

### **BAB III**

#### **LEMBAGA PERWAKILAN DALAM NEGARA KESATUAN**

##### **A. Pembentukan Lembaga Perwakilan**

Rousseau menginginkan tetap berlangsung demokrasi langsung seperti pada zaman Yunani kuno, tetapi karena luasnya wilayah suatu negara, bertambahnya jumlah penduduknya dan bertambah rumitnya masalah-masalah kenegaraan maka keinginan Rousseau tersebut tidak mungkin terealisasi, maka muncullah sebagai gantinya demokrasi tidak langsung melalui lembaga-lembaga perwakilan yang sebutan dan jenisnya tidak sama di semua negara, tetapi sering juga disebut “Parlemen” atau kadang-kadang disebut “Dewan Perwakilan Rakyat”.<sup>64</sup> Lembaga perwakilan maupun Dewan Perwakilan Rakyat tersebut terbentuk dari adanya prinsip kedaulatan rakyat.

Prinsip kedaulatan rakyat tersebut selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang akan dihasilkannya, juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Perwujudan sebagai negara berasaskan demokrasi juga memerlukan suatu pelembagaan, tetapi di pihak lain juga memerlukan tradisi yang sesuai untuk mendukungnya.

Masyarakat yang berusaha mengadopsi gagasan demokrasi itu tidak memiliki tradisi berdemokrasi sama sekali, niscaya pelembagaan demokrasi itu dalam kenyataan tidak akan berhasil melahirkan perbaikan dalam peri kehidupan

---

<sup>64</sup> Kusnadi dan Bintan R. Saragih, *Op. Cit.*, hlm. 251.

bersama dalam masyarakat yang bersangkutan. Oleh karena itu, perwujudan gagasan demokrasi sangat memerlukan penataan-penataan yang bersifat kelembagaan dan sekaligus revitalisasi, reorientasi, dan bahkan reformasi kebudayaan politik secara lebih substansif.

Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang paling penting di samping unsur-unsur lainnya seperti, sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya. Setiap sistem demokrasi adalah ide bahwa warga negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu dibidang pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka di lembaga perwakilan.

Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan. Prinsip panutan pemisahaan kekuasaan atau pembagian kekuasaan ini penting untuk dijernihkan karena pilihan di antara keduanya akan sangat mempengaruhi mekanisme kelembagaan negara secara keseluruhan, terutama dalam hubungannya dengan penerapan prinsip '*check and balances*' antara lembaga-lembaga tinggi negara, termasuk fungsi kekuasaan kehakiman dengan keberadaan lembaga tertinggi negara dan bahkan format serta prosedur penyusunan peraturan perundang-undangan.

Secara sederhana dikatakan bahwa, kedaulatan atau kekuaasaan itu berarti "kekuasaan penuh", dan kedaulatan di tangan rakyat berarti kekuasaan sepenuhnya berada pada rakyat. Sejalan dengan teori J.J Rousseau tentang

kedaulatan rakyat, maka kedaulatan rakyat tidak dilakukan langsung oleh rakyat-rakyatnya, tetapi tetap ada sebuah wadah untuk menampung rakyat-rakyat yang menjadi wakil dari aspirasi masyarakat yaitu dengan dibentuknya sebuah lembaga perwakilan. Jadi sebenarnya pemegang seluruh kekuasaan tidak serta merta seluruh rakyat, namun pemegang kekuasaan tersebut diserahkan kepada suatu lembaga perwakilan. Lembaga tersebut diisi oleh rakyat negara yang menjalankan pemerintahan negara tersebut.

Ciri-ciri penting lembaga perwakilan negara dalam arti sempit ini adalah bahwa organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu; fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif; dan karena fungsinya itu berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara.

### **1. Teori Lembaga Perwakilan**

Duduknya seseorang di lembaga perwakilan, baik itu karena pengangkatan/penunjukkan maupun melalui pemilihan umum, mengakibatkan timbulnya hubungan si wakil dengan yang diwakilnya. Terbentuknya lembaga perwakilan juga karena adanya dua teori klasik tentang hakekat hubungan wakil dengan terwakili yang terkenal, yaitu teori mandat dan teori kebebasan.<sup>65</sup>

- a. Dalam teori mandat, wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakili dalam proses kehidupan politik.

Bagi terwakili teori ini lebih menguntungkan karena wakil dapat

---

<sup>65</sup> Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Kedua, Ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 2.

dikontrol terus menerus. Perbedaan pandangan antara wakil dengan terwakili dapat mengakibatkan menurunnya reputasi wakil;

- b. Dalam teori kebebasan, wakil dapat bertindak tanpa tergantung atau terikat secara ketat dari terwakili. Menurut teori ini wakil adalah orang-orang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat;
- c. Dalam teori organ, pencetus teori ini adalah Van Gierke dari Jerman. Menurut teori ini negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya secara eksekutif, parlemen dan mempunyai rakyat, semuanya mempunyai fungsi sendiri-sendiri dan saling tergantung sama lain. Setelah rakyat memilih lembaga perwakilan mereka tidak perlu lagi mencampuri lembaga tersebut dan lembaga ini bebas berfungsi sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh Undang-undang Dasar;<sup>66</sup>
- d. Dalam teori sosiologi Dieker, menyatakan bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial). Si pemilih akan memilih wakilnya yang benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan dan yang akan benar-benar membela kepentingan si pemilih; dan
- e. Dalam teori hukum obyektif dari Duguit, menurut teori ini dasar hubungan antara rakyat dan parlemen adalah solidaritas. wakil rakyat

---

<sup>66</sup> Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-dasar ...*, *Op. Cit.*, hlm. 93.

dapat melaksanakan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat sedangkan rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah, jadi ada pembagian kerja, rakyat pasti akan memilih wakilnya dan parlemen pasti akan menjalankan tugasnya.

Dapat dikatakan bahwa perwakilan adalah suatu konsep yang menunjukkan adanya hubungan antara wakil dengan pihak yang diwakili (terwakili), dalam hal mana wakil mempunyai sejumlah wewenang yang diperoleh melalui kesepakatan dengan pihak yang diwakilinya.

## **2. Sistem Lembaga Perwakilan Unikameral dan Bikameral**

Adapun sistem-sistem yang ada dalam pembentukan sebuah lembaga perwakilan. Lembaga perwakilan memiliki suatu sistem yaitu, lembaga perwakilan yang unikameral dan ada juga lembaga perwakilan yang bikameral. Dalam pandangan Jimly Asshiddique, perbincangan teoritis mengenai struktur organisasi parlemen ini biasanya dikenal adanya dua sistem yaitu sistem unikameral dan bikameral, yang pertama terdiri atas satu kamar, sedangkan yang kedua mempunyai dua kamar yang masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri.

Selama berabad-abad, kedua tipe struktur pengorganisasian demikian inilah yang biasa dikembangkan dimana-mana. Karena itu dalam berbagai literature hukum tata negara maupun literature ilmu politik, kedua sistem inilah yang biasa dikenal.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> King Faisal Sulaiman, *Op. Cit.*, hlm. 36.

Unikameralisasi berpendapat bahwa sistem dua majelis tidak lagi memenuhi kebutuhan keterwakilan karena anggota-anggota kedua majelis memiliki konstituen yang sama. Bikameralisasi berpendapat bahwa sistem dua majelis lebih mewakili banyak kepentingan yang tumpang tindih dari masyarakat majemuk.

Disini sistem bicameral yang disarankan oleh banyak kalangan ahli. Keunggulan atau kekurangan dari sistem bicameral biasanya diperdebatkan dalam konteks keunggulan atau kekurangan sistem unicameral, dan kadang kala perdebatan juga menyentuh issue federalism. Kedua pihak menekankan bahwa struktur yang mereka dukung itu lebih responsif terhadap rakyat dan tidak terlalu terpengaruh oleh kekuatan-kekuatan masyarakat yang dominan.<sup>68</sup>

Dalam sistem unicameral, struktur parlemen tipe unicameral (satu kamar) ini, tidak dikenal adanya dua badan yang terpisah seperti adanya DPR dan Senat, ataupun Majelis Tinggi dan Majelis Rendah, namun justru sistem unicameral inilah yang sesungguhnya lebih populer karena sebagian besar dunia sekarang sedang menganut sistem ini.

Meskipun banyak negara-negara yang memakai sistem ini, tetapi sistem satu kamar ini hanya populer dikalangan negara yang berukuran kecil, karena masalah keseimbangan kekuatan politik sangat kecil kesulitannya untuk memecahkannya daripada dalam suatu negara besar.

---

<sup>68</sup> YM. Micheal Hishikushitja, *Perbandingan Bikameral dan Proses Perubahan Konstitusional*, dikutip dari *Ibid.*, hlm. 9

Dalam pandangan Dahlan Thaib, beberapa keuntungan yang diperoleh jika menggunakan model atau sistem legislatif unicameral meliputi:<sup>69</sup>

- a. Kemungkinan untuk dapat cepat meloloskan Undang-undang (karena hanya satu badan yang diperlukan untuk mengadopsi Rancangan Undang-undang sehingga tidak perlu lagi menyesuaikan dengan usulan yang berbeda-beda);
- b. Tanggung jawab lebih besar (karena anggota legislatif tidak dapat menyalahkan majelis lainnya apabila suatu Undang-undang tidak lolos atau bila kepentingan warga negara terabaikan);
- c. Lebih sedikit anggota terpilih sehingga lebih mudah bagi masyarakat untuk memantau kepentingan mereka; dan
- d. Biaya lebih rendah bagi pemerintah dan pembayar pajak.

Dalam sistem unicameral dapat disimpulkan bahwa, sistem ini terpusat pada satu badan legislatif tertinggi dalam struktur negara. Isi aturan mengenai fungsi dan tugas parlemen unicameral ini beragam dan bervariasi dari satu negara ke negara lain, tetapi pada pokoknya bahwa secara kelembagaan fungsi legislatif tertinggi diletakkan sebagai tanggung jawab satu badan tertinggi yang dipilih oleh rakyat.

Mengenai keunggulan sistem unicameral maupun bicameral, Dahlan Thaib juga menguraikan bahwa kelebihan atau keuntungan dalam sistem legislatif bicameral adalah kemampuan anggota untuk:<sup>70</sup>

- a. Secara resmi mewakili beragam pemilih (misalnya negara bagian, wilayah, etnik, atau golongan);
- b. Memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan;
- c. Mencegah disyahkan perundang-undangan yang cacat atau ceroboh; dan
- d. Pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.

---

<sup>69</sup> Pidato Pengukuhan dalam Jabatan Guru Besar Madya dalam Hukum Tata Negara yang di sampaikan di depan Sidang Senat Terbuka Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, Dahlan Thaib, *Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan ketiga UUD 1945)*, dikutip dari *Ibid.*, hlm. 37-38.

<sup>70</sup> *Ibid.*, hlm. 39-40.

Sistem bicameral dapat diartikan sebagai kedua kamar dilengkapi dengan kewenangan yang sama-sama kuat dan saling mengimbangi satu sama lain. Untuk itu masing-masing kamar diusulkan dilengkapi dengan adanya hak veto. Usulan semacam ini berkaitan erat dengan sifat kebijakan otonomi daerah yang cenderung sangat luas dan hampir mendekati pengertian sistem federal. Hal ini dianggap sesuai dengan kecenderungan umum dunia, dimana negar-negara federal yang memiliki parlemen dua kamar selalu mengembangkan tradisi '*strong bicameralism*' sedangkan di lingkungan negara-negara kesatuan bicameralisme yang dipraktekkan adalah '*soft bicameralism*'.

Menurut Andrew S Ellis sistem bikameral juga dapat digolongkan sebagai 'kuat' atau 'lunak' sebagai berikut: dalam sistem yang 'kuat' pembuatan undang-undang biasanya dimulai dari majelis manapun, dan harus dipertimbangkan oleh kedua majelis dalam forum yang sama sebelum bisa disahkan. Dalam sistem 'lunak', majelis yang satu memiliki status yang lebih tinggi dari yang lain, misalnya majelis pertama mungkin dapat mengesampingkan penolakan atau amandemen RUU yang diajukan oleh majelis kedua. Hal ini mensyaratkan tingkat dukungan yang lebih tinggi seperti mayoritas absolute dari anggota-anggotanya atau dua pertiga mayoritas dari anggota yang hadir dan memberikan.<sup>71</sup>

Sistem bikameral bukan hanya merujuk adanya dua dewan dalam suatu negara, tetapi dapat pula dilihat dari proses pembuatan undang-undang yang melalui dua dewan atau kamar, yaitu melalui Majelis Tinggi dan Majelis Rendah, dengan adanya dua majelis akan sangat menguntungkan karena dapat menjamin

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, hlm. 44.

semua produk legislasi dan tindakan-tindakan pengawasan dapat diperiksa secara ganda (*double check*).

Keunggulan sistem tersebut semakin terasa apabila Majelis Tinggi yang memeriksa dan merevisi suatu rancangan undang-undang memiliki anggota yang komposisinya berbeda dari Majelis Rendah.

Ada empat kategori pokok dalam sistem bicameral, yaitu:<sup>72</sup>

- a. *Strong bicameralism* (bikameralim kuat) digolongkan *simetris* dan *incongruence*;
- b. *Medium-strength bicameralism*, satu dari dua elemen tersebut hilang. Kategori ini dibagi dalam dua subklas apakah ciri-ciri *simetris* dan *igcongruence* yang hilang tetapi keduanya siperingkatkan sama yaitu peringkat *medium-strength*;
- c. *Weak bicameralism*, yang mana kedua kamarnya *asimetris* dan *congruent*; dan
- d. Legislatif unicameral.

Sistem-sistem bikameral yang ada di dunia terbagi secara merata antara yang kuat dan lunak. Banyak sistem yang kuat ditemukan dalam sistem presidensial, tidak ada sistem parlementer yang juga memakai sistem bikameral lunak.

Ada dua alasan mengapa para penyusun konstitusi memilih sistem bikameral. Alasan pertama adalah untuk membangun sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*check and balances*) serta untuk pembahasan sekali lagi dalam bidang legislatif. Alasan kedua adalah untuk membentuk perwakilan agar menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak cukup terwakili oleh majelis pertama.<sup>73</sup> Secara khusus, bikameralisme telah digunakan

---

<sup>72</sup> King Faisal Sulaiman, *Op. Cit.*, hlm. 44.

<sup>73</sup> Reni Dwi Purnomowati, *Op. Cit.*, hlm. 16.

untuk menjamin perwakilan yang memadai untuk daerah-daerah di dalam lembaga legislatif.

Dalam memilih suatu sistem apapun, mungkin ada kekurangan dan kelebihan, namun dalam suatu sistem ketatanegaraan, suatu pilihan sistem diharapkan dapat memenuhi kepentingan rakyat mereka pada saat itu. Sistem perwakilan yang bikameral ini dibentuk dengan tujuan menyuarakan aspirasi rakyat daerah dan diharapkan dengan dibentuknya sistem ini, kepentingan rakyat daerah dapat terakomodasikan sehingga diharapkan dapat menghindari kesenjangan dan ketidakadilan antara pusat dan daerah dan diharapkan pula dengan sistem ini dapat mencegah disintegrasi bangsa.<sup>74</sup>

Kebanyakan dari parlemen-parlemen yang dijumpai sekarang ini terdiri dari 2 kamar (majelis). Parlemen dan pembentukannya tergantung dari bentuk serata bangunan negaranya.

Sistem atau bentuk negara kerajaan pada umumnya majelis terdiri dari Majelis tinggi dan Majelis Rendah. Keanggotaan Majelis Tinggi biasanya turun temurun atau penunjukkan dan Majelis Rendah keanggotaannya berdasarkan pemilihan umum, contoh negara Inggris, Majelis tinggi disebut *House of Lords* dan Majelis Rendah disebut *House of Commons*.

Ada juga negara yang berdasarkan pada sistem dua kamar, namun bukan sebuah negara kerajaan yaitu negara Filipina misalnya di negara ini sistem dua kamar nya berupa Kongres di dalamnya terdiri dari Senat dan *House of Representative*.

---

<sup>74</sup> King Faisal Sulaiman, *Op. Cit.*, hlm. 11-12.

Selama 1907-1916, komisi Filipina yang dipimpin oleh Gubernur Jenderal Amerika Serikat menjabat sebagai majelis tinggi dari parlemen colonial dan pada saat yang sama juga menjalankan kekuasaan eksekutif. Pada 29 Agustus 1916 Kongres Amerika Serikat memberlakukan “Akta Otonomi Filipina” atau yang umum dikenal sebagai “Undang-undang Jones” yang merintis jalan untuk pembentukan Kongres Filipina yang terdiri atas dua kamar. Dalam hal ini senat berfungsi sebagai majelis tinggi, sementara dewan perwakilan sebagai majelis rendah.

Parlemen dua kamar di Indonesia prakteknya, Indonesia sebagai negara kesatuan menganut sistem dua kamar, kedua kamar tersebut sama-sama dibentuk dengan melalui pemilihan umum. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi, namun yang secara perlahan tugasnya dipersempit salah satu tugasnya dalam pemilihan presiden, diketahui pemilihan presiden saat ini melalui pemilihan langsung, jadi tugas dari lembaga MPR menjadi hilang. MPR menjadi bikameral di Indonesia dengan strukturnya yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Melihat kejadian ini Indonesia bukan negara yang berstruktur bikameral dalam pembentukan lembaga negaranya karena untuk menuju sistem yang bikameral Indonesia masih sangat jauh dari negara-negara lain yang menganut sistem bikameral yang kuat seperti negara Filipina.

## **B. Macam-macam Lembaga Perwakilan**

Macam-macam lembaga perwakilan yaitu suatu lembaga sebagai wadah untuk mewakili suara rakyat. kebanyakan dari parlemen-parlemen yang ada sekarang ini terdiri dari 2 kamar (majelis). Parlemen dan pembentukannya tergantung dari bentuk serta sistem negaranya. Dalam bentuk kerajaan umumnya terdiri dari Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Ada juga yang memiliki bentuk negara Republik dan sistemnya Federal maka majelisnya terdiri dari Senat dan DPR. Dalam hal ini membandingkan dua negara, Negara Indonesia dengan lembaga-lembaga perwakilannya dan negara Filipina dengan Senat dan DPR.

Lembaga-lembaga perwakilan dalam pemerintahan Indonesia tersebut yaitu:

### **a. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)**

Awal kemerdekaan Republik Indonesia, lembaga negara yang ada hanya Presiden dan Wakil Presiden yang dibantu oleh sebuah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). KNIP inilah dianggap sebagai MPR yang pertama.<sup>75</sup> Muncul keinginan untuk membentuk suatu lembaga sebagai penjelmaan dari aspirasi masyarakat yang berupa perwakilan maka terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat, pertama kali dilontarkan oleh Bung Karno dalam pidato bersejarah, 1 Juni 1945 dalam pembahasan BPUKI. satu prinsip yang mendasari sistem permusyawaratan itu ialah sila ketiga Pancasila, tentang mufakat dan demokrasi.

---

<sup>75</sup> Bintan R. Saragih, *Op. Cit.*, hlm. 90.

Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut Moh. Yamin ialah merupakan lembaga kekuasaan yang setinggi-tingginya di dalam negara Republik Indonesia. Lembaga ini merupakan kumpulan permusyawaratan seluruh rakyat.<sup>76</sup> Konstruksi Majelis Permusyawaratan Rakyat di dalam konsep ini, diatur sedemikian rupa sehingga di dalamnya juga termasuk Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat.

Menurut teori ilmu hukum tata negara Indonesia, MPR merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai supremasi, yang mengandung dua prinsip:<sup>77</sup>

- 1) Sebagai badan berdaulat yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh UUD 1945, disebut "*legal power*".
- 2) *No rival authority*, artinya tidak ada suatu otoritas tandingan baik perseorangan maupun badan yang menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh MPR.

Setelah terbentuknya Undang-undang Dasar 1945 Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi menjadi konstitusi tertinggi, tetapi sebaliknya MPR berada tepat dibawah UUD 1945. Terjadi beberapa kali amandemen dalam UUD 1945 anggota dari MPR tersebut berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi di bawah UUD, sedangkan Presiden, DPR, BPK, DPA, DPD, dan MA sebagai lembaga negara di bawah MPR. MPR sendiri terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. MPR merupakan puncak dari sistem

---

<sup>76</sup> Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 53.

<sup>77</sup> *Ibid.*, hlm. 78.

kedaulatan rakyat. Karena setelah lembaga MPR mengalami reformasi struktural dapat diterapkannya sistem pemisahan kekuasaan dan prinsip hubungan *checks and balances* antara lembaga-lembaga negara.

Indonesia telah mengalami perubahan konstitusi berkali-kali dari UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS 1950, kemudian kembali lagi kepada UUD 1945 yang saat ini telah mengalami perubahan keempat kalinya. Perubahan ini juga mengubah stuktur lembaga kenegaraan Indonesia, terutama Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang semula merupakan lembaga tertinggi negara berubah menjadi lembaga tinggi negara, yang tentunya pula mempunyai konsekuensi-konsekuensinya pula.

Konsep yang diperdebatkan mengenai MPR, pada saat ini penyusunan RUU Susuduk tentang lembaga ini, adalah apakah lembaga MPR ini akan dijadikan suatu lembaga ataukah hanya suatu sidang gabungan, maka akan dijabarkan mengenai hal ini, yaitu:<sup>78</sup>

- 1) MPR sebagai lembaga parlemen  
Kepermanenan lembaga MPR ini membawa MPR sebagai institusi yang paa akhirnya akan memiliki perangkat-perangkat penuh sebagai sebuah lembaga seutuhnya, yaitu:
  - a) Kelengkapan administrasi dan organisasional anggota individu;
  - b) Kesekretariatan tersendiri dengan pengurusnya untuk menjalankan fungsinya sebagai sebuah lembaga yang mandiri;
  - c) Kode etik dan badan kehormatannya sendiri; dan
  - d) Sistem penggajian anggota (anggaran).
- 2) MPR sebagai sidang gabungan  
Pengertian MPR sebagai sidang gabungan adalah bahwa MPR tidak lagi merupakan sebuah lembaga yang bersifat mandiri. MPR hanya merupakan forum pertemuan antara dua lembaga negara, yaitu DPD dan DPR. Ketika sidang berlangsung, baik anggota DPR dan DPD yang bersidang bersama-sama tersebut, tetapi

---

<sup>78</sup> Reni Dwi Purnomowati, *Op. Cit.*, hlm. 175-176

sebagai anggota DPR dan DPD. Mereka tidak bergabung menjadi satu dalam sebuah lembaga lain (MPR).

Terlihat bahwa MPR berbentuk suatu lembaga yang permanen walaupun banyak pihak sebenarnya menginginkan MPR dalam bentuknya sebagai sidang gabungan saja. Dewasa ini MPR telah kehilangan taringnya yang sebagai lembaga tinggi negara, keterbatasan atas tugas, fungsi dan wewenangnya yang membuat MPR tidak lagi sebagai lembaga negara tertinggi.

b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Tegas penjelasan di dalam UUD 1945 yang menyatakan bahwa kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat. Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden kecuali itu semua anggota-anggota DPR merangkap menjadi anggota MPR. Oleh karena itu, DPR senantiasa dapat mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden melanggar Haluan Negara yang telah ditetapkan oleh UUD atau oleh MPR, maka Majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa supaya dapat diminta mempertanggungjawabkan.

Dalam UUD 1945 jelas tergambar bahwa dalam rangka fungsi legislatif dan pengawasan, lembaga utamanya adalah DPR (Dewan Perwakilan Rakyat). Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menegaskan, "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*". Bandingkan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi, "*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*".

Pasal 5 ayat (1) ini sebelum Perubahan Pertama tahun 1999 berbunyi, “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Kedua pasal tersebut setelah Perubahan Pertama tahun 1999, berubah drastis sehingga mengalihkan pelaku kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembentukan undang-undang itu dari tangan presiden ke tangan DPR. DPR disini sebagai salah satu lembaga perwakilan yang memiliki kekuasaan tinggi.

c. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Kehadiran DPD dilatarbelakangi tuntutan demokrasi untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat di daerah dalam kehidupan nasional. Tuntutan kehadirannya membuat MPR RI membentuk sebuah lembaga perwakilan baru, yakni DPD, perubahan ketiga UUD 1945, walaupun fungsi, tugas, dan wewenang DPD ini dibatasi, sesungguhnya sudah dimulai perjalanan panjang menuju kehidupan ketatanegaraan yang lebih baik.

Dasar pertimbangan politis kehadiran DPD adalah memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah negara Kesatuan Republik Indonesia; meneguhkan persatuan dan semangat kebangsaan seluruh daerah dalam forum yang mempertemukan pembagian latar persoalan kedaerahan; meningkatkan agresi dan akomodasi aspirasi serta kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional; serta mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara berkeadilan, kesetaraan dan berkesinambungan.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Kelompok DPD di MPR RI, Indra J. Piliang dan Bivitri Susanti, *Untuk Apa DPD RI*, Ctk. Kedua, Kelompok DPD di MPR RI, Jakarta, 2006., hlm. 38.

Dasar pertimbangan teoritis kehadiran DPD antara lain untuk membangun sebuah mekanisme kontrol dan keseimbangan (*checks and balances*) antar cabang kekuasaan negara dan dalam lembaga legislatif itu sendiri. DPD diharapkan mampu menjamin dan menampung perwakilan dari masing-masing kepentingan daerah-daerah serta mampu memperjuangkan dan melaksanakan apa yang menjadi aspirasi dan kepentingan daerah dalam lembaga legislatif.

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bikameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas.

DPD dapat dikatakan mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan. Kedudukannya hanya bersifat penunjang terhadap fungsi legislasi DPR, sehingga DPD hanya dapat lebih konsisten di bidang pengawasan yang keberadaannya dapat dirasakan efektif oleh masyarakat di daerah-daerah.<sup>80</sup>

Macam-macam lembaga perwakilan yang ada di negara Filipina biasa dinamakan Congress.

Congress yang pertama dideklarasikan pada tahun 1946 yang berdasarkan Republic Act No. 6 sesudah inagurasi Republik pertama Filipina. Saat itu adalah pertama kalinya kongres Filipina mengadopsi sistem bikameral hingga akhir pada

---

<sup>80</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Ctk. Kedua, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 139-140.

tahun 1972. Konstitusi Filipina membuat suatu Parlemen Unikameral *Batasang Pambansa*, dengan sistem pemerintah semi parlementer. Pada tahun 1986, di bawah administrasi Presiden Aquino, kembali diadakan lagi sistem parlemen bikameral.

Saat ini Congress Filipina merupakan Congress yang ke-12 dengan Sembilan Periode dalam legislatif Filipina. Congress Filipina terbagi dalam dua yaitu:

a. Senat

Senat merupakan salah satu yang memiliki kekuasaan legislatif dalam Kongres Filipina, terdiri dari 24 anggota. Dua belas senator dipilih tiap tiga tahun sekali. Tiap senator mempunyai masa jabatan selama enam tahun. Pada tahun 1922, 24 senator dipilih, di mana 12 senator mempunyai masa jabatan hanya tiga tahun, sedangkan 12 lain mempunyai masa jabatan enam tahun hingga berakhirnya masa jabatan enam tahun. Mulai pemilihan tahun 1995, dipilih 12 senator baru untuk masa jabatan enam tahun (1995-2001).

Dua belas senator lain pada bulan Mei 1998 untuk masa jabatan selama enam tahun (1998-2004). Masa jabatan senator, dimulai pada hari ke-30 bulan Juni mengikuti jadwal pemilihan umumnya.

Konstitusi juga membatasi jabatan senator hanya untuk selama dua masa jabatan berturut-turut. Senat dipilih dengan cara popular vote dengan komposisi partai dalam hasil pemilu 14 Mei 2001 adalah: Lakas 13 anggota, PDP-Laban/LDP (Struggle of Filifino Democrats) 11 anggota.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Reni Dwi Purnomowati, *Op. Cit.*, hlm. 116.

Senat Filipina, jika penulisan dikategorikan menurut teori dari Arend Lijphart adalah *Medium-streng bicameralism* dengan bentuk *symmetrical* dan *congruent chamber*. *Symmetrical* karena konstitusinya memberikan kekuasaan yang sama atau secara moderat sama pada setiap kamarnya, dan *congruent* karena menurut penulis komposisi kamar pertama/majelis rendah dan kamar kedua atau majelis tingginya adalah sama.<sup>82</sup> Sementara itu, menurut teori Andrew S. Ellis dikategorikan sebagai bikameral kuat karena selain mempunyai hak usul terhadap RUU, juga mempunyai hak veto terhadap RUU.<sup>83</sup>

b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Dewan ini memiliki kekuasaan legislatif sama dengan Senat. Kedudukannya sama halnya dengan DPR di Indonesia mewakili dan bertugas untuk rakyat. Jumlah seluruh anggotanya 214 anggota yang dipilih dengan cara *popular vote*, untuk masa jabatan 3 tahun.

Komposisi partai dalam *House of Representative* (DPR) saat ini (hasil pemilihan umum tanggal 14 Mei 2001) adalah: Lakas 86 anggota, NPC (National People's Coalition) 51 anggota, LDP (Struggle of Filifino Democrats) 21 anggota, LP (Liberal Party) 20 anggota, independen 10 anggota dan yang lainnya 26 anggota.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Constitution of Philipines (1986). Art. VI. Sec. 4, dalam kutipan Reni Dwi Purnomowati, *Ibid.*, hlm. 117.

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> *Ibid.*

### **C. Fungsi Lembaga Perwakilan**

Fungsi lembaga perwakilan atau yang disebut parlemen, umumnya mempunyai 3 (tiga) fungsi, yaitu:

a. Fungsi perundang-undangan;

Fungsi perundang-undangan di sini adalah membentuk :

1. Undang-undang biasa seperti UU pemilu, UU pajak dan sebagainya
2. Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
3. Ratifikasi terhadap perjanjian-perjanjian dengan Luar Negara

b. Fungsi pengawasan; dan

Fungsi pengawasan adalah fungsi yang dijalankan oleh Parlemen untuk mengawasi eksekutif, agar berfungsi menurut Undang-undang yang dibentuk oleh Parlemen. Untuk melaksanakan fungsi Parlemen diberi beberapa hal antara lain :

1. Hak bertanya;
2. Interpelasi (minta keterangan);
3. Angket (mengadakan penyelidikan);
4. Mosi; dan
5. Amandemen (mengadakan perubahan).

c. Sarana pendidikan politik.

Fungsi atau peranan edukatif yaitu dalam Pendidikan Politik. Melalui pembahasan-pembahasan kebijaksanaan Perwakilan di DPR, atau dimuat dan diulas oleh media massa, rakyat mengikuti persoalan yang menyangkut

kepentingan umum dan menilai menurut kemampuan masing-masing dan secara tak langsung mereka di didik ke arah warga negara yang sadar akan hak dan kewajibannya.

Adapun fungsi lembaga negara menurut Jimmly Asshidiqie. Fungsi lembaga perwakilan itu sendiri ada 3, yaitu.<sup>85</sup>

a. Fungsi legislasi

Cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu (i) pengaturan yang dapat mengurangi hak kebebasan warga negara, (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, dan (iii) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara.<sup>86</sup> Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantara wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Kata “legislasi” berasal dari bahasa Inggris “*legislation*” yang berarti (1) perundang-undangan dan (2) pembuatan undang-undang. Fungsi legislasi adalah fungsi membuat undang-undang. Sebuah fungsi untuk membentuk undang-undang, legislasi merupakan proses.

---

<sup>85</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar ...*, *Op. Cit.*, hlm. 300-302.

<sup>86</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Ctk. Pertama, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 32.

Oleh karena itu, yang biasa disebut sebagai fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat adalah adalah fungsi legislasi atau pengaturan, ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Kewenangan ini utamanya hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan norma hukum.

b. Fungsi pengawasan

Pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, dan pengaturan-pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggaraan negara, perlu dikontrol dengan sebaik-baiknya oleh rakyat sendiri. Jika pengaturan mengenai ketiga hal itu tidak di kontrol sendiri oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen, maka kekuasaan di tangan pemerintah dapat terjerumus ke dalam kecenderungan alamiahnya sendiri untuk menjadi sewenang-wenang. Lembaga perwakilan rakyat diberikan kewenangan untuk melakukan kontrol dalam tiga hal itu, yaitu: (i) kontrol atas pemerintahan (*control of executive*); (ii) kontrol atas pengeluaran (*control of expenditure*); dan (iii) kontrol atas pemungutan pajak (*control of taxation*).<sup>87</sup>

Secara teoritis jika dirinci, fungsi-fungsi kontrol atau pengawasan oleh parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat pula dibedakan, yaitu:

---

<sup>87</sup> *Ibid.*, hlm. 36.

- a. Pengawasan terhadap penentuan kebijakan;
- b. Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan;
- c. Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara;
- d. Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara;
- e. Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan; dan
- f. Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik dalam bentuk persetujuan atau penolakan, ataupun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.

Fungsi pengawasan inilah sebenarnya lebih utama daripada fungsi legislasi. Fungsi kontrol tidak saja berkenaan dengan kinerja pemerintah dalam melaksanakan ketentuan undang-undang ataupun kebijakan yang telah ditentukan, melainkan juga berkaitan dengan penentuan anggaran dan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara yang telah ditetapkan. Oleh sebab itu, dalam fungsi pengawasan sudah terkandung pula pengertian fungsi anggaran.

#### c. Fungsi Perwakilan

Fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentulah tidak bermakna sama sekali. Dalam rangka pelebagaan fungsi representasi itu, dikenal pula adanya tiga sistem perwakilan yang dipraktikkan di berbagai negara demokrasi. Ketiga fungsi itu adalah:<sup>88</sup>

- 3) Sistem perwakilan politik  
Sistem ini menghasilkan wakil-wakil politik, misalnya seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang berasal dari partai politik
- 4) Sistem perwakilan territorial

---

<sup>88</sup> *Ibid.*, hlm. 40.

Sistem ini menghasilkan wakil-wakil daerah, misalnya seperti Dewan Perwakilan Daerah (DPD) atau Senat yang merupakan wakil-wakil berasal dari tiap-tiap daerah provinsi.

5) Sistem perwakilan fungsional

Sistem ini menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional.

Dianutnya ketiga sistem tersebut, menentukan bentuk dan struktur pelembagaan sistem perwakilan itu di setiap negara. Pilihan sistem perwakilan itu selalu tercermin dalam struktur kelembagaan parlemen yang dianut di suatu negara. Pada umumnya, di setiap negara dianut salah satu atau paling banyak dua dari ketiga sistem tersebut secara bersamaan.

Dalam hal negara yang bersangkutan menganut salah satu dari ketiganya, maka pelembagaannya tercermin dalam struktur parlemen satu kamar, artinya struktur lembaga perwakilan rakyat yang dipraktikkan oleh negara itu mestilah parlemen satu kamar. Jika sistem yang dianut itu mencakup dua fungsi, maka kedua fungsi itu selalu dilembagakan dalam struktur parlemen dua kamar.

Dari uraian di atas, dapat diringkaskan bahwa fungsi parlemen atau lembaga perwakilan rakyat itu pada pokoknya ada tiga sesuai dengan yang telah dijelaskan di atas, namun ada juga yang menambahkan fungsi parlemen yaitu adanya fungsi anggaran di dalamnya.

Fungsi anggaran secara etimologis, perkataan anggaran bersumber dari kata “anggar” atau “kira-kira” atau “perhitungan”, sehingga pengertian anggaran negara berarti perkiraan atau perhitungan jumlahnya pengeluaran atau belanja yang akan dikeluarkan oleh negara.<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Satya Arinanto, *Hak Budget Parlemen di Indonesia*, Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2013, hlm. 103.

Berkaitan dengan fungsi anggaran, Gildenhuis menyebutkan enam fungsi anggaran, yaitu:<sup>90</sup>

- a) Sebagai kebijakan yang menggambarkan tujuan dan sasaran khusus yang hendak dicapai melalui suatu pengeluaran dalam anggaran;
- b) Sebagai sarana retribusi kekayaan sebagai salah satu fungsi public yang paling utama dari anggaran;
- c) Sebagai program kerja pemerintah;
- d) Sebagai sumber informasi;
- e) Sebagai sarana koordinasi kegiatan pemerintah; dan
- f) Sebagai pengawasan legislatif terhadap eksekutif.

Pada hakikatnya, anggaran itu sendiri merupakan suatu akta administratif pemerintahan atau undang-undang yang bersifat administratif. Anggaran itu sendiri pada hakikatnya adalah juga suatu norma hukum, dan bahkan merupakan sesuatu undang-undang .

Dari dua pandangan tentang fungsi lembaga perwakilan tersebut biasa yang digunakan ialah fungsi yang telah dikemukakan oleh Jimmly Asshidiqie. Karena indikator yang di jelaskan sudah sangat tepat untuk memenuhi fungsi dari lembaga perwakilan di era sekarang ini.

---

<sup>90</sup> *Ibid.*, hlm. 108.