

PERKEMBANGAN DEMOKRASI DI INDONESIA: ANALISIS HUBUNGAN LEGISLATIF DAN EKSEKUTIF 1950 - 1992

*The Development of Indonesia's Democracy: An Analysis on
the Relationship of Legislative and Executive (1950-1992)*

M. Soebiantoro¹, Budi Winarno²

Program Studi Ilmu Politik
Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada

ABSTRACT

The purpose of this research is to describe the development of Indonesia's democracy, particularly the role of its legislative when it was faced with its executive during the period of 1950 - 1992.

The result of this research shows that during 1950 - 1957 period, Indonesia's legislative had playing its role optimally and had strong bargaining power, particularly when it was faced with executive power. This fact can be proved by its intensity to perform its rights of both constitutional and control function. Therefore, it can be concluded that the performance of Indonesia's democracy during this period was quite well.

Yet during the period of 1957 - 1992, particularly beginning the declaration of martial law, in March 1957, the role of legislative was declining. It can be proved by the declining of its rights in performing both constitutional and control function. It did not have a strong bargaining power. This condition implies that the performance of Indonesia's democracy was declining.

The declining role of Indonesia's legislative was caused by the political policy which was made by Indonesian elite. Elite had made the legislative was in inferior position vis-a-vis the executive in deciding political policies. The dominant position of Indonesia's executive was supported by the model of Bureaucratic Polity - that is, a political system in which power and participation in national decisions are limited almost entirely to the employees of the state, particularly the officer corps and the highest levels of the bureaucracy.

Key Words : *Democracy - Legislative - Executive*

1. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto

2. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

PENGANTAR

Latar Belakang

Tujuan yang ingin dicapai dalam pembangunan politik di Indonesia adalah terbentuknya sistem politik yang demokratis. Oleh karena itu, kedaulatan atau kekuasaan yang tertinggi dalam negara haruslah berada di tangan rakyat. Artinya, rakyatlah yang berdaulat dan sekaligus sebagai pemilik utama kekuasaan tertinggi tersebut.

Dari perkembangan politik yang ada, terlihat bahwa cita-cita untuk mendirikan negara Indonesia yang demokratis sejak kemerdekaan hingga saat sekarang ini, implementasinya mengalami pasang surut; ada masa dimana demokrasi itu eksis, tetapi ada masa dimana demokrasi itu mengalami kemerosotan. Aturan demokrasi yang telah dirumuskan secara formal dengan baik oleh Undang-Undang Dasar, seringkali dalam prakteknya belum tentu menjadi kenyataan. Kita harus memisahkan demokrasi dalam artian formal atau normatif dengan demokrasi dalam artian empirik.

Penelitian ini akan membicarakan tentang perkembangan demokrasi di Indonesia dalam artian yang empirik, dengan memfokuskan perhatian kepada peranan lembaga legislatif dalam hubungannya dengan lembaga eksekutif sejak tahun 1950 sampai dengan tahun 1992. Asumsinya adalah bahwa dengan melihat peranan yang dimainkan oleh lembaga legislatif dalam hubungannya dengan lembaga eksekutif tersebut, kita akan dapat menilai sejauh mana asas demokrasi telah dilaksanakan di dalam suatu negara. Sebagaimana dinyatakan oleh Zulfikar Ghazali bahwa DPR (legislatif) merupakan sarana utama bagi pelaksanaan kehidupan demokratis. Kehidupan suatu negara demokrasi modern tergambar dari bagaimana DPR memainkan peranan dan fungsi serta bagaimana kedudukannya dalam susunan politik negara tersebut. Dengan demikian DPR menjadi perhatian penting dan utama dalam penentuan kehidupan demokrasi modern itu. (Ilmu dan Budaya, Agustus 1985 : 813).

Melihat perkembangan demokrasi di Indonesia, terdapat tiga eksperimentasi demokrasi, yakni demokrasi Parlementer (1945 - 1957), demokrasi Terpimpin (1957 - 1965) dan demokrasi Pancasila (1966 - sekarang). Pada saat demokrasi Parlementer, kurun waktu 1950 - 1957, hubungan legislatif dan eksekutif ditandai dengan berfungsinya lembaga legislatif secara optimal. Lembaga legislatif benar-benar memainkan peranannya dalam fungsi legislatif, maupun dalam melakukan kontrol terhadap eksekutif. Pada masa ini legislatif memiliki *bergaining power* yang sangat kuat apabila berhubungan dengan eksekutif. Apabila ditinjau dari sudut demokrasi, maka periode ini merupakan masa di

mana demokrasi benar-benar hidup dan dilaksanakan dengan baik. Sebagaimana dinyatakan oleh Amir Santoso (1991 : 2), bahwa periode 1950 - 1957 adalah merupakan era paling demokratis dalam kehidupan politik di Indonesia, karena eksekutif bergantung hidupnya pada dukungan DPR. Gambaran mengenai aktivitas DPR itulah yang menjadi tolok ukur bagi adanya demokrasi.

Namun demikian, sejak diberlakukannya keadaan darurat negara (SOB) pada bulan Maret 1957, mulai terjadi perubahan politik yang sangat mendasar. Lembaga legislatif mulai merosot peranannya dalam sistem politik Indonesia, sedangkan di lain pihak eksekutif mulai mendominasi proses politik yang berlangsung hingga saat sekarang ini. Kemerosotan peranan lembaga legislatif ini dapat dilihat dari tidak dapat digunakannya fungsi-fungsi yang melekat dan sekaligus menjadi hak para anggota legislatif dalam menjalankan tugasnya sebagai wakil rakyat. Implikasinya, demokrasi pun sejak saat itu mengalami kemerosotan.

Masalah

- a. Bagaimanakah perkembangan demokrasi di Indonesia, dilihat dari aspek peranan legislatif dalam hubungannya dengan eksekutif sejak 1950 - 1992?
- b. Mengapa sejak 1957 - 1992 terjadi kemerosotan demokrasi? Faktor-faktor apakah yang menyebabkannya?

Tinjauan Teori

Joseph A Schumpeter (Dalam Koentjoro Poerbopranoto, 1978 : 7) menafsirkan hal sistem demokrasi itu sebagai *"that institution arrangement for arriving political decision which realises the common good by making the people itself decide issue through the election of individuals who are to ensemble to carry out its will"*.

Oleh karena itu, untuk memahami perkembangan demokrasi di Indonesia, dapat dilihat dari sejauh mana peranan yang dimainkan oleh lembaga legislatif dalam hubungannya dengan eksekutif. Apabila dalam suatu sistem politik, lembaga legislatifnya berperanan dengan baik, artinya dapat melaksanakan fungsi-fungsinya secara optimal, maka dapat dikatakan bahwa secara empirik negara yang bersangkutan telah melaksanakan asas demokrasi dalam artian yang sebenarnya. Dan sebaliknya, apabila legislatif kurang memainkan peranan yang berarti dalam proses politik, maka negara yang bersangkutan dapat dikatakan belum dapat melaksanakan asas demokrasi dalam artian substansial, kendatipun negara yang bersangkutan menggunakan label demokrasi. Secara demikian, maka peranan yang dimainkan oleh lembaga legislatif menen-

tukan kualitas demokrasi.

Miriam Budiardjo (1989: 182-185) mengemukakan bahwa untuk dapat mengemban tugas sebagai wakil rakyat, legislatif memiliki dua fungsi utama, yaitu fungsi legislatif dan fungsi pengawasan. Oleh karena itu, untuk mengukur derajat demokrasi, penyusun akan membatasi dan memfokuskan pada pelaksanaan dua fungsi utama lembaga legislatif tersebut, yakni fungsi legislatif (perundang-undangan) dan fungsi pengawasan (kontrol). Pelaksanaan fungsi legislatif (perundang-undangan) dilihat dari seberapa jauh lembaga legislatif telah menggunakan hak-haknya di bidang perundang-undangan. Dan, pelaksanaan fungsi di bidang pengawasan dilihat dari seberapa jauh lembaga legislatif telah menggunakan hak-hak pengawasannya untuk mengawasi pelaksanaan jalannya pemerintahan.

Variabel pilihan kebijaksanaan politik yang dibuat elite sejak 1957 - 1992 menyebabkan terbentuknya sistem *Bureaucratic Polity* di Indonesia, yang ditandai dengan dominasi lembaga eksekutif di dalam proses politik, sementara lembaga legislatif perannya sangat lemah.

CARA PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan analisis kualitatif dengan metode penelitian deskriptif dan metode penelitian historis. Metode deskriptif yang dipergunakan dalam penelitian ini berupa studi kasus. Unit yang dipandang sebagai kasus adalah negara, yaitu negara Indonesia dengan memusatkan perhatian kepada masalah peranan lembaga legislatif dalam hubungannya dengan lembaga eksekutif sejak 1950 - 1992, sebagai upaya untuk memahami perkembangan demokrasi di Indonesia. Sedangkan metode historis adalah metode penelitian dimana dalam prosedur pemecahan masalah yang dihadapi dengan menggunakan data masa lampau atau peninggalan-peninggalan yang ada.

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah berdasarkan pada penelitian kepustakaan atau *library research*. Data akan digali dari berbagai sumber pustaka yang berupa buku-buku ilmiah, peraturan perundang-undangan, jurnal, majalah, surat kabar, makalah dan lain sebagainya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Demokrasi di Indonesia : Hubungan Legislatif dan Eksekutif, 1950 - 1957/1959

Kurun waktu 1950 - 1957/1959, terdapat dua lembaga legislatif yang secara bergantian melaksanakan tugas-tugasnya. Pertama, Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS) yang bekerja sejak 17 Agustus 1950 sampai 26 Maret 1956. Dan dalam periode DPRS ini mengalami lima pergantian pemerintah atau kabinet, yakni Kabinet Natsir, Sukiman, Wilopo, Ali Sastroamidjojo I dan Burhanuddin Harahap. Kedua, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) hasil pemilihan umum 1955, yang bekerja sejak 26 Maret 1956 sampai 22 Juli 1959. Pada periode DPR ini mengalami dua masa pemerintahan, yakni Kabinet Ali Sastroamidjojo II dan Kabinet Djuanda. Kedua lembaga legislatif tersebut tidak terdapat perbedaan dalam hal kedudukan dan kekuasaannya, karena keduanya masih berdasarkan UUDS 1950 dan Peraturan Tata Tertib DPR yang sama.

Adapun peranan lembaga legislatif dalam bidang perundang-undangan pada periode 1950 - 1957/1957 dapat dilihat pada tabel 1 dan 2 berikut ini.

Tabel 1. Jumlah Produk Perundangan DPRS

Asal	Produk	
	RUU	UU
Pemerintah	228	162
Inisiatif DPRS	9	5
J u m l a h	237	167

Sumber : Sekretariat DPR-GR, 1970 : 174.

Tabel 2. Jumlah Produk Perundangan DPR Hasil Pemilu 1955

Sumber	Produk	RUU	UU	Ditarik Kembali	Belum Selesai
Pemerintah		145	113	16	16
Inisiatif DPR		8	3	4	1
J u m l a h		153	116	20	17

Sumber : Sekretariat DPR-GR, 1970 : 213.

Sedangkan peranan lembaga legislatif dalam bidang pengawasan periode 1950 - 1957/1959 dapat dilihat pada tabel 3 dan 4 berikut ini :

Tabel 3. Penggunaan Hak-hak DPRS, 1950 - 1956 Dalam Bidang Pengawasan

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

Sumber : Sekretariat DPR-GR, 1970 : 174.

Tabel 4. Penggunaan Hak-hak DPR Hasil Pemilu 1955 Dalam Bidang Pengawasan

Hak-hak	Diajukan	Disetujui	Ditolak	Ditarik
Interpelasi	8	3	2	3
Angket	1	0	0	1
Mosi/Resolusi	45	25	3	17

Sumber : Sekretariat Jenderal DPRGR, 1970 : 213 - 214.

Dari tabel 1, 2, 3 dan 4 dapat dikemukakan bahwa peranan DPRS dan DPR hasil pemilu 1955, baik di bidang perundang-undangan maupun di bidang pengawasan terlihat sangat efektif. Di bidang perundang-undangan tercatat lembaga legislatif (DPRS) telah berhasil mengajukan rancangan undang-undang inisiatif kepada pemerintah sebanyak 9 buah, dimana 5 buah diantaranya berhasil disahkan menjadi undang-undang. Sedangkan periode DPR hasil pemilu 1955, telah mengajukan 8 usul RUU inisiatif, dan 3 diantaranya berhasil disahkan menjadi undang-undang. Hal ini menunjukkan bahwa lembaga legislatif telah mengambil prakarsa untuk melaksanakan haknya yang bermakna demokratis tersebut. Lembaga legislatif telah menunjukkan dirinya sebagai wadah penampung aspirasi dan kepentingan rakyat melalui usul inisiatifnya. Hal ini menunjukkan pula bahwa lembaga legislatif tidak hanya sekedar menanggapi dan melegitimasi apa yang datang dari pemerintah saja, tetapi juga mampu menyampaikan aspirasi rakyat melalui RUU inisiatif yang disampaikan kepada pemerintah.

Demikian pula dalam penggunaan hak amandemen, DPRS maupun DPR hasil pemilu 1955 terlihat sangat aktif. Dalam periode DPRS misalnya telah digunakan tidak kurang dari 100 amandemen dalam pembahasan tentang rancangan undang-undang pemilihan umum saat itu. Tidak

hanya merubah pasal-pasal dalam RUU yang diajukan pemerintah, tetapi lembaga legislatif juga berani menolak RUU yang diajukan oleh pemerintah. Termasuk di dalamnya ketidak-setujuan terhadap RUU Anggaran Pendapatan Belanja Negara yang diajukan oleh pemerintah. Kenyataan ini mengandung arti bahwa peranan yang dimainkan lembaga legislatif *vis-a-vis* lembaga eksekutif di bidang perundang-undangan adalah cukup berarti.

Di bidang pengawasan, baik DPRS maupun DPR hasil pemilu 1955 telah melaksanakan hak-haknya secara optimal. Semua haknya di bidang pengawasan telah digunakan secara baik. Bahkan melalui usul mosi yang diajukan, menyebabkan beberapa kabinet harus meletakkan jabatannya. Ini menunjukkan bahwa lembaga legislatif pada periode tersebut memiliki bargaining yang kuat apabila berhadapan dengan lembaga eksekutif di dalam proses politik. Secara demikian, pelaksanaan asas demokrasi tercermin dari posisi lembaga legislatif yang kuat *vis-a-vis* lembaga eksekutif di dalam sistem politik.

Namun perlu dicatat bahwa secara empirik, sejak dikeluarkannya hukum darurat perang (S.O.B) pada bulan Maret 1957, peranan lembaga legislatif, baik di bidang perundang-undangan maupun di bidang pengawasan terlihat mulai menurun. Demikian pula peranan partai-partai politik saat itu juga berangsur merosot. Dilain pihak, melalui SOB tersebut peranan politik presiden Soekarno makin dominan, disamping menguatnya peranan politik militer, khususnya TNI Angkatan Darat. Satu-satunya partai politik yang masih mampu memperlihatkan peranannya dalam sistem politik saat itu adalah Partai Komunis Indonesia (PKI), yang disebabkan karena mempunyai hubungan erat dengan Soekarno. Sejak saat itu, secara empirik kehidupan politik Indonesia memasuki periode demokrasi Terpimpin, di mana peranan lembaga legislatif mulai menurun peranannya di dalam proses politik. Implikasinya, demokrasi pun sejak saat itu mengalami kemerosotan.

Demokrasi di Indonesia : Hubungan Legislatif dan Eksekutif, 1957/1959 - 1992

Sebelum membahas lebih jauh tentang perkembangan demokrasi di Indonesia, dilihat dari aspek peranan lembaga legislatif dalam hubungannya dengan lembaga eksekutif sejak 1957 - 1959, maka perlu dikemukakan disini bahwa periode 1957 - 1959 adalah merupakan periode transisi dari sistem politik demokrasi Parlementer menuju ke sistem demokrasi Terpimpin. Meskipun secara formal sistem politik demokrasi Terpimpin dimulai pada saat keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 - dimana Undang-undang Dasar 1945 dinyatakan berlaku kembali

menggantikan UUDS 1950 - namun secara empirik titik tolak perubahan itu terjadi pada 14 Maret 1957, saat dipermaklumkan berlakunya "keadaan darurat bahaya perang" atau *Staat van Oorlog van Beleg* (SOB) untuk seluruh wilayah Indonesia oleh Presiden Soekarno atas persetujuan Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo II, sesudah keduanya mendapat tekanan dari pimpinan militer. Peristiwa tersebut merupakan peristiwa yang sangat penting dan berpengaruh terhadap perkembangan sistem politik di Indonesia. Betapa tidak, lembaga legislatif (DPRS) yang mempunyai peranan optimal dalam proses politik sebelum 1957, sejak diumumkannya keadaan darurat bahaya perang tersebut, secara praktis peranannya mulai menurun.

Meskipun UUD 1950 masih terus berlaku dan dijadikan landasan yuridis di dalam sistem politik yang berdasarkan demokrasi Parlementer tersebut, namun pusat kekuasaan secara pasti mulai bergeser dari parlemen ke tangan Soekarno dan militer. Lembaga legislatif yang bekerja saat itu yakni DPR hasil pemilihan umum 1955 yang bekerja sejak 1956 - 1959, dalam prakteknya sejak 1957 tersebut praktis tidak berfungsi, karena kekuasaannya diambil alih oleh sebuah badan baru yang dibentuk Soekarno sebagai tindak lanjut SOB, yaitu Dewan Nasional. Dewan inilah yang amat besar peranannya di dalam proses pembuatan keputusan politik saat itu.

Dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menetapkan pembubaran Konstituante dan berlakunya kembali UUD 1945, secara formal mengantarkan kehidupan politik Indonesia memasuki sistem politik yang dikenal dengan sebutan demokrasi Terpimpin. Sistem ini berakhir setelah terjadinya peristiwa berdarah G 30 S PKI tahun 1965. Dan setelah itu, kehidupan politik Indonesia memasuki sistem demokrasi Pancasila.

Dalam rentang waktu yang cukup panjang, yakni sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden tersebut sampai saat sekarang ini, kehidupan politik di Indonesia secara yuridis formil di dasarkan kepada UUD 1945. Namun demikian, pada kurun waktu tersebut, terdapat dua kepemimpinan politik yang berbeda. Pertama, periode demokrasi Terpimpin (Orde Lama) dibawah kepemimpinan Soekarno (1959 - 1965). Dan kedua, periode demokrasi Pancasila (Orde Baru) di bawah kepemimpinan Soeharto (1966 - sekarang).

Pada periode demokrasi Terpimpin, terdapat tiga lembaga legislatif yang saling berganti melaksanakan tugas-tugasnya. Pertama, sejak 22 Juli 1959 sampai 22 Juni 1960, lembaga legislatif yang bertugas adalah DPR hasil pemilihan umum 1955 yang disesuaikan dengan prinsip-prinsip

UUD 1945. Dengan demikian meskipun DPR ini merupakan kelanjutan dari DPR yang berdasarkan UUDS 1950, susunannya sudah berubah sama sekali. Kedua, Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR) yang melaksanakan tugasnya sejak 24 Juni 1960 sampai 15 Nopember 1965. Dan ketiga, DPR-GR tanpa PKI yang bertugas sejak 15 Nopember 1965 sampai 19 Nopember 1966. Dalam melaksanakan tugas-tugasnya, ketiga lembaga legislatif pada periode ini berhadapan dengan lembaga eksekutif yang dipimpin oleh presiden Soekarno.

Sedangkan pada periode demokrasi Pancasila, 1966 - 1992, terdapat lima lembaga legislatif yang saling berganti melaksanakan tugas-tugasnya. Pertama, DPR-GR Orde Baru yang bertugas sejak 1966 - 1971. DPR ini merupakan lembaga legislatif peralihan dari Orde Lama ke Orde Baru. Tugas DPR-GR Orde Baru berakhir setelah diadakannya pemilihan umum ke dua tahun 1971, atau yang pertama pada masa Orde Baru. Kedua, DPR hasil pemilu 1971, yang bekerja sejak 1971 - 1977. Ketiga, DPR hasil pemilu 1977, yang bekerja sejak 1977 - 1982. Keempat, DPR hasil pemilu 1982, yang bekerja sejak 1982 - 1987. Kelima, DPR hasil pemilu 1987, yang bekerja sejak 1987 - 1992. Dalam melaksanakan tugas-tugasnya, kelima lembaga legislatif pada periode ini berhadapan dengan lembaga eksekutif yang dipimpin oleh Presiden Soeharto.

Oleh karena itu, sejak 1959 - 1992 terdapat delapan lembaga legislatif yang saling berganti untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi perundang-undangan yang dilakukan lembaga legislatif sejak 1959 - 1992 ? Tabel berikut ini secara berturut-turut akan menjelaskan peranan yang dimainkan lembaga legislatif vis-a-vis lembaga eksekutif dalam proses politik sejak 1959 - 1992.

Tabel 5. Jumlah Produk Perundangan DPR Peralihan 1959-1960

Asal	Produk	RUU	UU
Pemerintah		5	5
Inisiatif DPR		-	-
Jumlah		5	5

Sumber : Sekretariat DPR-GR, 1970

Tabel 6. Jumlah Produk Perundangan DPR-GR 1960-1965

Asal	Produk	RUU	UU
Pemerintah Inisiatif DPR		117 -	117 -
J u m l a h		117	117

Sumber : Sekretariat DPR-GR, 1970 : 308.

Tabel 7. Jumlah Produk perundangan DPR-GR Tanpa PKI 1965-1966

Asal	Produk	RUU	UU
Pemerintah Inisiatif DPR		10 -	10 -
J u m l a h		10	10

Sumber : Sekretariat DPR-GR, 1970 : 366.

Tabel 5, 6, dan 7 seperti tersebut di atas, menggambarkan peranan yang dimainkan oleh lembaga legislatif di bidang perundang-undangan pada periode demokrasi Terpimpin. Pada periode DPR Peralihan 1959 - 1960 terdapat lima buah rancangan undang-undang yang datang dari pemerintah, dan kelima rancangan undang-undang tersebut disetujui oleh DPR menjadi undang-undang. Periode DPR-GR 1960 - 1965 diajukan oleh pemerintah kepada DPR-GR 117 rancangan undang-undang, semuanya disetujui oleh DPR-GR menjadi undang-undang. Dan pada periode DPR-GR tanpa PKI 1965 - 1966 diajukan sepuluh rancangan undang-undang dari pemerintah, semuanya disetujui oleh DPR-GR. Dari tabel tersebut dapat pula dijelaskan bahwa ketiga lembaga legislatif pada masa itu tidak pernah mengajukan inisiatif rancangan undang-undang kepada pemerintah, karena semua rancangan undang-undang datangnya dari pemerintah. Disamping itu, dari rancangan undang-undang yang datang dari pemerintah, semuanya disetujui oleh DPR menjadi Undang-undang. Ini berarti bahwa lembaga legislatif periode ini tidak pernah menolak Rancangan Undang-undang yang datang dari pemerintah. Secara demikian, apabila dibandingkan dengan lembaga legislatif periode 1950-1959, jelas sekali terlihat penurunan peranan legislatif yang sangat tajam di bidang perundang-undangan.

Demikian pula hak amandemen, yakni hak lembaga legislatif untuk merubah RUU yang datang dari pemerintah, pada periode 1959 - 1965

tersebut tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Tidak pernah ditolakny RUU yang datang dari pemerintah, paling tidak secara minimal dapat menggambarkan lemahnya peranan lembaga legislatif di dalam melaksanakan hak amandemennya. Posisi lembaga legislatif pada periode ini adalah sangat lemah, dan tidak memiliki *bergaining power* yang kuat apabila berhadapan dengan eksekutif.

Merosotnya lembaga legislatif masa demokrasi terpimpin ini disebabkan karena Soekarno sebagai pemimpin eksekutif dan sekaligus juga sebagai Pemimpin Besar Revolusi, dalam bidang legislatif bertindak sebagai pemimpin para anggota DPR. Lembaga legislatif dalam periode tidak memiliki *bergaining power* yang kuat apabila berhadapan dengan eksekutif. Karena itu, lembaga ini tidak memiliki peranan yang berarti dalam prsoses politik era demokrasi Terpimpin. Hal ini dimungkinkan karena lembaga legislatif pada periode ini hanya berfungsi sebagai lembaga yang membantu presiden. Anggota-anggota, demikian pula Ketua dan Wakil-wakil ketua DPR saat itu semuanya diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Dan Soekarno melalui kebijaksanaan-kebijaksanaan politiknya, terbukti telah bertindak secara otoriter dan inkonstitusional serta mengesampingkan lembaga legislatif.

Kenyataan tersebut antara lain dapat dilihat dari peristiwa pembubaran DPR Peralihan 1959 - 1960 oleh Presiden Soekarno melalui Penetapan Presiden RI NO. 3 tahun 1960 tentang Pembaharuan Susunan DPR. Pembubaran DPR ini disebabkan karena perselisihan pendapat antara pemerintah dengan DPR, mengenai penetapan anggaran belanja negara tahun 1960. Pemerintah berpendirian bahwa pengeluaran-pengeluaran yang telah disusun dalam anggaran sebesar 44 milyar rupiah akan disesuaikan dengan penerimaan-penerimaan, dimana untuk mengatasi kekurangan penerimaan itu akan diambil langkah-langkah menaikkan pajak. Sebaliknya lembaga legislatif berpendapat bahwa pengeluaran-pengeluaran negara harus disesuaikan dengan batas sekitar 36 sampai 38 milyar rupiah, dengan tidak mengadakan pajak-pajak yang terlalu memberatkan rakyat. Perselisihan ini akhirnya diakhiri dengan tindakan pembubaran DPR saat itu oleh Presiden Soekarno.

Sementara itu, peranan lembaga legislatif pada periode 1966 - 1992 (demokrasi Pancasila) dalam bidang perundang-undangan dapat dilihat pada tabel-tabel 8, 9, 10, 11, 12.

Tabel 8. Jumlah Produk Perundangan DPR-GR Orde Baru 1966-1971

Asal	Produk	RUU	UU
Pemerintah		98	81
Inisiatif DPR		25	7
J u m l a h		123	89

Sumber : Teguh Setyabdui, 1991 : 141.

Tabel 9. Jumlah Produk Perundangan DPR-RI 1971-1977

Asal	Produk	RUU	UU
Pemerintah		43	43
Inisiatif DPR		-	-
J u m l a h		43	43

Sumber : Teguh Setyabudi, 1991 : 149.

Tabel 10. Jumlah Produk Perundangan DPR-RI 1977-1982

Asal	Produk	RUU	UU
Pemerintah		59	55
Inisiatif DPR		-	-
J u m l a h		59	55

Sumber : Teguh Setyabudi : 1991 : 157.

Tabel 11. Jumlah Produk Perundangan DPR-RI 1982-1987

Asal	Produk	RUU	UU
Pemerintah		46	46
Inisiatif DPR		-	-
J u m l a h		46	46

Sumber : Teguh Setyabudi, 1991 : 163.

Tabel 12. Jumlah Produk Perundangan DPR-RI 1987-1992

Asal	Produk	RUU	UU
Pemerintah		55	55
Inisiatif DPR		-	-
Jumlah		55	55

Sumber : Sekretariat Jenderal DPR-RI, 1992 : 91.

Dari tabel 8, 9, 10, 11, dan 12 seperti tersebut di atas, dapat diketahui peranan yang telah dimainkan lembaga legislatif di bidang perundang-undangan pada era demokrasi Pancasila, 1966 - 1992. Hanya pada periode DPR-GR 1966 - 1971, lembaga legislatif dapat memainkan peranannya yang cukup berarti. Namun sejak DPR periode 1971 - 1992, lembaga legislatif tetap berada dalam posisi yang *inferior* di dalam proses politik.

Sejauh manakah peranan lembaga legislatif dalam bidang pengawasan terhadap eksekutif sejak tahun 1959 - 1992 ? Hal ini dapat dilihat dari intensitas penggunaan hak-hak pengawasan oleh lembaga legislatif. Sehubungan dengan itu, uraian berikut ini akan menjelaskan sejauh mana hak-hak DPR dalam bidang pengawasan.

Seperti halnya kelemahan pada pelaksanaan hak di bidang perundang-undangan, lembaga legislatif pada periode demokrasi terpimpin 1959 - 1965, juga tidak dapat melaksanakan hak-hak pengawasannya secara optimal kepada eksekutif. Lembaga legislatif periode 1959 - 1965 hanya menggunakan hak mengajukan pernyataan pendapat. Sementara hak-hak yang lainnya tidak dipergunakan sama sekali. Hal ini menunjukkan bahwa apabila dibandingkan dengan peranan lembaga legislatif periode 1950 - 1959 dalam bidang pengawasan, terlihat suatu kemerosotan yang sangat tajam dalam penggunaan hak-hak pengawasannya. Sebagaimana terlihat pada tabel 13, 14 dan 15.

Tabel 13. Penggunaan Hak-hak DPR Peralihan 1959 - 1960 Dalam Bidang Pengawasan

Hak-hak	Proses	Diajukan	Disetujui	Ditolak/ Dibekukan
Hak Bertanya		-	-	-
Hak Interpelasi		-	-	-
Hak Mengajukan Pernyataan Pendapat		2	2	-
Hak Angket		-	-	-

Sumber: Sekretariat DPR-GR, 1970: 240

Tabel 14. Penggunaan Hak-hak DPR-GR 1960 - 1965 Dalam Bidang Pengawasan

Hak-hak	Proses	Diajukan	Disetujui	Ditolak/ Dibekukan
Hak Bertanya		-	-	-
Hak Interpelasi		-	-	-
Hak Mengajukan - Pernyataan Pendapat		26	26	-
Hak Angket		-	-	-

Sumber : Sekretariat DPR-GR, 1970 : 308.

Tabel 15. Penggunaan Hak-hak DPR-GR Tanpa PKI 1965-1966 Dalam Bidang Pengawasan

Hak-hak	Proses	Diajukan	Disetujui	Ditolak/ Dibekukan
Hak Bertanya		-	-	-
Hak Interpelasi		-	-	-
Hak Mengajukan - Pernyataan Pendapat		13	13	-
Hak Angket		-	-	-

Sumber : sekretariat DPR-GR, 1970 : 361 - 364.

Sedangkan peranan lembaga legislatif pada periode Demokrasi Pancasila 1966 - 1992 dapat dilihat pada tabel-tabel di bawah ini.

Tabel 16. Penggunaan Hak-hak DPR-GR Orde Baru 1966 - 1971 Dalam Bidang Pengawasan

Hak-hak	Proses	Diajukan	Disetujui	Ditolak/ Dibekukan
Hak Bertanya		-	-	-
Hak Interpelasi		8	7	1
Hak Mengajukan - Pernyataan Pendapat		31	20	11
Hak Angket		1	1	-

Tabel 17. Penggunaan Hak-hak DPR-RI 1971 - 1977 Dalam Bidang Pengawasan

Hak-hak	Proses	Diajukan	Disetujui	Ditolak/ Dibekukan
Hak Bertanya		-	-	-
Hak Interpelasi		-	-	-
Hak Mengajukan - Pernyataan Pendapat		7	7	-
Hak Angket		-	-	-

Sumber : Teguh Setyabudi, 1991 : 175.

Tabel 18. Penggunaan Hak-hak DPR-RI 1977 - 1982 Dalam Bidang Pengawasan

Hak-hak	Proses	Diajukan	Disetujui	Ditolak/ Dibekukan
Hak Bertanya		7	7	-
Hak Interpelasi		1	1	-
Hak Mengajukan - Pernyataan Pendapat		-	-	-
Hak Angket		1	-	1

Sumber : Teguh Setyabudi, 1991 : 178.

Tabel 19. Penggunaan Hak-hak DPR-RI 1982 - 1987 Dalam Bidang Pengawasan

Hak-hak	Proses	Diajukan	Disetujui	Ditolak/ Dibekukan
Hak Bertanya		-	-	-
Hak Interpelasi		-	-	-
Hak Mengajukan - Pernyataan Pendapat		-	-	-
Hak Angket		-	-	-

Sumber : Teguh Setyabudi, 1991 : 181.

Tabel 20. Penggunaan Hak-hak DPR-RI 1987 - 1992 Dalam Bidang Pengawasan

Hak-hak	Proses	Diajukan	Disetujui	Ditolak/ Dibekukan
Hak Bertanya		-	-	-
Hak Interpelasi		-	-	-
Hak Mengajukan - Pernyataan Pendapat		1	1	-
Hak Angket		-	-	-

Sumber : Sekretariat Jenderal DPR-RI, 1992 : 40.

Dari keterangan tersebut, kita mengetahui bahwa penggunaan hak-hak lembaga legislatif di bidang pengawasan sejak 1966 - 1992, terlihat tidak optimal. Hanya pada periode DPR-GR 1966 - 1971 saja yang menggunakan hak-hak pengawasan itu dengan intensitas yang cukup baik. Namun setelah periode DPR -GR 1966 - 1971 tersebut, yakni DPR periode 1971 - 1977, DPR periode 1977 - 1982, DPR periode 1982 - 1987 dan DPR periode 1987 - 1992 itu, hak-hak lembaga legislatif di bidang pengawasan tersebut tidak dapat digunakan secara optimal. Bahkan DPR periode 1982 - 1987 tidak pernah sekalipun menggunakan hak pengawasannya. Kenyataan ini menunjukkan bahwa peranan lembaga legislatif di bidang pengawasan era Orde Baru 1966 - 1992 tetap lemah seperti halnya pada era demokrasi Terpimpin 1959 - 1965. Hal ini menunjukkan bahwa sejak 1957 - 1992 lembaga legislatif secara umum tidak dapat memainkan peranan yang berarti *vis-a-vis* lembaga eksekutif di dalam sistem politik. Implikasinya periode 1957 - 1992 demokrasi di Indonesia mengalami kemerosotan.

Faktor Penentu Kemerosotan Demokrasi di Indonesia, 1957 - 1992

Seperti telah dinyatakan di muka bahwa demokrasi di Indonesia mengalami kemerosotan sejak tahun 1957, dan berlangsung hingga tahun 1992. Kemerosotan ini ditinjau dari aspek menurunnya peranan lembaga legislatif di dalam proses politik sejak 1957 - 1992, yang terwujud dalam menurunnya intensitas pelaksanaan fungsi lembaga legislatif, baik di bidang perundang-undangan maupun di bidang pengawasan. Menurunnya peranan lembaga legislatif tersebut, secara signifikan telah diikuti oleh meningkatnya peranan yang dimainkan oleh lembaga eksekutif di dalam proses politik.

Adapun yang menjadi faktor penentu kemerosotan demokrasi tersebut adalah faktor pilihan kebijaksanaan politik yang dibuat elite sejak

1957 - 1992, yang tidak kondusif bagi pengembangan demokrasi di Indonesia, khususnya bagi peningkatan peranan legislatif. Pilihan kebijaksanaan politik yang dibuat elite pada periode tersebut, ternyata justru menyebabkan posisi lembaga legislatif menjadi lemah di satu sisi, tetapi di sisi yang lain menyebabkan menguatnya kekuasaan lembaga eksekutif di dalam proses politik. Semua pilihan kebijaksanaan politik yang dibuat elite tersebut akhirnya melahirkan format kepolitikan *Bureaucratic Polity* di Indonesia, yakni suatu format sistem politik di mana kekuasaan dan partisipasi politik dalam membuat keputusan terbatas sepenuhnya pada para penguasa negara, terutama para perwira militer dan pejabat tinggi birokrasi. Sementara kekuasaan lembaga legislatif pada sistem *Bureaucratic Polity* ini menjadi sangat lemah, dan tidak memiliki peranan yang berarti dalam proses politik.

Adapun pilihan kebijaksanaan politik elite yang mempengaruhi - baik langsung maupun tidak langsung - terhadap merosotnya peranan lembaga legislatif dalam proses politik periode 1957 - 1965 (Demokrasi Terpimpin) adalah sebagai berikut :

- Diumumkannya keadaan darurat perang (S.O.B) pada Maret 1957
- Pembentukan Dewan Nasional
- Penguburan terhadap partai-partai politik
- Pengebirian lembaga legislatif
- Masuknya militer dalam politik
- Berlakunya kembali UUD 1945

Sedangkan pilihan kebijaksanaan politik yang dibuat elite pada era 1966 - 1992 (Demokrasi Pancasila) yang mempengaruhi merosotnya peranan lembaga legislatif adalah :

- Aliansi militer - birokrasi
- Pengangkatan anggota lembaga legislatif
- Menciptakan Golkar sebagai kepanjangan tangan penguasa
- Monoloyalitas
- Floating Mass
- Penggarapan Undang-Undang Pemilu
- Pengendalian partai-partai politik
- Asas tunggal Pancasila

KESIMPULAN

Periode 1950-1957 adalah merupakan periode di mana demokrasi Indonesia benar-benar eksis. Hal ini karena pada periode ini lembaga legislatif memiliki peranan yang optimal di dalam proses politik, yang ditunjukkan oleh intensitasnya yang sangat tinggi di dalam menggunakan

hak-haknya di bidang perundang-undangan, maupun di bidang pengawasan terhadap lembaga eksekutif. Hampir semua hak dan kewenangan lembaga legislatif dapat digunakannya dengan baik.

Sejak tahun 1957-1992 demokrasi di Indonesia mengalami kemerosotan. Kemerosotan ini berawal ketiga Presiden Soekarno mengumumkan berlakunya keadaan darurat bahaya perang (SOB) untuk seluruh wilayah negara pada tanggal 14 Maret 1957. Dengan berlindung di balik SOB, kekuasaan Presiden Soekarno dan militer mengalami peningkatan yang sangat berarti, sementara kekuasaan lembaga legislatif sangat minimal.

Munculnya Orde Baru pada tahun 1966 yang menggantikan Orde Lama dengan demokrasi Terpimpinnya, ternyata secara umum tidak mengubah *performance* lembaga legislatif. Lembaga Perwakilan Rakyat pada era Orde Baru 1966 - 1992 tetap tidak dapat menjalankan tugas-tugasnya secara optimal. Hal ini dapat dilihat dari rendahnya intensitas pelaksanaan fungsinya, baik di bidang perundang-undangan maupun di bidang pengawasan.

Sejak tahun 1957 - 1992 format kepolitikan di Indonesia dapat disebut sebagai *Bureaucratic Polity*, yakni bentuk sistem politik di mana kekuasaan dan partisipasi politik dalam membuat keputusan terbatas sepenuhnya pada para penguasa negara, terutama para perwira militer dan pejabat tinggi birokrasi, termasuk di dalamnya para spesialis berpendidikan tinggi yang dikenal dengan teknokrat. Sementara lembaga legislatif dalam model kepolitikan seperti ini posisinya sangat lemah dan tidak memiliki *bergaining power* yang kuat apabila berhadapan dengan eksekutif serta tidak memiliki pengaruh yang berarti dalam pembuatan keputusan politik.

Munculnya sistem kepolitikan *Bureaucratic Polity* di Indonesia sejak tahun 1957, yang menandai merosotnya peranan lembaga legislatif di dalam proses politik, dan mempunyai implikasi terhadap kemerosotan demokrasi di Indonesia adalah merupakan akibat dari pilihan kebijaksanaan politik yang dibuat elite politik pada periode tersebut yang tidak kondusif bagi pengembangan demokrasi, khususnya bagi peningkatan peranan lembaga legislatif di dalam sistem politik.

Untuk meningkatkan kembali pelaksanaan demokrasi di Indonesia yang mengalami kemerosotan sejak 1957-1992, sangat dibutuhkan adanya *political will* yang benar-benar kuat dari elite politik, untuk benar-benar mengusahakan peningkatan kehidupan politik yang demokratis. Hal ini dapat ditempuh dengan jalan mereformasi kembali kebijaksanaan politik yang ditempuh selama ini, agar kondusif bagi peningkatan kehidupan demokrasi, khususnya bagi peningkatan peranan lembaga legislatif di dalam sistem politik.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiardjo, Miriam, *Simposium Kapitalisme, Sosialisme dan Demokrasi*, PT. Gramedia, Jakarta, 1984.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 1989.
- Di Palma, Giuseppe, *To Craft Democracies : An Essay on Democratic Transition*, University of California Press, Berkeley, CA, 1990.
- Feith, Herbert, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1962.
- Gaffar, Afan, *Demokrasi Indonesia : Masa Lampau, Sekarang, dan Masa Mendatang*, Makalah dipresentasikan pada seminar yang diselenggarakan oleh Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia (AIP), Jakarta, 24 dan 25 Mei 1993.
- Ghazali, Zulfikar, *Perwakilan di Indonesia : Satu Sisi Permainan Politik*, Ilmu dan Budaya, Agustus 1985.
- Jackson, Karl D, "Bureaucratic Polity : A Theoretical Framework for the Analysis of Power and Communication in Indonesia", dalam Karl D Jackson dan Lucian W Pye (Ed), *Political Power and Communication In Indonesia*, Berkeley, University of California Press, 1980.
- Muhaimin, Yahya A, "Beberapa Segi Birokrasi di Indonesia", *Prisma*, Oktober 1980.
-----, *Perkembangan Militer Dalam Politik di Indonesia 1945 - 1966*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1982.
- Poerbopranoto, Koentjoro, *Sedikit Tentang Sistem pemerintahan Demokrasi*, PT. Eresco, Bandung, 1978.
- Santoso, Amir, *Demokrasi dan DPR : Agenda Masa Depan*, Makalah dipresentasikan pada seminar yang diselenggarakan oleh Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIP) bekerja sama dengan FISIP UI dan PAU-IS-UI, Depok, 7 - 8 Agustus 1991.
- Sekretariat DPR-GR, *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta, 1970.
- Setyabudi, Teguh, *Perkembangan Peranan DPR RI tahun 1966 - 1987 dan Prospeknya Sebagai lembaga Perwakilan*, Skripsi, Jurusan Pemerintahan, Fisipol UGM, Yogyakarta, 1991.