

# PARLEMEN DAN DEMOKRATISASI: PERAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM TRANSISI DEMOKRASI DI INDONESIA

Yuwanto

## Abstract

*The end of the authoritarian Suharto's Orde Baru marked a crucial turning point not only for the country, but for the parliament as well. Indonesia's parliament has been both subject as well as object of the transition process. A subject because it was actively involved in the regime change and the establishment of a more democratic order, and an object because the composition, status and functions of this institution were part of the deals in the debates on constitutional and legal change. Therefore, this article argued, against the theoretical mainstream, that the institution of parliament is important during the period of democratic transition.*

*Keywords: democratization, transition of democracy, parliament*

## A. PENDAHULUAN

Sejak akhir 1960an, Indonesia adalah negara yang paling stabil di Asia Tenggara. Di bawah pemerintahan Presiden Suharto dan rezim Orde Baru yang dibangunnya, Indonesia mengalami perkembangan ekonomi dan peningkatan kemakmuran yang sangat mengesankan. Perkembangan positif tersebut patut disayangkan harus disertai meluasnya penindasan politik dan pelanggaran HAM yang efektif membungkam perbedaan pendapat dan aspirasi demokrasi (Schwarz, 1994: 249).

Pada 1997, krisis ekonomi yang melanda Asia mulai mengguncang fondasi rezim otoriter Suharto, sekaligus mendorong keberanian pihak-pihak prodemokrasi untuk mulai secara terbuka memertanyakan legitimasi rezim tersebut. Meskipun demikian, pada 10 Maret 1998 Presiden Suharto secara aklamasi terpilih kembali ke-7 kali untuk masa jabatan 5 tahun oleh MPR diiringi puja-puji sebagai "pemimpin yang dicintai rakyat" namun hanya bertahan dua bulan hingga pengunduran dirinya pada 21 Mei 1998 dan digantikan Presiden Habibie.

Satu setengah tahun pemerintahan Presiden Habibie sangat berkebalikan dengan masa Orde Baru. Tidak hanya kritik keras, tetapi cemoohan dan keraguan terhadap kapabilitas pemerintah untuk mengawal dan mewujudkan agenda reformasi terus menjadi wacana sehari-hari. Bahkan laporan pertanggungjawaban Presiden Habibie ditolak oleh MPR sehingga menutup pintu baginya untuk

mencalonkan diri sebagai presiden. MPR juga membuat sejarah ketika pada Juni 2001 memakzulkan Presiden Abdurrahman Wahid, pengganti Presiden Habibie. Ia digantikan oleh Megawati Soekarnoputri, presiden yang menyadari terjadinya pergeseran dan penguatan lembaga perwakilan rakyat.

Indonesia mengalami perubahan dan pergolakan besar dalam waktu singkat. Dua lembaga negara, MPR dan DPR, tidak hanya aktif terlibat namun juga menjadi simbol bagi perubahan politik yang terjadi antara 1998-2004. Julukan legislatif (parlemen) sebagai "setempel pemerintah" pada masa Orde Baru (Djiwandono, 1995: 23) tidak lagi dikenal; berubah menjadi legislatif yang kuat (*superbody*).

Perubahan peran parlemen Indonesia harus dilihat dalam kerangka perubahan rezim politik dan transisi demokrasi. Rezim Orde Baru Presiden Suharto telah diganti oleh sistem politik yang lebih demokratis. Keruntuhan rezim otoriter dan dimulainya demokratisasi kehidupan politik di Indonesia seharusnya dipandang sebagai suatu "kombinasi antara mobilisasi kekuatan rakyat dan retaknya elit penguasa" (Aspinall, 1999: 130). Mobilisasi merujuk pada rangkaian demonstrasi mahasiswa dan rakyat yang secara masif turun ke jalan; sedangkan keretakan elit penguasa terjadi ketika tuntutan demokratisasi menguat dalam bentuk negosiasi dan kesepakatan untuk mewujudkan agenda reformasi antara

elit yang memerintah dan kalangan reformis.

Berbagai langkah dan tindakan yang menentukan dalam proses demokratisasi tersebut sesungguhnya tidak hanya dijalankan oleh para aktor dan kelompok masyarakat, tetapi juga oleh institusi-institusi politik seperti legislatif (parlemen). Perubahan-perubahan dalam berbagai institusi yang mengarah pada tatakelola dan keterwakilan yang lebih demokratis sangatlah penting bagi proses transisi demokrasi di Indonesia. Salah satu institusi yang sangat penting karena mengemban amanat rakyat yang baru saja memenangi kedaulatannya kembali adalah parlemen. Selama proses transisi demokrasi, parlemen bisa menjadi agen perubahan yang kuat atau penghalang yang menentukan cara dan hasil reformasi (Djiwandono, 1995: 22).

Dalam konteks pentingnya potensi peran parlemen tersebut, tulisan ini berusaha memaparkan bermacam peran parlemen dalam berbagai tahap proses demokratisasi di Indonesia. Dapat ditunjukkan bahwa parlemen di akhir rezim Orde Baru tidak melulu sebagai "setempel pemerintah" serta mengapa dan bagaimana parlemen berkembang menjadi semacam *superbody*, meskipun tentu masih memiliki berbagai kekurangan.

Dalam sebagian besar teori transisi demokrasi, sebenarnya fokus utama bukanlah parlemen; melainkan fokus pada aktor-aktor utama yang lain seperti kelompok kepentingan (*interest groups*) dan partai politik. Salah satu alasan terabaikannya peran parlemen dalam proses demokratisasi ialah karena keberadaan banyaknya aktor utama lainnya; khususnya pada saat sebelum dan segera setelah perubahan rezim. Aktor-aktor utama yang lain tersebut dipandang lebih menentukan, sementara parlemen dianggap hanya penting pada tahap konsolidasi demokrasi (Ruland *et al*, 2005: 41). Pada saat sebelum perubahan rezim, fokus utama adalah gerakan massa, politisasi masyarakat sipil dan kelompok-kelompok di luar parlemen (O'Donnel & Schmitter, 1986: 53).

Kecenderungan fokus tersebut juga terlihat pada kajian proses transisi demokrasi di Indonesia yang tidak

mengarah pada peran parlemen nasional; tetapi pada aspek-aspek lain seperti aspek krisis ekonomi dan dampaknya terhadap transisi demokrasi (Aspinall 1999; Bourchier 2000; Suryadinata 2002; King 2003). Barangkali parlemen terabaikan karena para peneliti dan masyarakat umum menganggap perannya tidak jelas dan kurang menarik (King, 2003: 3). Berbeda dari arus utama literatur tersebut, tulisan ini bermaksud menunjukkan bahwa parlemen Indonesia memiliki peran penting dalam keseluruhan tahap demokratisasi, termasuk transisi demokrasi.

## **B. PEMBAHASAN**

### **B.1. Peran Parlemen di Penghujung Rezim Orde Baru**

Parlemen hasil pemilu 1997 mengawali masa jabatan bersamaan mulai terjadinya krisis moneter di Asia. DPR masih meneruskan "tradisi" pendirian dan sikap sebagai institusi yang tunduk sepenuhnya pada presiden. Format politik yang dikembangkan di parlemen masih tetap mengarah pada penguatan kekuasaan presiden. Konservatisme ini berasal dari keyakinan kuat para legislator bahwa sistem politik Orde Baru yang bertumpu pada kekuasaan absolut presiden ternyata membawa keberhasilan (Fatwa, 2003: 56).

Seiring merebak dan mendalamnya krisis ekonomi, perlahan mulai terjadi perubahan sikap di kalangan parlemen. Berbagai kritik terus disuarakan dan dialamatkan kepada Suharto, khususnya perihal pembatasan masa jabatan presiden; meskipun ditentang oleh sebagian pendukung Suharto, termasuk Golkar. Tokoh oposisi seperti Amien Rais bersikukuh bahwa MPR tidak boleh membuat kesalahan kolektif para pendahulu sebelum 1965 ketika menunjuk Soekarno sebagai presiden seumur hidup (van Dijk, 2001: 60). Meskipun demikian, hingga 2 bulan pertama 1998, perbedaan pendapat dengan Suharto belum tampak jelas. Ketua DPR Harmoko pada 10 Februari 1998 bahkan menyatakan bahwa semua 500 legislator mendukung langkah-langkah kebijakan moneter Suharto untuk menstabilkan nilai tukar rupiah. Namun di awal Maret 1998, bersamaan memburuknya krisis ekonomi dan menguatnya sikap anti-Suharto yang diwujudkan dalam berbagai

demonstrasi mahasiswa, kalangan parlemen semakin kritis terhadap pemerintah dan kebijakannya yang otoriter.

Selama sidang umum MPR pada Maret 1998, PPP dan PDI menuntut pencabutan sejumlah pembatasan yang mencirikan sistem politik waktu itu. Mereka meminta izin untuk membentuk kepengurusan partai pada tingkat desa yang sebelumnya terhalang oleh kebijakan "massa mengambang", selain tuntutan agar partai politik diikutsertakan dalam organisasi penyelenggara pemilu. Baik Ketua PDI Soerjadi dan Ketua PPP Ismail Hasan Metareum juga mengkritik isi pidato Presiden Suharto yang tidak menyinggung pentingnya pembaruan politik serta berbagai persoalan korupsi dan monopoli bisnis (Eklof, 2003: 286).

Pada 29 April 1998, 5 pimpinan DPR mengunjungi Presiden Suharto untuk memberi tahu bahwa pertama kali sejak berdiri, parlemen akan menggunakan hak inisiatif untuk mengajukan 3 RUU yaitu tentang monopoli, perlindungan konsumen dan urusan haji. Ketua DPR Harmoko juga merespon usulan PPP dan PDI untuk merevisi 5 UU Politik dan UU Anti-Subversi. Para pengamat menilai inisiatif DPR yang belum pernah terjadi sebelumnya sebagai "unjuk kemandirian" (van Dijk, 2001: 186) atau "awal mula berakhirnya peran sebagai institusi setempel pemerintah" (O'Rourke, 2002: 88).

Pada 17 Mei 1998, ribuan aktivis politik, sebagian besar mahasiswa dari berbagai perguruan tinggi di Jakarta dan sekitarnya, secara damai menduduki gedung DPR di Senayan dan mendesak pimpinan DPR untuk meminta pengunduran diri Presiden Suharto. Pagi hari berikutnya tokoh utama oposisi Amien Rais dan aktivis reformasi lainnya diundang berdiskusi dengan komisi DPR, dan akhirnya mendapat dukungan dari para anggota komisi tersebut. Amien Rais menyatakan bahwa hari-hari Orde Baru akan segera berakhir dan Suharto harus mundur segera. Peta politik secara keseluruhan telah berubah total namun diperlukan perubahan rezim dan reformasi damai tanpa pertumpahan darah (Fatwa, 2003: 63). Siang hari itu, 18 Mei 1998, Ketua DPR Harmoko dalam konferensi pers menyatakan bahwa demi persatuan dan

keutuhan bangsa, pimpinan DPR meminta presiden dengan bijaksana untuk mengundurkan diri. Keputusan sangat penting yang disepakati dalam waktu singkat tersebut diyakini sudah melalui proses pembahasan yang mendalam (Irawan, 2002: 40).

Di dalam tubuh Golkar juga terjadi dinamika luar biasa dalam merespon pernyataan Ketua DPR sekaligus Ketua Umum Golkar tersebut. Malam hari 18 Mei 1998 DPP Golkar mengadakan rapat pimpinan yang diwarnai pro-kontra; dilanjutkan hari berikutnya Rapat Pleno Fraksi yang dipimpin oleh Slamet Effendy Yusuf yang menggambarkan perdebatan tidak hanya antara pihak "garis keras" dan "garis lunak" tetapi muncul kelompok ketiga yang lebih mengutamakan sikap "tunggu dan lihat" (Yusuf, 2000: 124). Pada akhirnya, pertama dalam sejarah Golkar, tidak tercapai mufakat sehingga dilakukan pemungutan suara untuk menentukan siapa yang mendukung Harmoko (meminta Suharto mundur) dan siapa yang tidak. Hasilnya 160 suara mendukung pernyataan Harmoko dan 125 suara menolaknya.

Banyak pengamat menggambarkan berbagai peristiwa dramatis pada Mei 1998 terjadi dalam rentetan tindakan yang sangat mengejutkan yang didasarkan pada reaksi jangka pendek para elit politik (O'Rourke, 2002: 86); meskipun banyak pula yang memandang runtuhnya rezim otoriter Orde baru terjadi secara evolusioner karena demokratisasi dalam derajat tertentu sudah dimulai di awal 1990an.

## **B.2. Peran Parlemen di Masa Pemerintahan Habibie**

Periode transisi demokrasi di Indonesia dimulai sejak pengunduran diri Presiden Suharto pada 21 Mei 1998 (dan naiknya Wakil Presiden Habibie menggantikannya) hingga terpilihnya Abdurrahman Wahid sebagai presiden baru pada 22 Oktober 1999. Habibie memangku berbagai jabatan penting, termasuk menteri, selama lebih dari dua dasawarsa pemerintahan Orde Baru; dan dipilih sebagai wakil presiden oleh MPR pada Maret 1998. Ketiadaan dukungan masyarakat serta terbatasnya pengaruh di dalam elit penguasa dan di kalangan oposisi, Presiden Habibie lebih banyak

dipandang sebagai pemimpin transisional yang tugas utamanya mengelola kelancaran transisi dari rezim otoriter ke tertib politik yang lebih demokratis.

Penilaian atas kontribusi Presiden Habibie bagi demokratisasi Indonesia pada umumnya bersifat mendua. Ada yang menilai positif karena “berhasil bertahan dan memimpin di tengah gejolak ekonomi dan politik, serta menempatkan berbagai reformasi politik walaupun di bawah tekanan politik yang besar” (Bourchier, 2000: 31). Ada pula pengamat yang menyatakan bahwa pemerintahan Habibie terus memertahankan *status quo* politik karena tidak ada perubahan terhadap berbagai institusi politik yang sudah ada dan terlindung di balik *status quo* tersebut agar tidak tersingkir dari kekuasaan (Budiman, 1999: 45).

Dari sisi parlemen, setelah pengunduran diri Presiden Suharto pada 21 Mei 1998, DPR yang dihasilkan dari pemilu 1997 masih hampir sama seperti pada masa Orde Baru sampai pemilu demokratis pertama pada Juni 1999. Bagi sebagian pengamat, parlemen di masa transisi “masih mencerminkan oligarkhi lama dari keluarga besar Suharto dan sekitar 50 keluarga yang lain” (Aditjondro, 1999: 212). Legislator Dimiyati Hartono menggambarkan bahwa ketika Habibie mulai memerintah, telah terjadi kekacauan di dalam parlemen. Aturan-aturan lama tidak lagi bisa diterima dan aturan-aturan baru belum dibuat. Para politisi tidak berkehendak mengembangkan bentuk demokrasi yang lebih baik, melainkan hanya terdorong untuk memenuhi berbagai kepentingan pribadi. Mereka tidak memiliki konsep yang jelas untuk melakukan reformasi politik (Ziegenhain, 2008: 84).

Secara lebih luas, sistem politik di masa transisi ini secara keseluruhan digambarkan menjadi rapuh dan kurang koheren dibandingkan era Suharto. Bourchier (2000: 16) menjelaskan bahwa penyebab utamanya ialah warisan kegagalan Suharto untuk menciptakan berbagai mekanisme tatakelola pemerintahan yang baik. Kekuasaan mengalami personalisasi dan birokrasi dipolitisasi sedemikian rupa sehingga ketika Suharto jatuh, keluasan jejaring patronase yang membantu mengikat kebersamaan

dalam bernegara mulai pecah terurai. Ketidakpastian memang merupakan hal tipikal dalam tahap transisi demokrasi. Namun dari sisi peran parlemen, penulis tetap berpandangan bahwa parlemen memiliki peran penting dalam proses transisi demokrasi di Indonesia.

Pada intinya, parlemen mengalami perubahan mendasar dari aspek pemenuhan fungsi-fungsi dan kinerja para legislator. Dari institusi yang tidak terlalu penting karena hanya berfungsi sebagai pendukung pemerintahan Orde baru, parlemen menjadi pusat perhatian dalam perpolitikan nasional (Nainggolan, 2001: 322). Hubungan antara parlemen dan pemerintah menjadi semakin kontroversial karena muncul perlawanan terhadap Presiden Habibie dan pemerintahannya dari fraksi-fraksi di DPR, bahkan dari partainya sendiri Golkar. Akibatnya, misalnya, MPR menolak pidato pertanggungjawabannya sekaligus penolakan atas rencana pencalonannya sebagai presiden.

Hal menarik dalam kasus ini adalah posisi Golkar yang sampai pemilu 1999 memiliki mayoritas anggota di DPR. Konflik internal Golkar terbukti berakibat langsung dan ikut memengaruhi bekerjanya parlemen. Kontroversi berawal ketika Golkar mencalonkan Habibie dalam sidang umum MPR pada 1998. Ada unsur-unsur di dalam Golkar yang meyakini bahwa Habibie bukan pilihan yang tepat karena beberapa alasan; salah satu alasan terpenting karena ia masih identik dengan “orangnya Suharto”. Pencalonannya dikuatirkan akan menghalangi berbagai upaya Golkar untuk membangun citra baru yang ingin menarik jarak dari Suharto dan Orde Baru.

Dewi Fortuna Anwar, penasihat presiden pada waktu itu, melaporkan bahwa Habibie sebenarnya sudah mengambil prakarsa untuk menjalin hubungan yang lebih baik dengan parlemen. Dalam satu minggu setelah dilantik, Habibie melakukan kunjungan kepada para pimpinan DPR. Langkah itu merupakan hal baru karena sebelumnya Presiden Suharto cukup memanggil pimpinan DPR jika ia ingin memberi mereka “petunjuk” berkaitan tugas-tugas legislatif (Anwar, 1999: 39).

Tekanan berat dari parlemen dan fraksi partainya sendiri Golkar, terus berlangsung ketika keterkaitannya dengan

skandal Bank Bali mencuat pada Juni-Juli 1999. Bank Bali memberi dana sekitar 550 milyar rupiah kepada sejumlah petinggi Golkar untuk mendukung kampanye pemilu mereka. DPR kemudian berencana memanggil Presiden Habibie untuk memberi kesaksian terkait penanganannya atas skandal tersebut. Di Komisi IX DPR yang mengurus APBN, Keuangan dan Perbankan, sejumlah legislator Golkar bahkan mengancam akan mengeluarkan berbagai sanksi lebih lanjut terhadap Habibie. Di sisi lain, para petinggi Bank Bali yang terlibat juga mendapatkan serangan keras, termasuk rapat-rapat dengan DPR yang diliput dan disiarkan oleh televisi nasional; sesuatu yang tak terbayangkan di masa Orde Baru dan sekaligus menjadi cerminan kebebasan baru bagi media di Indonesia. Melalui Ketua Umum Golkar Akbar Tanjung, Presiden Habibie memintanya mendisiplinkan legislator Golkar yang "vokal". Pada akhirnya memang DPR memutuskan untuk tidak memanggil Habibie dan kasus tersebut juga hilang dari agenda. Kasus Bank Bali memperlihatkan kecenderungan bahwa sementara ada kalangan legislator yang ingin melaksanakan fungsi pengawasan terhadap eksekutif secara lebih sungguh-sungguh; namun di sisi lain ada mayoritas di dalam DPR yang tetap mantap memberikan dukungan bagi presiden.

Fungsi pengawasan DPR juga diberlakukan untuk mengkritisi salah satu keputusan Presiden Habibie yang paling kontroversial, yaitu rencana penyelenggaraan referendum rakyat Provinsi Timor Timur. Legislator dari kalangan nasionalis mengecam keras keputusan itu; misalnya Sembiring Meliala (PDI-P) yang menyatakan bahwa Habibie telah membuat keputusan fatal ketika menawarkan referendum tersebut. Keputusan yang dibuat tanpa konsultasi dengan DPR atau MPR dan memperlihatkan penggunaan kekuasaan presiden sebelum amandemen konstitusi (Ziegenhain, 2008: 92).

Pada 21 September 1999, Presiden Habibie dipanggil untuk memberi penjelasan di depan sidang pleno DPR atas hasil referendum yang dimenangi oleh suara rakyat Timor Timur yang menghendaki kemerdekaan dari Indonesia.

Dalam pidato selama 1 jam Habibie menjelaskan berbagai alasan, termasuk alasan agar Indonesia segera bebas dari tekanan internasional, sekaligus meminta DPR menghormati hasil referendum tersebut. Beberapa legislator seperti Ade Komaruddin, Ferry Mursidan Baldan dan Ali Yahya yang semuanya dari Fraksi Golkar, berusaha melakukan interupsi tetapi diabaikan oleh pimpinan sidang pleno Wakil Ketua DPR Abdul Gafur. Sementara banyak legislator yang kecewa karena tidak diberi kesempatan untuk bertanya, Abdul Gafur menilai positif pertemuan tersebut dan menyatakan bahwa baru pertama kali seorang presiden menjelaskan kebijakannya kepada parlemen terkait sebuah isu serius.

Fungsi legislasi juga dijalankan oleh parlemen periode transisi ini. Pada bulan-bulan setelah pengunduran diri Suharto, DPR sibuk menyiapkan kerangka aturan hukum baru sebagai landasan juridis-formal proses demokratisasi sistem politik Indonesia. Dalam hitungan hari setelah Presiden Habibie berkuasa, sebuah panitia yang diketuai oleh Ryaas Rasyid dibentuk untuk menyiapkan 3 RUU tentang pemilu, partai politik serta susunan dan kedudukan DPR/MPR. Ketiga RUU tersebut diajukan ke DPR pada September 1998.

Dalam konteks ini perlu juga dipaparkan peristiwa 10-13 November 1998, yaitu sidang istimewa MPR di Jakarta. Majoritas anggotanya masih sama dengan mereka yang mengikuti sidang istimewa Maret 1998, ketika secara aklamasi mereka memilih Suharto untuk masa jabatan ke-7. Perlu juga ditekankan bahwa komposisi MPR pada November 1998 sebagian besar terdiri dari anggota yang dipilih oleh Suharto; namun kemudian berputar haluan melalui berbagai pernyataan politik mereka. Para pendukung dan pembela sistem pemerintahan otoriter berubah menjadi kaum demokrat yang terinspirasi oleh bergulirnya era reformasi. MPR juga menghasilkan berbagai ketetapan yang menjadi landasan hukum bagi proses demokratisasi di Indonesia.

### **B.3. Parlemen Antara 1997 dan 2004: Perubahan dan Keberlanjutan**

Berakhirnya rezim Orde Baru menandai titik balik penting, tidak hanya

untuk bangsa dan negara Indonesia, tetapi juga untuk parlemen sebagai institusi perwakilan politik. Sesudah setahun lebih transisi bersama parlemen Orde Baru, pemilu demokratis pertama diadakan pada Juni 1999 sekaligus secara simbolik menandai awal babak baru parlementarisme di Indonesia.

Berbagai kerumitan dan persoalan yang terjadi pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid dan proses amandemen konstitusi mengakibatkan terjadinya konfrontasi antara parlemen dan eksekutif yang berakhir dengan perluasan masif kekuasaan parlemen. Pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid menghasilkan pemerintahan baru di bawah Presiden Megawati Soekarnoputri sejak Juni 2001; sekaligus mendorong DPR untuk merumuskan dan menegaskan kembali perannya yang baru dalam sistem politik. Setelah melewati masa nonkooperatif selama pemerintahan Gus Dur, parlemen berusaha menemukan bentuk baru kerjasama dengan pemerintah dan mengembangkan keseimbangan yang lebih baik antara legislatif dan eksekutif. Untuk mencapai keseimbangan itu, konstitusi perlu lebih lanjut diamandemen guna mengatur kembali hubungan di antara kedua lembaga negara tersebut, sehingga masing-masing dapat melaksanakan berbagai fungsi dengan lebih baik.

Berkait fungsi perwakilan (*representative function*), parlemen Indonesia berubah sangat signifikan antara 1997 dan 2004. Gagasan perwakilan, dalam teori, mengharuskan parlemen bertindak atas nama kepentingan dan pendapat sebagian besar konstituen mereka. Apabila fungsi ini bisa dipenuhi dengan baik, maka parlemen akan memperoleh legitimasi di mata rakyat. Satu pertanyaan terkait fungsi perwakilan ialah sampai tingkat apa berbagai kelompok sosial dan politik utama terwakili di dalam DPR. Parlemen di sepanjang Orde Baru tentu sulit dikatakan mewakili kepentingan rakyat Indonesia, karena lebih berfungsi sebagai kepanjangan tangan pemerintahan otoriter yang berusaha melegitimasi kekuasaannya. Beberapa indikator bisa dikemukakan, seperti: hanya 3 partai yang diijinkan dalam pemilu, semua partai dikontrol ketat oleh pemerintah, kandidat yang tidak diinginkan

pemerintah bisa dikeluarkan dari daftar calon, pemilu yang dimanipulasi untuk kemenangan mayoritas Golkar sebagai partai pemerintah, dan anggota parlemen yang bisa ditarik (*recalling*) jika dinilai tidak loyal (Ziegenhain, 2008: 178).

Setelah pemilu 1999, komposisi DPR berubah drastis dan parlemen bisa menjadi sebuah "cermin" yang realistik dari peta dan kontelasi politik Indonesia. Para pemimpin partai besar yang reformis -Abdurrahman Wahid, Amien Rais dan Megawati Soekarnoputri- muncul dan menjadi kekuatan utama di parlemen. Parlemen juga menyediakan berbagai forum bagi semua kelompok sosial utama sehingga mereka merasa tidak dikesualikan dalam proses reformasi politik, termasuk dalam proses pembuatan kebijakan publik. Pandangan masyarakat terhadap DPR berangsur meningkat positif; meskipun setelah beberapa tahun mulai merosot negatif karena harapan mereka tidak terpenuhi. Apalagi ketika mulai merebak kasus-kasus korupsi yang melibatkan anggota DPR, termasuk kompetensi, disiplin dan etos kerja mereka yang mengecewakan publik.

Dari sisi fungsi pengawasan (*oversight function*), parlemen Orde Baru tidak melaksanakan fungsi tersebut dengan baik, sehingga DPR dijuluki sebagai "setempel pemerintah." Pada masa pemerintahan Presiden Habibie, fungsi pengawasan pada umumnya lebih baik daripada masa Orde Baru; meskipun tidak sebaik di masa-masa sesudahnya. Secara teoritis, parlemen harus bertindak sebagai pengawal kepentingan rakyat biasa berhadapan dengan pemerintah sebagai pembuat kebijakan (*the executive policy-maker*).

DPR hasil pemilu 1999 memandang sangat serius fungsi pengawasan yang harus mereka jalankan; bahkan kemudian ada yang menilai justru "kebablasan" (*overstretched*). Pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid adalah puncak dari gambaran proses panjang pelaksanaan fungsi pengawasan tersebut. Oleh karena itu, untuk meminimalisir kemungkinan yang sama, Presiden Megawati berupaya menghindari konfrontasi langsung dengan DPR; meskipun para legislator terus gigih menemukan kesalahan dan penyimpangan di dalam pemerintahannya. Apa yang

terkenal dengan skandal “asramagate” dan “sukhoigate” merupakan contoh upaya keras parlemen untuk melaksanakan fungsi pengawasan. Walaupun berkembang dugaan bahwa kasus-kasus tersebut dieksploitasi untuk tujuan-tujuan politik, paling tidak mereka memperlihatkan pentingnya parlemen bersikap kritis terhadap pemerintah.

Dari sisi fungsi legislasi (*legislative function*), selama Orde Baru DPR tidak berkesempatan memengaruhi proses legislasi; tidak ada satupun RUU inisiatif DPR dan tidak ada perubahan signifikan yang diajukan DPR terhadap semua RUU dari pemerintah. Berbeda dengan parlemen hasil pemilu 1999 yang mulai sungguh-sungguh melaksanakan fungsi pembuatan undang-undang tersebut. Hal ini juga berkait langsung dengan perluasan kewenangan dan peran DPR dalam proses legislasi maupun dalam keseluruhan beroperasinya sistem politik yang lebih demokratis.

Dalam keseluruhan perspektif perubahan dan kesinambungan, parlemen memiliki potensi dampak yang besar terhadap proses demokratisasi, termasuk pada tahap awal transisi demokrasi. Parlemen mempunyai kemampuan menghasilkan berbagai kesepakatan pada banyak hal penting dalam atmosfir toleransi dan pluralisme; dimana semua pendapat dapat disuarakan serta kebebasan berbicara dan berpikir diutamakan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Aditjondro, George. 1999. “A New Regime, A More Consolidated Oligarchy, and a Deeply Divided Anti-Suharto Movement”. Dalam *The Fall of Suharto*, diedit oleh Geoff Forrester dan R.J. May, hlm. 211–18. Singapore: Select Books.
- Anwar, Dewi Fortuna. 1999. “The Habibie Presidency”. Dalam *Post-Soeharto Indonesia: Renewal or Chaos?*, diedit oleh Geoff Forrester, hlm. 33–47. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Aspinall, Edward. 1999. “Opposition and Elite Conflict in the Fall of Suharto”. Dalam *The Fall of Suharto*, diedit oleh Geoff Forrester dan R.J. May, hlm. 130–53. Singapore: Select Books.
- Bourchier, David. 2000. “Habibie’s Interregnum: Reformasi, Elections, Regionalism and the Struggle for Power”. Dalam *Indonesia in Transition: Social Aspects of Reformasi and Crisis*, diedit oleh Chris Manning dan Peter van Diermen, hlm. 15–38. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Budiman, Arief. 1999. “The 1998 Crisis: Change and Continuity in Indonesia”. Dalam *Reformasi Crisis and Change in Indonesia*, diedit oleh Arief Budiman, Barbara Hatley dan Damien Kingsbury, hlm. 41–58. Clayton: Monash Asia Institute.
- Djiwandono, J. Soedjati. 1995. “Indonesia in 1994”. *Asian Survey* 35, no. 2 (February 1995), hlm, 226–33.

#### C. PENUTUP

Parlemen memainkan peran penting yang terus meningkat selama proses demokratisasi. Di tahap awal, perannya belum tampak tetapi mendekati senjaka pemerintahan Presiden Suharto, parlemen semakin kritis dan dalam tingkat tertentu memiliki andil terhadap pengunduran dirinya. Jika dalam literatur teori transisi, parlemen biasanya dipandang hanya sebagai aktor di pinggir; maka pada kasus Indonesia parlemen memiliki peran penting bersama aktor-aktor lainnya. Pergantian rezim disebabkan oleh banyak faktor yang saling berinteraksi dan tidak memberi pilihan kepada Presiden Suharto kecuali turun dari kekuasaan.

Di bawah pemerintahan Presiden Habibie, parlemen mulai berusaha meningkatkan kewenangannya untuk mendapatkan pengaruh yang lebih besar dalam sistem politik. Parlemen mengalami perubahan mendasar dari aspek pemenuhan fungsi-fungsi dan kinerja para legislator. Dari institusi yang tidak terlalu penting karena hanya berfungsi sebagai pendukung pemerintahan Orde baru, parlemen menjadi pusat perhatian dalam perpolitikan nasional. Bahkan setelah pemilu 1999, DPR berangsur menjadi institusi sentral yang diandalkan untuk menuntaskan transisi demokrasi sekaligus meletakkan dasar bagi proses konsolidasi demokrasi.

- Eklöf, Stefan. 2003. *Power and Political Culture in Suharto's Indonesia: The Indonesian Democratic Party (PDI) and Decline of the New Order (1986–98)*. Copenhagen: NIAS (Nordic Institute of Asian Studies) Press.
- Fatwa, A.M. 2003. *Dari Cipinang ke Senayan: Catatan Gerakan Reformasi dan Aktivitas Legislatif hingga ST MPR 2002*. Jakarta: Institute for Transformation Studies.
- Irawan, Dedi. 1998. "Dampak Gerakan Reformasi terhadap Konflik Politik Internal Golongan Karya (Periode 21 Mei 1998 20 Oktober 1999)". *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 3, no. 6 (April 2002), hlm. 29–45.
- King, Dwight Y. 2003. *Half-hearted Reform. Electoral Institutions and the Struggle for Democracy in Indonesia*. Westport: Praeger Publishers.
- Nainggolan, Poltak Partogi. 2001. "Parlemen dalam konteks sejarah 1959–1998". Dalam *Panduan Parlemen Indonesia*, diedit oleh Yayasan API, hlm. 299–324. Jakarta, Yayasan API.
- O'Donnell, Guillermo dan Philippe C. Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore/London: Johns Hopkins University Pres.
- O'Rourke, Kevin. 2002. *Reformasi: The Struggle for Power in Post-Soeharto Indonesia*. Crows Nest: Allen & Unwin.
- Rüland, Jürgen, Clemens Jürgenmeyer, Michael Nelson dan Patrick Ziegenhain. 2005. *Parliaments and Political Change in Asia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Schwarz, Adam. 1994. *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s*. St Leonards: Allen & Unwin.
- Suryadinata, Leo. 2002. *Elections and Politics in Indonesia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Van Dijk, Kees. 2001. *A Country in Despair: Indonesia between 1997 and 2000*. Jakarta: KITLV (Koningklijk Instituut voor Taal- Land- en Volkenkunde) Press.
- Yusuf, Slamet Effendy. 2002. "Dewan Perwakilan Rakyat dan Pengunduran Diri Presiden Suharto." Tesis Magister Ilmu Politik, Universitas Indonesia.
- Ziegenhain, Patrick. 2008. *The Indonesian Parliament and Democratization*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.