

**PERTUMBUHAN LEMBAGA
LEGISLATIF
DI
INDONESIA**

REFERENCE



OLEH :

Nyoman Dekker

MILIK PERPUSTAKAAN
TRIP MALANG



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG**

1979

PERTUMBUHAN LEMBAGA LEGISLATIF

DI
INDONESIA

Dissertasi Untuk Memperoleh Gelar Doktor Dalam Ilmu
Hukum Pada Universitas Brawijaya di Malang dengan
Wibawa dari Rektor Universitas Drs. Harsono
Pada Hari Sabtu, Tanggal 8, Bulan Desember 1979
Bertempat di Universitas Brawijaya Malang



Nyoman Dekker

Lahir Di Tegallingah/Penebel/Tabanan/Bali

1 9 3 1

UNIVERSITAS BRAWIJAYA MALANG

1 9 7 9

Promotor

Prof. R. Soebijono Tjitrowinoto, SH.

(Guru Besar Luar Biasa pada Universitas Airlangga Surabaya),

Prof. Dr. Harsja W. Bachtiar

(Guru Besar pada Universitas Indonesia Jakarta),

Prof. Darji Darmodiharjo, SH.

(Guru Besar pada Universitas Brawijaya Malang).



UPT PERPUSTAKAAN
lib.um.ac.id | library@um.ac.id

MILIK PERPUSTAKAAN
IKIP MALANG

UPT PERPUSTAKAAN
lib.um.ac.id | library@um.ac.id

UNTUK :

ISTERI DAN ANAK-ANAKKU YANG TERCINTA

DAN

AYAH BESERTA IBUKU YANG TELAH TIADA.



KATA PENGANTAR

Dilihat dari segi pertumbuhannya, penelitian mengenai lembaga legislatif ini bermula suatu pengkajian mengenai demokrasi.

Pengkajian mengenai demokrasi ini sangat menarik perhatian, sebab demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan, kini dipergunakan oleh negara-negara di dunia ini, apapun isi dan maknanya. Perkembangan arti dan isi dari konsep tersebut juga diterapkan di Indonesia. Pertukaran pikiran mengenai masalah ini telah penulis lakukan dengan Prof. Mr. Koentjoro Poerbopranoto, Guru Besar di Universitas Airlangga Surabaya, sejak permulaan tahun 1970-an, yang sejak waktu itu bersedia membimbing penulis dalam pengkajian tentang demokrasi tersebut. Kesiapan beliau sebagai Promotor merupakan kehormatan bagi penulis, sebab ini berarti memberikan kesempatan kepada penulis melakukan pengkajian itu di dalam kerangka kehidupan kenegaraan.

Ruang lingkup dari demokrasi demikian luas dan beraneka isinya, sehingga perlu pengkajian ini memusatkan perhatian dalam salah satu kelembagaan di dalam sistem pemerintahan. Karena itu ruang lingkup pengkajian itu dititik beratkan mengenai lembaga legislatif, khususnya lembaga legislatif yang ada dan tumbuh dalam penerapannya di Indonesia.

Selanjutnya pada tahun 1970-1971, penulis mendapat kesempatan mengikuti program Ilmu-ilmu Sosial Dasar (Basic Social Sciences) di Universitas California Berkeley, USA, atas kepercayaan yang diberikan oleh Perencana dan Ketua Program tersebut yaitu Prof. Dr. Harsja W. Bachtiar dari Universitas Indonesia. Kesempatan ini penulis pergunakan sebaik-baiknya untuk mendalami masalah tersebut, di samping melakukan tugas-tugas yang dibebankan oleh Program di atas.

MILIK PERPUSTAKAAN
IKIP MALANG

Demikian juga halnya ketika Badan Pembinaan Pengembangan Pendidikan dan Kebudayaan mengirinkan tenaga dimana penulis ikut di dalamnya untuk pengkajian mengenai Ilmu Pengetahuan Sosial (Social Studies) di Universitas California, Santa Barbara, USA, pada tahun 1974, tidak pula penulis lupa untuk sekedar bertukar pikiran di Center for Study of Democratic Institutions, suatu lembaga yang mengkaji lembaga-lembaga demokrasi, yang berpusat pula di kota Santa Barbara itu. Kesempatan di atas sangat berharga, karena masalah yang demikian luasnya tersebut dapat penulis perdalam lagi.

Peranan lembaga itu lebih dapat penulis rasakan, ketika penulis berkesempatan mengikuti Spring Meeting dari Inter Parliamentary Union di Praha (Cekoslowakia) pada tahun 1979 ini. Kerja sama antar Lembaga Legislatif merupakan salah satu petunjuk bahwa pertukaran informasi antar kelembagaan tersebut dirasakan penting walaupun sistem politik setiap negara berlainan.

Universitas Brawijaya dalam hal ini telah menerima penulis sebagai seorang promovendus untuk membuat disertasi mengenai masalah di atas, yaitu berkenaan dengan pertumbuhan lembaga legislatif di Indonesia. Rektor Universitas Brawijaya, Drs. Harsono telah mengantarkan penulis menyelesaikan pengkajian dan membuka kesempatan ujian dan untuk itu penulis ucapkan terima kasih yang mendalam.

Demikian juga selanjutnya penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada Prof. Dr. H. Soetono, M.Agr., Ketua Program Doktor Universitas Brawijaya yang ikut memberikan kelengkapan jalan, pengaturan pengkajian dan ujian penulis tersebut.

Pada tahun 1978 Promotor penulis Prof. Mr. Koentjoro Poerbopranoto yang sangat penulis hormati, berpulang kerakhmatullah. Ini merupakan "pukulan batin" yang cukup berat, karena beliau adalah seorang pembimbing dan pendorong yang sabar bagi siapa saja yang ingin memperdalam ilmu pengetahuan.

Dalam keadaan inilah kemudian dengan rela dan dengan kebesaran hati Prof. R. Soebijono Tjitrowinoto, SH., Guru Besar Luar Biasa pada Universitas Airlangga di Surabaya, melanjutkan tugas almarhum bersama - sama Prof. Dr. Harsja W. Bachtiar, Guru Besar pada Universitas Indonesia di Jakarta dan Prof. Darji Darmodiharjo, SH., Guru Besar pada Universitas Brawijaya di Malang. Beliau di atas penulis kenal sebagai pembimbing yang rela meluangkan waktu untuk bertukar pikiran dan selalu memberikan dorongan untuk kelanjutan pengkajian penulis itu.

Dalam rangka kegiatan pengkajian ini, penulis telah mempergunakan literatur yang terdapat di berbagai perpustakaan terutama yang ada di Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia di Jakarta. Di samping itu penulis mengadakan wawancara dengan beberapa anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang telah lama menjadi anggota dan mengalami pasang surut pertumbuhan lembaga legislatif di Indonesia.

Kepada mereka yang telah membantu penulis dengan berbagai cara sehingga disertasi ini mendapatkan bentuknya seperti sekarang ini, penulis ucapkan banyak terima kasih yang setulus-tulusnya.

Malang, 7 Oktober 1979

Nyoman Dekker



DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iv
PENDAHULUAN	1
BAB I. KEDUDUKAN DAN FUNGSI LEMBAGA LEGISLATIF	17
A. Kekuasaan Legislatif dan Lembaga Legislatif	17
B. Fungsi Lembaga Legislatif	26
BAB II. DEWAN RAKYAT	37
A. Dewan Rakyat Menurut Indische Staatsregeling	38
B. Pertumbuhan Dewan Rakyat	39
C. Ordonansi dan Petisi	48
D. Gerakan Ber-Parlemen	55
E. Penggunaan Hak	57
F. Pendudukan Jepang	59
BAB III. DEWAN PERWAKILAN RAKYAT	64
A. Lembaga Legislatif Berdasarkan Konstitusi	64
B. Pertumbuhan	80
1. Komite Nasional	80
2. "Dua Kamar" dalam Republik Indonesia Serikat	95
3. Dewan Perwakilan Rakyat Sementara dan Dewan Perwakilan Rakyat	106
4. Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong ..	125
5. Proses Berkelanjutan	139
BAB IV. HAK-HAK LEMBAGA LEGISLATIF DAN PROSEDUR PENGGUNAANNYA	141
A. Peraturan Tata Tertib Dewan Rakyat	142
B. Peraturan Tata Tertib Komite Nasional Pusat	146

C.	Peraturan Tata Tertib Lembaga Legislatif Republik Indonesia Serikat	157
D.	Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat	163
E.	Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat yang bekerja atas Undang-undang Dasar 1945	175
F.	Suatu Pertumbuhan	198
BAB	V. KEDAULATAN BERKENAAN DENGAN KEGIATAN LEMBA-GA LEGISLATIF	203
	A. Kedaulatan Berdasarkan Konstitusi	206
	B. "Pelaksanaan"	212
BAB	VI. PERANAN LEMBAGA LEGISLATIF	222
	A. Perundang-undangan	223
	B. Pengawasan	240
	C. Pimpinan	259
	D. Perselisihan	273
P E N U T U P	280
	A. Pengaturan Hubungan	280
	B. Sifat Penghubung	281
	C. Masalah Program Pemerintah	287
	D. Masalah Pejabat Sementara Kepala Negara	289
	E. Masalah Khusus Penggunaan Hak-hak Lem-baga Legislatif	290
LAMPIRAN-LAMPIRAN	307
	DOKUMEN	318
	DAFTAR KEPUSTAKAAN	321
	INDEX	328
	DALIL-DALIL	

P E N D A H U L U A N

1. Lembaga Legislatif

Di dalam kehidupan kenegaraan dikenal adanya lembaga - lembaga negara. Setiap lembaga negara mempunyai kedudukan dan fungsi sendiri - sendiri yang menunjukkan adanya pembagian tugas dalam menangani masalah - masalah pemerintahan.¹⁾

Di dalam perkembangan masyarakat modern dengan kemajemukan masalah dan susunan masyarakat itu, nampak adanya kecenderungan masyarakat terlihat di dalam masalah pengambilan keputusan dalam bidang pemerintahan. Dengan adanya kecenderungan itu, maka pada umumnya sistem pemerintahan demokrasi dianggap memenuhi tuntutan tersebut.²⁾

Walaupun makna demokrasi itu bermacam-macam, tetapi hampir setiap negara mempergunakan istilah itu untuk memberikan nama terhadap sistem pemerintahan yang diterapkannya.

Istilah itu, tidak lagi diartikan secara harfiah, sebab negara demokrasi sebagaimana halnya dengan apa yang

-
- 1) Lihatlah hal ini dalam Samuel P. Huntington, "Political Modernization : America VS. Europe", dalam Reinhard Bendix, (Ed), State and Society, Little, Brown and Company, Boston, 1968, halaman 181.
 - 2) S.I Benn and R.S.Peters, The Principles of Political Thought, Social Foundations of the Democratic State, The Free Press, New York, 1959, halaman 397. Lihat pula F.A.Hayek, The Constitution of Liberty, Routledge and Kegan Paul, London, 1963, halaman 103-110.