kekuasaan).<sup>29</sup>

**Partai politik** adalah bentuk oposisi yang paling nyata dan paling efektif dalam sebuah negara demokratis.<sup>30</sup> Tentu saja hal ini sangat tergantung dari sistem partai yang terdapat di suatu negara. Wujud nyata oposisi partai politik dapat dilihat dari pemberian suara anggota partai-partai tersebut di parlemen. Masalahnya jika persaingan dalam legislatif baik antara partai pemerintah dengan partai oposisi berganti dengan kerjasama dengan cara membentuk kabinet koalisi maka oposisi

---

<sup>26</sup> *Ibid*, hal. 175.

<sup>27</sup> Eep Saefulloh Fatah, *Op.cit*, hal. 5.

<sup>28</sup> *Ibid*, hal. xx.

<sup>29</sup> Zaenudin, *Op.cit*, hal. 2.

<sup>30</sup> Robert A. Dahl, Berbagai Pola Oposisi, dalam Miriam Budiardjo (Ed), *Partisipasi dan Partai Politik*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1998, hal. 122.

cenderung hilang dari parlemen meskipun perubahan dari koalisi menjadi persaingan masih sangat kuat.

Menurut Hoogerwerf tujuan utama oposisi dalam mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah terorganisasi menjadi partai politik yang melaksanakan tugas itu dengan jalan memajukan calon-calon untuk badan-badan perwakilan rakyat. **Kelompok kepentingan** (istilah “kepentingan” lebih disukai daripada “penekan” karena penekanan dianggap menggunakan ancaman atau sanksi-sanksi) yaitu suatu kelompok terorganisasi-lain daripada badan-badan negara dan partai-partai politik yang berusaha meningkatkan kepentingan-kepentingan tertentu dan dengan sasaran demikian mereka mencoba mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah, akan tetapi dengan cara-cara lain daripada mengemukakan calon-calon untuk badan-badan perwakilan rakyat.<sup>31</sup>

Dalam sejarah politik Indonesia oposisi tidak mendapat tempat yang layak dan bahkan tidak pernah disebut-sebut secara resmi. Dalam konstitusi, UUD 1945 tidak pernah ditemukan kata oposisi. Mungkin karena itulah pemerintah masa lalu melarang kehadiran oposisi. Berkaitan dengan tugas pengawasan negara, dalam UUD 1945 hanya ada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diatur fungsi dan tugas-tugasnya. Memang secara konseptual DPR bertugas mengawasi pemerintah, namun dalam masa Orde Baru tidak pernah menjadi kenyataan, hanya oposisi di luar DPR yang terus berusaha untuk memberikan kontrol terhadap penguasa.

**Bentuk oposisi di luar parlemen** antara lain pers, mahasiswa, dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).<sup>32</sup> Oleh Anders Uhlin kelompok-kelompok oposisi di luar parlemen disebut sebagai aktor prodemokrasi karena mereka berperan banyak dalam memunculkan gerakan prodemokrasi di bawah rezim Orde Baru. Aktor-aktor tersebut dibedakan menjadi empat kategori aktor; *pertama*, kelompok pembangkang elite dan intelektual, meliputi sekelompok kecil pembangkang elite, unsur-unsur

---

<sup>31</sup> Hoogerwerf, *Politikologi*, Jakarta, Erlangga, 1979, hal. 232.

<sup>32</sup> Zaenuddin, *Op.cit*, hal.17.

prodemokrasi dari partai politik nonpemerintah yang diakui oleh pemerintah, intelektual individual (seperti para pengarang, akademisi, seniman, dan jurnalis, yang menyatakan mendukung demokratisasi). *Kedua*, Generasi LSM senior. *Ketiga*, aktivis mahasiswa. *Terakhir*, generasi baru LSM prodemokrasi dan hak asasi manusia.<sup>33</sup> Kategori di atas berdasarkan cara banyak aktor prodemokrasi Indonesia mengalami gerakan mereka sendiri, perbedaan antara aktor-aktor kelas elite dan kelas bawah, perbedaan-perbedaan antara generasi-generasi LSM yang baru dan yang senior, dan menyoroti pentingnya gerakan mahasiswa dalam pengembangan suatu gerakan prodemokrasi yang lebih luas.<sup>34</sup>

Dengan demikian oposisi dapat dikelompokkan menjadi dua bagian, pertama oposisi *intraparlemen* yang terdiri dari partai politik-partai politik yang bertindak sebagai pengawas pemerintah. Golongan kedua adalah oposisi *ekstraparlemen* meliputi aktor-aktor prodemokrasi baik individual maupun kelompok di luar partai-partai politik dalam parlemen yang selalu mendukung demokratisasi.

Fungsi atau tugas oposisi baik *intra* maupun *ekstraparlemen* pada umumnya adalah sama yaitu sebagai pengontrol atas jalannya pemerintah, namun karena yang dianalisa dalam skripsi ini adalah oposisi *intraparlemen*, secara khusus tugas DPR akan dijelaskan sebagai berikut. Menurut UUD 1945 sebelum mengalami perubahan **wewenang dan tugas atau fungsi DPR** adalah membentuk undang-undang bersama-sama dengan presiden, menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara bersama-sama presiden dan melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang, pelaksanaan atas Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan atas kebijaksanaan pemerintah.<sup>35</sup> Untuk melaksanakan fungsinya itu, DPR sebagai institusi mempunyai hak, demikian juga anggota DPR. Hak-hak DPR sebagai institusi

---

<sup>33</sup> Anders Uhlin, *Oposisi Berserak; Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga di Indonesia*, Bandung, Mizan, 1998, hal. 96.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Saiful Sulun, DPR dan Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia, dalam Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (Eds), *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1992, hal. 8.

adalah hak meminta keterangan kepada presiden (hak interpelasi), hak mengadakan penyelidikan (hak angket), hak mengadakan perubahan atas Rancangan Undang-Undang, hak mengajukan pernyataan pendapat (hak memorandum), hak mengajukan/menganjurkan seseorang untuk jabatan tertentu, dan hak mengajukan Rancangan Undang-Undang (hak inisiatif). Sedangkan hak anggota adalah hak mengajukan pertanyaan dan hak protokol serta hak keuangan/administratif.<sup>36</sup> Dalam penjelasan tentang Undang-Undang Dasar Negara Indonesia juga disebutkan bahwa kedudukan DPR adalah kuat karena tidak bisa dibubarkan oleh presiden (berlainan dengan sistem parlementer). Selain itu anggota-anggota DPR semuanya merangkap menjadi anggota MPR, sehingga DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan presiden dan jika Dewan menganggap bahwa presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD atau oleh MPR, maka Majelis dapat diundang untuk persidangan istimewa agar bisa meminta pertanggungjawaban kepada presiden.

Kedudukan DPR yang terdiri dari 462 anggota partai-partai politik hasil pemilihan umum dan 38 orang anggota ABRI yang diangkat itu juga dijelaskan dalam UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Bahwa DPR sebagai lembaga tinggi negara merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. DPR bertugas dan berwenang untuk bersama-sama dengan presiden dalam membentuk undang-undang dan menetapkan APBN, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan APBN serta pengawasan terhadap kebijakan pemerintah sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan Ketetapan MPR, membahas hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang disampaikan dalam Rapat Paripurna DPR untuk dipergunakan sebagai bahan pengawasan, membahas untuk meratifikasi dan/atau memberi persetujuan atas pernyataan perang serta pembuatan perdamaian dan perjanjian dengan negara lain yang dilakukan oleh presiden, menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat,

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

melaksanakan hal-hal yang ditugaskan oleh ketetapan MPR dan/atau undang-undang kepada DPR.

Untuk melaksanakan tugas dan wewenang DPR sebagaimana yang dimaksud ayat (2); Pasal 33; Bagian I tentang Tugas, Wewenang, dan Hak MPR, DPR, dan DPRD, Bab VI tentang Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD; UU No. 4 Tahun 1999 di atas, pada pasal (3) disebutkan DPR mempunyai hak seperti yang telah tertulis di atas dan ditambah hak menentukan anggaran DPR.

Dengan demikian fungsi pengawasan DPR terhadap presiden dalam kabinet presidensial sudah jelas, semua sudah diterangkan dalam konstitusi UUD 1945 maupun undang-undang. Bahkan setelah UUD 1945 mengalami perubahan hingga yang ke dua kalinya fungsi pengawasan tercantum dengan jelas setelah fungsi legislasi dan fungsi anggaran. Hak-hak DPR dan anggota DPR juga telah ditetapkan, yaitu pada pasal 20A perubahan kedua UUD 1945.

**Teori** menurut Mc Cain dan Segal seperti yang dikutip oleh Mohtar Mas' oed didefinisikan sebagai serangkaian statemen yang saling berkaitan yang terdiri dari kalimat-kalimat yang memperkenalkan istilah-istilah yang menunjuk kepada konsep-konsep dasar teori itu, kalimat-kalimat yang menghubungkan beberapa statement teoritis itu dengan sekumpulan kemungkinan objek pengamatan empiris (yaitu hipotesa).<sup>37</sup> Teori merupakan kerangka dasar untuk mengatur fakta-fakta, pedoman untuk melaksanakan kegiatan, seperangkat pernyataan mengenai keadaan yang diharapkan, pikiran spekulatif yang bebas dari ikatan dengan dunia nyata, abstraksi.<sup>38</sup> Definisi ini sama dengan definisi teori yang diberikan oleh Kerlinger, yaitu seperangkat konstruk (konsep), batasan dan proposisi yang menyajikan suatu pandangan sistematis tentang fenomena dengan merinci hubungan-hubungan antarvariabel dengan tujuan menjelaskan dan memprediksi gejala itu.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Mohtar Mas' oed, *Op.cit*, hal. 219.

<sup>38</sup> Charles A. Mc Clelland, *Ilmu Hubungan Internasional; Teori dan Sistem*, Jakarta, Rajawali, 1981, hal. 10.

<sup>39</sup> Fred N. Kerlinger, *Azas-azas Penelitian Behavioral*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1998, hal. 14.

Berkaitan dengan semua definisi atau pengertian di atas, agar pembahasan tentang dinamika oposisi pada masa Pemerintahan Abdurrahman Wahid menjadi lebih jelas, penulis menggunakan Teori Demokrasi, karena dalam negara penganut demokrasi kehidupan oposisi tidak dihalang-halangi dalam mencapai apa yang dapat dilakukannya. Koersi dan serangan berulang-ulang terhadap oposisi, sebagaimana pemenjaraan lawan-lawan politik, larangan terhadap pertemuan-pertemuan politik, kudeta militer, serta pemilihan yang dimanipulasi adalah tidak sesuai dengan demokrasi.

Demokrasi adalah keadaan negara di mana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan ada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat.<sup>40</sup> Dengan demikian demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih.

Demokrasi juga bisa dimaknai sebagai bentuk masyarakat yang menghargai hak-hak azasi manusia secara sama, menghargai kebebasan dan mendukung toleransi, khususnya terhadap pandangan-pandangan minoritas.<sup>41</sup> Menurut Schumpeter, demokrasi adalah prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang di dalamnya individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat.<sup>42</sup>

Alfian melihat demokrasi dari sudut pandang struktural dan menyatakan bahwa sistem demokrasi secara ideal ialah sistem politik yang memelihara keseimbangan antara konflik dan konsensus.<sup>43</sup> Ini bisa diartikan kalau demokrasi bisa mentolerir konflik yang berupa perbedaan pendapat, persaingan, dan pertentangan dalam setiap sudut kehidupan berpolitik sepanjang tidak menghancurkan sistem. Yang demikian sesuai dengan **prinsip-prinsip demokrasi** sebagai berikut; adanya

---

<sup>40</sup> Inu Kencana Syafii, *Ilmu Politik*, Jakarta, Rineke Cipta, 1997, hal. 155.

<sup>41</sup> Eman Hermawan, *Politik Membela yang Benar: Teori, Kritik dan Nalar*, Yogyakarta, KLIK, 2001, hal. 48.

<sup>42</sup> Seperti yang ditulis Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Jakarta, Pustaka Utama Grafiti 1997, hal. 5.

<sup>43</sup> Seperti yang ditulis Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992, hal. 228.

pembagian kekuasaan, pemilihan umum yang bebas, manajemen yang terbuka, kebebasan individu, peradilan yang bebas, pengakuan hak minoritas, pemerintahan yang berdasarkan hukum, pers yang bebas, beberapa partai politik, konsensus, persetujuan, pemerintahan yang konstitusional, ketentuan tentang pendemokrasian, pengawasan terhadap administrasi negara, perlindungan hak azasi, pemerintahan yang mayoritas, persaingan keahlian, mekanisme politik, kebebasan kebijaksanaan negara, pemerintah yang mengutamakan musyawarah.<sup>44</sup>

Prinsip-prinsip di atas merupakan kunci bagi suatu negara disebut sebagai negara demokrasi. Pada dasarnya hal-hal tersebut memang sangat sulit untuk dilakukan mengingat pendemokrasian berbeda pada setiap negara, tergantung bagaimana negara tersebut memberikan keleluasaan hak dan kewajiban kepada rakyatnya dalam hal pemerintahan. Misalnya pada masa pemerintahan mantan Presiden Soeharto negara Indonesia memang berlabel negara demokrasi konstitusional, yaitu negara demokrasi yang berdasarkan konstitusi atau UUD, namun kenyataannya praktek otoritarianisme tidak dapat dihindari. Hak rakyat maupun hak lembaga-lembaga negara dipangkas habis. Hingga rezim Orde Baru runtuh, Indonesia mengalami masa transisi menuju demokrasi. Masa itu adalah masa-masa yang sulit bagi Indonesia karena peluang kembalinya negara ke arah otoriter selalu ada. Untuk **menuju demokrasi terdapat pola-pola transisi** sebagai berikut; *pertama*, pola transformasi, di mana elite penguasa mengambil prakarsa memimpin upaya demokratisasi. Pola ini terjadi di Spanyol dan Brazil. *Kedua*, pola 'replacement', di mana kelompok oposisi memimpin perjuangan menuju demokrasi, seperti di Argentina, Jerman Timur, dan Portugal. *Ketiga*, pola 'transplacement', di mana demokratisasi berlangsung sebagai akibat negosiasi dan 'bargaining' antara pemerintah dengan kelompok oposisi. Ini terjadi di Nikaragua, Polandia, dan Bolivia. *Keempat*, pola intervensi, yaitu lembaga-lembaga demokratis dibentuk dan

---

<sup>44</sup> Inu Kencana Syafie, *Op.cit*, hal. 158.

dipaksakan berlakunya oleh aktor di luar, seperti di Grenada dan Panama. Pola ini jarang terjadi.<sup>45</sup>

Oleh Huntington pola-pola transisi dari negara otoriter menuju demokratis dijelaskan sebagai berikut; transformasi, pihak-pihak yang berkuasa dalam rezim otoriter mempelopori dan memainkan peran yang menentukan dalam mengakhiri rezim itu dan mengubahnya menjadi sebuah sistem demokratis. Dalam hal ini pemerintah lebih kuat daripada oposisi. Pada proses replacement, kelompok pembaharu masih lemah atau tidak ada dalam rezim itu. Proses ini jarang terjadi pada sistem satu partai dan demokratisasi baru bisa terwujud jika kelompok oposisi makin kuat dan pemerintah semakin lemah sehingga jatuh dengan sendirinya atau digulingkan. Pada transplacement, demokratisasi merupakan hasil aksi bersama pemerintah dan kelompok oposisi. Kelompok konservatif dan kelompok pembaharu memiliki kekuatan yang seimbang dengan pemerintahan sehingga pemerintah bersedia merundingkan, tetapi tidak bersedia memparakarsai peruntukan rezim.<sup>46</sup>

Menurut pola-pola demokratisasi di atas, perubahan dari rezim otoritar Orde Baru menuju pemerintahan yang lebih demokratis pasca masa kekuasaan mantan Presiden Soeharto, berlaku pola transplacement di Indonesia mengingat kelompok oposisi maupun kelompok pro status quo memiliki kekuatan yang sama besarnya. Jadi meskipun rezim Orde Baru sudah runtuh, sisa-sisa kekuatan rezim otoriter itu masih memiliki kekuatan *bargaining*.

Bangkitnya kembali semangat oposisi pasca turunnya rezim Orde Baru memacu para oposan untuk semakin berkembang dalam perannya, tidak sekedar bereksprosi untuk melawan sisa-sisa kekuatan *status quo* tetapi juga mencerminkan usaha-usaha untuk melembagakan oposan secara formal. Bahkan setelah pemilu 1999 berlangsung, beberapa pemimpin partai siap untuk menjadi bagian dari kekuatan oposisi bagi pemerintahan yang terbentuk. Walaupun kekuatan oposisi cenderung

---

<sup>45</sup> Eman Hermawan, *Op.cit*, hal. 51.

<sup>46</sup> Samuel P. Huntington, *Op.cit*, hal. 154.

sudah mulai terlihat, yang menjadi pertanyaan adalah bukan seberapa jauh keberhasilan oposisi dalam menegakkan demokrasi, tetapi seberapa besar peluang bagi oposisi untuk melaksanakan tugasnya secara maksimal dalam DPR mengingat sudah lebih dari 30 tahun kekuatan oposisi dalam kondisi yang sangat tertekan. Akibat dominasi kekuatan eksekutif masa Presiden Soeharto. Padahal sejak awal kemerdekaan, budaya oposisi sebetulnya mulai tumbuh meskipun tidak berkembang cukup besar. Setelah awal kemerdekaan 1945, Wakil Presiden Mohammad Hatta mengeluarkan Maklumat No. X pada bulan November, ditahun yang sama Indonesia memasuki sistem kepartaian yang multipartai.<sup>47</sup> Saat itu Indonesia menjalankan sistem pemerintahan demokrasi parlementer atau demokrasi liberal, yaitu demokrasi konstitusional yang menonjolkan peranan parlemen serta partai-partai sehingga partai-partai politik dan DPR mendominasi kehidupan politik negara.<sup>48</sup> Sayangnya situasi yang memberi peluang untuk kompetisi dan penghargaan atas perbedaan itu tidak diikuti dengan kedewasaan dalam menghadapi tanggung jawab mengenai permasalahan pemerintahan sehingga kabinet sering jatuh. Partai-partai dalam barisan oposisi juga tidak mampu berperan sebagai oposisi yang konstruktif, tentara tidak memperoleh saluran yang tepat dan realistis dalam konstelasi politik, dan yang terpenting anggota-anggota partai-partai yang tergabung dalam konstituante tidak mencapai konsensus mengenai dasar negara untuk undang-undang.<sup>49</sup> Pada saat itu dinamika politik berjalan dengan cepat namun pertumbuhan ekonomi masih terbelengkalai.

Oposisi pada saat itu terbangun dengan baik karena bukan dianggap sebagai gangguan, tetapi dengan dikeluarkannya Dekrit 5 Juli 1959 yang menandakan bahwa demokrasi sistem parlemen berakhir dan bersamaan dengan itu otoritarianisme (sistem pemerintahan yang diktator) mulai dibangun secara sistematis. Demokrasi

---

<sup>47</sup> Lihat pada halaman-halaman prolog pada Eep Saefulloh Fatah, *Membangun Oposisi: Agenda-agenda Perubahan Politik Masa Depan*, Bandung, Remaja Rosdakarya, 1999, hal. xiv.

<sup>48</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2000, hal. 70.

<sup>49</sup> *Ibid.*

terpimpin yang sentralistis, eksklusif, dan antipublik telah menyebabkan potensi-potensi oposisi menjadi mati.<sup>50</sup>

Dimulainya masa Orde Baru yang menonjolkan sistem pemerintahan presidensial dan berlandaskan Pancasila, UUD 1945, dan beberapa Ketetapan MPRS,<sup>51</sup> membuat kekuatan oposisi bernasib sama seperti masa demokrasi terpimpin (1959-1965). Pada masa yang ditandai dengan naiknya Presiden Soeharto itu, demokrasi konstitusional Indonesia mengalami banyak penyimpangan. Demokrasi yang mencita-citakan pemerintahan yang terbatas kekuasaannya, merupakan negara hukum (*rechtsstaat*) yang tunduk kepada tertib hukum yang berlaku, bukan negara kekuasaan (*machtsstaat*) yang bersifat totaliter, ternyata justru terbalik. Bahkan bukan saja hukum yang tunduk kepada kekuatan eksekutif, tetapi juga DPR, lembaga-lembaga tinggi negara, serta militer berada di bawah kekuasaan Presiden Soeharto. Hal itu tidak lepas dari kenyataan budaya bangsa Indonesia yang masih menjunjung tinggi budaya timur yang feodalis dan paternalis.

Walaupun berbagai bentuk dan ekspresi perlawanan terhadap kekuatan negara terus bermunculan, namun oposisi sebagai institusi belum mendapat tempat saat itu. Bahkan aksi mahasiswa yang berhasil mengakhiri otoritarianisme rezim Orde Baru sama sekali bukan berkat desakan partai oposisi di DPR. Padahal apapun bentuknya kehadiran oposisi merupakan kewajaran dalam politik mengingat politik yang selalu mengundang interpretasi yang berbeda-beda, dan itulah yang mendasari munculnya kekuatan oposisi yang selalu mengawasi dan mencermati apa saja yang dilakukan penguasa. Oposisi akan membantu penguasa memperkecil kemungkinan berbuat kesalahan. Suksesnya satu rezim politik tidak lepas dari kehadiran kelompok oposisi

---

<sup>50</sup> Eep Saefulloh Fatah, *Op.cit*, hal. xv.

<sup>51</sup> 1. Tap MPRS Tap MPRS No. III/1963 yang menetapkan masa jabatan seumur hidup untuk Ir. Soekarno telah dibatalkan dan jabatan presiden kembali menjadi jabatan elektif selama 5 tahun.

2. Tap MPRS No. XIX/1966 telah menentukan ditinjau kembali produk-produk legislatif dari masa Demokrasi Terpimpin dan atas dasar itu Undang-undang No. 19/1964 telah diganti dengan Undang-undang baru (No.14/1970) yang menetapkan kembali azas "kebebasan badan-badan pengadilan". Miriam Budiardjo, *Op.cit*, hal. 72.

yang kuat, dan sebaliknya, sekali suatu rezim politik dibangun di atas basis legitimasi yang variatif dan luas, rezim itu akan runtuh bila tidak ditopang kekuatan oposisi.<sup>52</sup>

Mengingat sistem politik Indonesia yang menganut sistem demokrasi dengan *sistem pemisahan kekuasaan*<sup>53</sup> (presidensial) dalam menjalankan tugas eksekutif, legislatif, dan yudikatif, berarti badan pemerintahan atau badan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan. Kekuasaan eksekutif yang dijalankan oleh presiden dipisahkan dengan kekuasaan badan perwakilan yang tugasnya adalah dalam bidang legislatif (di Indonesia tugas ini dijalankan DPR bersama presiden). Presiden adalah kepala pemerintah yang menyelenggarakan pemerintahan dan dalam menjalankan kekuasaannya presiden dibantu oleh menteri-menteri yang bertanggung jawab kepada presiden dan tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan.

Benar-benar ada pemisahan kekuasaan antara badan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Apabila ternyata ada perselisihan antara badan eksekutif dan badan legislatif maka badan yudikatif yang akan memutuskannya.<sup>54</sup>

Demokrasi yang dilahirkan di Amerika Serikat ini pada dasarnya merupakan nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial sesudah Perang Dunia II,<sup>55</sup> karena dalam demokrasi terdapat struktur masyarakat ideal yang mencerminkan suatu keseimbangan antara konflik dan konsensus dalam menangani masalah-masalah penciptaan suatu identitas bersama, pengembangan kekuasaan yang efektif, penciptaan wewenang yang sah, serta produksi dan distribusi barang dan jasa.<sup>56</sup> Sistem-sistem yang demokratik berusaha mencari suatu identitas bersama di sekitar nilai-nilai kemasyarakatan. Sistem-sistem tersebut cenderung mempertahankan keterikatan-keterikatan masyarakat pada berbagai nilai-nilai

---

<sup>52</sup> Contohnya Rezim Soeharto. Riswandha Imawan, Oposisi yang Kuat Jamin Pemerintahan Demokratis, dalam Gouzali Saydam (Ed), *Dari Bilik Suara ke Masa Depan Indonesia: Potret Konflik Politik Pasca Pemilu dan Nasib Reformasi*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1999, hal. 159.

<sup>53</sup> Joenianto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Jakarta, Rineke Cipta, 1990, hal. 68.

<sup>54</sup> *Ibid*, hal. 70.

<sup>55</sup> Kesimpulan menurut penelitian yang diselenggarakan oleh UNESCO dalam tahun 1945. Miriam Budiardjo, *Op.cit*, hal. 50.

<sup>56</sup> Charles F. Andrain, *Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial*, Yogyakarta, Tiara Wacana Yogya, 1992, hal. 258.

primordial, sakral, dan personal serta tidak diharapkan untuk memberikan loyalitas mereka yang eksklusif dan menyeluruh kepada pemimpin, partai, atau negara,<sup>57</sup> namun realisasi ide pemerintahan-rakyat di setiap negara mempergunakan caranya sendiri, terdapat perbedaan-perbedaan, misalnya dalam hal penunjukan atau pemilihan wakil-wakil rakyat, penyusunan badan perwakilan-apakah diikutsertakan dalam pembicaraan-pembicaraan mengenai masalah-masalah pemerintahan negara dan juga cara mengenai pengambilan keputusan-keputusan atau tidak, mengenai tugas, fungsi, hak dan kewajiban dari masing-masing badan perwakilan.<sup>58</sup>

Dalam kondisi keragaman yang tidak bisa dihapuskan dari komunitas masyarakat yang terangkum dalam label “negara”, keberadaan oposisi adalah kenyataan historis yang tidak terhindarkan oleh setiap bangsa.<sup>59</sup> Ini berarti kedudukan oposisi terhadap pendapat-pendapat yang dominan secara ideologis tidak dipandang sebagai satu bentuk penyelewengan atau pengkhianatan.

Salah satu institusi penting yang harus diwujudkan dalam sistem politik demokratis adalah badan perwakilan yang mampu menyalurkan aspirasi rakyat dalam pembuatan kebijaksanaan negara dan yang mampu melakukan fungsi kontrol terhadap kekuasaan pemerintah. Itu semua tidak terjadi pada rezim Orde Baru akibat masuknya kekuatan pemerintah terhadap (partai) Golkar, akibatnya sistem kepartaian Indonesia pantas disebut sebagai sistem mayoritas tunggal (*single majority*)<sup>60</sup>. Sistem pemilu proporsional<sup>61</sup> semakin memperkuat kekuasaan partai terhadap anggotanya,

---

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Joenianto, *Op.cit.*, hal. 66.

<sup>59</sup> Menurut Austin Ranney (1990) seperti yang ditulis Fatah, Eep Saefulloh, *Op.cit.*, hal. 3. Tercantum juga di sana teori seorang kulturalis Dahl yang menyebutkan bahwa oposisi adalah subkultur demokrasi. Sedangkan menurut Ghita Ionescu dan Isabel de Madriaga, keberadaan oposisi membuat negara memiliki *counter players* karena oposisi hadir sebagai pemerhati, pengontrol, dan evaluator perilaku dan kinerja negara. Tanpa oposisi, demokrasi berhenti sebagai slogan.

<sup>60</sup> Burhan D. Magenda, Golkar dan Sistem Kepartaian Orde Baru, dalam Syarofin Arba MF (Ed), *Demitologisasi Politik Indonesia; Mengusung Elitisme dalam Orde Baru*, Jakarta, CIDES, 1998, hal. 115.

<sup>61</sup> Gagasan pokok sistem pemilu proporsional (sistem perwakilan berimbang) ialah bahwa jumlah kursi yang diperoleh suatu golongan/partai adalah sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya. Miriam Budiardjo, *Op.cit.*, hal. 178.

sehingga kedaulatan rakyat tertutup oleh kedaulatan partai. Pada saat itu DPR bukan perwujudan kepentingan bangsa dan negara tetapi merupakan dewan perwakilan partai atau dewan perwakilan kepentingan-kepentingan pribadi. Setelah sekian lama istilah “oposisi” sengaja dihilangkan dari kehidupan sejarah Indonesia, oposisi yang konstruktif-demokratis harus segera dilembagakan dalam proses penyembuhan negara dari praktek-praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, yang masih ditambah dengan krisis ekonomi serta krisis kepercayaan. Namun hal itu sulit dilaksanakan karena masih ada kemungkinan oposisi hanya bertujuan menjatuhkan pemerintah yang berkuasa untuk kemudian diambil alih. Karena itu oposisi yang bebas dan bertanggung jawab sangat diperlukan demi pelaksanaan proses demokratisasi di Indonesia.

Dari uraian di atas, penulis menarik kesimpulan bahwa teori demokrasi adalah teori yang paling sesuai untuk menganalisa fenomena dinamika oposisi yang terjadi pada masa Pemerintahan Gus Dur, karena keberadaan oposisi yang ada di Indonesia adalah salah satu faktor yang menjamin bahwa demokratisasi di Indonesia akan berlangsung dengan baik. Hal ini juga masih berkaitan dengan sistem pemerintahan Indonesia yang menganut sistem demokrasi konstitusional yang salah satu syarat terselenggaranya pemerintahan tersebut adalah kebebasan untuk menyatakan pendapat, berserikat, dan beroposisi.<sup>62</sup> Namun teori demokrasi memiliki kelemahan karena pelaksanaan demokrasi, dalam hal ini demokrasi konstitusional memiliki perbedaan di setiap negara. Semua tergantung pada konstitusi atau UUD yang berlaku di masing-masing negara yang menganut sistem pemerintahan itu, sehingga teori yang berasal dari Amerika Serikat itu belum tentu dapat menjelaskan setiap fenomena yang terjadi dalam proses demokratisasi di Indonesia dengan baik.

---

<sup>62</sup> Eman Hermawan, *Op.cit*, hal.51.

## 1.5 Hipotesis

Hipotesis adalah suatu pernyataan sementara mengenai sesuatu yang keandalannya biasanya tidak diketahui.<sup>63</sup> Pernyataan sementara yang dapat diberikan penulis mengenai terjadinya dinamika oposisi di Indonesia pada masa Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid adalah sebagai berikut: “Pada awal masa Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid peran pengawasan DPR masih lemah karena presiden memiliki legitimasi dan kabinet yang kompromis, namun ternyata peran pengawasan itu semakin lama semakin menguat seiring proses transisi demokrasi di Indonesia.”

## 1.6 Metode Penelitian

Metode adalah cara atau langkah yang berulang-ulang sehingga menjadi pola untuk menggali pengetahuan tentang suatu gejala. Pada awalnya ini merupakan cara atau langkah untuk mengumpulkan data-data, sedangkan pada akhirnya merupakan cara atau langkah untuk memeriksa kebenaran dari penjelasan-penjelasan yang dibuat mengenai gejala tersebut.<sup>64</sup> Metode penelitian yang dilakukan oleh penulis antara lain sebagai berikut;

### 1.6.1 Metode Pengumpulan Data

Data yang dikumpulkan di sini adalah *data sekunder* atau *studi pustaka*, yaitu mengacu pada pemakaian bahan-bahan penelitian oleh orang lain, bukan oleh mereka yang mengumpulkan data, dan/atau untuk tujuan-tujuan yang berbeda dengan sasaran penelitian semula.<sup>65</sup> Data-data sekunder itu berupa data verbal, yaitu berupa kata-kata, kalimat atau pernyataan, dan dapat pula menggunakan data numerik. Data semacam ini disebut data kualitatif.

---

<sup>63</sup> James A. Black dan Jean J. Champion, *Metode dan Masalah Penelitian Sosial*, Bandung, Refika Aditama, 1999, hal. 109.

<sup>64</sup> The Liang Gie, *Ilmu Politik Suatu Pembahasan Tentang Pengertian, Kedudukan, Lingkupan dan Metodologi*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 1974, hal. 97.

Studi pustaka dilakukan penulis di:

1. Perpustakaan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
2. Perpustakaan pusat Universitas Jember.
3. Perpustakaan pusat Universitas Airlangga Surabaya.
4. Internet

### 1.6.2 Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan penulis dalam karya ilmiah ini adalah *deskriptif-kualitatif*, yaitu prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan/melukiskan keadaan subjek/objek penelitian (manusia atau segala sesuatu yang dipengaruhi manusia)<sup>66</sup> pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.<sup>67</sup>

Sedangkan untuk menganalisis permasalahan, penulis lebih dahulu mengumpulkan data berupa fakta-fakta. Lalu data yang ada akan mengalami proses pemaknaan dan penafsiran sehingga dengan suatu penjelasan, hasil dari pemaknaan dan penafsiran data dapat dihubungkan dengan pemecahan suatu masalah. Untuk selanjutnya penjelasan-penjelasan itu akan mempermudah penulis dalam melakukan prediksi, jika hal itu memungkinkan.

---

<sup>65</sup> Bruce A. Chadwick, *Et.al, Metode Penelitian Ilmu Pengetahuan Sosial*, Semarang, IKIP Semarang Press, 1991, hal. 292.

<sup>66</sup> Hadari Nawawi dan Martini Hadari, *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1992, hal. 208.

<sup>67</sup> Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1991, hal. 63.

### 1.7 Pendekatan

Pendekatan (*approach*) adalah suatu strategi ilmiah atau cara analisis yang mengarahkan kaum intelektual untuk mempelajari politik.<sup>68</sup> Pendekatan yang digunakan penulis sebagai acuan untuk menganalisis pasang surut oposisi pada masa pemerintahan Gus Dur adalah *pendekatan sejarah politik (political history approach)*, meliputi sejarah politik pada saat Gus Dur menduduki jabatan sebagai presiden, sekaligus sebagian kecil sejarah politik masa transisi, Habibie, dan masa *birokratik otoriter korporatis*.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Jack C. Plano, *Et.al, Kamus Analisa Politik*, Jakarta, Rajawali, 1985, hal. 7.

<sup>69</sup> Adalah sistem negara yang dijalankan pada masa Orde Baru yang berciri, dipimpin militer yang berkoalisi dengan para teknokrat (ahli pikir) sipil, dominasi perekonomian oleh beberapa perusahaan besar yang memiliki hubungan khusus dengan negara dan kapitalisme internasional, mobilisasi massa, dan negara yang represif terhadap oposisi. Eman Hermawan, *Op.cit*, hal. 26.

## BAB II

### PETA POLITIK INDONESIA MASA REFORMASI

Datangnya masa reformasi yang ditandai dengan turunnya pemerintahan mantan Presiden Soeharto memberikan efek yang sangat besar dalam kehidupan politik Indonesia. Berbagai perubahan terjadi pada sektor politik. Kebebasan yang sangat sulit diperoleh pada masa Orde Baru, menjadi sesuatu yang mudah untuk didapatkan. Kebebasan berbicara, kebebasan memilih, dan kebebasan untuk menentukan nasib sendiri benar-benar menjadi hak bagi setiap manusia Indonesia. Partai-partai baru banyak bermunculan dengan berbagai cita-cita dan tujuannya, pers dan media komunikasi lain tidak lagi terkurung dalam sistem kekuasaan pemerintah yang otoriter yang menggunakan media massa sebagai salah satu alat pengontrol pikiran rakyat. Perubahan juga terjadi dalam tubuh Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) yang dengan dwifungsi-nya telah menjadi bagian dari tradisi politik periode kekuasaan Soeharto, kini sedikit mengalami pergeseran posisi.

#### 2.1 Reposisi Peran Militer

Keterlibatan sosial-politik ABRI dalam pemerintahan Orde Baru berhasil menciptakan pemerintahan yang kuat dan stabil selama lebih dari 30 tahun. Peranan yang diawali sejak keikutsertaan unsur-unsur ABRI dalam perjuangan kemerdekaan bangsa Indonesia itu berlangsung disemua tingkatan, dari pusat pemerintahan sampai daerah-daerah, dan di berbagai sektor kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan. Peran sosial-politik ABRI yang oleh sebagian masyarakat dirasakan terlalu mendominasi kehidupan politik Indonesia, pada akhirnya harus kembali dipertimbangkan keberadaannya. Dwifungsi ABRI yang menyatukan fungsi-fungsi sosial-politik dengan fungsi pertahanan-keamanan memerlukan pertimbangan, bukan mempertanyakan apakah dwifungsi itu diperlukan atau tidak tetapi sejauh mana pelaksanaan fungsi sosial-politik yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh ABRI. Dengan kata lain, diperlukan batasan-batasan yang jelas bagi ABRI dalam

melaksanakan tugasnya, baik sebagai penjaga pertahanan dan keamanan negara maupun keikutsertaannya bersama masyarakat sipil dalam kehidupan politik nasional.

### 2.1.1 Militer Kembali ke Barak

Gagasan “dwifungsi” yang berawal dari doktrin pertahanan “perang wilayah” atau perang rakyat semesta yang kemudian dikenal sebagai “Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta (Hankamrata)” diasumsikan bahwa tentara Indonesia tidak akan mampu mempertahankan negara jika hanya mengandalkan pada strategi perang konvensional. Harus ada kerjasama antara tentara dengan rakyat.<sup>1</sup> Sedangkan gagasan kekaryaan mengharuskan tentara untuk melibatkan diri dalam kehidupan politik karena tentara adalah aktor yang sejak awal berfungsi sebagai “benteng” negara yang otonom, harus menjamin bahwa haluan pemerintah tetap konsisten dengan tujuan nasional yang tercantum dalam Pancasila dan UUD 1945.<sup>2</sup> Akibatnya tentara masuk dalam jajaran pejabat negara, mengurus masalah birokrasi, dan terbentuklah pemerintahan militeristik. Budaya komando dan orientasi paternalistik akan membuat tentara mengesampingkan toleransi terhadap perbedaan dan mengutamakan keseragaman, sehingga perbedaan-perbedaan yang ada dapat menimbulkan konflik dan dianggap sebagai musuh yang harus dimusnahkan. Hal ini sangat bertentangan dengan cita-cita demokrasi yang membiarkan segala perbedaan atas dasar toleransi dan penghormatan. Keberadaan ABRI dalam kehidupan politik bertentangan dengan makna demokrasi, kemanusiaan, dan keadilan, tetapi sebaliknya menumbuhkan benih-benih otoritarian, sentralisasi, represi, dan homogenisasi.

---

<sup>1</sup> Rakaryan Sukarjaputra, Demiliterisasi dan “Civil Society”, dalam *Demokrasi, Kekerasan, Disintegrasi*, Jakarta, Kompas, 2001, hal. 66.

<sup>2</sup> *Ibid*, hal. 67.

Tabel 1. Proporsi Anggota ABRI dalam Kabinet Pembangunan (1968-1993)

PROPORSI ANGGOTA ABRI DALAM KABINET PEMBANGUNAN I SAMPAI DENGAN VI		
Kabinet Pembangunan I	: 8 ( 8 aktif)	= 29,629%
Kabinet Pembangunan II	: 6 ( 6 aktif)	= 23,076%
Kabinet Pembangunan III	: 15 (14 aktif + 1 purn)	= 41,176%
Kabinet Pembangunan IV	: 17 ( 4 aktif + 13 purn)	= 9,756%
Kabinet Pembangunan V	: 14 ( 4 aktif + 10 purn)	= 9,523%
Kabinet Pembangunan VI	: 10 ( 4 aktif + 6 purn)	= 9,523%

Sumber: J. Kristiadi, Peranan ABRI, dalam J. Soedjati Djiwandono & T. A. Legowo (Eds), *Revitalisasi Sistem Politik Indonesia*, Jakarta, CSIS, 1996, hal. 103.

Reformasi yang berlangsung saat ini bertujuan untuk mewujudkan demokratisasi yang mengutamakan pluralisme, kekuasaan hukum, desentralisasi, dan demiliterisasi. Untuk itu penataan ulang peran ABRI sangat diperlukan tidak saja menyangkut fungsi-fungsi sosial-politik ABRI tetapi juga nilai-nilai, perilaku, kultur, dogma, serta pendidikan yang dilakukan secara bertahap. Misalnya tentang netralitas TNI dalam politik, meskipun posisi TNI akan netral terhadap pemilu atau terhadap percaturan politik antarpolitis yang artinya TNI akan keluar dari segala bentuk politik praktis, namun bukan berarti netralitas itu diasumsikan bahwa TNI tidak punya sikap sama sekali terhadap kehidupan politik negara. TNI tidak akan bersikap netral dalam masalah pemilihan presiden dan penyusunan GBHN,<sup>3</sup> karena jika TNI duduk dalam DPR berarti memiliki hak dan kewajiban yang sama seperti anggota dewan yang lain maka apabila mereka berbicara keterkaitan antara keputusan strategis politis yang menyangkut keberadaan TNI dan individual, TNI bisa menyatakan pendiriannya. Sikap netralitas TNI terhadap semua partai politik juga terlihat dari terpisahnya TNI dari Golkar baik secara struktural maupun kultural, kebijaksanaan pensiun anggota TNI yang menduduki jabatan sipil, hingga pengurangan jumlah jatah kursi Fraksi TNI/Polri dalam DPR menjadi 38 kursi.

<sup>3</sup> Republika, Dalam Pemilihan Presiden dan Penyusunan GBHN, Wiranto: TNI tidak akan Netral, 3 Juli 1999, dalam *Dokumentasi Kliping tentang Peta Politik di Indonesia*, Jakarta, CSIS, XI (13) 1999, hal. 8.

Pada masalah pendidikan, terjadi perubahan kurikulum di AKABRI dan SMU Taruna Nusantara. Di kedua lembaga pendidikan itu, kini banyak juga diisi pelajaran-pelajaran non militer dan demokrasi. Siswa-siswa ke dua lembaga itu-pun kini sering diingatkan agar tidak lagi berpikir menjadi pejabat dengan jalur masuk AKABRI.<sup>4</sup> Sedangkan menyangkut doktrinasi, di masa yang akan datang, Prajurit TNI Angkatan Darat (AD) akan mempunyai doktrin baru. Doktrin AD "Tri Ubaya Cakti" akan direvisi menjadi "Kartika Eka Paksi".<sup>5</sup> Perubahan itu menunjukkan bahwa doktrin TNI bukan bersifat keramat dan harus disakralkan tetapi hanyalah sebuah pedoman dalam menjalankan tugas dan sifat doktrin itu dinamis, hal ini sesuai dengan fungsi dan peran TNI yang sudah mengalami sedikit perubahan, antara lain sudah tidak berperan banyak dalam urusan sosial-politik, dan kewenangan teritorial sudah menjadi milik pemerintah. Maka dengan adanya perubahan peran dan fungsi tersebut, penyesuaian doktrin TNI AD dengan doktrin TNI diharapkan dapat terwujud suatu kesinambungan.

Segala bentuk reposisi ABRI untuk kembali ke barak atau untuk lebih mengedepankan sektor pertahanan dan keamanan negara daripada ikut dalam percaturan politik negara tidak akan berhasil jika institusi sipil terutama partai politik belum mampu mengembangkan diri sebagai lembaga atau organisasi yang memiliki ketrampilan dan moral yang mencerminkan cita-cita dan tujuan demokrasi. Padahal untuk mewujudkannya memerlukan waktu yang relatif lama. Di sisi lain, dengan dihapusnya konsep dwifungsi,<sup>6</sup> posisi TNI sudah kembali pada pengertian yang sebenarnya dengan titik berat keberadaannya sebagai kekuatan pertahanan dan keamanan. Memang, militer dan demokrasi tidaklah bertentangan tetapi dominasi militer jelas bertentangan dengan demokrasi.

---

<sup>4</sup> Republika, Jika Paksakan Berkuasa, TNI akan Jadi Korban, 5 Agustus 1999, dalam *Dokumentasi Kliping tentang Peta Politik di Indonesia*, Jakarta, CSIS, XI (15) 1999, hal. 13.

<sup>5</sup> *Jawa Pos*, Doktrin TNI AD Diubah, 3 November 2001, hal. 2.

<sup>6</sup> *Media Indonesia*, Konsep Dwi Fungsi Dihapus, Jangan Tonjolkan Dikotomi, 31 Juli 1999, dalam *Op.cit.*, hal. 9.

### 2.1.2 Pemisahan Institusi TNI-Polri

Reposisi fungsi perlindungan ABRI kepada rakyat adalah tuntutan terpenting dari masyarakat dalam rangka pelaksanaan reformasi setelah suksesi mengingat ABRI sebagai salah satu institusi yang memiliki legitimasi struktural dan kultural dalam kehidupan kebangsaan. Menghadapi tantangan itu ABRI harus menyadari sepenuhnya bahwa reformasi dalam tubuh ABRI harus segera dilaksanakan.

Salah satu agenda reformasi yang terpenting adalah pemisahan Kepolisian Republik Indonesia (Polri) dari ABRI yang telah menjadi keputusan pimpinan ABRI mulai tanggal 1 April 1999.<sup>7</sup> Maka organisasi ABRI sejak saat itu hanya terdiri dari tiga angkatan; TNI Angkatan Darat, TNI Angkatan Laut, TNI Angkatan Udara di bawah pimpinan Markas Besar ABRI, sedangkan Polri di bawah wewenang Departemen Pertahanan dan Keamanan. Sampai 31 Mei 2000 lalu per 1 April 1999 Polri akan langsung berada di bawah Presiden berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) No. 89/2000 tertanggal 1 Juli 2000.<sup>8</sup> Artinya Polri bertanggung jawab langsung kepada presiden. Fakta ini menunjukkan bahwa ABRI benar-benar telah melakukan reformasi internal secara cepat meskipun bertahap setidaknya intervensi ABRI dalam kehidupan sipil sedikit demi sedikit akan terus dikurangi. Di lain pihak dengan terpisahnya Polri dari ABRI juga memaksa Polri untuk bisa menghilangkan kesan militeris yang melekat selama ini, meskipun mereka tetap termasuk pada kelompok "Angkatan Bersenjata".

Perpisahan Polri dari jajaran TNI (sebutan ABRI tanpa Polri) akan membuat Polri lebih independen dan bebas melakukan penyelidikan, karena sistem operasional Polri baik secara struktural maupun kultural telah terpisah, meskipun kesemuanya dilakukan secara bertahap. Ini menandakan bahwa tugas yang harus dilaksanakan Polri semakin jelas, yaitu sebagai aparat penegak hukum sekaligus penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat yang dalam pelaksanaan tugasnya Polri tidak boleh

---

<sup>7</sup> Kompas, Komitmen ABRI Menyelamatkan Bangsa dan Negara, 10 Maret 1999, dalam *Ibid.*

<sup>8</sup> Kompas, Polri Resmi Pisah dari Dephan, 2 Juli 2000, dalam *Dokumentasi Kliping tentang Peta Politik di Indonesia*, Jakarta, CSIS, XII (13) 2000, hal. 28.

bergaya militer sebaliknya harus selalu dipenuhi rasa kemanusiaan serta pengayoman terhadap masyarakat. Sesuai dengan tugas polisi yang relatif sama di dunia, yaitu: investigasi kriminal (reserse), lalu lintas, dan fungsi patroli yang memberikan pelayanan masyarakat.<sup>9</sup> Padahal untuk merubah tingkah laku anggota Polri dari kultur militer menuju kultur pengayom dan pelindung masyarakat memerlukan waktu yang relatif lama karena harus merubah sistem dan metode pendidikan Polri terlebih dahulu.

Meskipun reformasi internal ABRI sudah tepat dengan memisahkan polri, namun koordinasi erat antara Polri dan Militer tetap diperlukan, terutama untuk mendukung tugas kepolisian mengatasi kerusuhan, bahkan tidak menutup kemungkinan jika Polri tidak mampu menangani segala bentuk instabilitas keamanan dalam negeri, bukan saja TNI turut serta membantu, tetapi juga akan mengambil kembali peran yang telah diberikan kepada Polri tersebut.

## **2.2 Penguatan Peran Masyarakat Sipil**

Reformasi yang salah satunya ditandai dengan reposisi peran militer dan dwifungsi ABRI benar-benar telah terlaksana secara bertahap. Penarikan para anggota TNI dari dunia sosial-politik banyak memberikan efek positif dalam penguatan sipil untuk menduduki peran-peran bidang sosial-politik.

### **2.2.1 Kebebasan Ekspresi**

Tumbangnya rezim Orde Baru yang dimotori oleh mahasiswa ternyata memberikan pengaruh yang sangat besar dalam memberi semangat masyarakat untuk menuntut kebebasan yang telah terampas pada masa Soeharto. Terbukti setelah Habibie naik menduduki jabatan Presiden menggantikan Soeharto, banyak bermunculan partai politik-partai politik baru. Meskipun hal itu tidak merubah sistem

---

<sup>9</sup> Kompas, *Polisi Resmi Mulai Pisah dari ABRI, Stop Gaya Militer*, 3 April 1999, dalam *Dokumentasi Kliping tentang Peta Politik di Indonesia*, Jakarta, CSIS, XI (7) 1999, hal. 14.

kepartaian Indonesia yang menganut sistem multipartai, tetapi setidaknya jumlah partai peserta pemilu bertambah banyak. Dari 48 partai kontestan, 45 diantaranya adalah partai-partai baru. Meskipun partai-partai baru itu berbasis sosial-politik, namun kultur partai-partai tersebut sebagian besar pada dasarnya memiliki basis lama yaitu Islam maupun nasionalis.<sup>10</sup> Tidak terbatasnya jumlah maupun struktur vertikal politik itu menunjukkan saluran aspirasi rakyat tidak lagi tersumbat. Setidaknya segala bentuk pengekangan terhadap hak berbicara, berserikat, dan berkumpul telah dihapuskan. Hal ini sangat berpengaruh positif terhadap kehidupan media massa. Pencabutan Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP) atau lebih dikenal dengan istilah “pembreidelan” tidak akan terjadi lagi. Padahal pada masa Orde Baru pembreidelan merupakan sesuatu yang biasa terjadi.

Tabel 2. Media Cetak yang Dibreidel Selama Orde Baru

MEDIA CETAK YANG DIBREIDEL			
TAHUN	-----		ALASAN
	Surat Kabar Harian	Majalah dan Tabloid	
1974	Nusantara Harian Kami The Jakarta Times Abadi Indonesia Raya Pedoman Seluruh Berita Surabaya Indonesia Post	Pemuda Mahasiswa Indonesia Wenang Ekspres	SUBSTANTIF (berkaitan dengan peristiwa Malari)
1986	Sinar Harapan		SUBSTANTIF
1987	Priotitas		SUBSTANTIF
1990		Monitor	SUBSTANTIF
1994		Tempo Detik Editor	SUBSTANTIF ADMINIS- TRATIF

Keterangan: Pengembalian SIUPP *Majalah Senang* pada tahun 1990 tidak dimasukkan ke dalam data di atas.

Sumber: Eep Saefulloh Fatah, *Membangun Oposisi; Agenda-agenda Perubahan Politik Masa Depan*, Bandung, Remaja Rosdakarya, 1999, hal. 49.

<sup>10</sup> Eep Saefulloh Fatah, *Membangun Oposisi; Agenda-agenda Perubahan Politik Masa Depan*, Bandung, Remaja Rosdakarya, 1999, hal. 193.

Artinya dominasi kekuatan negara pada masa Orde Baru masih sangat besar sehingga kebutuhan pers untuk memberikan informasi yang faktual dan aktual tidak terlaksana dengan baik. Pembodohan terhadap masyarakatpun sering terjadi. Bertentangan dengan masa Gus Dur, pers beserta media massa yang lain tidak saja bebas menulis tetapi juga dapat melakukan fungsi kontrol sosial sekaligus fungsi oposisi di luar parlemen yang kritis terhadap segala kebijaksanaan pemerintah.

### **2.2.2 Departenalisasi Kekuasaan**

Kekuasaan Orde Baru yang feodalis paternalis (masyarakat harus tunduk kepada penguasa, sedangkan penguasa itu juga memelihara kekuasaan keluarganya) mengalami perombakan. Masyarakat sudah mulai berani menyuarakan keinginannya untuk hidup bebas pasca pemerintahan mantan presiden Soeharto yang menciptakan susunan kekuasaan hierarkis dengan memasukkan anggota-anggota militer ke dalam kehidupan bernegara seperti Dewan Sosial Politik Pusat (Wansospolpus), Dewan Sosial Politik Daerah Tingkat I (Wansospolda), serta Badan Pembinaan Kekaryaan ABRI, pada masa reformasi mengalami penghapusan secara bertahap. Demikian pula Golkar yang dalam semua hal berfungsi sebagai partai politik, selanjutnya harus disebut sebagai partai, sehingga harus dibebaskan dari dukungan eksekutif, birokrasi, Korp Pegawai Republik Indonesia (Korpri), dan ABRI. Itu berarti Korpri harus dilepaskan dari keterikatannya kepada Golkar, begitu juga ABRI.

Penghapusan militer dari unsur-unsur kemasyarakatan sekaligus penghapusan dwifungsi ABRI menandakan bahwa kekuasaan pada bangsa Indonesia mengalami proses demiliterisasi sehingga sifat-sifat homogenitas, keseragaman, dan kekuasaan yang terpusat sedikit demi sedikit mengalami perombakan. Penghargaan atas dasar pluralisme sebagai dasar demokrasi semakin berkembang, namun mengembalikan posisi negara yang dikendalikan kaum militer kepada kaum sipil akan mempertaruhkan eksistensi negara dan membahayakan proses normalisasi yang

sedang berlangsung.<sup>11</sup> Karena setelah sekian lama hampir diseluruh sektor kehidupan negara diatur oleh orang-orang yang berasal dari ABRI. Kebiasaan masyarakat yang menggantungkan diri kepada militer akan semakin membuat masyarakat sipil tersisihkan dari peranan dalam mengurus berbagai bidang kehidupan. Memerlukan waktu yang relatif lama untuk melatih sipil menangani kembali sektor-sektor yang pernah dikuasai oleh Angkatan Bersenjata, tanpa menciptakan kediktatoran baru yang dibentuk baik oleh masyarakat sendiri maupun partai politik. Maka sependapat dengan Cornelis Lay, yang diperlukan untuk menghindari paramiliter (kediktatoran yang dibentuk masyarakat atau partai politik) adalah program ganda, yaitu demiliterisasi militer dan sipilisasi sipil.<sup>12</sup> Untuk menghindari kediktatoran baru maupun mencegah munculnya kembali militerisme diperlukan penengah pada saat proses penyerahan kekuasaan dari militer kepada sipil berlangsung yang bersamaan dengan mulai digantinya posisi “homogenitas” dengan “pluralitas”. Diperlukan hukum yang baik dan adil sebagaimana tercantum dalam penjelasan UUD 1945 yang menegaskan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*),<sup>13</sup> yang memiliki prinsip umum; perlindungan terhadap hak azasi manusia, kelembagaan negara bersifat demokratis, adanya tertib hukum, dan kekuasaan kehakiman yang bebas.<sup>14</sup> Apabila kehakiman memiliki otoritas kekuasaan berdasarkan kepastian tertib hukum maka hak azasi manusia akan dapat ditegakkan. Kasus-kasus seperti pembreidelan, pembunuhan bermuatan politik semacam kasus Marsinah maupun wartawan harian *Berita Nasional* Syafruddin, penculikan para aktivis pro demokrasi, kekerasan militer terhadap rakyat sipil, kerusuhan massal, mungkin tidak akan terulang kembali jika keadilan hukum ditegakkan. Sayangnya hukum otonom sebagai

---

<sup>11</sup> Muhammad Amin Zein, *Indonesia di Persimpangan Jalan; Reformasi & Rekonstruksi Pemikiran dalam Kehidupan Berbangsa & Bernegara*, dalam Erlangga & Mohammad Toyibi (Eds), *Indonesia di Simpang Jalan; Reformasi & Rekonstruksi Pemikiran di Bidang Politik, Sosial, Budaya, & Ekonomi Menjelang Milenium Ketiga*, Bandung, Mizan, 1998, hal. 54.

<sup>12</sup> Rakaryan Sukarjaputra, *Op.cit.*, hal. 70.

<sup>13</sup> Seperti yang tercantum dalam Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara.

<sup>14</sup> H. Anton Djawamaku, *Perwujudan Negara Hukum*, dalam J. Soedjati Djiwandono & T. A. Legowo (Eds), *Revitalisasi Sistem Politik Indonesia*, Jakarta, CSIS, 1996, hal. 40.

tipe hukum yang paling ideal itu masih belum tegak sepenuhnya di Indonesia saat Gus Dur.<sup>15</sup> Padahal dalam penegakan peran lembaga hukum maupun peran lembaga-lembaga yang lain dalam rangka departenalisasi kekuasaan diperlukan keberanian untuk segera meninggalkan kebudayaan Orde Baru yang feodalis. Harus ada pembagian kekuasaan atau *sharing of power*,<sup>16</sup> agar kekuasaan tidak hanya terkumpul pada eksekutif. Cara yang dapat dilaksanakan antara lain adalah refungsionalisasi lembaga-lembaga negara. Meliputi Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara sebagaimana tercantum dalam UUD 1945. Menurut UUD 1945, MPR adalah Lembaga Tertinggi Negara, sedangkan DPR, BPK (Badan Pemeriksa Keuangan), Presiden (dan Wakil Presiden), DPA (Dewan Pertimbangan Agung), dan MA (Mahkamah Agung) adalah Lembaga-lembaga Tinggi Negara dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Berfungsinya lembaga-lembaga negara yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan negara itu diharapkan seiring dengan meningkatnya kemampuan organisasi sosial politik (orsospol) menyerap dan menyalurkan aspirasi politik rakyat sehingga sistem politik nasional juga dapat berfungsi dengan baik sebagai barometer perkembangan demokrasi Indonesia.

Meskipun kedudukan dan fungsi lembaga-lembaga organisasi pemerintahan itu berbeda, namun keberadaan mereka saling melengkapi. Maka perlu diciptakan tata kerja dan mekanisme hubungan kerja di antara lembaga-lembaga itu agar hubungan kerja yang baik dapat terjalin sehingga tidak akan terjadi campur tangan atas tugas-tugas yang menjadi tanggung jawab dari masing-masing lembaga. Jika pada masa kepemimpinan Presiden Soeharto peran DPR dalam bidang legislatif banyak ditangani oleh presiden yang dalam konstitusi memang diberi kekuasaan untuk membentuk Undang-undang, bukan berarti keadaan pasca amandemen UUD1945

---

<sup>15</sup> Sementara tipe hukum yang berlaku masa Orde Baru lebih cenderung pada hukum represif yang tunduk pada kekuasaan dan menjadi alat kekuasaan represif, dan didominasi oleh kepentingan negara. Eman Hermawan, *Politik Membela yang Benar; Teori, Kritik dan Nalar*, Yogyakarta, KLIK, 2001, hal. 55.

<sup>16</sup> Dewi Fortuna Anwar, Format Politik Orde Baru dan Agenda-agenda Pengembangan Demokrasi Politik, dalam Syarofin Arba (Ed), *Demitologisasi Politik Indonesia; Mengusung Elitisme dalam Orde Baru*, Jakarta, CIDES, 1998, hal. 8.

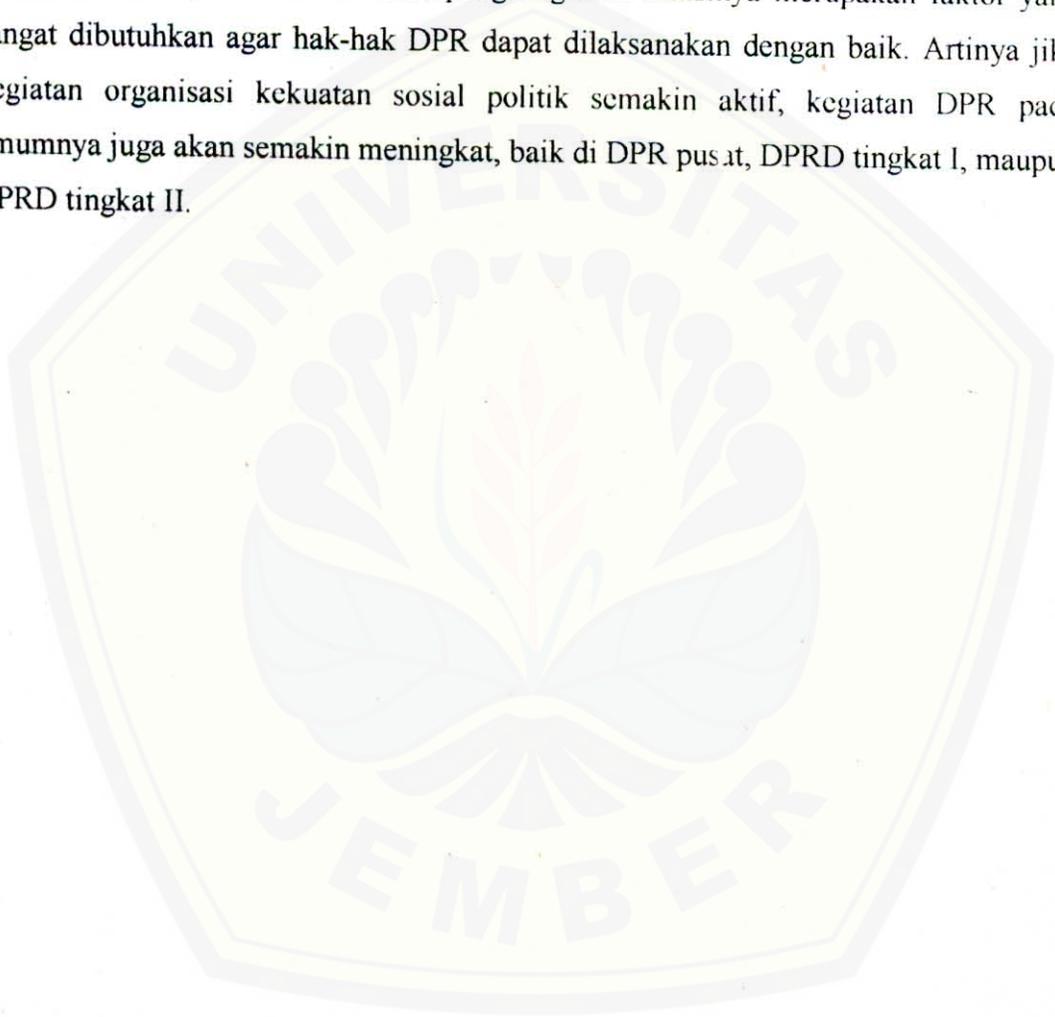
yang kedua yang menyempitkan kewenangan presiden dalam membentuk Undang-undang atas DPR adalah situasi yang terbaik. Namun setidaknya trauma rakyat atas otoritarianisme Orde Baru dapat dicegah pada masa Gus Dur. Selanjutnya fungsi pengawasan (kontrol) DPR terhadap pemerintahan Orde Baru yang terhenti akibat sikap-sikap paternalisme di antara anggota dewan<sup>17</sup> dan sistem rekrutmen anggota DPR lebih banyak menghasilkan anggota-anggota yang memihak pemerintah daripada rakyat yang diwakilinya.<sup>18</sup> Pada pemerintahan Gus Dur mulai berubah, bahkan fungsi pengawasan DPR pada masa itu pada akhirnya dapat menyebabkan Gus Dur mengakhiri jabatannya. Meskipun demikian fungsi pengawasan oleh DPR bukan untuk membatasi kekuasaan presiden, tetapi agar kekuasaan itu dijalankan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dalam sistem pemerintahan presidensial kedudukan DPR sebagai pemegang badan legislatif sejajar dengan presiden sebagai badan eksekutif, juga Mahkamah Agung sebagai badan yudikatif. Dalam pelaksanaan tujuan demokrasi tugas DPR sebagai pengawas presiden tidak disertai dengan kewenangan untuk menjatuhkan presiden beserta kabinetnya, demikian pula sebaliknya presiden tidak bisa membubarkan DPR seperti pada sistem pemerintahan parlementer. Antara DPR dan presiden harus ada kerja sama yang baik meskipun presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR tetapi dengan posisi seluruh anggota DPR merangkap sebagai anggota MPR, sidang istimewa untuk meminta pertanggungjawaban presiden bisa dilaksanakan MPR atas permintaan DPR jika DPR menganggap presiden benar-benar melanggar haluan negara. Sedangkan dalam melaksanakan tugas-tugasnya, DPR harus selalu berorientasi kepada kepentingan rakyat banyak, artinya rakyat memiliki wewenang untuk mengawasi wakil-wakil mereka yang duduk di DPR, jadi apabila kerjasama yang dilakukan antara presiden dan DPR berjalan dengan baik kedudukan keduanya bisa saling menjamin. Artinya

---

<sup>17</sup> Misalnya pimpinan DPR, 3 September 1991, dan ketua Mahkamah Agung, 11 Oktober 1993 harus menghadap presiden untuk melaporkan kegiatan atau perkembangan di lembaganya, serta komposisi DPR/MPR didominasi oleh anggota Golongan Karya, *Ibid.*

<sup>18</sup> M. Sudibjo, *Fungsionalisasi Lembaga-lembaga Negara*, dalam J. Soejati Djiwandono & T. A. Legowo (Eds), *Op.cit.*, hal. 81.

presiden akan semakin memiliki legitimasi jika setiap teguran dari DPR selalu diperhatikan, karena bagaimanapun juga suara dari DPR adalah suara dari rakyat. Konsekwensinya DPR juga harus mendengar suara dari rakyat melalui saluran-saluran partisipasi politik yang tersedia, di antaranya melalui organisasi-organisasi partai politik yang merupakan induk dari fraksi dalam DPR. Kesiapan organisasi kekuatan sosial politik untuk menopang kegiatan fraksinya merupakan faktor yang sangat dibutuhkan agar hak-hak DPR dapat dilaksanakan dengan baik. Artinya jika kegiatan organisasi kekuatan sosial politik semakin aktif, kegiatan DPR pada umumnya juga akan semakin meningkat, baik di DPR pusat, DPRD tingkat I, maupun DPRD tingkat II.





### BAB III

## OPOSISI DI INDONESIA MASA REFORMASI

Orde Baru selama hampir 32 tahun yang dimulai sejak Maret 1967<sup>1</sup> diakui telah membawa Indonesia pada situasi politik yang relatif teratur. Sebagai contoh; pada masa Orde Baru, pemilu berhasil diselenggarakan secara berkala; pembangunan ekonomi juga cukup pesat. Sayangnya keteraturan yang diciptakan selama masa Orde Baru di bawah kekuasaan Presiden Soeharto diikuti dengan sakralisasi pemimpin. Protes-protes dari rakyat, keresahan sosial, maupun gerakan-gerakan separatis yang ditujukan pada penguasa, sebisa mungkin ditekan sehingga tidak sampai muncul. Lama-kelamaan politik Indonesia menuju kepada praktek-praktek otoritarianisme yang tidak akan membiarkan munculnya gerakan oposisi. Usaha-usaha untuk mengembangkan oposisi selalu terbentur oleh ketatnya rezim Orde Baru. Keadaan yang tidak mengakui adanya oposisi pada rezim Soeharto itu terbawa hingga masa pasca Orde Baru. Memang pada akhirnya Soeharto meletakkan jabatannya atas tekanan oposisi, namun pada dasarnya keberadaan oposisi itu sendiri tidak pernah diakui pada masa Soeharto, karena itu ketika bangsa Indonesia memasuki era Reformasi, “oposisi” yang sebenarnya mulai dibangun kembali.

### 3.1 Oposisi di Indonesia

#### 3.1.1 Oposan

Oposisi sebagai pengontrol pemerintah secara garis besar terdiri dari dua golongan. *Pertama*, golongan yang duduk di parlemen beranggotakan partai-partai oposisi yang biasanya muncul dari partai-partai minoritas yang mandiri maupun yang beraliansi antara beberapa partai minoritas. DPR sering disebut parlemen meskipun

---

<sup>1</sup> Berdasarkan Tap XXXIII/MPRS/1967 yang dinyatakan berlaku tanggal 22 Februari 1967 tentang pencabutan kekuasaan negara dari Presiden Soekarno, pelarangan Ir. Soekarno melakukan politik sampai pemilu yang akan datang, dan penetapan Jenderal Soeharto sebagai Pejabat Presiden. Tap XLIV/1968 tentang penetapan Jenderal Soeharto menjadi Presiden Republik Indonesia untuk masa 5 tahun (1968-1973). Poerwantana, *Partai Politik Indonesia*, Jakarta, Rineke Cipta, 1994, hal. 77-78.

sistem pemerintahan Indonesia adalah presidensial, bukan parlementer,<sup>2</sup> karena parlemen adalah lembaga yang “*legislate*” membuat Undang-undang (di Indonesia tugas ini dilakukan bersama dengan presiden) yang anggotanya dianggap mewakili rakyat. Maka parlemen juga dapat dikatakan sebagai lembaga legislatif, sedangkan lembaga legislatif Indonesia diduduki oleh DPR. *Kedua*, golongan *ekstraparlemen*, yaitu terdiri atas kelompok-kelompok masyarakat maupun organisasi-organisasi yang berpandangan kritis terhadap penguasa, semacam partai politik non pemerintah, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), pers, mahasiswa, dan para akademisi.

Searah dengan pemikiran Uhlin, bahwa oposisi yang mulai terlihat pasca runtuhnya Orde Baru banyak lahir dari gerakan-gerakan prodemokrasi sipil yang saat itu masih berhadapan dengan kekuatan militer.<sup>3</sup> Ini menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia benar-benar mencita-citakan demokrasi di negaranya meskipun terbentur dengan senjata otoritarianis Orde Baru. Gerakan-gerakan prodemokrasi itu menuntut reformasi demokratis yang diajukan melalui para oposan demokratis yang berbentuk partai politik, perserikatan-perserikatan, dan organisasi-organisasi kemasyarakatan.

Meskipun telah banyak bermunculan oposisi dalam kehidupan bermasyarakat di Indonesia, ternyata saluran partisipasi oposisional dalam struktur lembaga formal dari masing-masing perkumpulan tersebut masih banyak terhambat. Hal itu membuat sikap-sikap yang bersifat oposisi belum terakomodasi dalam proses pembuatan keputusan oleh pemerintah. Bahkan adanya beberapa perbedaan di antara kelompok-kelompok oposan itu adakalanya mendorong pemisahan antaroposan sehingga oposisi yang ada terkesan terpisah-pisah dan tidak solid. Namun kembali pada dasar demokrasi yang selalu menghargai perbedaan, meskipun jalan yang ditempuh para oposan berbeda tetapi pada dasarnya tujuan mereka sama, menciptakan keseimbangan antara penguasa dan yang dikuasai. Berikut ini 10 lembaga legislatif

---

<sup>2</sup> Keterangan dan perbedaan tentang sistem pemerintahan presidensial dan parlementer, lebih lanjut lihat dalam Eman Hermawan, *Politik Membela yang Benar; Teori, Kritik dan Nalar*, Yogyakarta, KLIK, 2001, hal. 98.

<sup>3</sup> Anders Uhlin, *Oposisi Berserak; Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga di Indonesia*, Bandung, Mizan, 1998, hal. 5.

Indonesia mulai tahun 1918 yang (seharusnya) berperan sebagai oposan terhadap pemerintahan yang sedang berjalan pada masing-masing periode.

Tabel 3. 10 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

no	Nama	10 Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia		Prestasi
		Masa Kerja	Jumlah Anggota	
1	Volksraad	1918-1942	38 orang sampai tahun 1931 60 orang	
2	Komite Nasional Indonesia	1945-1949	103 orang sampai 15 Desember 1949 536 orang	Menyetujui 133 RUU menjadi UU Mengeluarkan 6 mosi dan 2 interpelasi
3	DPR dan Senat Republik Indonesia Serikat	1949-1950	32 orang Senat dan 146 orang DPR	Menyelesaikan 7 UU Mengeluarkan 16 mosi dan 1 interpelasi
4	DPR Sementara	1950-1956	235 orang	Membicarakan 237 RUU, 167 di antaranya menjadi UU Menyetujui 21 mosi dari 82 yang diusulkan Menyetujui 16 interpelasi dari 24 yang diajukan Melaksanakan 1 angket dan 2 hak budget
5	DPR hasil Pemilu 1955	1956-1959	272 orang	Menyetujui 113 UU dari 145 RUU yang diajukan Menyetujui 2 mosi dari 8 mosi yang diajukan Menyetujui 3 interpelasi dari 8 interpelasi yang diajukan
6	DPR Peralihan	1959-1960	262 orang	Menyelesaikan 5 UU Melaksanakan 2 usul pernyataan pendapat
7	DPR Gotong Royong (Demokrasi Terpimpin)	1960-1966	283 orang	Mengesahkan 117 UU
8	DPR Gotong Royong (Orde Baru)	1966-1971	242 orang	Menyelesaikan 82 UU, 7 resolusi, 9 pernyataan pendapat, dan 1 angket
9	DPR Orde Baru	1971-1999	500 orang	
10	DPR Reformasi	1999-2004	500 orang	Membahas 36 RUU, 22 di antaranya telah dibahas dan mendapat persetujuan Mengeluarkan 1 interpelasi Mengeluarkan 2 memorandum

Sumber: diolah dari berbagai sumber.

Pada masa Gus Dur, belum pernah ada kelompok tertentu dalam parlemen yang menyatakan diri sebagai oposan yang sejati, kecuali satu kelompok yang beranggotakan 22 orang yang berasal dari DPP PBB yang tidak mengakui eksistensi kepengurusan hasil muktamar I PBB yang mengangkat Yusril Ihza Mahendra sebagai ketua umum DPP PBB hasil muktamar.<sup>4</sup> Tidak semua kelompok masyarakat maupun akademisi yang selalu bertindak dan berpikiran kritis terhadap penguasa memiliki sebutan sebagai oposan sejati. Label “oposisi” mereka sandang hanya sebatas fungsinya saja. Artinya oposan sejati adalah oposan yang demokratis, yaitu oposan yang mengkritisi penguasa atas dasar kebenaran dan penghargaan atas segala perbedaan yang ada melalui saluran-saluran yang ada.

Penyampaian aspirasi dan kritik dari oposan tidak selalu berupa gerakan massa, demonstrasi, atau dengan jalan-jalan kekerasan. Pada pemerintahan yang normal aspirasi-aspirasi itu idealnya tersalurkan melalui lembaga-lembaga yang ada yaitu DPR, atau setidaknya melalui partai-partai politik yang pada akhirnya akan diperjuangkan di parlemen. Dari sini dapat diketahui bahwa parlemen atau DPR adalah tonggak oposan yang sebenarnya karena sudah seharusnya mereka memiliki peran yang lebih dominan dalam hal tersebut mengingat posisinya yang sejajar dengan eksekutif dalam pemikiran formal-konstitusional.

Pada dasarnya dalam hal politik dan wewenang, posisi presiden adalah di bawah DPR. Meskipun DPR tidak bisa menghentikan atau menjatuhkan presiden, tetapi harus dipahami bahwa 500 anggota DPR adalah juga anggota MPR. Di satu sisi DPR memiliki hak untuk mengeluarkan memorandum sebagai peringatan bagi presiden yang bisa berujung pada permintaan kepada MPR untuk menggelar Sidang Istimewa dan di sisi lain, MPR memiliki hak untuk mengganti presiden ketika pertanggungjawaban presiden pada Sidang Istimewa itu tidak diterima oleh mayoritas anggota MPR. Maka konsekwensinya secara politik presiden sebenarnya berada di

---

<sup>4</sup> Republika, DPP PBB '16 Plus" Jadi Oposisi, 3 Juni 2000, dalam *Dokumentasi Kliping tentang Peta Politik di Indonesia*, Jakarta, CSIS, XII (11) 2000, hal. 46.

bawah DPR. Presiden tidak dapat berbuat sewenang-wenang, tetapi harus bekerja samadengan baik bersama DPR, baik dalam urusan administrasi, kebijaksanaan pemerintah, juga stabilitas politik.

Tetapi pada kenyataannya partai politik-partai politik yang ada di parlemen masih mengedepankan interest kelompok daripada kepentingan negara. Partai politik yang seharusnya memiliki persatuan yang kuat dalam tubuh DPR untuk bertindak tegas mewakili suara rakyat dalam mencegah jalannya pemerintahan yang melenceng serta memberikan langkah alternatif bagi pemerintah ternyata masih canggung di hadapan eksekutif. Hal ini sangat nampak pada masa awal pemerintahan Gus Dur akibat presiden didukung oleh kabinet yang kuat, memiliki basis massa yang besar, dianggap sebagai individu reformis, dan *legitimate*.

### 3.1.2 Fungsi Oposisi

Pada akhir masa pemerintahan mantan Presiden Soeharto, kegiatan oposisi pada masa perjuangan paling nyata yang terbukti dengan runtuhnya rezim otoriter yang berkuasa saat itu pada Mei 1998. Pasca masa tersebut Indonesia masih dalam situasi yang cukup panas. Masyarakat menuntut perbaikan-perbaikan di segala bidang kehidupan setelah ekonomi Indonesia sempat mengalami krisis. Demonstrasi tetap berlangsung di mana-mana. Suatu keadaan yang menunjukkan macetnya pemerintahan. Masa transisi saat itu memang rentan akan munculnya gerakan massa. Hingga sampai saat diumumkannya Gus Dur sebagai presiden tiba-tiba kegiatan oposisi yang berfungsi sebagai lembaga perwujudan pluralitas, kompetisi, demokrasi, dan pembaharuan kehidupan masyarakat, termasuk politik,<sup>5</sup> menyusut. Bukan karena dilarang, dikejar-kejar, ataupun disumbat ruang geraknya, tetapi kalangan oposisi sendiri yang tidak terpacu lagi untuk melaksanakan tugasnya sebagai rem untuk mencegah pemerintah berbuat salah. Yang demikian itu terjadi karena baik Gus Dur

---

<sup>5</sup> Arbi Sanit, *Reformasi Politik*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 1998, hal. 175.

maupun Megawati terpilih atas kehendak banyak pihak. Bahkan terpilihnya mereka juga hasil dari kompromi politik dari berbagai fraksi dalam tubuh MPR.

Apabila fraksi-fraksi dalam MPR yang separuh anggotanya adalah DPR yang menjalankan fungsi oposan terhadap eksekutif yang meliputi: pengawasan atas langkah kebijaksanaan pemerintah; pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang; dan pengawasan atas pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta pengelolaan negara,<sup>6</sup> juga terbawa arus kompromi politik saat itu, menandakan bahwa peran oposisi semakin melemah. Padahal jika oposisi berperan lebih peka untuk melihat gejala-gejala yang muncul, peran oposisi tidak saja mengontrol kebijaksanaan dan gerak-gerik pemerintah, namun lebih dari itu oposisi dapat berperan memperbaiki struktur, sistem, dan mekanisme pemerintahan menuju kehidupan yang lebih demokratis. Memang tugas yang sangat berat bagi DPR, selain sebagai tempat aspirasi rakyat, DPR juga harus melakukan kontrol terhadap presiden, tanpa mengabaikan tujuan-tujuan reformasi yang telah ditetapkan.

Berkaitan dengan sistem kepartaian di Indonesia, seharusnya dengan sistem multipartai masukan-masukan bagi pemerintah semakin beragam karena semakin banyak suara-suara kontrol dari berbagai partai yang ada dalam DPR, di lain sisi saluran-saluran partisipasi rakyat juga semakin terbuka lebar, baik berasal dari DPRD Tingkat I, DPRD tingkat II, maupun saluran-saluran melalui partai-partai politik yang ada. Dalam iklim demokratis yang menjunjung tinggi kebebasan tanpa mengabaikan aturan-aturan yang ada, partisipasi politik dari bawah pasti akan mendapat tempat, sekaligus *check* dari oposisi terhadap eksekutif akan berjalan mulus. Memang fungsi oposisi tidak pernah mati di manapun dalam negara yang memproklamasikan diri sebagai negara demokrasi. Jika pemerintah mulai berjalan tidak normal, macet, atau saluran aspirasi tersumbat, oposisi tidak boleh ikut mati. Setidaknya apabila oposisi parlemen mulai menjadi lemah, oposan *ekstraparlemen* harus selalu kuat. Meliputi

---

<sup>6</sup> M. Sudibjo, Fungsionalisasi Lembaga-lembaga Negara, dalam J. Soedjati Djiwandono & T. A. Legowo (Eds), *Revitalisasi Sistem Politik Indonesia*, Jakarta, CSIS, 1996, hal. 76.

aktor-aktor prodemokrasi<sup>7</sup> antara lain kelompok pembangkam elite dan intelektual, generasi LSM senior, aktivis mahasiswa, dan generasi baru LSM prodemokrasi dan hak asasi manusia. Strategi oposisi di parlemen menuntut gerakan prodemokrasi dan tidak menafikan cara-cara parlemen. Namun semua itu tetap tergantung pada rezim yang berkuasa, selama pemerintah masih dalam keadaan normal di jalannya, dan parlemen dapat menjalankan fungsinya dengan wajar, gerakan massa bukan menjadi pilihan akhir.

Pada masa Gus Dur menjabat sebagai presiden, proses demokrasi telah terlihat nyata, rakyat semakin berani menyuarakan aspirasi dan kehendaknya tanpa harus takut lagi terhadap militer dan kelompok-kelompok yang tetap ingin mempertahankan rezim Orde Baru. Tetapi keadaan tersebut belum terinstitusionalisaikan dengan baik, dan ternyata di tingkat elite, DPR belum solid dan berani untuk bertindak lebih kuat. Ketika ada bagian yang mengkritik eksekutif, bagian lain membela. Meskipun pada saat itu koalisi partai-partai politik sudah relatif stabil, nyatanya masih diperlukan rekonsiliasi (pengaturan kembali konflik dengan jalan diskusi secara terbuka untuk mencari kesepakatan tanpa ada pihak-pihak yang memonopoli pembicaraan atau memaksakan kehendak)<sup>8</sup> agar dalam menjalankan fungsi kontrolnya, DPR bisa lebih padu.

Meskipun posisi DPR Indonesia sangat dominan setelah UUD 1945 mengalami perubahan, bukan berarti dalam menjalankan tugasnya sebagai pengawas pemerintah, badan legislatif dapat berbuat semaunya sehingga berujung pada proses penjatuhan presiden. Demikian pula sebaliknya dengan berbagai hak yang dimiliki oleh presiden, bukan berarti kepala negara dan atau<sup>9</sup> kepala pemerintahan dapat

---

<sup>7</sup> Seperti yang ditulis Anders Uhlin, *Op.cit*, hal. 92.

<sup>8</sup> Eman Hermawan *Op.cit*, hal. 68.

<sup>9</sup> Kata "dan atau" digunakan penulis karena saat Gus Dur menjabat sebagai presiden pernah memisahkan ke dua jabatan itu berdasarkan Keppres No. 121 Tahun 2000 tentang Penugasan Presiden kepada Wakil Presiden untuk Melaksanakan Tugas Teknis Pemerintahan Sehari-hari.

membubarkan DPR.<sup>10</sup> Hanya presiden dalam sistem parlementer yang dapat membubarkan DPR (parlemen) dan mengadakan pemilihan umum untuk menentukan kehendak rakyat. Dalam sistem ini lembaga kepresidenan hanyalah simbolik dan berfungsi sebagai wasit serta penjaga konstitusi, pelindung integritas teritorial, dan sebagai lambang bahwa negara berbentuk republik.<sup>11</sup> Presiden bisa dipilih langsung atau oleh Kongres/MPR. Tak perlu ada wakil presiden karena pemerintahan dipimpin perdana menteri, yang biasanya adalah ketua partai pemenang pemilu atau partai peraih suara terbanyak di DPR. Maka perdana menteri hanya bertanggung jawab kepada DPR dan bisa dijatuhkan oleh DPR. Selain itu perdana menteri juga dapat diangkat dan diberhentikan oleh presiden.

Pada dasarnya dalam sistem presidensialpun, karena alasan tertentu presiden dapat membubarkan DPR, namun pada akhirnya dia harus mempertanggungjawabkan kepada MPR. Oleh karena anggota DPR adalah anggota MPR, yang susunannya 500 dari 700 anggota MPR, maka keinginan presiden itu akan ditolak oleh MPR. Sebaliknya DPR juga tidak bisa mencabut mandat presiden, yang dapat dilakukan DPR adalah meminta MPR untuk melakukan Sidang Istimewa untuk menentukan sikap politiknya terhadap presiden yang bersangkutan. Keputusan itu dapat berupa apa saja, menarik mandat atau mentransfer kekuasaan dan seterusnya jika presiden berhalangan tetap atau sungguh-sungguh melanggar haluan negara. MPR sangat berkuasa karena merupakan pengejawantahan kedaulatan rakyat. Pada sistem ini DPR selain bertugas untuk membuat Undang-undang bersama presiden juga sebagai pengawas tindakan-tindakan presiden, pengawasan perbelanjaan dan pengawasan perpajakan. Jika dewan menganggap bahwa presiden sungguh-sungguh melanggar

---

<sup>10</sup> Meskipun Gus Dur menyatakan bahwa proses penurunan dari jabatan presiden adalah inkonstitusional, sebenarnya Gus Dur sendiri telah membuat langkah-langkah yang dapat dinilai inkonstitusional juga. Gus Dur mengeluarkan maklumat (dekrit) yang salah satu isinya adalah pembekuan DPR-MPR. Kejadian itu telah menjatuhkan citra politik Gus Dur yang selama ini dikenal sebagai seorang demokrat. Bahkan pengeluaran dekrit tersebut membuat Gus Dur melangkah pada sifat pemimpin yang diktator. M. Alfian Alfian, "Restarting" Gus Dur, dalam *Panji*, 15 Agustus 2001, hal. 65.

<sup>11</sup> Noorca M. Massardi, Janji Konstitusi, dalam *Forum Keadilan*, (18) 2001, hal. 90.

haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD atau oleh MPR, maka majelis dapat diundang untuk melaksanakan persidangan istimewa agar bisa meminta pertanggungjawaban kepada presiden.<sup>12</sup> Proses pencabutan dukungan kepada presiden dalam sistem presidensial merupakan proses politik, bukan proses yuridis semacam *impeachment* seperti yang terdapat di Amerika Serikat.<sup>13</sup> Jadi jika ada permasalahan pidana atas seorang presiden, maka proses hukum (pidana) akan berlaku pada presiden yang bersangkutan seperti layaknya seorang warga negara biasa. Di Amerika Serikat *impeachment* terhadap presiden ditetapkan jika *Congress* (MPR) yang terdiri atas *House of Representatives* (DPR) dan *Senate* (DPRD) mengajukan *Article of Impeachment* (tuduhan-tuduhan). Selanjutnya presiden akan diadili oleh senat sebagai lembaga pengadilan yang diketuai oleh ketua Mahkamah Agung, dan *House of Representatives* sebagai penuntutnya.<sup>14</sup>

Di Indonesia jika presiden melakukan tindakan pidana, maka akan diadili oleh Pengadilan Negeri biasa. Hanya saja tentang bagaimana proses pemeriksaan seorang presiden yang masih aktif, apakah dilakukan oleh polisi atau jaksa, sedangkan bila presiden dinonaktifkan dulu, bagaimana aturannya, siapa yang melakukan, dan siapa yang menentukan, masih menjadi satu perdebatan.

### 3.1.3 Faktor yang Mempengaruhi Peranan Oposisi

Dari sudut pandang struktural, masyarakat-masyarakat demokratis idealnya mencerminkan suatu keseimbangan antara konflik dan konsensus, meliputi masalah-masalah penciptaan suatu identitas bersama, pengembangan kekuasaan yang efektif,

---

<sup>12</sup> Sebelum Sidang Istimewa, DPR menyampaikan memorandum untuk mengingatkan presiden. Apabila dalam waktu 3 bulan, presiden tidak memperhatikan memorandum tersebut, DPR menyampaikan memorandum yang kedua. Apabila dalam waktu 1 bulan memorandum yang kedua tidak diindahkan, barulah MPR diundang untuk mengadakan Sidang Istimewa. Sesuai dengan Tap MPR No. III/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara.

<sup>13</sup> Harry Tjan Silalahi, RI; Negara Berkedaulatan Rakyat; Menganut Sistem MPR, Kompas, 21 Mei 2001, dalam *Dokumentasi Kliping tentang Peta Politik di Indonesia*, Jakarta, CSIS, XIII (5) 2001, hal. 15.

<sup>14</sup> *Ibid.*

penciptaan wewenang yang sah, serta produksi dan distribusi barang dan jasa.<sup>15</sup> Keseimbangan tersebut dapat dimetaforakan sebagai suatu permainan yang sangat bermartabat karena para pemainnya diharapkan selalu memegang aturan main yang telah disepakati, harus merujuk pada konstitusi, serta menggunakan argumentasi yang berdasarkan akal sehat, bukan kekerasan, teror, atau pemaksaan dalam mencapai tujuan politik. Dalam kehidupan, sebenarnya masyarakat-masyarakat demokratis mempunyai pusat-pusat kekuasaan yang terorganisasi dan saling bersaing, di dalam masyarakat maupun di dalam pemerintahan terdapat pembagian kekuasaan. Keadaan yang demikian menimbulkan peluang yang cukup besar untuk mengangkat konflik-konflik *intern* maupun *ekstern* masing-masing kekuasaan. Namun di lain pihak ternyata ada kelompok-kelompok tertentu yang berusaha untuk secara sukarela menjadi penengah, misalnya kelompok pers sebagai penengah antara rakyat dengan pemerintah. Dengan demikian lembaga-lembaga formal kemasyarakatan maupun organisasi-organisasi non pemerintah akan mempermudah pembagian konflik kekuasaan. Kekuasaan tersebut dapat digunakan secara bersama untuk mengontrol pemerintah, misalnya konsensus kekuasaan antara berbagai partai politik, warga negara baik kelompok maupun perorangan, diberdayakan sebagai fungsi kontrol, meskipun tetap diakui bahwa pemimpin politik juga memerlukan kekuasaan dan sumber daya yang cukup untuk membuat dan melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan bagi masyarakat. Bagaimanapun juga pemerintah tetap harus memiliki kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authority*) yang akan dipakai baik untuk membangun kerjasama maupun untuk menyelesaikan konflik-konflik.

Pada pemerintahan yang berjalan wajar, konflik terjadi tanpa adanya gesekan yang cukup berarti. Konflik yang ada masih dalam konteks kewajaran dan selalu dapat diatasi dengan kekuasaan maupun toleransi. Ketika masa ini berlangsung oposisi hanya berperan sebagai rem untuk mencegah pemerintah berbuat salah. Pada

---

<sup>15</sup> Charles F. Andrain, *Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial*, Yogyakarta, Tiara Wacana Yogya, 1992, hal. 258.

awal masa pemerintahan Gus Dur kegiatan oposisi dari DPR nyaris berhenti disebabkan duet presiden dan wakil presiden terpilih atas kehendak orang banyak. Jadi diakui bahwa para pemimpin negara itu telah memiliki legitimasi simbolis dan prosedural.<sup>16</sup> Situasi ini akan mengantar DPR pada jalan yang sulit karena melawan pemimpin saat itu dapat diartikan bahwa DPR juga melawan rakyat. Tetapi secara internal ternyata DPR juga telah memiliki benih “lemah oposisi” yang terlihat saat pemilihan Presiden keempat Indonesia. Tidak bisa dipungkiri bahwa terpilihnya presiden dan wakil presiden dalam Sidang Umum MPR 1-21 Oktober 1999 berkat kompromi politik dari sejumlah fraksi di MPR termasuk pertolongan dari Fraksi Partai Golkar, Fraksi Reformasi, Fraksi PPP dan Fraksi TNI/Polri.

Tidak lama setelah Wahid-Megawati terpilih, Kabinet Reformasi dibentuk. Kabinet itu juga dapat melemahkan oposisi karena komposisinya yang mengakomodasi berbagai kalangan; dari partai politik, militer, sipil, dan profesional. Padahal komposisi dalam parlemen juga terdiri dari kalangan partai politik akibatnya fungsi pengawasan DPR terhadap pemerintah mengalami hambatan. Secara psikologis akan sangat sulit bagi DPR mengontrol pemerintahan jika ada anggotanya yang duduk dalam pemerintahan. Koreksi terhadap pemerintah dapat diartikan koreksi terhadap dirinya sendiri. Bahkan secara etika dan moral partai-partai harus mendukung kabinet dan tidak boleh beroposisi. Fenomena pembentukan kabinet ini secara tidak langsung telah memperkuat posisi Gus Dur sebagai presiden untuk menuju otoritarianisme baru. Disadari atau tidak dengan komposisi kabinet yang menyulitkan DPR menjadi pengoreksi menandakan bahwa Gus Dur akan “bebas” dari oposisi DPR. Tertutupnya peluang oposisi itu menyebabkan demokrasi di Indonesia menjadi lambat. Namun demikian susunan kabinet itu tidak sepenuhnya

---

<sup>16</sup> *Simbolis* yaitu legitimasi yang didapat dengan cara memanipulasi kecenderungan moral, emosional, tradisi, kepercayaan dan nilai-nilai budaya pada umumnya pada simbol. Legitimasi *prosedural* dengan cara menyelenggarakan pemilihan umum untuk menentukan wakil rakyat, presiden dan anggota lembaga tinggi negara atau referendum untuk mengesahkan kebijaksanaan umum. Eman Hermawan, *Op.cit*, hal. 6.

menjadi kesalahan presiden, karena sebelum pengumuman kabinet, semua kekuatan politik berlomba-lomba untuk memasukkan orang-orangnya dalam kabinet.

DPR kesulitan melaksanakan tugasnya sebagai oposan terhadap eksekutif akibat benteng presiden sangat kuat karena dikelilingi kabinet kompromisnya. Selain itu sudah menjadi kenyataan bahwa presiden memiliki basis massa yang kuat sehingga semakin mempersulit gerak DPR untuk melakukan fungsi kontrolnya. Selain akan berhadapan dengan orang-orangnya sendiri, DPR juga berhadapan dengan massa pendukung Gus Dur yang sangat fanatik.

### **3.2 Perbedaan antara Oposisi Masa Habibie dengan Oposisi Masa Gus Dur**

#### **3.2.1 Oposisi Masa Habibie**

Sesaat setelah Presiden Soeharto turun, kegembiraan rakyat Indonesia seakan meledak. Saat itu dapat dikatakan bahwa untuk kesekian kalinya gerakan oposisi Indonesia berhasil menjalankan tugasnya dalam melawan otoritarianisme rezim Orde Baru. Dimulailah masa-masa transisi yang sebenarnya masih merupakan sambungan dari masa rezim Orde Baru.<sup>17</sup> Karena itu tugas yang diemban Habibie pada masa itu sangat berat menyangkut masalah penyelesaian persoalan-persoalan yang ditinggalkan rezim Soeharto, antara lain pemulihan ekonomi, pemulihan keamanan, serta yang paling mendesak adalah pelaksanaan pemilu.

Kebebasan politik yang tampak masa itu tercermin dari banyaknya partai politik baru yang lahir dengan tujuan yang sama, yaitu memperebutkan suara pada pemilu yang akan berlangsung. Maka dimulailah proses pengumpulan massa. Menyangkut pemilu yang sangat mendesak, DPR mulai membuat Rancangan Undang-Undang (RUU) bidang politik mencakup RUU Pemilu, RUU Partai Politik,

---

<sup>17</sup> Dianggap demikian karena Presiden Habibie masih "satu paket" dalam kekuasaan Soeharto, maka jika Soeharto mundur, Habibie harus mundur pula; Habibie dipersepsikan sebagai warisan Orde Baru sehingga perilaku dan kebijaksanaannya akan maniru gaya Soeharto; kabinetnya banyak mengakomodasi menteri-menteri Orde Baru; dan Habibie dinilai tidak reformis karena naiknya Habibie sebagai Presiden III Indonesia dianggap tidak konstitusional (tidak dipilih oleh MPR, hanya disumpah di depan Mahkamah Agung). Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2000, hal. 310.

dan RUU susunan dan kedudukan Anggota MPR, DPR, dan DPRD.<sup>18</sup> Setelah melalui proses pembuatan yang relatif lama (dimulainya pembahasan RUU sejak 21 Oktober 1998), akhirnya pada tanggal 28 Januari 1999 DPR menyetujuinya.

Tugas DPR sebagai pengontrol pemerintahan belum berjalan sebaik fungsi legislasi. Tumbuhnya kesadaran oposisi di DPR juga tidak sebesar ledakan partisipasi politik di tingkat massa. Kehidupan politik berkembang secara mengejutkan menyebabkan gerakan reformasi semakin meluas. Berbagai kebebasan dapat dirasakan rakyat mulai dari kebebasan politik, unjuk rasa, pembebasan tahanan-tahanan politik, kebebasan pers, serta kebebasan menikmati hak-hak politik. Kondisi yang sangat menyenangkan bagi demokrasi itu ternyata tidak terkendali sehingga aturan-aturan kebebasan yang ada banyak dilanggar. Kebebasan yang dinikmati satu kelompok kadang-kadang merupakan ancaman bagi kelompok lain. Penggunaan hak yang berlebihan tanpa disertai pelaksanaan kewajiban membuat situasi di Indonesia berubah menjadi tidak terkendali. Gerakan amuk massa dan kerusuhan-kerusuhanpun tidak dapat dihindari. Disintegrasi politik tingkat massa dan elite politik berupa kerusuhan dan perbedaan pandangan politis semakin menonjol dalam tahun 1998. Kondisi itu semakin diperkuat dengan ketidakpastian politik dan pemerintahan yang belum tertata sehingga gerakan protes sosial dan perlawanan politik berpeluang besar untuk muncul.

### 3.2.2 Oposisi Masa Gus Dur

Kasus-kasus yang harus diselesaikan pemerintahan Gus Dur-Megawati adalah kasus sektor ekonomi meliputi penyembuhan krisis yang melanda sejak akhir pemerintahan Orde Baru akibat maraknya korupsi, kolusi, dan nepotisme juga kasus politik dan keamanan, di antaranya masalah disintegrasi, kerusuhan, dan pelanggaran hak asasi manusia. Tugas yang sangat berat ini harus terlaksana secepatnya

---

<sup>18</sup> Media Indonesia, Jangan Jadikan PNS 'Kuda Lumpung' Tunggangan Gus Dur-Pembahasan RUU Politik Menemui Jalan Buntu, 7 Januari 1999, dalam *Dokumentasi Kliping tentang Peta Politik di Indonesia*, Jakarta, CSIS, XI (1) 1999, hal. 1.

mengingat situasi negara Indonesia yang sangat buruk. Meskipun rakyat sedikit terhibur dengan dilantikannya Gus Dur-Megawati, namun dalam waktu relatif singkat kegembiraan itu hilang. Rakyat Indonesia disadarkan lagi bahwa perjuangan belum selesai. Reformasi baru akan dimulai.

Pada masa ini peran oposisi lebih banyak dibutuhkan, bukan untuk menjatuhkan presiden sebagaimana mantan presiden Soeharto jatuh, namun sebagai pengontrol yang bukan saja bertugas untuk mencari-cari kesalahan dan saling tuding tetapi juga memberikan alternatif-alternatif sebagai konsekwensi logis atas kritik-kritik yang positif. Berkaitan dengan penggantian beberapa menteri yang dilakukan Gus Dur terhadap kabinetnya, DPR menggunakan hak bertanya dalam sidang interpelasinya tentang pengeluaran Laksamana Sukardi dari jabatan Menteri Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN, dan Jusuf Kalla dari kursi Menteri Perindustrian dan Perdagangan. Saat itu fungsi oposisi DPR mulai terlihat untuk memaksa Gus Dur lebih terbuka mengenai alasan pemecatan dua menterinya dengan dugaan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Apabila ada kelompok-kelompok dalam DPR yang tidak puas terhadap jawaban yang diberikan oleh Gus Dur, tentu saja pada Sidang Tahunan, hal ini dapat menjadi prestasi negatif bagi Gus Dur dan dapat digunakan untuk menjatuhkan Gus Dur. Padahal dalam tenggang waktu menunggu diadakannya Sidang Tahunan, politik nasional akan semakin memanas apabila fraksi-fraksi dan unsur-unsur pemerintah yang tidak puas terhadap hasil inisiatif interpelasi terus mempersoalkan masalah itu. Meskipun interpelasi itu merupakan salah satu bentuk mulai terlihatnya fungsi pengawasan DPR, namun pada dasarnya hal itu hanyalah sebuah persoalan kecil yang sengaja diangkat dalam kerangka persoalan bangsa yang lebih besar. Mungkin akan lebih baik jika DPR mempertanyakan masalah Aceh dan Ambon. Apabila dicermati lebih jauh dugaan korupsi, kolusi, dan nepotisme pada kedua menteri itu memiliki implikasi hukum yang seharusnya tidak disebarluaskan dengan motif-motif politis tetapi sesuai dengan konstitusi Tap MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari

Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, harus diklarifikasi dan ditelusuri sesuai dengan proses hukum yang berlaku.

Dari pelaksanaan hak interpelasi DPR, popularitas Abdurrahman Wahid di parlemen semakin menurun. Hak interpelasi tersebut dilakukan atas inisiatif 332 anggota DPR dan kemudian 252 anggota berkeinginan menindaklanjuti dengan menggunakan hak menyatakan pendapat.<sup>19</sup> Pada saat itu dukungan nyata terhadap Gus Dur praktis hanya bersumber dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan partai kecil seperti Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB) dan Partai Keadilan dan Persatuan (PKP). Sedangkan partai-partai lain seperti Partai Golkar, Poros Tengah sebagai partai-partai yang pernah mencalonkan dan mendukung terpilihnya Gus Dur dalam Sidang Umum MPR yang lalu kini berbalik arah dengan memberikan tekanan kepada presiden.

Seiring dengan berubahnya arah struktur kekuasaan dari dominasi eksekutif (*executive heavy*) dalam dua kepemimpinan (Soekarno dan Soeharto) mengarah pada dominasi legislatif (*legislative heavy*),<sup>20</sup> Dewan memiliki fungsi legislatif yang semakin kokoh. Jika sebelum perubahan struktur kekuatan yang terlihat dari isi hasil amandemen UUD 1945,<sup>21</sup> inisiatif pengajuan rancangan undang-undang lebih banyak datang dari eksekutif, pada perubahan pertama konstitusi, eksekutif hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang namun prioritas pengajuan rancangan undang-undang beralih di tangan legislatif.

Pada perubahan kedua konstitusi menyebutkan bahwa apabila rancangan undang-undang yang sudah disepakati Dewan tetapi belum diundangkan presiden, tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu-menjadi-rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama dan tidak disahkan oleh presiden dalam waktu tiga puluh hari, semenjak itu rancangan undang-undang tersebut sah menjadi

---

<sup>19</sup> *Kompas*, Awal Ujian Berat Abdurrahman Wahid, 7 Agustus 2000, hal. 1.

<sup>20</sup> Sesuai hasil Sidang Tahunan MPR Agustus 2000 yang berkaitan dengan perubahan konstitusi. *Kompas*, Perubahan Konstitusi, ke Arah Dominasi Parlemen, 18 Agustus 2000, hal. 1.

<sup>21</sup> Lihat lampiran 4.

undang-undang dan wajib diundangkan. Dari perubahan itu ada yang perlu disorot, bahwa kalangan DPR menjadi terjebak lebih mengutamakan fungsi pengawasan, padahal implementasi *checks and balances* dalam kehidupan berdemokrasi perlu diperhatikan. Dominasi eksekutif akan mendorong terjadinya pemimpin diktator, sebaliknya dominasi legislatif menyebabkan pemerintahan tidak berjalan dengan baik. Agar roda pemerintahan dapat berjalan dengan baik, perlu keseimbangan antara badan eksekutif maupun badan legislatif, misalnya jika DPR memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, maka seharusnya presiden diberikan hak menolak interpelasi Dewan, apabila tidak terkait dengan kebijaksanaan yang menyangkut kepentingan rakyat. Di lain sisi peluang dominasi DPR sewajarnya juga selalu dikontrol rakyat agar tidak berpeluang untuk mendominasi pemerintahan.

Sidang Tahunan MPR Agustus 2000 semula dirancang untuk mendengarkan laporan tahunan (*progress report*, bukan laporan pertanggungjawaban), namun evaluasi MPR terhadap laporan presiden akan sangat menentukan nasib Gus Dur selanjutnya. Apabila laporan presiden dalam Sidang Tahunan memiliki penilaian negatif, bisa jadi sebelum masa jabatannya berakhir pada 2004, Gus Dur diturunkan. Karena 500 dari 700 anggota MPR merangkap sebagai anggota DPR, penilaian MPR akan menentukan sikap DPR terhadap presiden. Memorandum-memorandum ke arah pelaksanaan Sidang Istimewa MPR sangat mungkin dikeluarkan DPR jika MPR memberikan penilaian negatif terhadap presiden.

Kompromi politik berhasil dicapai antara Majelis dan Presiden Abdurrahman Wahid dalam Sidang Tahunan dengan diterimanya usulan pelimpahan tugas teknis pemerintahan sehari-hari kepada Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri. Artinya secara informal Gus Dur berperan sebagai Kepala Negara, sementara Megawati menkoordinasikan kinerja para menteri sebagai Kepala Pemerintahan. Pada situasi ini dukungan dan kerjasama DPR sangat dibutuhkan. Tanpa dukungan dan kerjasama parlemen, dapat dipastikan umur kabinet baru yang dibentuk Kepala Pemerintahan informal baru Megawati, tidak akan berlangsung lama. Dalam hubungan ini fungsi kontrol DPR harus ditafsirkan sebagai upaya untuk menyukseskan program kerja

kabinet daripada sebagai mekanisme untuk menyudutkan, mencari-cari kesalahan eksekutif.





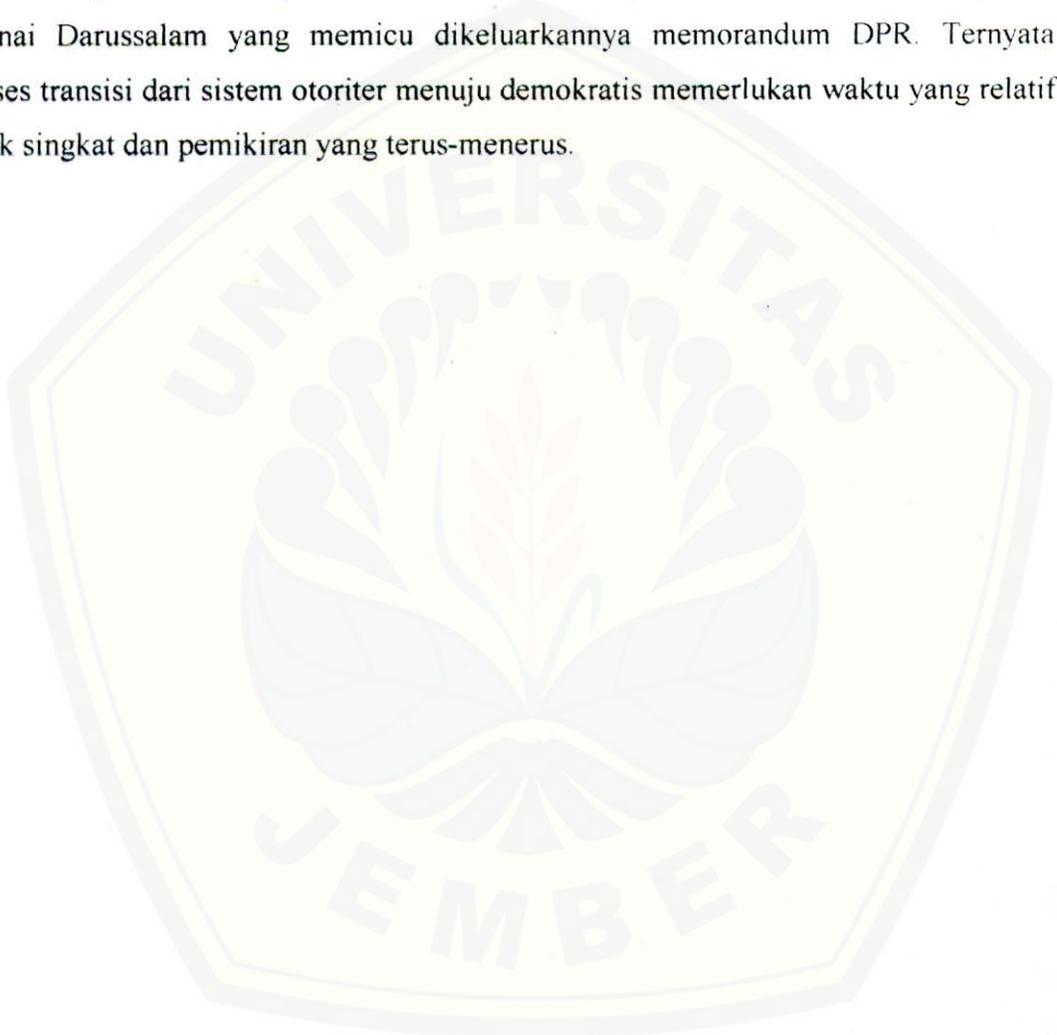
## BAB V KESIMPULAN

Iklim demokrasi yang mensyaratkan agar tiga kekuatan; legislatif, yudikatif, dan eksekutif menjadi lembaga-lembaga yang independen memaksa bangsa Indonesia untuk melaksanakan refungsionalisasi ke tiga lembaga negara tersebut. Semua kekuatan yang mengerucut pada kekuatan eksekutif saat rezim Orde Baru berkuasa mengalami pergeseran pada masa reformasi. DPR sebagai penyeimbang kekuatan eksekutif yang dulu juga di bawah pengaruh penguasa Orde Baru menjadi lebih kuat pasca turunnya mantan Presiden Soeharto. Meskipun beberapa saat kondisi oposisi DPR masih lemah tetapi hal ini tidak berlangsung lama. Dengan semakin dibutuhkannya fungsi pengawasan Badan Perwakilan terhadap presiden untuk menghindari proses demokratisasi Indonesia kembali menuju praktek-praktek otoritarianisme, mengharuskan DPR untuk semakin kritis. Yang ini tercantum dalam perubahan kedua UUD 1945 di mana fungsi pengawasan DPR jelas tersurat di sana disamping fungsi legislasi dan fungsi anggaran.

Menguatnya fungsi oposisi DPR tidak semata-mata terjadi begitu saja. Ada faktor-faktor yang menyebabkan mengapa yang demikian itu bisa terjadi, padahal pada awal masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, akibat presiden memiliki legitimasi dan memiliki kabinet yang mengakomodasi semua kekuatan politik, peran pengawasan Lembaga Perwakilan dalam situasi yang lemah. Pada masa itu budaya paternalis warisan Orde Baru masih terasa sekali di antara para elite politik, namun setelah pemerintahan Gus Dur berjalan, fungsi pengawasan terhadap presiden semakin lama semakin terlihat jelas. Parlemen menganggap presiden terlalu sering mengganti para menteri tanpa alasan yang mendasar. Di samping itu semakin kuatnya DPR ditunjukkan dengan dikeluarkannya mamorandum hingga dua kali yang dapat dikategorikan sebagai prestasi negatif bagi pemerintah saat itu.

Dengan demikian melemahnya fungsi pengawasan DPR disebabkan oleh besarnya legitimasi yang dimiliki presiden dan kabinet yang mengakomodasi semua

kekuatan politik, sedangkan menguatnya fungsi pengawasan DPR disebabkan karena adanya transisi dari rezim otoriter menjadi penguasaan yang demokratis, penggantian menteri yang terlalu sering, dan dugaan penyelewengan penggunaan dana Yayasan Dana Kesejahteraan Karyawan Badan Urusan Logistik dan dana bantuan Sultan Brunai Darussalam yang memicu dikeluarkannya memorandum DPR. Ternyata proses transisi dari sistem otoriter menuju demokratis memerlukan waktu yang relatif tidak singkat dan pemikiran yang terus-menerus.



DAFTAR PUSTAKA

**Buku:**

- \_\_\_\_\_. 1999. *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia Tahun 1999*. Jakarta: Eko Jaya.
- Andrain, Charles F. 1992. *Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya.
- Arba, Syarofin (Ed). 1998. *Demitologisasi Politik Indonesia; Mengusung Elitisme dalam Orde Baru*. Jakarta: CIDES.
- Black, James A. dan Jean J. Champion. 1999. *Metode dan Masalah Penelitian Sosial*. Bandung: Refika Aditama.
- Budiardjo, Miriam dan Ibrahim Ambong (Eds). 1992. *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Budiardjo, Miriam (Ed). 1998. *Partisipasi dan Partai Politik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- , 2000. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Chadwick, Bruce A. Howard M. Bahr dan Stand L. Albrecht. 1991. *Metode Penelitian Ilmu Pengetahuan Sosial*. Semarang: IKIP Semarang Press.
- Djiwandono, J. Soedjati dan T. A. Legowo (Eds). 1996. *Revitalisasi Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: CSIS.
- Erlangga dan Mohammad Toyibi (Eds). 1998. *Indonesia di Simpang Jalan; Reformasi dan Rekonstruksi Pemikiran di Bidang Politik, Sosial, Budaya, dan Ekonomi Menjelang Milenium Ketiga*. Bandung: Mizan.
- Faisal, Sanapiah. 1989. *Format-format Penelitian Sosial Dasar-dasar dan Aplikasi*. Jakarta: Rajawali.
- Fatah, Eep Saefulloh. 1999. *Membangun Oposisi Agenda-agenda Perubahan Politik Masa Depan*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- , 2000. *Menuntaskan Perubahan I*. Bandung: Mizan.

- Gaffar, Afan. 2000. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ghufron, Rodjil. 2001. *Ketegangan Presiden dan Parlemen Sebuah Catatan dari Senayan*. Jakarta: Factual Analysis.
- Hermawan, Eman. 2001. *Politik Membela yang Benar: Teori, Kritik dan Nalar*. Yogyakarta: KLIK.
- Hoogerwerf. 1979. *Politikologi*. Jakarta: Erlangga.
- Huntington, Samuel P. 1997. *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Kerlinger, Fred N. 1998. *Azas-azas Penelitian Behavioral*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Mas'ood, Mohtar. 1999. *Ilmu Hubungan Internasional Disiplin dan Metodologi*. Jakarta: LP3ES.
- Joenianto. 1990. *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*. Jakarta: Rineke Cipta.
- Mc Clelland, Charles A. 1981. *Ilmu Hubungan Internasional Teori dan Sistem*. Jakarta: Rajawali.
- Nawawi, Hadari. 1991. *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Nawawi, Hadari dan Martini Hadari. 1992. *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Plano, Jack C. Robert E Riggs dan Helenan S. Robin. 1985. *Kamus Analisa Politik*. Jakarta: Rajawali.
- Poerwantana. 1994. *Partai Politik Indonesia*. Jakarta: Rineke Cipta.
- Sanit, Arbi. 1998. *Reformasi Politik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Saukah, Ali dan Mulyadi Guntur Waseso. 2000. *Menulis Artikel untuk Jurnal Ilmiah*. Malang: Penerbit Universitas Negeri Malang.

- Saydam, Gouzali (Ed). 1999. *Dari Bilik Suara ke Masa Depan Indonesia; Potret Konflik Politik Pasca Pemilu dan Nasib Reformasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sukarjaputra, Rakaryan. 2001. *Demokrasi, Kekerasan, Disintegrasi*. Jakarta: Kompas.
- Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Syafiie, Inu Kencana. 1997. *Ilmu Politik*. Jakarta. Rineke Cipta.
- The Liang Gie. 1974. *Ilmu Politik Suatu Pembahasan Tentang Pengertian, Kedudukan, Lingkupan dan Metodologi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Uhlen, Anders. 1998. *Oposisi Berserak; Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga di Indonesia*. Bandung: Mizan.
- Universitas Jember. 1998. *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*. Jember: Badan Penerbit Universitas Jember.
- Zaenuddin. 2001. *Prospek Gerakan Oposisi dalam Era Pemerintahan Gus Dur-Megawati*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

**Terbitan Berkala:**

- Dokumentasi Kliping tentang Peta Politik di Indonesia*, X (19) 1999.  
 -----, XI (1) 1999.  
 -----, XI (5) 1999.  
 -----, XI (7) 1999.  
 -----, XI (13) 1999.  
 -----, X (15) 1999.  
 -----, XI (17) 1999.  
 -----, XI (19) 1999.  
 -----, XI (20) 1999.  
 -----, XI (21) 1999.  
 -----, XI (23) 1999.  
 -----, XII (1) 2000.  
 -----, XII (6) 2000.  
 -----, XII (11) 2000.  
 -----, XII (13) 2000.  
 -----, XII (14) 2000.

## Lampiran 1. Komposisi Kabinet Presiden Abdurrahman Wahid (Sebelum Mengalami Perombakan)

Sumber: *Panji Masyarakat*, Warna-warni Kabinet Koalisi, III (29) 1999, hal. 72-76.

**Wiranto, 52**

**Menko Poikam**

Dalam karier militernya, pria kelahiran Yogyakarta, 4 April 1947, ini termasuk cemerlang. Anak kelima dari pasangan R.S. Wirowijoyo-Suwarsjah ini menghabiskan masa kanak-kanak dan remajanya (SD sampai SMA) di Solo, Jawa Tengah. Sejak lulus AMN 1968, Wiranto selalu mendapat kepercayaan sebagai komandan.

Ia termasuk lulusan AMN 1968 yang pertama memangku jabatan pangdam. Wiranto mengawali karier militernya sebagai danton 1/C Batalion 713 yang kemudian secara berturut-turut menjabat Dakil Dankima (1971), Kasi I (1972), Dankima (1973), dan Kasi IV (1975). Karierinya menyamai karier yang dialami mantan presiden Soeharto dan Rudini yang sama-sama pernah menjabat sebagai pangkostrad. Salah satu kebijakan yang dikeluarkan pada saat menjabat Pangdam Jaya (1994) adalah Gerakan Disiplin Nasional atau GDN.



**Suryadi Soedirdja, 61**

**Menteri Dalam Negeri**

Mantan gubernur DKI Jakarta ini dikenal konsisten dan sederhana. Pria kelahiran Jakarta, 11 Oktober 1938, ini pernah menjabat Pangdam Jaya (1988) dan Assospol ABRI (1990). Oleh sebab itu, ketika ditunjuk menjadi gubernur DKI Jakarta, Suryadi bukanlah orang baru bagi masyarakat Jakarta. Alumnus AMN 1962 ini menggantikan Wiyogo Atmodarminto yang telah menjabat selama lima tahun. Dari perkawinannya dengan Dra. Sri Soemarsih, seorang sarjana psikologi, Suryadi dikaruniai dua anak: Muhammad Satrianegara dan Jusuf Sanggarabudi.

Karier militernya dimulai di AMN (1962), Suslapa (1969), Seskoad, dan pernah mengenyam pendidikan militer di Prancis (1974), Seskogab (1979), dan mengikuti pendidikan Lemhanas pada 1991. Setahun selesai dari AMN, ia dipercaya menjadi komandan peleton. Pada 1986 ia menjadi wakil komandan Pusat Pengembangan Sistem Operasional di Bandung.



**Alwi Shihab, 53**

**Menteri Luar Negeri**

Salah seorang ketua PKB ini lebih dikenal sebagai pemikir masalah agama-agama. Di kalangan peminat masalah keislaman, khususnya di Amerika Serikat, Alwi Shihab cukup dikenal. Adik kandung mantan menteri agama, Quraish Shihab, ini memiliki dua gelar doktor dari Universitas 'Ain Syams Mesir (1990) dan Universitas Temple, AS (1995). Ia duduk dalam *Board of Trustee* di Centre for the Study of World Religions. Sebuah badan yang berafiliasi dengan Harvard Divinity School yang untuk pertama kalinya menempatkan profesor Islam.

Pendidikan pria kelahiran 19 Agustus 1946 ini digelutinya dengan sungguh-sungguh. Sejak 1996 ia mengajar agama Islam di Hartford



Seminary, juga di Harvard Divinity School, dan di Auburn Theological Seminary of New York. Di Indonesia ia menjadi dosen di Universitas Paramadina Mulya.

**Juwono Sudarsono, 57**

**Menteri Pertahanan**

Anak bungsu dari empat bersaudara ini lebih dikenal sebagai pengamat internasional. Latar belakang pendidikannya adalah ekonomi-politik. Putra almarhum Dr. Sudarsono, diplomat terkenal yang pernah menjabat menteri sosial, menteri dalam negeri, dan terakhir duta besar RI untuk Yugoslavia, ini menyelesaikan doktornya di London School of Economics, Inggris, pada 1978. Putra kelahiran Ciamis, 5 Maret 1942, ini juga pernah belajar di Austria dan Belanda. Sementara gelar MA ia selesaikan di Universitas California, Berkeley, AS, pada 1971.

Pendidikan dasar Juwono diselesaikan di India, SMP di Jakarta, dan SMA di Bedales Hampshire, Inggris. Sementara sarjana publisistik diraihinya di UI pada 1965. Ia pernah dilarang memberikan kuliah gara-gara ceramahnya yang menyinggung kekuasaan Orde Baru. Pada masa Kabinet Pembangunan VII, ia dipercaya sebagai menteri lingkungan hidup dan mendikbu.



**Yusril Ihza Mahendra, 43**

**Menteri Hukum dan Perundang-undangan**

Putra Belitung kelahiran 5 Februari 1956 ini dikenal sebagai ahli hukum tata negara. Ayahnya Idris bin H. Zainal adalah kepala KUA di kampungnya, sementara kakeknya, Zainal bin H. Ahmad, adalah seorang ulama konservatif yang senang membaca kitab-kitab klasik (kitab kuning).

Setamat SMA Perguruan Islam Belitung Yusril melanjutkan kuliahnya di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Di samping itu, ia juga kuliah di Fakultas Sastra jurusan Filsafat. Di sinilah ia sering berhubungan dengan Osman Raliby, tokoh Masyumi yang sangat piawai membakar massa lewat pidatonya. Memasuki tahun kedua, Yusril dipercaya Osman menjadi asisten dosen yang mengajar mata kuliah studi Islam. Lewat Osman Raliby pula ia sering bertemu M. Natsir, tokoh teras Masyumi yang dikaguminya. Ia kemudian dipercaya menjadi staf khusus Natsir dan berhubungan begitu dekat selama 15 tahun.



**Kwik Kian Gie, 64**

**Menko Ekuin**

Pria kelahiran Juwana, Jawa Tengah, 11 Januari 1935, ini sempat menjadi pengusaha. Anak kelima dari tujuh bersaudara ini menyelesaikan ujian doktoralnya di Universitas Erasmus, Rotterdam, pada 1963. Selesai kuliah di Belanda, ia tidak langsung pulang ke Indonesia. Ia bekerja sebagai staf



lokal KBRI di Den Haag. Pada 1965, Kian Gie, begitu biasa dipanggil, mendirikan perusahaan Nederlands Indonesische Goederen Associatie. Perusahaan ini bergerak di bidang ekspor karet dan rotan. Karena tidak berkembang, ia kemudian mendirikan NV Handelonderneming IPILO di Amsterdam yang mengimpor barang industri ke Indonesia.

Sekembalinya di Indonesia, ia sempat menganggur satu tahun. Baru kemudian ia mendirikan PT Indonesian Financing & Investment Company. Walaupun ia lebih dikenal sebagai pengamat, sesungguhnya dalam dirinya mengalir darah wiraswasta. Ayahnya, mendiang The Kwie Kie, adalah salah seorang pengusaha hasil bumi. Beberapa jabatan direktur pernah ia pegang. Delakangan, ia lebih banyak aktif di bidang sosial-politik.

## Bambang Sudibyo, 47 Menteri Keuangan

Tak pernah terpikirkan sebelumnya jika jabatan menteri keuangan bakal jatuh ke pundaknya. Padahal, banyak nama lain yang lebih kondang. Tapi, Presiden Gus Dur rupanya lebih percaya pada pria kelahiran Tembung, 8 Oktober 1952 ini.

Penempatan Bambang di posisi yang cukup strategis itu memang wajar. Apalagi secara akademis ia punya kemampuan di bidang itu. Dia adalah doktor dalam program akuntansi dan saat ini tercatat sebagai direktur program magister manajemen Universitas Gadjah Mada. Soal moral, tak usah diragukan. Dan itu rupanya alasan Gus Dur menemukannya dalam posisi Menkeu.

Selain aktif dalam dunia akademis, Bambang pun aktif dalam kegiatan organisasi. Sampai kini dia tercatat sebagai anggota majelis pendidik tinggi dan majelis tarjih PP Muhammadiyah. Pernah menjabat wakil ketua ISEI, dan pernah menjabat ketua dewan penasihat ekonomi PAN.



## Susilo Bambang Yudhoyono, 50, Mentamben

Putra Pacitan kelahiran 9 September 1949 ini adalah sosok militer yang dikenal suka berdialog dan memiliki daya pemikiran reformatif. Karier militer lulusan Akabri 1973 ini dimulai di lingkungan Brigade Infanteri Lintas Udara 17 Kupang I Kostrad. Karier militer menantu almarhum Letjen TNI (Purn.) Sarwo Edhie ini terus berlanjut. Berbagai jabatan pun pernah ia alami.

Dunia pendidikan tampaknya menjadi hasrat yang tidak bisa ia bendung. Gelar MA dalam bidang manajemen diraihinya di Webster University, AS. Sejak 1989, menjadi dosen Seskoad di Bandung, Koordinator Staf Ahli Dispenad, lalu setelah melewati beberapa posisi, ia menjadi Danrem 072/Pamungkas Yogyakarta. Pada akhir 1995 ia dipercaya menjadi Kepala Peninjau Militer, merangkap komandan kontingen Indonesia dalam misi perdamaian PBB untuk Bosnia Herzegovina. Sepuluh hari san ia diangkat menjadi Kasdam Jaya, lalu Pangdam II/Sriwijaya. Setahun kemudian, 26 Agustus 1997, ia diangkat menjadi Assospol Kassospol. Tidak lama menjabat Assospol Kassospol, ia menjabat Kassospol menggantikan Syarwan Hamid.



## M. Jusuf Kalla, 57 Menteri Industri dan Perdagangan

Putra Watampone, Sulawesi Selatan, ini adalah generasi kedua dari pemilik perusahaan keluarga Haji Kalla. Mantan Ketua Umum HMI Cabang Ujungpandang ini sempat menjadi anggota DPRD Sulawesi Selatan mewakili NU. Keterlibatannya di dunia politik merupakan "pelarian" dari lesunya dunia usaha pada saat



itu (1965). Dua tahun kemudian ia kembali ke dunia usaha dan menekuni warisan yang ditinggalkan ayahnya.

Pengalamannya di organisasi banyak membantu Jusuf dalam menjalankan roda perusahaannya. Karena itu pula ia lebih suka bekerja sama dengan bekas aktivis daripada lulusan perguruan tinggi dengan nilai tinggi tanpa pengalaman organisasi.

Usaha Jusuf makin berkembang pada pertengahan 1970-an. Pada 1977 ia mulai berdagang mobil. Saat itu ia bekerja sama dengan Kantor Gubernur Sulawesi Selatan yang sedang memerlukan sejumlah kendaraan. Melalui NV Haji Kalla ia ditunjuk sebagai agen penyalur mobil Toyota untuk Sulawesi. Bahkan ia memonopoli pasaran mobil di Indonesia bagian Timur. Alumnus FE Unhas ini pernah menjabat direktur di beberapa perusahaan, seperti PT Bumi Karsa, PT Bukaka Teknik Utama, PT Bukaka Meat, PT Bukaka Agro, dan PT Bhakti Centra Baru.

## Muhamad Prakosa Menteri Pertanian

Salah seorang pengurus PDI Perjuangan ini namanya belum dikenal luas. Termasuk kepiawaiannya di bidang pertanian. Sehari-hari ia menjabat sebagai perwakilan FAO di Indonesia dan sebelumnya bekerja di IDB (Islamic Development Bank). Kabarinya, Prakosa masuk ke kabinet atas usul dari Megawati.



## Nur Mahmudi Ismail, 38 Menteri Perhutanan dan Perkebunan

Presiden Partai Keadilan ini awalnya diisukan akan menjadi menteri pertanian karena latar belakang pendidikannya, atau menistik tempat ia bekerja. Pria kelahiran Kediri, 11 November 1961, ini memproklamasikan partainya yang digandrungi kalangan muda muslim kampus.

Lahir dari keluarga petani, Nur Mahmudi mengikuti kehidupannya dengan pendidikan. Hal ini merupakan dampak dari semangat orangtuanya yang berusaha sekuat tenaga untuk menyolahkan anaknya. Ketika bekerja di BPPT, ayah dari Ahmad Syihan Ismail (11), Fathimah Mahmudi (8), dan Abiir Mahmudi (4) ini mendapat kesempatan untuk melanjutkan pendidikannya. Lulusan IPB pada 1984 ini meraih gelar M.Sc. bidang Food and Science Technology di Texas dengan predikat *cum laude*. Di universitas yang sama ia meraih gelar doktor, juga dengan predikat *cum laude*. Dunia politik yang digelutinya adalah dunia baru. Menurutrnya, politik merupakan kelanjutan dari apa yang ia dapatkan dari dunia akademik.

Dalam SU MPR 1999, Partai Keadilan bergabung dengan PAN dalam Fraksi Reformasi.



## Agum Gumelar, 53 Menteri Perhubungan

Karier politik Gubernur Lemhanas ini tergolong cemerlang. Pria kelahiran Tasikmalaya, 17 Desember 1945, ini sempat mengenyam pendidikan tinggi di Universitas Padjadjaran selama satu tahun. Lulusan AMN 1968 ini pernah menjabat Staf Kopkamtib dan Bakin, 1973-1976. Ayah dari Khaseli dan Ami ini pernah bergabung dalam operasi penumpasan pemberontak PGRS/Paraku, Kalimantan Barat, dan operasi Seroja di Timtim. Juga dalam operasi penumpasan Gerombolan Pengacau Keamanan (GPK) Aceh dan Irian Jaya. Pada 1987-1988 ia diangkat menjadi wakil asisten intelijen Kopassus dengan pangkat letnan kolonel. Berbagai posisi lalu ia jalani.



Karier militernya makin menanjak saat ia diangkat menjadi direktur A Bais ABRI. Selanjutnya ia diangkat menjadi Kasdam I/Bukit Barisan.

Selain menekuni karier militer, mantu almarhum Letjen Achmad Tahir ini juga aktif di dunia olahraga. Ia pernah menjadi pengurus Persatuan Sepak Bola Pati (Perwira Tinggi) ABRI, pengurus Persatuan Judo Seluruh Indonesia (PJSI), pengurus Terjun Payung (FASI), ketua Klub Sepak Bola Persija Timur, dan terakhir menjabat ketua umum PSSI.

**Sarwono Kusumaatmadja, 56**

## Menteri Eksplorasi Laut

Sarwono akhirnya kembali masuk kabinet setelah "nganggur" sejak Mei tahun lalu. Mantan menteri negara aparatur negara dan menteri negara lingkungan hidup ini, ditunjuk Gus Dur untuk memegang kursi menteri eksplorasi laut. Latar belakang pendidikannya adalah sarjana teknik sipil.

Sejumlah pos strategis pernah dijabatnya. Antara lain pernah jadi sekjen Golkar dan anggota DPR RI. Di tengah euforia reformasi, adik kandung mantan menlu Mochtar Kusumaatmadja itu tampil bak pahlawan. Bersama sejumlah tokoh lain Sarwono yang lahir di Jakarta, 24 Juli 1943 mendirikan Barisan Nasional.



**Hamzah Haz, 59**

## Menko Kesra dan Taskin

Mantan wartawan di sebuah harian di Pontianak ini dikenal sebagai ahlinya APBN. Bukan tanpa alasan memberi julukan kepada pria kelahiran Ketapang, Kalimantan Barat, 15 Februari 1940 ini. Sejak awal menjadi anggota DPR

Ketika kuliah ia ikut mendirikan Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII). Ia kemudian terpilih menjadi ketuanya pada 1962-1965. Aktifitasnya di organisasi baik di PMII maupun di KAMI (sebagai ketua presidium), telah mengantarkan Hamzah menjadi anggota DPRD Kalimantan Barat. Pada Pemilu 1971, NU Kalbar mendapat jatah satu kursi di DPR. Hamzah yang waktu itu menjadi wakil ketua DPW NU Wilayah Kalbar dipercaya untuk menempati jatah kursi tersebut.



**Bomer Pasaribu, 56**

## Menteri Tenaga Kerja

Di dunia ketenagakerjaan, namanya tidak asing. Pria kelahiran Batang Toru Tapanuli Selatan, 22 Agustus 1943, ini aktif di organisasi SPSI. Bahkan ia pernah menjabat ketua. Terakhir malah duduk sebagai ketua federasi SPSI. Selain di organisasi pekerja itu, Bomer juga aktif di Soksri.

Sepanjang kariernya, Bomer tercatat lama duduk di kursi legislatif dari Golkar. Bahkan ia juga tercatat sebagai Manggala BP7 Pusat. Di tengah kesibukannya, ayah empat anak ini masih menyempatkan mengambil pascasarjana di IPB.



**Ahmad Suyudi,**

## Menteri Kesehatan

Nama ini mirip dengan menteri kesehatan yang lalu, tapi orangnya berbeda. Suyudi adalah pejabat karier di Depkes. Tapi informasi lebih jauh tentang orang ini belum banyak diketahui. Termasuk latar belakang pribadinya.



**Yahya Muhaimin, 56**

## Menteri Pendidikan Nasional

Inilah orang yang mendapat garansi pertama untuk masuk ke Kabinet Persatuan Nasional dari Amien Rais. Ketua Umum Partai Amanat Nasional itu menyebut Yahya Muhaimin tak perlu diragukan lagi. Insya Allah, kata Amien, dia punya moral yang baik. Garansi ini pula yang "sodorkan Amien ketika bertemu Gus Dur untuk ko. tultasi soal susunan kabinet. Gus Dur yang tadinya ingin menempatkan orang NU pada posisi menteri pendidikan dan kebudayaan, akhirnya memalingkan perhatiannya pada Yahya. Aklunya, pria kelahiran Brebes, Jawa Tengah, 17 Mei 1943 ini dipercaya menduduki jabatan Mendikbud.

Bagi mantan dekan Fisipol Universitas Gadjah Mada itu, dunia pendidikan memang bagian hidupnya selama ini. Sebelum memegang kursi Mendikbud, Yahya adalah atase pendidikan di KBRI Washington. Sebelum menjabat posisi itu, Yahya adalah salah seorang ketua di Partai Amanat Nasional.



**KH Thalhan Hasan**

## Menteri Agama

Di kalangan NU, KH Thalhan Hasan bukan nama asing. Ia dianggap sukses memimpin Universitas Islam Malang, milik NU. Di sana ia menjabat rektor selama dua periode. Bahkan kini ia juga menjabat ketua yayasanannya. Nama Thalhan yang sudah bertengger di bursa menteri sejak awal hingga akhir tak berubah. Kabarannya, Gus Dur memang sejak lama memasang Thalhan sebagai kandidat menteri. Pada era Soeharto ia berulang-ulang memajukan nama ini, tapi selalu gagal. Kini ia dipercaya Gus Dur untuk membenahi Departemen Agama.



**Erna Witoeiar, 52,**

## Menteri Permukiman dan Pengembangan Wilayah

Terpilihnya wanita kelahiran Sengkang, Sulawesi Selatan, 6 Februari 1947, dan beragama Islam, ini agaknya tidak lepas dari sepak terjangnya yang cukup luas. Erna aktif di berbagai LSM, baik di dalam maupun di luar negeri. Terakhir ia menjabat ketua organisasi konsumen dunia (IOCU). Kini, dalam kabinet Gus Dur ia akan memimpin departemen baru yang sebelumnya hanya menteri negara.

Pendidikan sarjananya diperoleh di Institut Teknologi Bandung. Ia mengambil bidang teknologi kimia dan lulus pada 1974. Erna juga menimba ilmu lingkungan di UI. Erna bersuamikan Rahmat Witoeiar, mantan sekjen Golkar yang kini menjabat sekjen Barisan Nasional. Sebelumnya Rahmat juga pernah menjabat duta besar untuk Rusia.



**Muhammad AS Hikam, 41**

## Menteri Riset dan Teknologi

Namanya mencuat sebagai salah seorang calon anggota kabinet setelah Gus Dur terpilih sebagai presiden. Muhammad Athoillah Shohibul Hikam dikenal dekat dengan Gus Dur. Kedekatannya mungkin bisa dimaklumi karena ia berasal dari keluarga NU. Ayahnya, almarhum KH Abdul Fatah, adalah pengelola pesantren Salafiyah Kholidiyah di Tuban, dan ibunya adalah aktivis muslimat NU di kampungnya. Hikam yang lahir di Tuban



pada 26 April 1958 dikenal senang membaca buku-buku politik dan filsafat. Staf peneliti LIPI ini mengawali pendidikan tingginya di Fakultas Sastra (Arab) UGM Yogyakarta. Sementara S2 diselesaikan di University of Hawaii pada 1987. Pada universitas yang sama, pengajar pada program pascasarjana Universitas Satyagama ini menyelesaikan program doktornya di bidang politik. Melalui lembaga (ristek) yang dikendalikannya, ia berjanji akan mem-back up ide Gus Dur mengenai pengembangan potensi kelautan.

**Zarkasih Nur**  
*Menteri Negara Koperasi dan PKM*

Zarkasih Nur adalah orang kedua dari PPP yang duduk di kabinet ini, selain Hamzah Haz. Pos yang diisi Zarkasih adalah Menteri Negara Koperasi dan Pengusaha Kecil Menengah. Semula pos ini adalah departemen, tapi kini hanya menteri negara. Di PPP, Zarkasih menjabat sebagai salah seorang ketua DPP.



**Sonny Keraf**  
*Menteri Negara Lingkungan Hidup*

Ia adalah staf Pusat Pengembangan Etika Atmajaya sekaligus pengajar etika bisnis di universitas yang sama. Begitu namanya disebut sebagai menteri, reaksi lansung bermunculan. Sonny sendiri mengaku tak begitu menguasai bidang lingkungan hidup. Makanya dia berencana mundur. Sonny yang beragama Katolik ini berasal dari NTT.



**Ryaas Rasyid, 49**  
*Menteri Negara Otonomi Daerah*

Pria kelahiran Gowa, Sulawesi Selatan, ini pernah ditugaskan menjadi lurah di Kota Angin Mamiri. Saat itu usianya baru 21 tahun. Tugasnya tergolong berat karena daerah yang ia kepalai sarat dengan konflik yang bersifat SARA, yaitu antara etnis Cina dan pribumi, juga antara NU dan Muhammadiyah. Di daerah ini tidak ada lurah yang bertahan sampai satu tahun. Namun Ryaas Rasyid, doktor jebolan Northern Illinois University, AS, ini berhasil menyelesaikan tugasnya selama empat tahun.



**Hidayat Jaelani**  
*Menteri Negara Pariwisata dan Kesenian*

Nama Hidayat Jaelani termasuk nama yang tak begitu dikenal. Siapa dia sebenarnya, belum terungkap.

**Laksamana Sukardi, 43**  
*Menteri Investasi/BUMN*

Awal keterlibatannya di dunia politik sempat mengejutkan orang. Betapa tidak, saat itu ia sedang berada di puncak kariernya di dunia perbankan (*managing director* Lippobank). Lagi pula, peraih predikat *Banker of the Year* (1992) versi majalah *Stern* ini masuk ke dalam partai kecil yang, saat itu, sarat konflik, PDI. Ternyata ada alasan tersendiri atas keterlibatannya itu. Anak kedua dari tujuh bersaudara yang lahir di Jakarta, 1 Oktober 1956,



ini terjun ke dunia politik didasari oleh berbagai kepincangan sebagai dampak kebijakan pemerintah. Itulah sebabnya keterlibatannya di dunia politik adalah dalam rangka menyiapkan diri untuk suksesi kepemimpinan mendatang. Tampaknya cita-cita itu sudah mendekati, kalau bukan dicapai. Posisi meninves/BUMN yang dipercayakan oleh Gus Dur memberi peluang pada lulusan ITB (1979) ini untuk menghapus kepincangan.

Dari pernikahannya dengan Rethy Aleksandra Wulur, putra pensiunan wartawan *Antara*, Gandhi Sukardi, ini dikaruniai tiga putri, Noorani Handra, Indraprajna Wardhani, dan Galuh Swarna. Mantan anggota F-PDI MPR 1992-1997 ini sejak awal keterlibatannya di PDI mendukung kepemimpinan Megawati. Hanya satu alasan yang melandasi dukungannya itu, karena Megawati didukung oleh arus bawah.

**Mahadi Sinambela**  
*Menteri Negara Pemuda dan Olahraga*

"Ah, saya masih harus konsolidasi dulu," ucap Mahadi Sinambela, saat ditanyai rencananya mengurus Kementerian Pemuda dan Olahraga. Tokoh Golkar seangkatan Aulia Rahman ini dipercaya untuk mengurus bidang kepemudaan dan olahraga. Dia dianggap punya kemampuan untuk itu.



Awal keterlibatan Mahadi di dunia politik dimulai dari Himpunan Mahasiswa Islam (HMI). Teman dekat Ketua Umum Partai Golkar Akbar Tandjung ini sempat menjabat ketua HMI. Dari situ, pria asal Medan, Sumut ini bergabung dengan Golkar. Namanya mulai terdengar pada Pemilu 1992. Tapi tak terlalu menonjol. Baru pada Pemilu 1999 ini nama fungsionaris DPP Partai Golkar ini kerap terdengar. Mahadi ikut masuk ke Senayan sebagai anggota MPR Utusan Daerah dari Sumatera Utara. Dalam Fraksi Partai Golkar di MPR, Mahadi berperan sebagai jubir fraksi. Ia termasuk salah seorang tokoh yang mendukung Akbar.

**Rozik Boediro Soetjipto**  
*Menteri Negara PU*

Dunia birokrasi tampaknya kembali ke pangkuan Rozik Boediro. Sebelumnya, alumnus ITB ini sempat menempati posisi direktur Pembinaan Perusahaan Pertambangan di Ditjen Pertambangan Umum (1993-1998). Pertengahan tahun lalu, Rozik menjabat salah satu komisaris di PT Aneka Tambang. Yang agak aneh adalah penempatan Rozik sebagai menteri Pekerjaan Umum. Tapi, itu tampaknya bukan masalah serius buat Rozik. Pengalamannya di birokrasi selama ini diyakini bisa ditularkan di instansi itu.



**Khofifah Indar Parawansa, 34**  
*Menteri Negara Usulan Peranan Wanita*

Khofifah Indar Parawansa mulai terjun di dunia politik sejak tujuh tahun lalu. Saat itu, wanita kelahiran Surabaya pada 19 Mei 1965 ini duduk di kursj Komisi VIII DPR RI mewakili Fraksi Partai Persatuan Pembangunan. Sebagai pendatang baru, Khofifah tidak terbawa arus. Sikap kritis yang dia peroleh selama kuliah di Jurusan Ilmu Politik Universitas Airlangga masih tetap dipertahankan. Bahkan, dalam Sidang Umum MPR 1992 secara pribadi Khofifah berani menolak pidato pertanggungjawaban Presiden Soeharto.



Kiprah Khofifah dalam dunia politik makin mengkilat. Ini terbukti ketika dia henggang dari PPP. Tahun lalu, bersama sejumlah tokoh

Nahdhatul Ulama, Khofifah ikut membidani Partai Kebangkitan Bangsa. Dalam pemilu Juni lalu PKB berhasil meraih peringkat keempat. Khofifah sendiri berhasil menempatkan namanya untuk duduk di DPR mewakili Jawa Timur. Di lembaga legislatif ini, dia dipercaya untuk menjabat salah satu wakil ketua DPR RI.

Melihat kredibilitas dan kemampuannya, tak heran jika kemudian Gus Dur mempercayakan posisi Menteri Negara Urusan Peranan Wanita kepadanya. Padahal, Khofifah sendiri mengaku tidak mengerti alasan Presiden Gus Dur menunjuk dirinya sebagai menteri. Soalnya, selama ini dirinya termasuk yang menentang fungsi dan peranan lembaga ini.

**Hasballah M. Saad, 51**

**Menteri HAM**

Tak banyak yang mengira jika pria kelahiran Pidie, Aceh, 14 Juli 1948 itu bakal terpilih jadi menteri. Namun, nasib rupanya menentukan lain. Wakil Sekjen Partai Amanat Nasional ini tampaknya telah disiapkan jauh-jauh hari oleh Presiden Gus Dur untuk menempati pos menteri hak asasi manusia. Wajar saja memang. Selama ini, Hasballah sangat peduli pada persoalan HAM. Apalagi, dirinya pernah terlibat dalam investigasi pelanggaran HAM, terutama di Aceh.

Hasballah memang seorang politikus yang bisa diandalkan untuk bidang ini. Masuknya nama dia dalam jajaran Kabinet Persatuan Nasional, mungkin atas rekomendasi Ketua PAN Amien Rais. Soalnya, Amien tahu betul kapabilitas dan reputasi Hasballah. Apalagi dari segi intelektualitas, dia adalah seorang doktor pendidikan. Belum lagi aktivitasnya di sejumlah organisasi, seperti pernah menjabat ketua HMI cabang Banda Aceh pada 1977, ketua Dewan Mahasiswa Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh, anggota majelis pengurus pusat ICMI, dan ekjen pengurus nasional PKBI.

**Al-Hilal Hamdi, 45**

**Menteri Negara Transmigrasi dan Kependudukan**

Dua wakil sekjen PAN masuk jajaran kabinet Gus Dur. Selain Hasballah M. Saad yang satunya lagi adalah Al-Hilal Hamdi. Pria kelahiran Cilacap, 28 Maret 1954 ini dipercaya Gus Dur memegang posisi Menteri Transmigrasi dan Perambah Hutan.

Tak banyak yang mengira jika Al-Hilal bisa masuk dalam pos itu. Sebelumnya, ia disebut-sebut akan diproyeksikan duduk di posisi mentamben atau menteri PU. Ini sesuai dengan latar belakang pendidikannya, yaitu jurusan teknik perminyakan. Tapi, nasib rupanya menentukan lain. Gus Dur memintanya jadi menteri transmigrasi.

Penempatan Al-Hilal di kabinet ini pun tampaknya atas garansi dari Amien Rais. Ketua MPR ini tahu betul karakter dan kapabilitas mantan caretaker presidium ketua Dewan Mahasiswa ITB 1977 itu. Tak hanya dalam organisasi, tapi juga dalam pekerjaan. Di bidang organisasi, selain pernah duduk di jajaran dewan mahasiswa di kampusnya, juga menjabat sekretaris Ikatan Alumni ITB Jakarta.

**Freddy Numberi, 51**

**Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara**

Di deretan menteri baru, dialah satu-satunya menteri yang sebelumnya menjabat gubernur. Freddy adalah gubernur Irian Jaya. Ia juga berlatar belakang militer. Terakhir Freddy berpangkat laksamana Muda. Karier Freddy memang istimewa.

Sebelum menjabat gubernur menggantikan Jacob Pattipi, ia ketika menjabat Komandan Pangkalan TNI AL V Maluku-Irja. Pria kelahiran Yapen Waropen, Irian Jaya ini tercatat sebagai tentara angkatan laut k yang menjadi gubernur setelah Ali Sadikin di DKI Jakarta.

Kini alumnus Akademi TNI AL pada 1971 ini dipercaya oleh Gus Dur untuk menjadi Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara. Ia a menteri pertama dari tanah Irian Jaya.

**Anak Agung Gde Agung**  
**Menteri Negara Urusan Masyarakat**

Tak jelas siapa sosok ini. Yang jelas Anak Agung Gde Agung masuk kabinet dari unsur PDI Perjuangan. Siapa dia sebenarnya belum jelas benar.

**Marzuki Darusman, 54**

**Jaksa Agung**

Banyak yang terkejut ketika nama pria kelahiran Bogor, 26 April 1945 itu disebutkan menduduki posisi Jaksa Agung. Maklumlah, selama ini Marzuki tak pernah terdengar aktif sebagai praktisi hukum. Ia lebih menggeluti dunia politik. Selain aktif di Golkar, Marzuki menjabat ketua Komnas HAM. Tapi, kini kakak kandung musisi Chandra Darusman, ini dipelempang memegang tampuk pimpinan sebuah lembaga yang citranya se terpuruk, Kejaksaan Agung.

Masa kecil Marzuki lebih banyak dihabiskan di luar negeri. Mal bapaknya, Suryono Darusman, adalah seorang diplomat. Setelah dari Regina Pacis, Bogor, Marzuki menimba ilmu di ITB, jurusan Fisika. Cuma sebentar, karena kemudian pindah ke jurusan Arsitektur. Bida diperdalam di Universitas Frankfurt, Jerman. Dia tahun di Jerman, laki yang pernah mewawancarai Dan Quayle (wapres AS), kembali ke pada 1965. Gonjang-ganjing politik dalam negeri yang terjadi pada itu membuat Marzuki banting setir ke dunia politik. Ia mempelajari ilmu sosial. Lantas, masuk Fakultas Hukum Universitas Parahyangan Bandung. Di sini, suami Irmayanti ini mengambil jurusan Hukum Internasional dan meraih gelar Sarjana Hukum.

**Widodo AS, 55**

**Panglima TNI**

Laksamana Widodo AS agaknya bakal tercatat dalam sejarah. Ia tercatat sebagai panglima TNI pertama yang berasal dari angkatan laut. Sebelum dipercaya sebagai panglima TNI, Widodo adalah wakil panglima dan kepala staf TNI-AL. Pria kelahiran Boyolali, 55 tahun silam ini menyelesaikan Akabri pada 1968.

Begitu menyelesaikan pendidikannya, berbagai jabatan pernah ia j. Mulai dari perwira senjata di KRI Irian, dosen Sesko ABRI, dan kepala Armada Barat. Di luar kemiliteran, Widodo juga pernah menjadi panitia ad hoc BP MPR pada SU MPR 1997. Di kabinet sekarang, memberi penekanan pada bidang kelautan, posisi TNI-AL agaknya n penting. Tak terkecuali di bidang pengamanannya. Itulah yang menjadi tanggung jawab Widodo.

**Ali Rahman**

**Sekretaris Negara**

Ia pernah bekerja di Bappenas dan memimpin sebuah lembaga di



Lampiran 2. Daftar Nomor Urut Partai Peserta Pemilihan Umum 1999  
 Sumber: Kompas, Parpol Resmi Peroleh Nomor Urut, 13 Maret 1999, dalam  
 Dokumentasi Kliping tentang Peta Politik di Indonesia, Jakarta, CSIS, XI (5) 1999,  
 hal. 28.

NOMOR URUT PARTAI PESERTA PEMILU 1999					
1  PARTAI INDONESIA BARU Partai Indonesia Baru	2  KRISNA Partai Kristen Nasional Indonesia	3  PNI - Supeni	4  PADI Partai Amanah Demokrat Indonesia	5  PARTAI KAMI Partai Kebangkitan Muslim Indonesia	6  PARTAI HIMPAT ONTAM Partai Umat Islam
7  PARTAI SUKSES Partai Kebangkitan Umat	8  MASYUMI BARU Partai Masyumi Baru	9  PARTAI PERSATUAN PEMBANGUNAN	10  PARTAI SYARIAH Partai Syariat Islam Indonesia	11  PDI PERJUANGAN PDI Perjuangan	12  PARTAI ABU YUSUF Partai Abu Yusuf
13  PARTAI KEBANGSAAN MERDEKA	14  PDKS KAMI DEPAN BANGSA Partai Demokrasi Kasih Bangsa	15  PAN Partai Amanah Nasional	16  PARTAI RAKYAT DEMOKRAT	17  PARTAI SYARIAH ISLAM INDONESIA - 1906	18  PARTAI KATOLIK DEMOKRAT
19  PARTAI PILAR Partai Pilihan Rakyat	20  PARTAI RAKYAT INDONESIA	21  MASYUMI Partai Politik Islam Indonesia Masyumi	22  PARTAI BULAN BINTANG Partai Bulan Bintang	23  PARTAI SOLIDARITAS PEKERJA	24  PARTAI KEADILAN Partai Keadilan
25  PARTAI MAJLIS ULAMA Partai Nahdlatul Ulama	26  PNI - FRONT PNI-FRONT MARHAENIS	27  PARTAI IKATAN PENERUS KEMERDEKAAN	28  PARTAI REPUBLIK	29  PARTAI ISLAM DEMOKRAT Partai Islam Demokrat	30  PARTAI MASA MARHAENIS PNI-Masa Marhaenis
31  PARTAI MUJAWARAH RAKYAT BANYAK	32  PARTAI DEMOKRASI INDONESIA	33  GOLONGAN CAKRA Partai Golkar	34  PARTAI PERSATUAN	35  PARTAI KEBANGKITAN BANGSA	36  PUDI Partai Umi Demokrasi Indonesia
37  PARTAI BURUH NASIONAL	38  PARTAI MKGR	39  DAULAT RAKYAT Partai Deulat Rakyat	40  PARTAI CINTA DAMAI Partai Cinta Damai	41  PKP Partai Keadilan dan Persatuan Pekerja Seluruh Indonesia	42  PARTAI SPSI Partai Solidaritas Pekerja Seluruh Indonesia
43  PARTAI NASIONAL BANGSA INDONESIA	44  PARTAI BHINEKA TUNGGAL IKA INDONESIA	45  PARTAI SOLIDARITAS UNI NASIONAL INDONESIA	46  PARTAI NASIONAL DEMOKRAT	47  PARTAI UMAT MUSLIMIN INDONESIA	48  PARTAI PEKERJA INDONESIA

## Lampiran 3. Hasil Penghitungan Kursi DPR Hasil Pemilu 1999

Sumber: Kompas, PPI. 21 Parpol Peroleh Kursi DPR, 2 September 1999, dalam *Dokumentasi Kliping tentang Peta Politik di Indonesia, Jakarta, CSIS, XI (17) 1999*, hal. 9.

### HASIL PENGHITUNGAN KURSI DPR HASIL PEMILU 1999

PROPINSI	JATAH KURSI	PEROLEHAN KURSI DPR MASING-MASING PARTAI																					JUMLAH KURSI
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	
1 Aceh	12	2	2	4	-	2	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12
2 Sumut	24	10	5	3	1	2	1	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24
3 Sumbar	14	2	4	3	-	3	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14
4 Riau	10	3	3	2	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10
5 Jambi	6	2	2	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6
6 Sumsel	15	6	4	2	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15
7 Bengkulu	4	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4
8 Lampung	15	6	3	1	2	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15
9 DKI Jaya	18	7	2	3	1	3	1	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18
10 Jabar	82	27	20	13	6	6	3	2	-	1	1	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	82
11 Jateng	60	26	8	7	10	4	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	60
12 DIY	6	2	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	6
13 Jatim	68	23	9	4	24	3	1	1	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	68
14 Kalbar	9	2	3	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	9
15 Kalteng	6	2	2	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6
16 Kalsel	11	2	3	2	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11
17 Kaltim	7	3	2	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7
18 Bali	9	7	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9
19 NTB	9	1	4	1	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9
20 NTT	13	5	6	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	13
21 Timtim	4	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4
22 Sulsel	24	2	16	2	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24
23 Sulteng	5	1	3	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	5
24 Sulut	7	2	4	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7
25 Sultra	5	1	3	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5
26 Maluku	6	2	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6
27 Irija	13	4	5	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13
<b>JUMLAH</b>	<b>462</b>	<b>163</b>	<b>120</b>	<b>86</b>	<b>51</b>	<b>34</b>	<b>15</b>	<b>27</b>	<b>16</b>	<b>10</b>	<b>14</b>	<b>23</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>462</b>						

- Keterangan:
- 1 = PDIP
  - 2 = Golkar
  - 3 = PPP
  - 4 = PKI
  - 5 = PAN
  - 6 = PBB
  - 7 = PK
  - 8 = PDKB
  - 9 = PNU
  - 10 = PKP
  - 11 = PDI
  - 12 = PBI
  - 13 = PKD
  - 14 = PDR
  - 15 = IPKI
  - 16 = PP
  - 17 = PSII
  - 18 = PNIMM
  - 19 = PNIFM
  - 20 = PPII Masyur
  - 21 = PKU

Sumber: PFI

Lampiran 4. Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua UUD 1945

Sumber:

Pepih Nugraha, UUD 1945, Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua, *Kompas*, (Online), (<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0008/21/nasional/uud02.htm>), diakses 29 Agustus 2000).

**PERUBAHAN PERTAMA UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

Setelah mempelajari, menelaah, dan mempertimbangkan dengan saksama dan sungguh-sungguh hal-hal yang bersifat mendasar yang dihadapi oleh rakyat, bangsa, dan negara, serta dengan menggunakan kewenangannya berdasarkan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia mengubah Pasal 5 Ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 Ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 Ayat (2) dan (3), Pasal 20, dan Pasal 21 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga selengkapnya menjadi berbunyi sebagai berikut:

Pasal 5

(1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 7

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.

Pasal 9

(1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut:

Sumpah Presiden (Wakil Presiden):

"Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa"

Janji Presiden (Wakil Presiden):

"Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa".

(2) Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah di hadapan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.

Pasal 13

(2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

(3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 14

(1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.

(2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 15

Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.

Pasal 17

(2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

(3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

Pasal 20

(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

(2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

(3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

(4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.

Pasal 21

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. Naskah perubahan ini merupakan bagian tak terpisahkan dari naskah Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-12 tanggal 19 Oktober 1999 Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, dan mulai berlaku pada

Ditetapkan di Jakarta

pada tanggal 19 Oktober 1999.

**PERUBAHAN KEDUA UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

Setelah mempelajari, menelaah, dan mempertimbangkan dengan saksama dan sungguh-sungguh hal-hal yang bersifat mendasar yang dihadapi oleh rakyat, bangsa, dan negara, serta dengan menggunakan kewenangannya berdasarkan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia mengubah dan/atau menambah Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 Ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 25E, Bab X, Pasal 26 Ayat (2) dan Ayat (3), Pasal 27 Ayat (3), Bab XI, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Pasal 18  
(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang.

(2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

(3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

(4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

(5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

(6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

**Pasal 18A**

(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

(2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

**Pasal 18B**

(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

**Pasal 19**

(1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.

(2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.

(3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

**Pasal 20**

(5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui 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.

**Pasal 20A**

(1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

(2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

(3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.

(4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.

**Pasal 22A**

Ketentuan lebih lanjut tentang tatacara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

**Pasal 22B**

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

**BAB IXA**

**WILAYAH NEGARA**

**Pasal 25E**

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.

## BAB X

### WARGA NEGARA DAN PENDUDUK

#### Pasal 26

- (2) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.
- (3) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.

#### Pasal 27

- (3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.

## BAB XI

### HAK ASASI MANUSIA

#### Pasal 28 A

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.

#### Pasal 28B

- (1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.
- (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

#### Pasal 28C

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dengan memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.

#### Pasal 28D

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
- (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
- (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.
- (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraannya.

#### Pasal 28E

- (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.
- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.
- (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

#### Pasal 28F

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

#### Pasal 28G

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
- (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.

#### Pasal 28H

- (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
- (2) Setiap orang berhak memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
- (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.
- (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.

#### Pasal 28I

- (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.
- (2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.
- (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.
- (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.
- (5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 28J

(1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

(2) Di dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

BAB XII

#### PERTAHANAN DAN KEAMANAN NEGARA

Pasal 30

(1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara.

(2) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung.

(3) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara, sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara.

(4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.

(5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat

keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.

BAB XV

#### BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN

Pasal 36A

Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika.

Pasal 36B

Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya

Pasal 36C

Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang.

Ditetapkan di Jakarta

pada tanggal 18 Agustus 2000



Koleksi UPT Perpustakaan  
UNIVERSITAS JEMBER