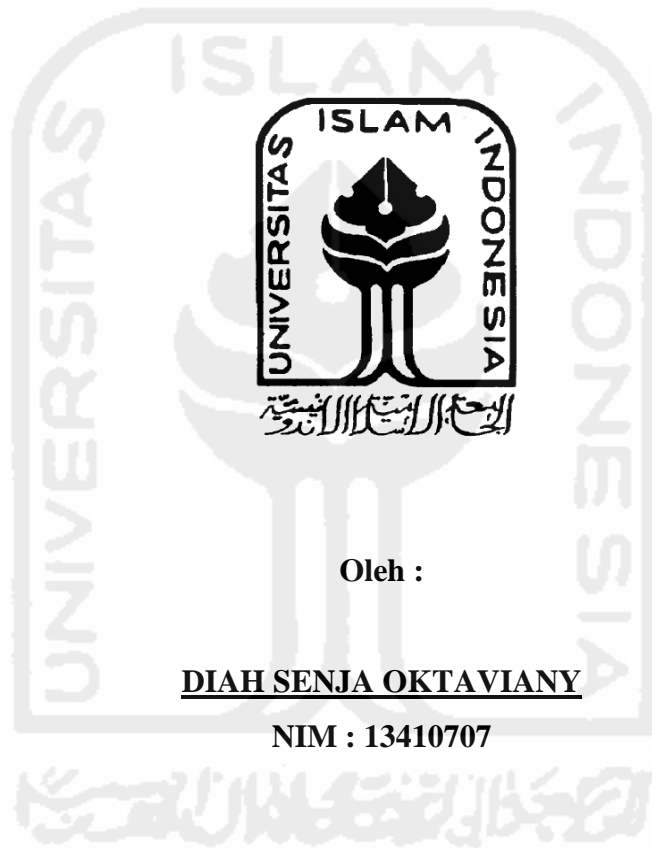


**PERBANDINGAN SISTEM KETATANEGARAAN
INDONESIA DAN FILIPINA**

(Studi Lembaga Perwakilan terkait Tugas, Fungsi, dan Wewenang)

SKRIPSI



Oleh :

DIAH SENJA OKTAVIANY

NIM : 13410707

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2017**

**PERBANDINGAN SISTEM KETATANEGARAAN
INDONESIA DAN FILIPINA**

(Studi Lembaga Perwakilan terkait Tugas, Fungsi, dan Wewenang)

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh :

DIAH SENJA OKTAVIANY

No.Mahasiswa : 13410707

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**“PERBANDINGAN SISTEM KETATANEGARAAN
INDONESIA DAN FILIPINA”**

(Studi Lembaga Perwakilan terkait Tugas, Fungsi, dan Wewenang)

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada Tanggal 09 Maret 2017

Yogyakarta, 06 Februari 2017

Dosen Pembimbing Tugas Akhir



(Saifudin, Dr., SH., MH.)

NIP : 864100101



**PERBANDINGAN SISTEM KETATANEGARAAN
INDONESIA DAN FILIPINA**

(Studi Lembaga Perwakilan terkait Tugas, Fungsi, dan Wewenang)

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir/ Pendaran
Pada Tanggal 09 Maret 2017 dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 15 Maret 2017

Tim Penguji

Tanda Tangan

1. Ketua : Dr. Saifudin, S.H., M. Hum.

2. Anggota : Dr. Drs. H. Muntoha, S.H., M.Ag.

3. Anggota : Dr. H. Ridwan, S.H., M.Hum.

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,


(Dr. AUNURRAHIM FAQIH, S.H., M.Hum)

NIK. 844100101

**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR
MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Bismillahirrohmanirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, Saya :

Nama : **Diah Senja Oktaviany**

Nim : **13410707**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul : **PERBANDINGAN SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA DAN FILIPINA** (Studi Lembaga Perwakilan terkait Tugas, Fungsi, dan Wewenang)

Karya Ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian Pendarasan yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur "penjiplakan karya ilmiah(plagiat)"
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di Lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir no.1 dan no.2), saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan hak-hak dan kewajiban saya, di depan majelis atau tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 15 Maret 2016



DIAH SENJA OKTAVIANY



CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Diah Senja Oktaviany
2. Tempat Lahir : Sampit
3. Tanggal Lahir : 21 Oktober 1995
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Golongan Darah : B
6. Alamat Terakhir : Jalan Taman Siswa Gang. Brojodimejo,
Mergangsan Kidul, MG II/1388 RT 73
RW23 Yogyakarta
7. Alamat Asal : Jalan Batu Akik No. 19A RT.019 RW.008 ,
Sampit, Kalimantan Tengah
8. Identitas Orang Tua/Wali :
 - a. Nama Ayah : Setyo Sukismo
Pekerjaan Ayah : PNS
 - b. Nama Ibu : Yulfiah
Pekerjaan Ibu : Wiraswasta
9. Alamat Orang Tua : Jalan Batu Akik No. 19A RT.019 RW.008
Sampit, Kalimantan Tengah
10. Riwayat Pendidikan :
 - a. SD : SDN 5 Sampit
 - b. SLTP : SMPN 2 Sampit
 - c. SLTA : SMAN 3 Sampit
11. Organisasi :
 - a. Himpunan Mahasiswa Islam FH UII
sebagai Wakil Sekretaris Unit Media
Komunikasi (periode 2015-2016)
 - b. Korps HMI Wati Cabang Yogyakarta
sebagai Anggota Jaringan Komunikasi
Informasi (periode 2016-2017)
12. Prestasi : -
13. Hobby : Mendengarkan Musik dan Bernyanyi

Yogyakarta, 15 Maret 2017

Yang Bersangkutan,



(Diah Senja Oktaviany)

NIM. 13410707

MOTTO

“La yukallifu Allahu nafsan illa wusAAaha“

(QS. Al-Baqarah, 286)

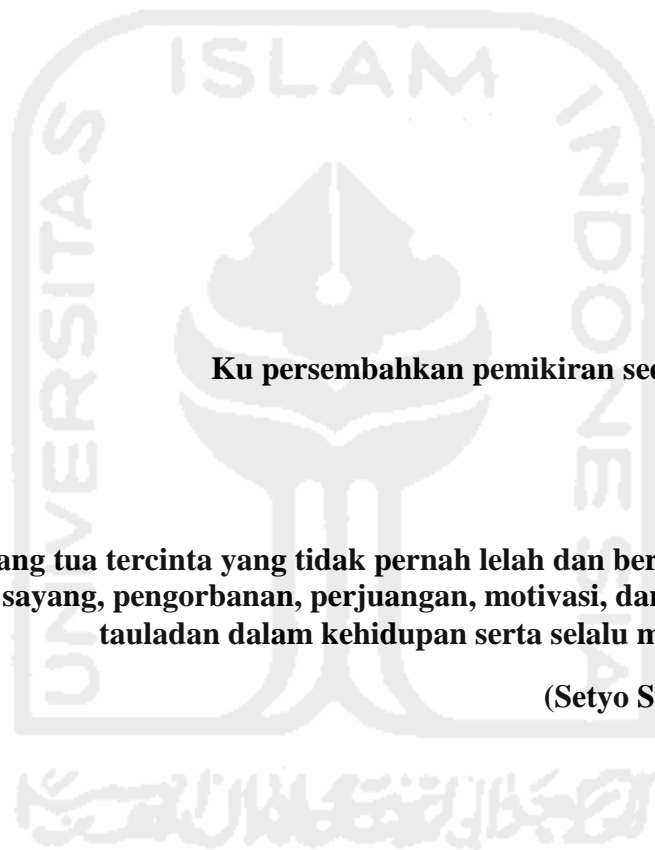
Usaha tidak mengkhianati hasil...

Sukses tidak untuk ditunggu melainkan perlu diraih dan diperjuangkan untuk sampai pada puncak masa depan yang di impikan...

“Man Shabara Zhafira”

Yakin kan dengan niat jalankan dengan usaha, maka akan sampai pada keberhasilan

PERSEMBAHAN



Ku persembahkan pemikiran sederhana ini khusus

Kepada :

Ke-dua orang tua tercinta yang tidak pernah lelah dan berhenti memberikan kasih sayang, pengorbanan, perjuangan, motivasi, dan memberikan suri tauladan dalam kehidupan serta selalu mendoakan penulis.

(Setyo Sukismo & Yulfiah)

Ku persembahkan pula pemikiran sederhana ini

Kepada :

- ✓ *Bangsa dan Negaraku Indonesia...*
- ✓ *Almamaterku, Universitas Islam Indonesia...*
- ✓ *Himpunan Mahasiswa Islam...*
- ✓ *Generasi Muda Pecinta Ilmu Pengetahuan...*

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb

Tiada kata yang pantas untuk penulis ucapkan selain rasa syukur kepada Allah SWT Tuhan Semesta Alam yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan karya ilmiah berupa skripsi yang berjudul **“Perbandingan Sistem Ketatanegaraan Indonesia dan Filipina (Studi Lembaga Perwakilan terkait Tugas, Fungsi, dan Wewenang)”**. Tidak lupa shalawat dan salam penulis haturkan kepada junjungan Nabi besar Nabi Muhammad SAW yang karena dialah yang mengantarkan kita dari zaman kebodohan hingga ke zaman penuh ilmu pengetahuan seperti sekarang ini.

Skripsi ini disusun untuk memenuhi persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Strata 1 (S1) Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sebagaimana manusia lainnya, penulis menyadari segala kekurangan dan ketidak sempurnaan dalam penulisan skripsi ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses belajar penulis kelak di kemudian hari.

Pada kesempatan kali ini pula penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada :

1. ALLAH SWT, karena berkat rahmat, hidayah, dan pertolongan-Nya, penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan lancar;
2. Kedua orang tua tercinta, Setyo Sukismo dan Yulfiah yang selalu memotivasi, tiada henti untuk mendoakan dan membantu penulis dengan ketulusan hati untuk berjuang dalam menuntut ilmu dan meraih pendidikan yang tinggi;
3. Saifudin, Dr., SH., MH. selaku dosen pembimbing penulis yang dengan sabar dan ketekunan memberikan pengarahan kepada penulis dalam mengerjakan tugas akhir serta sekaligus menjadi Orang Tua penulis di

Yogyakarta yang dengan ikhlas dan semangat memberikan motivasi dan pelajaran hidup kepada penulis;

4. Dr. Aunur Rahim Faqih, SH., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
5. Saudara-saudara seperjuangan penulis yang telah berjuang bersama-sama, merasakan suka duka, serta banyak membantu penulis langsung dalam melakukan penelitian tugas akhir ini, Ayu Muthia Firdaus, Luthfia Nur Fitriani Wahono;
6. Adzin Askhian yang telah setia mensupport serta menemani dalam mengerjakan penelitian tugas akhir ini;
7. Kakak-Kakak terbaik penulis yang tiada henti dan lelah dalam memberikan motivasi, pengarahan dan pelajaran hidup, Adlina Adelia, SH, Orista Miranti, SH, Raisa Rizani, SH, Reta Elfionisa, Daeng Ganda Rahmatullah, Ardiansyah Maulana Muttaqin, Nadya Putri, Dipo Septiawan, SH, Yahya Agung, SH;
8. Seluruh sahabat-sahabat penulis yang telah menghiasi hari-hari penulis, memberikan dukungan serta doa, Eka Irma Mardiyanti, Ghina Ari Khalidah, Wahyu Arum Irfani, Citra zahrotu, Anak Agung Ayu, Rida, Gina Nabilah, Ika Kirana, Kenny, Raja Iqbal, Ika Puspita Sari, Achmad Ramadhan, Atika Mustika, Ayu Permata Sari, Citra Martha Dewi, M. Rusdiansyah, Nopita Sundari, Noviani Lestari, Erliana;
9. Keluarga Besar Himpunan Mahasiswa Islam khususnya Feri Ardi, Wisnu Andhikatama, Latifah Puspa Herwido, Umul Sa'adah, Chintia Sandra Dewi, Wahida Azahrah, Intan Rahmadini, Juliyani Purnama Rami, Amalia Maharani Lubis, Intan Griya Purnamasari, Armendhra Asseghaf, Aprilianto Syaputra, Risang Cahya Yudhantara, Irvan Tri Putra, Muhammad Zakiul Fikri, serta teman-teman KORPS HMI WATI, Zukria Violeta, Anggi Pusvita Rini, Inayah Nurtriani, Ishmah Azzahra, Miftahul Hidayah, Richaayun;
10. Adik-adikku tersayang yang selalu memberikan semangat, doa, serta bantuan langsung kepada penulis Chaesar Fajariyanto Sukismo, Puspa

Maulud D., Nur Alfiah Hamzah, Sukma Putri Sulistyaningrum, Nelvia Roza, Serly Amanda, Nova Gamayanti, Fauziah Nur Aini, Namira, Retno Widiastuti, Amalia Karunia, Dila Aisha Maharani, Firda Adliah, Velin Arfiyandi, Yessika, Qisthi Karami;

1. Teman-teman seperjuangan KKN Unit 267, Amelia Sri Rezki, Anita Aisyah Ulfa, Arief R. Sulistiyo, Endah Kusuma Dewi, M. Salim, Putra Wikan K., Rizky Aghatama Putra;
12. Semua pihak yang berkontribusi bagi penulis yang tidak dapat disebutkan satu persatu. Terimakasih telah menjadi guru bagi penulis.

Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang turut berpartisipasi dalam penulisan hukum ini, semoga tugas akhir ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb

Yogyakarta, 15 Maret 2017


(DIAH SENJA OKTAVIANY)
NIM. 13410707

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGAJUAN.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINAL KARYA TULIS.....	v
HALAMAN CURRICULUM VITAE.....	vii
MOTTO	viii
HALAMAN PERSEMBAHAN	ix
KATA PENGANTAR	x
DAFTAR ISI.....	xiii
ABSTRAKSI	xvi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Tinjauan Pustaka	8
E. Definisi Operasional.....	16
F. Metode Penelitian.....	17

G. Sistematika Penulisan	19
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG SISTEM KETATANEGARAAN DALAM NEGARA HUKUM YANG DEMOKRASI.....	21
A. Tinjauan Umum tentang Sistem Ketatanegaraan.....	21
1. Pembagian atau Pemisahan Kekuasaan	22
2. Sistem Pemerintahan.....	28
B. Tinjauan Umum tentang Negara Hukum	33
C. Tinjauan Umum tentang Sistem Demokrasi	42
1. Demokrasi	42
2. Demokrasi Filipina.....	52
3. Demokrasi Indonesia.....	53
BAB III LEMBAGA PERWAKILAN DALAM NEGARA KESATUAN...	57
A. Pembentukan Lembaga Perwakilan	57
1. Teori Lembaga Perwakilan	59
2. Sistem Lembaga Perwakilan Unikameral dan Bikameral.....	61
B. Macam-macam Lembaga Perwakilan	68
C. Fungsi Lembaga Perwakilan	76
BAB IV PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA	82
A. Deskripsi Data Filipina dan Indonesia	82
1. Data Filipina.....	82
2. Data Indonesia.....	84
B. Kedudukan Lembaga Perwakilan dalam Sistem Ketatanegaraan	86

C. Tugas, Fungsi dan Wewenang Lembaga Perwakilan di Indonesia.....	91
D. Tugas, Fungsi dan Wewenang Lembaga Perwakilan di Filipina.....	100
BAB V PENUTUP	104
A. KESIMPULAN.....	104
B. SARAN.....	106
DAFTAR PUSTAKA	108



ABSTRAKSI

Negara yang berlandaskan hukum demokratis memiliki sistem ketatanegaraan yang terstruktur agar dapat menjalankan tugas dan fungsi dari negara tersebut. Sistem ketatanegaraan tidak terlepas dari ajaran Trias Politica Montesquieu, karena memang di dalam konstitusi untuk menjalankan suatu negara maka adanya pemisahan kekuasaan, dan masing-masing kekuasaan pelaksanaannya diserahkan kepada suatu alat pelengkap negara atau bisa disebut sebagai lembaga perwakilan. Lembaga perwakilan dibentuk harus sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangnya untuk menghindari terjadinya kesewenangan dalam menjalankan kekuasaan negara. Dalam hal ini ada perbandingan antara negara Indonesia dan Filipina untuk melihat penerapan sistem ketatanegaraan khususnya terhadap penerapan lembaga perwakilan di masing-masing negara. Berangkat dari hal tersebut, maka muncul pertanyaan : pertama, bagaimana kedudukan lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan?; Kedua, bagaimana tugas, fungsi, dan wewenang lembaga perwakilan di Indonesia?; Ketiga, bagaimana tugas, fungsi, dan wewenang lembaga perwakilan di Filipina? Penelitian ini merupakan penelitian yang normatif. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Metode pengumpulan data menggunakan teknik perbandingan (Comparative Approach). Data yang terkumpul kemudian dianalisa melalui analisa deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertama, kedudukan lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan sangat penting mengingat mereka yang berada dalam lembaga perwakilan merupakan perwakilan dari masyarakat biasa yang memiliki suara atau pendapat dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Kedua, tugas, fungsi, dan wewenang lembaga perwakilan dalam pembagiannya masih sangat kurang baik, terlebih pada Dewan Perwakilan Daerah perwakilan rakyat ini tugas, fungsi dan wewenangnya masih sangat terbatas dan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dulunya sebagai lembaga perwakilan tertinggi kini tidak lagi menunjukkan tarungnya dikarenakan tugas, fungsi dan wewenangnya hanya sebatas pada melantik seorang Presiden dan Wakil Presiden, sedangkan untuk Dewan Perwakilan Rakyat saat ini perwakilan ini yang memiliki tugas, fungsi dan wewenang yang begitu banyak dalam pemerintahan maupun bagi rakyat. Padahal kita ketahui Indonesia menginginkan sistem lembaga perwakilan yang bikameral (dua kamar), namun kenyataannya tidak dapat mewujudkan sistem tersebut baik bikameral lemah apalagi bikameral yang kuat. Ketiga, lembaga perwakilan di Filipina telah mewujudkan sistem lembaga perwakilan bikameral yang kuat. Hal tersebut terlihat pada pembagian fungsi, tugas dan wewenang pada Senat dan DPR, dimana Senat dan DPR memiliki fungsi, tugas, dan wewenang yang sama, tetapi tetap DPR memiliki tugas, fungsi dan wewenang yang eksklusif.

Kata Kunci: Perbandingan, Sistem Ketatanegaraan, Lembaga Perwakilan, Tugas, Fungsi, Wewenang

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Negara adalah organisasi tertinggi di antara satu kelompok atau beberapa kelompok masyarakat yang mempunyai cita-cita untuk bersatu, hidup di dalam daerah tertentu, dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat. Pengertian negara yang demikian merangkup pengertian konstitutif dari sebuah negara, sehingga dari rumusan ini dapat dikemukakan adanya unsur-unsur konstitutif negara, yaitu:

1. Adanya rakyat (masyarakat) tertentu
2. Adanya daerah (wilayah) tertentu
3. Adanya pemerintahan yang berdaulat.

Selain itu ada unsur lain bagi adanya negara yakni “adanya pengakuan dari negara lain”. Unsur yang keempat ini disebut unsur deklaratif.¹

Negara harus dijalankan dengan adanya sebuah aturan yang berisifat mengikat yaitu aturan hukum beserta sanksinya sehingga mampu membuat masyarakat hidup tertib dan keamanan terjaga.

Pada umumnya hukum itu diartikan sebagai peraturan-peraturan mengenai tingkah laku orang di dalam masyarakat yang mempunyai sanksi yang bisa dipaksakan.

¹ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 72-73.

Hukum ini lahir untuk mengatur dan menyerasikan pelaksanaan kepentingan yang berbeda-beda di antara anggota-anggota masyarakat. Satu hal yang penting dari hukum itu adalah sifatnya yang dipaksakan dengan sanksi. Sanksi inilah yang membedakan hukum dari aturan tingkah laku yang lain.²

Pada pasal 1 UUD 1945 telah dijelaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, sedangkan menurut konstitusi Filipina 1987 pada pasal 1 mengatakan bahwa negara Filipina adalah negara demokratis dan republik. Negara Indonesia dan Filipina sama-sama sebagai negara hukum yang demokrasi berbentuk republik. Demokrasi diketahui berasal dari bahasa Yunani, *demos* yang berarti rakyat dan *kratos* yang berarti kekuasaan atau kekuatan, dengan demikian dapat disimpulkan kekutan atau kekuasaan dari negara berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Kedudukan rakyat dalam sebuah negara sangat penting melihat kekuasaan negara terbentuk dan dijalankan oleh rakyat yang hidup dan tinggal di negara tersebut.

Negara yang berlandaskan hukum demokratis memiliki sistem ketatanegaraan yang terstruktur agar dapat menjalankan tugas dan fungsi dari negara tersebut. Sistem ketatanegaraan yang dimaksud ialah segala sesuatu mengenai tata negara. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tata negara adalah seperangkat prinsip dasar yang mencakup peraturan susunan pemerintah, bentuk negara dan sebagainya yang menjadi dasar suatu negara. Tata negara juga memiliki arti suatu kekuasaan sentral yang mengatur kehidupan bernegara yang menyangkut sifat, bentuk, tugas negara dan pemerintahannya serta hak dan

² *Ibid.*, hlm. 71.

kewajiban para warga terhadap pemerintah atau sebaliknya. Kesimpulannya sistem ketatanegaraan sebagai konsep untuk mencapai cita-cita dan tujuan negara, maka perlu suatu sarana atau alat agar konsep tersebut terealisasi.

Sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945, tidak menganut suatu sistem negara manapun, tetapi suatu sistem yang khas menurut kepribadian bangsa Indonesia. Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia tidak terlepas dari ajaran Trias Politica Montesquieu, karena memang di dalam UUD 1945 untuk menjalankan suatu negara maka adanya pemisahan kekuasaan, dan masing-masing kekuasaan pelaksanaannya diserahkan kepada suatu alat pelengkap negara atau bisa disebut sebagai lembaga perwakilan.

Lembaga perwakilan dibentuk harus sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangnya untuk menghindari terjadinya kesewenangan dalam menjalankan kekuasaan negara. Menurut Montesquieu untuk tegaknya negara demokrasi perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam organ-organ legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membuat Undang-undang; eksekutif melaksanakan Undang-undang tersebut; yudikatif mengadili kalau terjadi pelanggaran atau undang-undang tersebut.³

Pembagian kekuasaan-kekuasaan itu ke dalam tiga pusat kekuasaan oleh Emmanuel Kant kemudian diberi nama Trias Politika (Tri= tiga; As=poros (pusat); Politika=kekuasaan) atau tiga Pusat/Poros kekuasaan negara.⁴

³ Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm. 82.

⁴ *Ibid.*, hlm. 83.

Trias Politica adalah paham yang menganggap bahwa kekuasaan yang baik terbagi dalam tiga bidang, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif.⁵ Pembagian/pemisahan kekuasaan bertujuan agar tidak terjadinya kesewenang-wenangan penguasa dalam menjalankan pemerintahan di negara tersebut.

Pembagian/pemisahaan kekuasaan tersebut dianut oleh negara Indonesia dan negara Filipina. Negara Filipina menurut konstitusi Filipina 1987 Pasal 1 yang berbunyi “ Filipina adalah sebuah negara demokratis dan republik. Kedaulatan berada pada rakyat dan seluruh pemerintah berasal dari mereka.” konstitusi Filipina 1987 juga menetapkan bahwa negara melaksanakan sistem Trias Politica yaitu administrasi, legislasi, dan kehakiman.

Dalam pelaksanaan pemerintahan, presiden berfungsi sebagai kepala negara, kepala pemerintahan, dan panglima tertinggi angkatan bersenjata. Presiden dipilih dalam pemilu untuk masa jabatan 6 tahun, di bantu oleh kabinet menteri. Legislatif terdiri senat dan dewan perwakilan. Pengadilan tertinggi, yang terdiri atas Ketua Mahkamah Agung dan 14 hakim asosiasi, ditunjuk oleh presiden berdasarkan rekomendasi dari Dewan Yudisial.

Kedua negara tersebut dalam melaksanakan maupun menjalankan pemerintahan memiliki kesamaan. Kesamaan tersebut dapat kita tarik dari penjelasan di atas sebagai berikut:

⁵ *Ibid.*, hlm. 24.

Negara	Bentuk Negara	Sistem Ketatanegaraannya	Sistem Pemerintahan	Struktur Kekuasaan Lembaga Perwakilan
Indonesia	Negara Kesatuan	Tidak terlepas dari ajarannya Trias Politika adanya sebuah pembagian/pemisahan kekuasaan untuk menghindari tindakan sewenang-wenang dari penguasa	Presidensil	Memiliki pembagian tugas, fungsi serta wewenang dalam pembagian kekuasaan legislatif. negara Indonesia struktur kelembagaannya terbagi menjadi MPR, DPR serta DPD
Filipina	Negara Kesatuan	Tidak terlepas dari ajarannya Trias Politika adanya sebuah pembagian/pemisahan kekuasaan untuk menghindari tindakan sewenang-wenang dari penguasa	Presidensil	Memiliki pembagian tugas, fungsi serta wewenang dalam pembagian kekuasaan legislatif. struktur kelembagaan legislatifnya dibagi menjadi dua yaitu Senat dan House of Representative

Dari point-point persamaan yang telah disebutkan di atas, perlu diketahui dari persamaan yang ada tetap memiliki perbedaan. Perbedaan dari kedua negara ini dalam pembagian struktur kelembagaan legislatif, pemerintahan di negara Filipina sistem ketatanegaraan lembaga perwakilannya dibagi dengan menggunakan sistem dua kamar atau Bikameral. Sistem satu atau dua kamar tidak terkait dengan landasan bernegara tertentu, juga tidak terkait dengan bentuk

negara, bentuk pemerintahan, atau sistem pemerintahan tertentu. Setiap negara mempunyai pertimbangan sendiri-sendiri, ada negara yang menjalankan sistem dua kamar karena latar belakang kesejahteraan.⁶ Di negara Indonesia lembaga perwakilan dua kamar dijalankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Utusan Daerah (DUD).⁷

Di negara Filipina dianggap telah berhasil dalam menjalankan sistem dua kamar tersebut, sedangkan di negara Indonesia masih banyak kekurangan untuk mencapai dengan apa yang menjadi fungsi dari sistem dua kamar tersebut. Ada kemungkinan dua alasan mengapa negara ini memilih sistem bicameral, yaitu:

1. Untuk membangun sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*check and balances*) serta untuk pembahasan sekali lagi dalam bidang legislatif.
2. Untuk membentuk perwakilan untuk menampung kepentingan tertentu yang biasanya cukup terwakili oleh majelis pertama.⁸

Negara Indonesia sendiri belum terwujudnya keseimbangan pada lembaga perwakilannya dilihat dari pembagian tugas, fungsi maupun wewenang belum sesuai dengan apa yang menjadi fungsi dari sistem bicameral tersebut.

Di negara Filipina dalam menjalankan tugas, fungsi, dan wewenang sebagai lembaga perwakilan telah seimbang sesuai dengan apa yang menjadi syarat dari sistem bicameral yaitu adanya *check and balances*. Prinsip yang timbul dari konsep *check and balances* itu prinsip untuk saling mengawasi dan saling mengimbangi.

⁶ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Ctk. Pertama, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2003, hlm. 57-58.

⁷ *Ibid.*, hlm. 59.

⁸ Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 16.

Melihat perkembangan dari kedua negara yang telah dijelaskan di atas, adanya perbedaan pada pelaksanaan sistem bicameral terhadap lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan, padahal nyatanya kedua negara ini sama-sama negara hukum yaitu negara kesatuan berbentuk republik demokratis. Oleh sebab itu, penulis mengangkat judul **“Perbandingan Sistem Ketatanegaraan Indonesia dan Filipina (Studi Lembaga Perwakilan terkait Tugas, Fungsi, dan Wewenang)”**.

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana kedudukan lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan?
2. Bagaimana tugas, fungsi dan wewenang lembaga perwakilan di Indonesia?
3. Bagaimana tugas, fungsi dan wewenang lembaga perwakilan di Filipina?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengetahui kedudukan lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan.
2. Untuk mengetahui tugas, fungsi dan wewenang lembaga perwakilan di Indonesia.
3. Untuk mengetahui tugas, fungsi dan wewenang lembaga perwakilan di Filipina.

D. TINJAUAN PUSTAKA

1. Teori Demokrasi

Konsep demokrasi yaitu berasal dari dua kata *demos* yang artinya rakyat dan *cratos* yang artinya pemerintahan. Dapat diartikan bahwa demokrasi merupakan pemerintahan rakyat. Sebuah negara memiliki kekuasaan yang besar, tetapi kekuasaan negara harus ada suatu batasan yang timbul oleh hak alamiah yang dimiliki manusia sejak dia hidup. Hak alamiah tersebut berupa hak atas kehidupan, hak atas kemerdekaan dan hak atas milik pribadi. Konsep dari sistem *the rule of law*, dimana dalam konsep ini perlunya supremasi hukum agar terhindar dari tindakan kesewenang-wenangan. Hal tersebut berguna untuk menjalankan sistem demokrasi yang baik, karena diketahui sistem demokrasi dilahirkan dari rakyatnya sendiri yang akan melakukan atau memerintah sebuah negara tersebut. Pemerintahan yang di pegang rakyat tersebut harus dilakukan secara demokratis karena semua hal yang dilakukan pemerintah akan kembali kepada rakyatnya itu sendiri, sesuai dengan konsep negara demokrasi yaitu: dari rakyat, untuk rakyat, dan oleh rakyat.

Demokrasi pada perkembangannya dapat dikelompokkan menjadi dua tipe, yaitu: demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung (perwakilan). Demokrasi langsung pada prakteknya menempatkan rakyat sebagai peran utama dalam pengambilan keputusan, sedangkan demokrasi tidak langsung (perwakilan) yang memberikan mandate kepada wakil-wakilnya yang terdapat di dalam lembaga perwakilan rakyat dalam hal pengambilan keputusan.

Bagi negara yang memiliki wilayah yang luas dalam hal ini misalnya negara Indonesia dan negara Filipina, demokrasi akan terwujud apabila ada lembaga-lembaga perwakilan yang berada dalam pengawasan. Saat ini di negara-negara yang memiliki wilayah luas, demokrasi langsung hanya berfungsi untuk memberikan dorongan, koreksi dan pengimbangan kekuasaan tetapi bukan sebagai pengganti demokrasi perwakilan.

2. Teori Sistem Ketatanegaraan

Istilah atau terminologi sistem ketatanegaraan terdiri dari kata *sistem* dan *ketatanegaraan*. Sistem adalah keseluruhan yang terintegritas dan sifat-sifatnya tidak dapat direduksi menjadi sifat-sifat yang lebih kecil.⁹ Sistem ketatanegaraan dapat dikaitkan dengan susunan ketatanegaraan. Susunan ketatanegaraan tersebut terdiri dari kedudukan lembaga-lembaga negara beserta tugas, fungsi, wewenang maupun hubungannya satu sama lain. Kedudukan dari lembaga-lembaga tersebut dibagi atau dipisahkan dalam menjalankan kekuasaan negara hal tersebut untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan atau kesewenangan, dan tidak jarang kedudukan lembaga dapat dijadikan sebagai alat penindasan bagi rakyatnya sendiri. Pemisahan atau pembagian kekuasaan itu di bentuk sebagai susunan dalam sistem ketatanegaraan, sehingga menghasilkan tatanan negara hukum yang demokratis dan terstruktur dalam menjalankan tugas, fungsi, dan kewenangan.

⁹ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ctk. Pertama, Fokusmedia, Bandung, 2009, hlm. 67.

Teori pemisahan atau pembagian kekuasaan menurut John Locke (1690) membagi kekuasaan negara menjadi cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan federatif, hal tersebut untuk menghindari absolutisme kekuasaan di dalam negara tersebut harus dipisahkan.¹⁰

Teori pemisahan atau pembagian kekuasaan menurut Montesquieu ada tiga cabang kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Montesquieu berpendapat bahwa, apabila kekuasaan negara itu dipisahkan secara tegas menjadi tiga, yaitu: kekuasaan perundang-undangan, kekuasaan melaksanakan pemerintahan, dan kekuasaan kehakiman, masing-masing kekuasaan itu dipegang oleh suatu badan yang berdiri sendiri, ini akan menghilangkan kemungkinan timbulnya tindakan yang sewenang-wenang dari seorang penguasa atau tegasnya tidak memberikan kemungkinan dilaksanakannya sistem pemerintahan absolutisme.¹¹

Pembagian atau pemisahan kekuasaan tersebut lahir, dengan harapan agar dalam menjalankan tugas, fungsi, dan wewenang dari masing-masing lembaga kekuasaan itu berdasarkan konsep *check and balances*, yang maksudnya berjalan secara bersinegris seperti saling mengawasi satu sama lain dan saling mengimbangi.

¹⁰ Abdul Azis Wahab dkk , *Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi*, Ctk Keenam, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2010, hlm. 75.

¹¹ Soehino, *Ilmu Negara*, Ctk. Kedelapan, Liberty, Yogyakarta, 2008, hlm. 117.

3. Teori Lembaga Perwakilan

Secara teoritis, konteks lembaga perwakilan dimulai dari perkembangan masyarakat yang makin maju. Pengelompokan masyarakat makin besar, dengan demikian diperlukan sebuah organisasi masyarakat untuk melindungi dan mengatur¹². Sifat dari lembaga perwakilan itu dilihat dari, Apabila seseorang duduk dalam lembaga perwakilan melalui pemilihan umum, maka sifat perwakilannya disebut perwakilan politik (*political representation*). Apapun tugasnya dalam masyarakat, kalau yang bersangkutan menjadi anggota lembaga perwakilan melalui pemilihan umum tetap disebut perwakilan politik¹³. Lembaga negara tidak hanya memiliki sifat, namun lembaga perwakilan disini memiliki fungsi.

Fungsi lembaga perwakilan, yaitu :

- a) Fungsi perundang-undangan;
- b) Fungsi pengawasan;
- c) Sarana pendidikan politik.

Lembaga perwakilan jelas kita tahu, lembaga yang menjadai wadah sebagai sarana masyarakat untuk mengeluarkan segala bentuk aspirasinya, maka dari itu perwakilan di dalam lembaga diisi oleh rakyat yang hidup di dalam suatu negara tersebut. Rakyat di pilih sebagai perwakilan dalam menjalankan kekuasaan atau pemerintahan negara.

¹² King Faisal Sulaiman, *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2013, hlm. 15.

¹³ Bintang R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, Ctk. Pertama, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm. 86.

Mengenal konsep demokrasi yaitu dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat itu lah sebagai landasan mengapa rakyat sebagai wakil untuk menjalankan kekuasaan atau pemerintahan negara dengan di bentuknya lembaga perwakilan itu.

Adanya lembaga perwakilan sebagai suatu wadah untuk masyarakat mengeluarkan aspirasi dan memberikan suatu masukan apa yang menjadi kebutuhan dari masyarakat itu sendiri, sehingga membuat tidak saja negara yang sejahtera tetapi rakyat yang tinggal di negara itu juga menjadi sejahtera hidupnya.

Di Indonesia dan Filipina sendiri sistem lembaga perwakilannya menggunakan perwakilan dua kamar. Perwakilan dua kamar menunjukkan bahwa dalam satu badan perwakilan terdiri dari dua unsur yang sama-sama menjalankan segala wewenang badan perwakilan¹⁴. Wadah dari dua unsur tersebut di negara Indonesia bisa disebut sebagai lembaga perwakilan, sedangkan di negara Filipina disebut congress.

Di Indonesia lembaga perwakilan beserta tugas, fungsi dan wewenang terdiri dari:

a. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Menurut UUD 1945 Pasal 2 Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dalam undang-undang.

¹⁴ Bagir Manan, *DPR, DPD, Dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, Ctk. Pertama, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 4.

MPR sebagai badan perundang-undangan (legislatif) mempunyai tugas wewenang sebagai berikut:

- (1) Membentuk undang-undang.
- (2) Mengawasi jalannya pemerintahan.
- (3) Menetapkan APBN.
- (4) Mengesahkan perjanjian Internasional.
- (5) Memberikan persetujuan untuk menyatakan perang dan mengadakan perdamaian dengan negara lain.
- (6) Memberhentikan Presiden, Wakil Presiden dalam masa jabatan yang terbukti menerima suap, korupsi, terlibat dalam konspirasi yang merugikan bangsa dan negara, melanggar UUD, atau tindak pidana berat lainnya.
- (7) Mengubah UUD dengan tata cara yang ditetapkan dalam UUD.

b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. DPR juga merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

DPR memiliki berbagai tugas, fungsi, dan wewenang. Tugas dari anggota DPR di antaranya yaitu: membentuk Undang-undang, membahas dan memberikan persetujuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang yang diajukan DPD, memperhatikan APBN, dan lain-lain.

Wewenang DPR yaitu, memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial, memberikan pertimbangan kepada presiden, memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.

c. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

DPD terdiri atas wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum. DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

Kekuasaan atau kewenangan DPD adalah dapat mengajukan kepada DPR tentang RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan kekuasaan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

DPD dapat ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan kekuasaan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, dan DPD juga

dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan kekuasaan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.¹⁵

Di Filipina lembaga perwakilan atau congress berserta tugas, fungsi dan wewenang terdiri dari:

a. Senator

Senator adalah seorang warga negara asli yang lahir di Filipinan, dan pada saat pemilihan paling sedikit berumur 35 tahun, dapat membaca dan menulis, terdaftar sebagai pemilih dan menjadi penduduk Filipina tidak kurang dari dua tahun sebelum hari pemilihan. Senator di negara Filipina seperti anggota Dewan Perwakilan Daerah yang ada di lembaga perwakilan Indonesia

b. House of Representative (Dewan Perwakilan Rakyat)

House of Representative seperti Dewan Perwakilan Rakyat yang ada di dalam lembaga perwakilan Indonesia.

Senat dan *House of Representative* (DPR) dalam kongres Filipina kedua lembaga ini memiliki kedudukan yang sama. Fungsi dan kewenangannya sebagai kekuasaan legislatif dijalankan bersama-sama.

¹⁵ Reni Dwi Purnomowati, *Op. Cit.*, hlm. 231.

Senat dan *House of Representative* tetap memiliki kekuasaan yang eksklusif dari masing-masing lembaga tersebut, kekuasaan eksklusif yang dimiliki Senat yaitu mampu meratifikasi treaty dan kekuasaan yang dimiliki *House of Representative* yaitu mengusulkan RUU yang berkaitan dengan keuangan.

E. DEFINISI OPERASIONAL

1. Pengertian Sistem

Menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia* kata sistem adalah perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas atau susunan yang teratur dari pandangan, teori, asas dan sebagainya.

2. Pengertian Tata Negara

Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* sebarang prinsip dasar yang mencakupi peraturan susunan pemerintah, bentuk negara, dan sebagainya yang menjadi dasar pengaturan suatu negara, sedangkan maksud dari Ketatanegaraan yaitu ihwal tata negara (politik dan sebagainya).

3. Pengertian Lembaga Perwakilan

Menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia* yaitu suatu lembaga yang mewakili suatu organisasi maupun pemerintah. Lembaga itu bertindak untuk kepentingan organisasi (baik swasta maupun pemerintah).

F. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (*library research*).

2. Objek Penelitian

Fokus penelitian menelaah perbandingan sistem ketatanegaraan Indonesia dan Filipina (studi lembaga perwakilan terkait tugas, fungsi dan wewenang).

3. Sumber Data Penelitian

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini. Dalam penelitian ini terdiri dari :
 - 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
 - 2) Undang-undang RI Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD & DPRD (MD3)
 - 3) Konstitusi Filipina
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang bersifat menjelaskan terhadap hukum primer dan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, yang terdiri dari buku-buku literatur, jurnal, karya ilmiah yang berhubungan dengan penelitian ini.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Bahasa Inggris.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan studi pustaka, yakni dengan mengkaji dan mempelajari buku-buku, undang-undang. Hal ini dilakukan dengan maksud untuk mempertajam analisis.

5. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan hanya satu yaitu pendekatan perbandingan (*Comparative Approach*). Pendekatan perbandingan dipilih karena penelitian ini beranjak dari suatu perbandingan hukum yang bertujuan untuk membandingkan penerapan sistem hukum yang terjadi dari dua negara yaitu negara Indonesia dan negara Filipina, kedua negara ini memiliki sistem pemerintahan yang sama, bentuk negara yang sama, sistem ketatanegaraan yang sama dan struktur kekuasaan lembaga perwakilan.

Dalam struktur kekuasaan lembaga perwakilan dan sistem ketatanegaraan kedua negara ini memang terdapat kesamaan, dari kesamaan kedua point tersebut ada suatu perbedaan, yang dapat menjadi suatu perbandingan terhadap negara Indonesia dan negara Filipina. Melalui pendekatan ini diharapkan dapat menemukan jawaban dari masalah-masalah yang terjadi.

6. Analisis Bahan Hukum

Metode Analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yaitu pengelompokan dan penyesuaian data-data yang diperoleh dari suatu gambaran sistematis yang didasarkan pada teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan

kesimpulan yang signifikan dan ilmiah. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah sebagai berikut :

- a. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian;
- b. Hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya disistematisasikan;
- c. Bahan hukum yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan nantinya.

Metode ini yaitu data yang terbentuk atas suatu penilaian atau ukuran secara tidak langsung dengan kata lain yaitu kesimpulan yang dituangkan dalam bentuk pernyataan dan tulisan.

G. SISTEMATIKA PENULISAN

Untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan, penelitian ini disusun dengan menggunakan sistematika sebagai berikut :

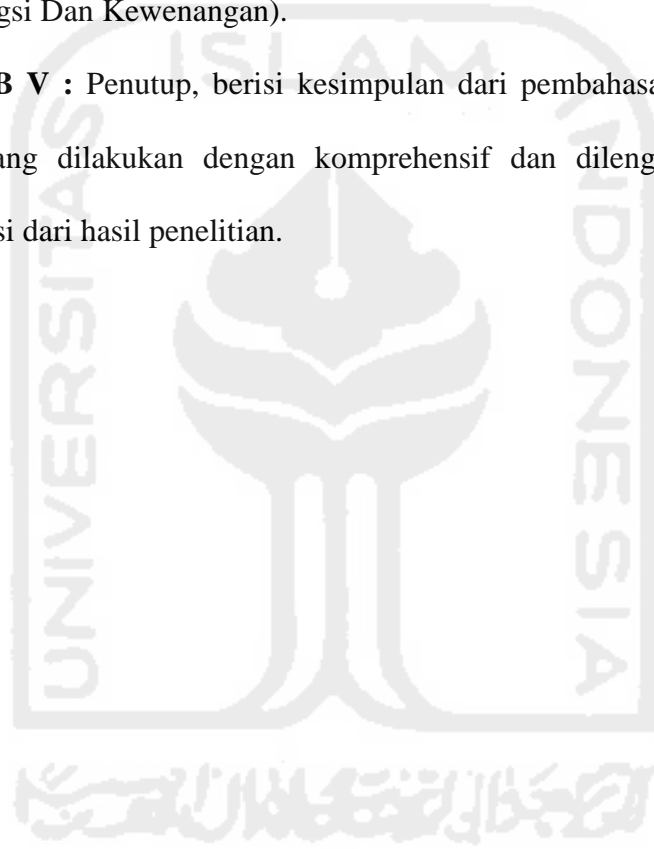
BAB I memuat pendahuluan, merupakan bab yang memuat pendahuluan serta meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika.

BAB II memuat tinjauan umum, merupakan bab yang di dalam bagian ini penulis menyajikan teori-teori tentang Sistem Demokrasi, Sistem Ketatanegaraan, dan Lembaga Perwakilan

BAB III memuat teori tentang lembaga perwakilan terkait tugas, fungsi dan kewenangan.

BAB IV merupakan analisis dan pembahasan, merupakan bab dimana penulis akan mamaparkan hasil penelitian berupa Perbandingan Sistem Ketatanegaraan Indonesia Dan Filipina (Studi Lembaga Perwakilan Terkait Tugas, Fungsi Dan Kewenangan).

BAB V : Penutup, berisi kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan dengan komprehensif dan dilengkapi dengan saran rekomendasi dari hasil penelitian.



BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG SISTEM KETATANEGARAAN DALAM NEGARA HUKUM YANG DEMOKRASI

A. Tinjauan Umum tentang Sistem Ketatanegaraan

Rusadi Kantaprawira, mengartikan sistem sebagai “Suatu kesatuan dimana di dalamnya terdapat unsur-unsur. Unsur-unsur, elemen-elemen, bagian-bagian yang terkait dalam suatu unit yang satu sama lain berada dalam keadaan kait-mengkait dan fungsional. Masing-masing unsur mempunyai sifat ketertarikan, kohensif; sehingga bentuk totalitas unit tersebut terjaga utuh konsistensinya”.¹⁶

Pengertian sistem dapat juga dikaitkan dengan sistem ketatanegaraan yang diartikan sebagai suatu susunan ketatanegaraan, yaitu segala sesuatu yang berkenaan dengan organisasi negara, baik menyangkut susunan dan kedudukan lembaga-lembaga negara berkaitan dengan tugas, fungsi dan wewenangnya masing-masing maupun hubungan satu sama lain. Adanya suatu tugas, fungsi dan wewenang dari masing-masing lembaga tersebut harus dibagi, pembagian atau pemisahan tersebut berguna untuk parameter bagi masing-masing lembaga.

Suatu prinsip kedaulatan rakyat itu tidak saja diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan melainkan juga tercermin dalam struktur mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi.

¹⁶ Abdy Yuhana, *Op. Cit.*, hlm. 67.

Dari segi, kelembagaan prinsip kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan.

1. Pembagian atau Pemisahan Kekuasaan

Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi, sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertical ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.

Pembagian atau pemisahan suatu kekuasaan sangat penting agar tidak terjadinya tindakan kesewenang-wenangan dari masing-masing pemerintahan atau lembaga-lembaga, dibentuk agar sesuai dengan konsep kedaulatan rakyat yang berorientasi pada tegaknya *the rule of law*, pengendalian kekuasaan, otonomi daerah, serta *check and balance*.

Teori pemisahan kekuasaan menimbulkan berbagai pengertian dalam berbagai hukum konstitusi, misalnya pemahaman tentang sistem *check and balance*, kemerdekaan kekuasaan kehakiman, delegasi kekuasaan legislatif, tanggung jawab eksekutif terhadap badan pembentuk undang-undang, hak uji materiil dan sebagainya.

Menurut sejarah pembagian kekuasaan negara itu bermula dari gagasan tentang pemisahan kekuasaan negara ke dalam berbagai organ agar tidak terpusat di tangan seorang monarki (raja absolut). Oleh karena itu muncul berbagai macam paham terhadap pemisahan kekuasaan.

Konsep dari Jhon Locke yaitu membagi kekuasaan negara menjadi cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan federatif. Pandangan Jhon Locke, kekuasaan eksekutif dan federatif harus berada pada tangan yang sama; supremasi kekuasaan legislatif terhadap kekuasaan yang lain. Pelaksanaan fungsi eksekutif dan yudisial harus dilakukan dalam pelaksanaan undang-undang sesuai dengan undang-undang yang berlaku.¹⁷ Supremasi yang dimaksud di sini ialah merupakan akibat dari revolusi Perancis pada tahun 1688, dimana parlemen mencapai supremasi atas raja. Dalam hal ini adanya suatu pemisahan kekuasaan untuk mencegah kesewenang-wenangan, dan menjamin terciptanya kekuasaan kehakiman yang merdeka.

Teori pemisahan atau pembagian kekuasaan tidak hanya dikaji oleh Jhon Locke, tetapi ada dari seorang ahli hukum berkebangsaan Perancis bernama Montesquieu. Montesquieu mengemukakan teori pemisahan kekuasaan negara dibagi ke dalam tiga kekuasaan, yaitu : *pertama*, kekuasaan legislatif yang membentuk undang-undang; *kedua*, kekuasaan eksekutif yang melaksanakan undang-undang; dan yang *ketiga*, kekuasaan yudikatif yang bertugas untuk menjalankan kehakiman.

¹⁷ La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ctk. Pertama, CV. Utomo, Bandung, 2005, hlm. 80.

Dalam pandangan Montesquieu suatu kebebasan politik hanya ada di negara-negara dimana kekuasaan negara, bersama dengan semua fungsi yang berkaitan, tidak berada pada tangan orang yang sama.

Montesquieu mengikuti pemikiran Jhon Locke, menyerahkan berbagai fungsi negara kepada fungsi pembuatan undang-undang, fungsi membuat keputusan dan pelaksanaan undang-undang serta yang terakhir apa yang telah dikemukakan Jhon Locke yaitu disebut kekuasaan eksekutif dan federatif. Dalam teori yang dikemukakan Montesquieu, beliau berkesimpulan bahwa untuk menjamin suatu kebebasan, ketiga dari fungsi negara janganlah berada pada tangan yang sama. Pada bab VI volume XI dalam bukunya *De L'Esprit des Lois*, Montesquieu mengungkapkan pikirannya sebagai berikut : “Bila kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif berada pada tangan yang sama tidak ada kebebasan ... namun tidak ada kebebasan bila kekuasaan untuk memutuskan adalah terpisah dari kekuasaan legislatif dan eksekutif ... Semuanya hilang jika orang yang sama, atau lembaga yang sama, atau rakyat yang menjalankan ketiga kekuasaan ini: dari undang-undang, pelaksanaan resolusi-resolusi public dan keinginan-keinginan atau sengketa individu-individu.¹⁸

Mirip dengan itu, sarjana Belanda, van Vollenhoven membagi fungsi kekuasaan juga dalam empat fungsi, yang kemudian biasa disebut dengan “catur praja”, yaitu:¹⁹

- 1) *Regeling* (pengaturan) yang kurang lebih identik dengan fungsi legislatif menurut Montesquieu;
- 2) *Bestuur* yang identik dengan fungsi pemerintahan eksekutif;

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 83-84.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Ctk. Kelima, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 284.

- 3) *Rechtspraak* (peradilan); dan
- 4) *Politie* yang menurutnya merupakan fungsi untuk menjaga ketertiban dalam masyarakat (*social order*) dan peri kehidupan bernegara.

Di samping itu, dalam studi ilmu administrasi publik dikenal pula adanya teori yang membagi kekuasaan ke dalam dua fungsi saja. Kedua fungsi itu adalah: (i) fungsi pembuatan kebijakan; (ii) fungsi pelaksanaan kebijakan. Semua usaha membagi dan membedakan serta bahkan memisah-misahkan fungsi-fungsi kekuasaan itu ke dalam beberapa cabang, pada pokoknya adalah dalam rangka membatasi kehidupan itu sendiri sehingga tidak menjadi sumber kesewenang-wenangan.

Konsep dari John Locke dan Montesquieu merupakan suatu pemikiran untuk mengimbangi kekuasaan absolute melalui pemisahan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan lebih merupakan suatu doktrin hukum dari pada dalil politik, dan juga teori pemisahan kekuasaan Montesquieu tidak menentukan siapa yang akan menjalankan kedaulatan, tetapi hanya bagaimana kekuasaan harus diatur untuk mencapai tujuan tertentu.

Rousseau terhadap teori pemisahan atau pembagian kekuasaan mengemukakan dia membatasi fungsi negara menjadi dua, yaitu pembuatan undang-undang dan pelaksanaan undang-undang. Rousseau mengutip pernyataan dari Brewer-Carias : “Bahwa perlunya sub-ordinasi lembaga yang menjalankan hukum kepada lembaga yang membuatnya, dengan tujuan untuk menjamin adanya supremasi hukum²⁰.”

²⁰ *Ibid.*, hlm. 85.

Pemikiran dari ketiga ahli hukum di atas dapat menjadi sebuah kesimpulan yaitu sebagai suatu reaksi terhadap absolutisme dan menggunakan suatu bentuk negara berdasarkan atas hukum yang didasarkan pada pemisahan kekuasaan sebagai jaminan terhadap kebebasan.

Jadi benar-benar ada pemisahan kekuasaan perundang-undangan dan kekuasaan pemerintahan, sesuai dengan prinsip *check and balances*. Adanya prinsip *check and balances* ini, kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggaraan negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.

Pada kenyataannya, sejarah menunjukkan bahwa cara pembagian kekuasaan yang dilakukan Montesquieu yang telah diterima. Kekuasaan federatif di berbagai negara sekarang ini dilakukan oleh eksekutif melalui Departemen Luar Negerinya masing-masing. Pembagian kekuasaan-kekuasaan itu ke dalam tiga pusat kekuasaan oleh Emmanuel Kant kemudian diberi nama Trias Politica (Tri = tiga; As = poros (pusat); Politica = kekuasaan) atau tiga pusat/ poros kekuasaan negara.²¹ Ajaran dari sistem Trias Politica, yaitu ajaran yang memisahkan sama sekali adanya tiga kekuasaan negara seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif²².

²¹ Moh. Mahfud MD, *Dasar ...*, *Op. Cit.*, hlm. 73-74.

²² Joeniarso, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Ctk. Kedua, PT Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm. 70.

Ketiga kekuasaan negara tersebut masing-masing memang harus dipisahkan dan diserahkan kepada badan-badan yang berbeda yang tidak boleh saling pengaruh memengaruhi, sebab orang takut jika terjadinya pengumpulan suatu kekuasaan, artinya disini jika satu badan mempunyai dua atau lebih dalam kekuasaan dapat menimbulkan kemungkinan adanya penyalahgunaan kekuasaan oleh badan-badan maupun lembaga-lembaga. Pada intinya, prinsip-prinsip pemisahan atau pembagian kekuasaan itu dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan negara itu dari kemungkinan menjadi sumber penindasan dan tindakan sewenang-wenang pada penguasa.

Pengaturan dan pembatasan kekuasaan itulah yang menjadi ciri konstitusionalisme dan sekaligus tugas utama konstitusi, sehingga kemungkinan kesewenang-wenangan kekuasaan dapat dikendalikan dan diminimalisir. Seperti kata-kata Lord Acton yang terkenal dan sering dikutip oleh banyak penulis, '*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*', yang artinya 'kekuasaan cenderung untuk menjadi sewenang-wenang, dan dalam kekuasaan yang bersifat mutlak, kesewenang-wengannya juga bersifat mutlak'.²³ Inilah hukum besi kekuasaan yang tidak dikendalikan dan dibatasi menurut prosedur konstitusional, dapat menjadi sumber malapetaka.

Moral kekuasaan tidak boleh hanya diserahkan pada niat, ataupun sifat-sifat pribadi seseorang yang kebetulan sedang memegangnya. Betapapun baiknya seseorang, yang namanya kekuasaan tetaplah harus diatur dan dibatasi, sehingga kebaikan orang tidak larut ditelan oleh hukum besi kekuasaan.

²³ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Ctk. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 37.

2. Sistem Pemerintahan

Ada hubungan antar organ-organ yang disertai kekuasaan dalam menjalankan negara, terlebih pada hubungan antar lembaga baik legislatif, eksekutif, serta yudikatif, maka sistem pemerintahan yang akan menyelenggarakan pemisahan kekuasaan tersebut. Setidaknya ada 3 macam sistem pemerintahan, yaitu:

1. Negara dengan sistem pemerintahan presidensial;
2. Negara dalam sistem pemerintahan parlementer;
3. Negara dalam sistem pemerintahan badan pekerja, atau referendum.

Dalam hal sistem pemerintahan apa yang pantas digunakan di dalam sebuah negara khususnya negara Indonesia dan Filipina, yaitu negara dalam sistem pemerintahan presidensial. Sistem presidensial ini kelangsungan hidup badan eksekutif tidak tergantung pada badan legislatif, dan badan eksekutif mempunyai masa jabatan tertentu. Kebebasan badan eksekutif terhadap badan legislatif mengakibatkan kedudukan badan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi badan legislatif. Menteri-menteri dalam kabinet presidensial dapat dipilih menurut kebijakan presiden sendiri tanpa menghiraukan tuntutan-tuntutan partai politik.²⁴

Sistem pemerintahan yang seperti ini, yang menghasilkan sebuah demokrasi atau pemerintahan perwakilan yang representatif dengan sistem pemisahan kekuasaan secara tegas atau sistem presidensial. Adanya suatu

²⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmi Politik*, Edisi Revisi, Ctk. Kelima, CV Prima Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 303.

pemisahaan kekuasaan yang tegas telah sesuai dengan apa yang menjadi dasar atau prinsip dari *check and balance* dalam sebuah lembaga negara.

Pemisahaan kekuasaan disini antara kekuasaan legislatif dengan eksekutif yang dapat diartikan bahwa kekuasaan eksekutif itu dipegang oleh suatu badan atau organ yang dalam menjalankan tugas eksekutif itu tidak bertanggung jawab kepada suatu badan perwakilan rakyat. Badan perwakilan rakyat itu menurut ide Trias Politika Montesquieu memang kekuasaan legislatif yang bertugas membuat dan menentukan peraturan-peraturan hukum.

Jadi disini benar-benar telah ada suatu pemisahan kekuasaan perundang-undangan dan kekuasaan pemerintahan. Apabila dikemudian hari ada terjadi perselisihan antara badan eksekutif, legislatif, maka badan yudikatif lah yang akan memutuskannya.

Beberapa ciri yang penting sistem pemerintahan presidensial adalah sebagai berikut:²⁵

- a. Masa jabatannya tertentu, misalnya 4 tahun, 5 tahun, 6 tahun atau 7 tahun, sehingga Presiden dan juga Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya karena alasan politik. Di beberapa negara, periode masa jabatan ini biasanya dibatasi dengan tegas, misalnya hanya 1 kali masa jabatan atau hanya 2 kali masa jabatan berturut-turut.
- b. Presiden dan Wakil Presiden tidak bertanggung jawab kepada lembaga politik tertentu yang biasa dikenal sebagai parlemen, melainkan langsung bertanggung jawab kepada rakyat. Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan dari jabatannya karena alasan pelanggaran hukum yang biasanya dibatasi pada kasus-kasus tindak pidana tertentu yang jika dibiarkan tanpa pertanggungjawaban dapat menimbulkan masalah hukum yang serius misalnya penghianatan pada negara, pelanggaran yang nyata terhadap konstitusi, dan sebagainya.

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Ctk. Kedua, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2011, hlm. 168-169.

- c. Oleh karena itu, lazimnya ditentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden itu dipilih oleh rakyat secara langsung ataupun melalui mekanisme perantara tertentu yang tidak bersifat perwakilan permanen sebagaimana hakikat lembaga parlemen.
- d. Dalam hubungannya dengan lembaga parlemen, Presiden tidak tunduk kepada parlemen, tidak dapat membubarkan parlemen, dan sebaliknya parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden dan membubarkan kabinet sebagaimana dalam praktik sistem parlementer.
- e. Dalam sistem ini, tidak dikenal adanya perbedaan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan. Adapun dalam sistem parlementer, pembedaan bahkan pemisahan kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan itu merupakan suatu kelaziman dan keniscayaan.
- f. Tanggung jawab pemerintahan berada di pundak Presiden, dan Presidenlah pada prinsipnya yang berwenang membentuk pemerintah, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan para Menteri serta pejabat-pejabat publik yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan berdasarkan *political appointment*.

Menurut S.L. Witman dan J.J. Wuest ada empat ciri dan syarat sistem pemerintahan presidensial, yaitu:²⁶

1. *It is based upon the separation of power principles* (berdasarkan atas prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan)
2. *The executive has no power to dissolve the legislature nor must he resign when he loses the support of the majority of its membership* (eksekutif tidak mempunyai kekuasaan untuk membubarkan parlemen dan juga tidak mesti berhenti sewaktu kehilangan dukungan dari mayoritas anggota parlemen)
3. *There is no mutual responsibility between the president and his cabinet, the latter is wholly responsibility to the chief executive* (tidak ada tanggung jawab yang timbal balik antara presiden dan kabinetnya, karena seluruh tanggung jawab tertuju pada presiden (sebagai kepala pemerintahan))
4. *The executive is chosen by the electorate* (presiden dipilih langsung oleh para pemilih).

Sistem pemerintahan presidensial sendiri tidak luput dari nilai kelebihan maupun kekurangannya dalam penerapan di negara, adapun kelebihan maupun kekurangan tersebut, yaitu :²⁷

²⁶ Ni'matul Huda, *Ilmu ...*, Op. Cit., hlm. 255.

Kelebihan	Kekurangan
<p>Stabilitas eksekutif yang didasarkan pada masa jabatan presiden. Hal ini berbeda dengan sistem parlementer, dimana posisi eksekutif sangat tergantung pada dukungan parlemen. Dalam sistem presidensial kabinet tidak tergantung pada mosi legislatif, sehingga tidak dapat dijatuhkan setiap saat</p>	<p>Konflik eksekutif-legislatif yang bisa berubah menjadi suatu kebuntuan adalah akibat dari konsistensi dari dua badan independen yang diciptakan oleh pemerintahan presidensial dan yang mungkin bertentangan.</p>
<p>Pemilihan kepala pemerintahan oleh rakyat dapat dipandang lebih demokratis dari pemilihan tidak langsung. Demokrasi tidak menuntuk pemilihan semua pejabat pemerintahan oleh rakyat, tetapi argument bahwa kepala pemerintahan yang merupakan pemegang jabatan yang paling penting dan berkuasa di dalam pemerintahan demokrasi, harus dipilih secara langsung oleh rakyat mengandung validitas yang tinggi.</p>	<p>Kekuatan temporal. Masa jabatan presiden yang pasti menguraikan periode-periode yang dibatasi secara kaku dan tidak berkelanjutan, sehingga tidak memberikan kesempatan untuk melakukan berbagai penyesuaian yang di kehendaki oleh keadaan. Sistem ini menurut Bagehot²⁸ tidak memiliki elastisitas, segala sesuatu ditetapkan secara kaku, dan sikap revolusioner yang dibutuhkan oleh pemerintah sama sekali tidak ada.</p>
<p>Pemisahan kekuasaan berarti pemerintahan yang dibatasi, perlindungan kebebasan individu atas tirani pemerintah.</p>	<p>Sistem ini berjalan atas dasar aturan “pemenang menguasai semua” yang cenderung membuat politik demokrasi sebagai sebuah permainan dengan semua potensi konfliknya.</p>

²⁷ *Ibid.*, hlm. 255-257.

²⁸ Arend Lijphart (Penyadur), *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, dikutip dari *Ibid*, hlm. 256.

Keuntungan sistem presidensial itu menjamin stabilitas pemerintahan. Sistem ini juga dapat dipraktikkan dengan tetap menerapkan sistem multi-partai yang dapat mengakomodasikan konfigurasi kekuatan politik dalam masyarakat yang dilengkapi dengan pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan bawaan dari sistem presidensial tersebut.

Dari berbagai macam karakteristik, keuntungan maupun kelemahan dari penguraian sistem presidensial, hampir semua ahli sepakat salah satu dari karakteristik sistem presidensial yang utama adalah presiden memegang fungsi ganda, yaitu sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Meski sulit dibedakan secara jelas, sebagai kepala negara, jabatan presiden dapat dikatakan sebagai simbol negara.²⁹

Dalam kekuasaan eksekutif, sebagai kepala pemerintah, presiden merupakan pemegang kekuasaan tunggal dan tertinggi. Presiden tidak hanya sekedar memilih anggota kabinet, tetapi juga berperan penting dalam pengambilan keputusan di dalam kabinet.

Terkait hal itu, Lijphart menyatakan, keputusan-keputusan penting dalam sistem pemerintahan presidensial dapat dibuat dengan atau tanpa pertimbangan dari anggota kabinet. Kondisi itu jelas berbeda dengan sistem parlementer yang tidak memungkinkan perdana menteri membuat semua keputusan penting tanpa melibatkan anggota kabinet.³⁰

²⁹ T.A. Legowo, *Paradigma Checks and Balances*, dikutip dari Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menukatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Ctk. Pertama, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 40.

³⁰ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, dikutip dari *Ibid.*, hlm. 40.

Di lingkungan negara-negara besar dengan penduduk yang beragam dan luas, sistem presidensial ini yang cocok dan efektif untuk menjamin sistem pemerintahan yang kuat, namun seringkali karena kuatnya otoritas yang dimiliki, timbul persoalan berkenaan dengan dinamika demokrasi.

Indonesia dan Filipina merupakan salah satu negara yang memiliki sistem pemerintahan yang presidensial, berkenaan dengan kelemahan yang terjadi sehingga menimbulkan gelombang demokratisasi yang kuat dan akhirnya berhasil menumbangkan rezim otoritas di kedua negara ini.

Agar memastikan kelemahan-kelemahan bawaan sistem presidensial ini dapat di atasi, maka kedua negara mengadakan adanya suatu batasan-batasan yang digunakan untuk menjamin agar prinsip *strong and effective government* dapat diselenggarakan secara terbatas dan dapat dipertanggungjawabkan.

B. Tinjauan Umum tentang Negara Hukum

Negara hukum merupakan istilah baru jika dibandingkan dengan istilah demokrasi, konstitusi maupun kedaulatan rakyat. Para ahli telah memberikan pengertian terhadap negara hukum. R. Soepomo misalnya memberikan pengertian terhadap negara hukum sebagai negara yang tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara.³¹ Negara hukum juga akan menjamin tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberikan perlindungan hukum, antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.

³¹ Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 23.

Arif Sidharta menyatakan negara hukum sebagai negara yang penyelenggaraan pemerintahannya dijalankan berdasarkan dan bersarkan hukum yang berakar dalam seperangkat titik tolak normativ, berupa asas-asas dasar sebagai asas-asas yang menjadi pedoman dan criteria penilai pemerintahan dan perilaku pejabat pemerintah.³²

Teori negara hukum merupakan gagasan yang muncul untuk menentang konsep absolutisme yang telah melahirkan negara kekuasaan. Untuk zamannya, negara hukum tersebut dapat disebut revolusioner, karena mengakhiri bentuk negara sebelumnya yang bersifat otoriter.³³ Pada pokoknya kekuasaan penguasa (raja) harus dibatasi agar jangan memperlakukan rakyat dengan sewenang-wenang. Pembatasan itu dilakukan dengan jalan adanya supremasi hukum, yaitu bahwa segala tindakan penguasa tidak boleh sekehendak hatinya tetapi harus berdasar dan berakar pada hukum, menurut ketentuan hukum dan undang-undang yang berlaku dan untuk itu juga harus ada pemisahan kekuasaan negara.

Latar belakang timbulnya pemikiran negara hukum itu merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan di masa lampau. Oleh karena itu, unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa. Sejarah timbulnya pemikiran atau cita negara hukum itu untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles.³⁴

³² Arief Sidharta, *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*, dikutip dari *Ibid.*, hlm. 23.

³³ *Ibid.*, hlm. 24.

³⁴ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 90.

Dalam bukunya *Nomoi*, Plato mulai memberikan perhatian dan arti yang lebih tinggi pada hukum. Menurutnya, penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum. Cita Plato tersebut kemudian dilanjutkan oleh muridnya bernama Aristoteles. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pemikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Manusia perlu di didik menjadi warga yang baik, bersusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersikap adil. Apabila keadaan semacam itu telah terwujud, maka terciptalah suatu “negara hukum”, karena tujuan negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan.³⁵

Negara hukum ialah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang, sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan pada hukum. Rakyat tidak boleh melakukan tindakan yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintah bukan oleh orang-orang, tetapi oleh undang-undang (*state the not governed by men, but by laws*). Di dalam negara hukum, hak-hak rakyat dijamin sepenuhnya oleh negara dan terhadap negara, sebaliknya kewajiban-kewajiban rakyat harus dipenuhi seluruhnya dengan tunduk dan taat kepada segala peraturan pemerintah dan undang-undang negara.³⁶

Negara dianggap dan berfungsi sebagai negara penjaga malam (*Nachtwachterstaat*), yakni negara akan bertindak apabila terjadi ancaman terhadap ketertiban dan keamanan. Melihat penjelasan seperti berarti negara tidak aktif mensejahterakan rakyat dan kesejahteraan rakyat bukan merupakan tugas negara, tetapi tugas setiap individu. Paham itu kemudian mendapat kritik berbagai pihak karena mengakibatkan kesenjangan ekonomi.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 91.

³⁶ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, dikutip dari Murtir Jeddawi, *Negara Hukum, Good Governance, dan Korupsi Di Daerah*, Ctk. Pertama, Total Media, Yogyakarta, 2011, hlm. 1-2.

Pada abad ke-20 muncul gagasan agar negara atau pemerintah harus bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat. Negara harus aktif dan turut dalam mengatur kehidupan ekonomi sosial³⁷.

Negara hukum itu dapat juga diartikan sebagai sebuah negara yang mampu bertindak dalam pemerintah maupun rakyatnya berdasarkan atas hukum, guna mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak penguasa kepada rakyat maupun dari rakyatnya itu sendiri. Segala kewenangan dan tindakan alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum dan diatur oleh hukum, yang menjadi persoalan apakah hukum itu tidak justru penguasa yang membentuknya? Penguasa tidak membentuk hukum melainkan membentuk peraturan-peraturan hukumnya. Berlakunya hukum itu tidak karena ditetapkan dengan kehendak penguasa melainkan karena adanya hukum itu.

Unsur-unsur yang klasik dipakai dalam negara hukum yaitu diakuinya hak-hak asasi yang harus dilindungi oleh pihak penguasa dan sebagai jaminannya ialah diadakan pembagian kekuasaan.

Ada beberapa tipe atau konsep negara hukum, yaitu:

1) Konsep Negara Hukum Liberal

Tipe negara hukum liberal ini menghendaki agar negara berstatus pasif artinya bahwa negara harus tunduk pada peraturan-peraturan negara. Penguasa dalam bertindak sesuai dengan hukum.

³⁷Abdul Azis Wahab, *Op. Cit.*, hlm. 38.

Di sini kaum liberal menghendaki agar antara penguasa dan yang dikuasai ada suatu persetujuan dalam bentuk hukum, serta persetujuan yang menguasai penguasa.

2) Konsep Negara Hukum Formal

Negara hukum formal yaitu negara hukum yang mendapat pengesahan dari rakyat, segala tindakan penguasa memerlukan bentuk hukum tertentu, harus berdasarkan undang-undang. Negara hukum formal ini disebut pula dengan negara demokratis yang berlandaskan negara hukum. Pengaruh paham liberal dari Rousseau, F.J. Stahl menyusun negara hukum formal dengan unsur-unsur utamanya sebagai berikut:³⁸

- Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi;
- Penyelenggaraan negara berdasarkan trias politika (pemisahan kekuasaan);
- Pemerintahan didasarkan pada undang-undang; dan
- Adanya peradilan administrasi.

3) Negara Hukum Materiil

Negara hukum materiil sebenarnya merupakan perkembangan lebih lanjut daripada negara hukum formal. Pada negara hukum formal tindakan dari penguasa harus berdasarkan undang-undang atau harus berlaku asas legalitas, maka dalam negara hukum materiil tindakan dari penguasa dalam hal mendesak demi kepentingan warga negaranya

³⁸ Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, dalam kutipan Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 97.

dibenarkan bertindak menyimpang dari undang-undang atau berlaku asas oportunitas.

Pada konsep negara kemakmuran atau *wohlfahrtstaats* negara mengabdikan sepenuhnya kepada masyarakat. dalam negara kemakmuran negara adalah alat satu-satunya untuk menyelenggarakan kemakmuran rakyat. Di sini negara aktif dalam menyelenggarakan kemakmuran warganya untuk kepentingan seluruh rakyat dan negara.

Pada tipe negara kemakmuran ini tugas daripada negara adalah semata-mata menyelenggarakan kemakmuran rakyat yang semaksimal mungkin.

4) Konsep *Socialist Legality*

Suatu konsep yang dianut di negara-negara komunis/sosialis yang tampaknya hendak membagi konsep *rule of law* yang dipelopori oleh negara-negara Anglo Saxon. Inti dari *socialist legality* berbeda dengan konsep Barat, karena dalam *socialist legality* hukum ditempatkan di bawah sosialisme. Hukum adalah sebagai alat untuk mencapai sosialisme.

Berpegangan pada asumsi bahwa istilah negara hukum merupakan *genus begrip*, maka melalui penelitian Azhary (2004) telah ditemukan dalam keputusan lima macam konsep negara hukum, sebagai *species begrip*, yaitu:³⁹

³⁹ Triyanto, M., *Negara Hukum dan HAM*, Ctk. Pertama, Penerbit Ombak (Anggota IKAPI), Yogyakarta, 2013, hlm. 3.

1. Negara hukum menurut Al-Qur'an dan sunnah. Untuk konsep ini Azhary cenderung menggunakan istilah nomokrasi islam dari Malcolm H. Kerr. Majid Khadduri juga menggunakan istilah nomokrasi untuk konsep negara dari sudut Islam, namun untuk membedakannya dengan konsep negara yang sekuler atau negara hukum menurut konsep barat, Azhary berpendapat istilah nomokrasi Islam lebih tepat dan lebih memperlihatkan kaitan nomokrasi atau negara hukum itu dengan hukum Islam.
2. Negara hukum menurut Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtsstaat*. Model negara hukum ini diterapkan misalnya di negara Belanda, Jerman, dan Perancis.
Konsep *rechtsstaat* itu sendiri memiliki ciri-ciri sebagai berikut:⁴⁰
 - (1). Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat,
 - (2). Adanya pembagian kekuasaan negara,
 - (3). Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.
3. Konsep *rule of law* yang diterapkan di negara-negara Anglo Saxon, antara lain Inggris dan Amerika Serikat.
Dikembangkan dalam tiga pokok antara lain:
 - (1). Adanya supremasi hukum agar tidak adanya kesewenang-wenangan
 - (2). Persamaan di hadapan hukum
 - (3). Konstitusi merupakan penegasan dari hak-hak individu yang harus dilindungi.

Ini adalah pengaruh daripada ajaran John Locke yang berpendapat bahwa pemerintah harus melindungi hak-hak asasi rakyat, dan karena itu hak-hak asasi itu dicantumkan dalam undang-undang atau peraturan-peraturan.
4. Suatu konsep yang disebut *Socialist legality* yang diterapkan antara lain di Uni Soviet sebagai negara komunis.
5. Konsep negara hukum Pancasila.

Dari sejarah kelahirannya, perkembangan maupun pelaksanaannya di berbagai negara, konsep negara hukum sangat dipengaruhi dan tidak dapat dipisahkan dari asas kedaulatan rakyat, asas demokrasi, serta asas konstitusional. Hukum yang hendaknya ditegakkan dalam negara hukum yang benar dan adil, yaitu hukum yang bersumber dari aspirasi rakyat, untuk rakyat, dan dibuat oleh

⁴⁰ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 93.

rakyat melalui wakil-wakilnya yang dipilih secara konstitusional tertentu.⁴¹ Dapat ditarik untuk menjadi indikator-indikator suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum, yaitu:

1. Asas pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia;
2. Asas legalitas
3. Asasn pembagian atau pemisahan kekuasaan negara;
4. Asas peradilan yang bebas dan tidak memihak;
5. Asas kedaulatan rakyat;
6. Asas demokrasi; dan
7. Asas konstitusional.

Dalam perkembangannya, terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Di dalam sistem demokrasi, partisipasi merupakan esensi dari sistem ini, dengan kata lain negara harus ditopang dengan sistem demokrasi. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.

Negara hukum ini timbul sebagai reaksi terhadap kekuasaan raja-raja yang absolute, oleh karena itu tujuan dari hukum mula-mula hendak membebaskan diri dari campur tangan negara.

Rakyat akan menyelenggarakan kepentingan sendiri, dan di dalam penyelenggaraan itu terdapat perselisihan, maka barulah negara campur tangan.

⁴¹ Murtir Jeddawa, *Op. Cit.*, hlm. 3.

Lama kelamaan dirasakan bahwa negara tidak dapat bersifat pasif terutama dalam hal-hal yang berhubungan dengan kepentingan umum.

Dalam perkembangan selanjutnya unsur-unsur itu ditambah dengan dua unsur baru sehingga kini negara hukum mempunyai empat unsur yaitu:

1. Hak-hak asasi;
2. Pembagian kekuasaan;
3. Adanya undang-undang bagi tindakan pemerintah; dan
4. Peradilan administrasi yang berdiri sendiri.

Unsur yang ketiga dimaksud bahwa pemerintah boleh bertindak sebelum ada peraturan-peraturan undang-undangnya. Pemerintah tidak boleh bertindak sebelum ada peraturan undang-undangnya.

Stelsel pemerintah semacam ini adalah pelaksanaan daripada paham *Trias Politica* Montesqieu di mana pemerintah sebagai badan eksekutif tugasnya sebagai pelaksanaan undang-undang yang disebut oleh badan legislatif untuk mencegah adanya kekuasaan negara di dalam suatu tangan.⁴² Tindakan pemerintah tersebut kemudian melampaui batas ketentuan undang-undang, maka berdasarkan pengaduan rakyat yang merasa dirugikan, dapat diselesaikan oleh suatu pengadilan administratif yang berdiri sendiri. Pengadilan ini yang ditugaskan untuk menyelesaikan perkara-perkara yang timbul antara rakyat dan pemerintah, karena tindakan pemerintah yang melampaui batas ketentuan undang-undang.

⁴² Kusnadi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Ctk. Ketujuh, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2008, hlm. 92.

Dalam pertimbangan selanjutnya mengingat kebutuhan masyarakat yang makin lama makin kompleks yang segera dipenuhi, sedangkan pembuatan undang-undang lambat dan anggotanya terdiri dari orang-orang amatir, maka dalam hal ini pemerintah tidak dapat menunggu pembuat undang-undang dalam menyelenggarakan kepentingan umum. Langkah selanjutnya terpaksa pemerintah mengambil suatu kebijaksanaan, asal kebijaksanaan itu tidak bertentangan dengan hak-hak asasi manusia. Inilah unsur-unsur demokrasi yang harus dijamin oleh undang-undang dan karena itu negara hukum adalah negara demokrasi di mana hak-hak asasi manusia dilindungi oleh undang-undang.

C. Tinjauan Umum tentang Sistem Demokrasi

1. Demokrasi

Kekuasaan negara sejatinya berasal dari rakyat. Rakyat mampu berdaulat dalam negara. Kedaulatan rakyat merupakan kekuasaan rakyat untuk menjalankan sebuah negara. Kedaulatan berada di tangan rakyat ini memandang bahwa suatu kekuasaan itu berasal dari rakyat, sehingga dalam melaksanakan tugasnya pemerintah harus berpijak pada keinginan rakyat. Ajaran kedaulatan rakyat mensyaratkan adanya pemilihan umum yang menghasilkan dewan-dewan rakyat yang mewakili rakyat dipilih secara langsung maupun tidak langsung oleh seluruh warga negara sesuai syarat yang telah ditentukan. Menurut Locke, memang rakyat menyerahkan kekuasaannya kepada negara, dengan demikian negara memiliki kekuasaan yang besar.⁴³ Kekuasaan yang besar tetap harus ada batasannya,

⁴³ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 188.

batasan tersebut adalah hak alamiah dari manusia yang telah melekat padanya ketika manusia itu lahir. Hak tersebut telah ada sebelum sebuah negara terbentuk, oleh karena itu negara tidak dapat mengurangi atau mengambil hak alamiah tersebut. Hak-hak tersebut meliputi hak untuk hidup, kemerdekaan dan milik pribadi.

Dalam tangan Rousseau kedaulatan rakyat ini menjadi kedaulatan yang mutlak berdasarkan *volonte generale* dari rakyat itu. ajaran kedaulatan rakyat adalah ajaran yang memberi kekuasaan tertinggi kepada rakyat atau juga disebut pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.⁴⁴

J.J Rousseau juga mengemukakan bahwa pemberian kekuasaan kepada pemerintah di dalam paham demokrasi ini adalah melalui “perjanjian masyarakat” (*social contract*) yang berkonsekuensi bahwa jika dalam menjalankan tugasnya pemerintah itu bertindak secara bertentangan dengan kepentingan rakyat, maka pemerintah itu dapat dina’zulkan (dijatuhkan) oleh rakyatnya.⁴⁵ Definisi tersebut merupakan suatu arti dari asas demokrasi atau sistem suatu negara yang disebut demokrasi.

Negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.⁴⁶

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 189.

⁴⁵ Moh. Mahfud MD., *Dasar ...*, *Op.Cit.*, hlm. 67.

⁴⁶ Moh. Mahfud MD., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 19.

Demokrasi sendiri mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakan ajaran tersebut, sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan hidupnya sendiri dijamin oleh negara. Rakyat dalam hal ini memiliki kedudukan yang sangat tinggi dan penting dalam menjalankan negara yang berdemokrasi. Demokrasi juga dapat diartikan sebagai suatu sistem bermasyarakat dan bernegara serta pemerintahan memberikan penekanan pada keberadaan kekuasaan yang ada di tangan rakyat baik dalam penyelenggaraan negara maupun pemerintahannya.

Kekuasaan pemerintah berada di tangan rakyat mengandung arti tiga hal : *pertama*, pemerintah dari rakyat (*government of the people*); *kedua*, pemerintahan oleh rakyat (*government by people*); *ketiga*, pemerintahan untuk rakyat (*government for people*). Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.

Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan negara yang diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti seluas-luasnya. Hakikat suatu pemerintahan yang demokratis bila ketiga hal di atas dapat dijalankan dan ditegakkan dalam tata pemerintahan.⁴⁷

Demokrasi memiliki dasar nilai dan asas yang telah diwariskan sejak masa lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan

⁴⁷ Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia Masyarakat Madani*, Edisi Revisi, Prenada Media, Jakarta Timur, 2003, hlm. 111.

gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya. Demokrasi di dalam bahasa Yunani di bagi menjadi dua yaitu *demos* yang artinya rakyat dan *kratos* yang berarti kekuasaan/berkuasa.

Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota Yunani Kuno abad ke-6 sampai abad ke-3 SM merupakan demokrasi langsung yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara kota).⁴⁸

Gagasan demokrasi Yunani bisa dikatakan lenyap dari muka Dunia Barat ketika bangsa Romawi dikalahkan oleh suku bangsa Eropa Barat dan Benua Eropa memasuki abad Pertengahan (600-1400). Masyarakat abad pertengahan ini dicirikan oleh struktur sosial yang feodal; kehidupan sosial dan spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama, sedangkan kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan diantara para bangsawan.⁴⁹

Munculnya kembali prinsip demokrasi di Eropa Barat sangat di dorong oleh terjadinya perubahan sosial dan cultural yang berintikan pada pendekatan pada kemerdekaan akal dari berbagai pembatasan. Dua kejadian besar yakni “Renaissance” dan “Reformasi” telah memadai perubahan besar tersebut.

⁴⁸ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 10.

⁴⁹ Moh. Mahfud MD., *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Op. Cit, hlm. 21.

Renaissance adalah ajaran yang menghidupkan kembali minat pada sastra dan budaya Yunani Kuno, yang berupa gelombang-gelombang kebudayaan dan pemikiran yang dimulai di Italia pada abad ke-empatbelas dan mencapai puncaknya pada abad ke-limabelas dan enambelas⁵⁰.

Demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan kiranya tidak dapat dibantah. Khasanah pemikiran dan preformasi politik di berbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini: demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya. Sebuah laporan UNESCO pada awal 1950-an menyebutkan bahwa tidak ada satu pun tanggapan yang menolak “demokrasi” sebagai landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern.

Ada dua aliran fikiran yang dinamakan demokrasi yaitu demokrasi konstitusional dan demokrasi tetapi pada dasarnya komunisme. Perbedaan fundamental diantara keduanya itu ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintah yang terbatas kekuasaannya, suatu negara hukum (*rechtsstaat*), yang tunduk pada *rule of law*. sebaliknya demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machtsstaat*), dan yang bersifat totaliter.⁵¹

Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokrasi adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.

⁵⁰ Moh. Mahfud MD., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 21-22.

⁵¹ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 12.

Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil, yaitu dengan cara menyerahkannya kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam satu tangan atau satu badan. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini terkenal dengan *Rechtsstaat* (Negara Hukum) dan *Rule of Law*.⁵²

Dalam pandangan kelompok aliran demokrasi yang mendasarkan dirinya atas paham komunis selalu bersikap *ambivalent* terhadap negara. Negara dianggapnya sebagai suatu alat pemaksa yang akhirnya akan melenyap sendiri dengan munculnya masyarakat komunis.

Sebuah negara yang bersistemkan negara demokrasi paling tidak harus memiliki indikator-indikator, antara lainnya.⁵³

1. Negara Hukum, dimana harus ada sebuah aturan hukum yang membatasi agar tidak ada penguasa yang bersikap sewenang-wenang;
2. Masyarakat madani, masyarakat yang dicirikan sebagai masyarakatan yang terbuka, bebas dari pengaruh tekanan negara dan kekuasaan, kritis dan berpartisipasi aktif serta bagian integral dari penegakkan sistem demokrasi;
3. Infrastruktur politik, yang di dalamnya terdiri dari partai politik, kelompok gerakan dan kelompok penekan; dan
4. Pers yang bebas dan bertanggung jawab, pers merupakan suatu pilar keempat dalam penegakan demokrasi pada sebuah negara setelah legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Asas atau sistem demokrasi didasari pada nilai-nilai yang ada. Menurut B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni:⁵⁴

⁵² *Ibid*, hlm. 12-13.

⁵³ Dian Kus Pratiwi, "Ilmu Negara", materi disampaikan dalam perkuliahan, FH UII, Yogyakarta, 13 Desember 2016.

⁵⁴ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 218.

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*).
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*).
3. Menyelenggarakan pergantian pemimpin secara teratur (*orderly succession of rules*).
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*).
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku.
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Selain menurut B. Mayo, ada juga pendapat dari Nurcholis Madjid yang memiliki pandangan hidup demokrasi harus didasari dari tujuh norma, yaitu:⁵⁵

1. Kesadaran atas pluralisme;
2. Musyawarah;
3. Permutakatan yang jujur dan sehat;
4. Kerjasama;
5. Pemenuhan segi-segi ekonomi;
6. Pertimbangan moral; dan
7. Sistem pendidikan yang menunjang.

Nilai-nilai yang telah tertuang tidak saja untuk diketahui, tetapi nilai-nilai yang ada harus dijalankan agar dalam pelaksanaan pemerintahan negara tidak melenceng pada norma-norma maupun nilai-nilai yang telah ditetapkan. Dalam pelaksanaan negara perlu suatu alat aupun sarana di dalamnya. Untuk menjalankan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut:⁵⁶

⁵⁵ Tim ICCE UIN Jakarta, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta, 2003, hlm. 113-115 dalam Erwin Muhammad, *Pendidikan Kewarganegaraan Republik Indonesia*, PT Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 130.

⁵⁶ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 14.

1. Pemerintahan yang bertanggung jawab.
2. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi.
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik.
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat.
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Hampir semua teoritis bahkan sejak zaman klasik selalu menekankan bahwa sesungguhnya yang berkuasa dalam demokrasi itu adalah rakyat atau *demos, populous*. Oleh karena itu, selalu ditekankan peranan *demos* yang senyatanya dalam proses politik yang berjalan, setidaknya dalam dua tahap utama: pertama, agenda *setting*, yaitu tahap untuk memilih masalah apa yang hendak dibahas dan diputuskan; kedua, *deciding the outcome*, yaitu tahap pengambilan keputusan.⁵⁷

Dari indikator-indikator yang telah dijelaskan di atas terlihat saling melengkapi, yang pada hakikatnya merupakan suatu hak maupun kewajiban dasar sebagai prinsip umum, yang mutlak harus diikuti oleh setiap negara yang menganut sistem demokrasi.

Dalam praktiknya penyelenggaraan asas atau sistem demokrasi dapat dibedakan menjadi tiga macam yakni:⁵⁸

1. Demokrasi langsung yaitu suatu sistem politik yang memberikan hak kepada rakyat secara langsung (tanpa melalui wakil-wakilnya). Dapat dikatakan suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk pengambilan keputusan politik dijalankan langsung oleh seluruh badan warga negara, tetapi dalam tipe demokrasi langsung ini biasanya hanya dapat

⁵⁷ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 219.

⁵⁸ Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 30.

dikatakan berhasil saat menyelesaikan pemmasalahan dalam lingkungan entitas kecil. Demokrasi secara langsung dilakukan melalui pemilihan umum, pemilihan presiden, dan pelaksanaan referendum untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap rencana perubahan atas pasal-pasal tertentu dalam peraturan. Kedaulatan rakyat disalurkan setiap waktu melalui pelaksanaan hak atas kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, hak atas kebebasan berorganisasi dan berserikat serta hak-hak asasi lainnya yang dijamin dalam peraturan yang telah dibuat;

2. Demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung. Demokrasi perwakilan adalah suatu sistem politik yang memberikan hak kepada rakyat melalui wakil-wakilnya yang menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat;
3. Demokrasi perwakilan dengan sistem referendum, yakni gabungan antara demokrasi langsung dengan demokrasi perwakilan. Maksudnya rakyat memilih wakil rakyat yang duduk dalam Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi dewan itu dikontrol oleh pengaruh rakyat dengan sistem referendum dan inisiatif rakyat.

Ada dua elemen yang paling esensial dari demokrasi perwakilan yaitu dipisahkannya antara pemerintah dan warga masyarakat secara periodik diselenggarakan pemilihan umum sebagai media rakyat untuk mengontrol pemerintah. Jadi, mempercayakan sepenuhnya pengambilan keputusan di tingkat parlemen dan pemerintah melalui sistem pemilihan umum. Prinsip kedaulatan rakyat yang bersifat langsung hendaklah dilakukan melalui saluran-saluran yang sah sesuai dengan prinsip demokrasi perwakilan. Sudah seharusnya lembaga perwakilan rakyat dan lembaga perwakilan daerah diberdayakan fungsinya dan pelembagaannya, sehingga dapat memperkuat sistem demokrasi yang berdasar atas hukum (demokrasi konstitusional) dan prinsip negara hukum yang demokratis ini.

Negara yang menjalankan pemerintahan dengan kekuasaan tertinggi di tangan rakyat (demokrasi), berkaitan erat dengan sistem pengambilan keputusan. Demokrasi mengandung unsur-unsur mayoritas, suara rakyat, pemilihan bebas dan bertanggung jawab.

Suara rakyat digunakan sebagai salah satu aspirasi dari masyarakat untuk bagaimana negara maupun rakyat tersebut hidup sejahtera. Suara rakyat juga digunakan sebagai salah satu alat atau sarana dalam pengambilan keputusan saat dilakukannya pemilihan bebas. Pemilihan bebas tersebut digunakan sebagai wadah partai politik, di dalamnya diisi oleh perwakilan dari masyarakat yang telah mendapatkan kepercayaan, untuk maju mewakili suara-suara rakyat yang akan duduk di lembaga-lembaga pusat maupun daerah.

Rakyat yang ada di lembaga-lembaga tersebut sebagai perwakilan masyarakat untuk menjalankan pemerintahan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, agar masyarakat dapat hidup sejahtera dengan negara yang demokratis.

Negara yang berbasis pada demokrasi, memiliki suatu pembagian tugas, fungsi dan wewenang dari masing-masing lembaga. Negara demokrasi juga memiliki prinsip musyawarah mufakat yang berlaku bagi seluruh lembaga eksekutif, legislatif serta yudikatif baik yang berada di tingkat pusat maupun daerah dan lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya.

Demokrasi tidak boleh hanya dijadikan hiasan bibir dan bahan retorika belaka. Demokrasi juga bukan hanya menyangkut pelembagaan gagasan-gagasan luhur tentang kehidupan bernegara yang ideal, melainkan juga merupakan persoalan tradisi dan budaya politik.

Pada kesimpulannya, pendefinisian suatu asas atau sistem demokrasi diletakkan pada dasar sebuah pemerintahan bukan dari aritokrat, kaum monarki, birokrat, para ahli maupun para pemimpin agama, melainkan diletakkan di tangan rakyat yang dijalankan oleh rakyat dan akan bermanfaat untuk rakyat itu sendiri.

2. Demokrasi Filipina

Filipina merupakan negara Republik demokrasi yang berbentuk kesatuan, yang terdiri dari 76 provinsi. Filipina merupakan negara koloni barat yang mendapatkannya kebebasannya kembali pada tanggal 4 Juli 1946, setelah dijajah Spanyol selama 3 abad dan dimiliki oleh Amerika Serikat selama 50 tahun, dan negara ini dilatih dalam pemerintahan sendiri oleh Amerika Serikat.

Demokrasi di Filipina tumbang pada tahun 1971, ketika hukum darurat militer dicanangkan oleh Presiden Ferdinand Marcos, yang tidak mau menerima pembatasan kekuasaan selama dua kali masa jabatan. Lima belas tahun setelah pemberontakan damai pada tahun 1986 menggulingkan Presiden Ferdinand Marcos, kembali Filipina memasuki masa demokrasi yang kedua kalinya.⁵⁹

Dalam negara Filipina, negara ini menerapkan sistem demokrasi yang konstitusional ditandai oleh beberapa hal, yaitu kekuasaan pemerintah terbatas, negara hukum (*rechtsstaat*) yang tunduk pada *rule of law*, dan tidak dapat bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.

⁵⁹ *Negara dan Bangsa* dikutip dari King Faisal Sulaiman, *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, Op. Cit., hlm. 77.

3. Demokrasi Indonesia

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 telah menjadi sebuah penutup bagi kehidupan demokrasi liberal yang bersistem demokrasi parlementer. Sejak dikeluarkannya dekrit tersebut, kehidupan Indonesia di bawah demokrasi terpimpin.

Demokrasi terpimpin akan mengolah proses pengambilan keputusan melalui musyawarah mufakat dan berdasarkan semangat gotong royong. Implikasi sistem ini dijabarkan dalam amanat Presiden tanggal 17 Agustus 1945 yang diberi nama Manifesto Politik (Manipol) yang rinciannya secara sistematis dikenal dengan akronimi USDEK.

Selama kurun waktu 1959-1965 Presiden Soekarno dengan sistem demokrasi terpimpinnya menjelma menjadi seorang pemimpin yang otoriter. Partai-partai yang pernah marak pada era demokrasi liberal secara praktis menjadi lemah dan tak berdaya, kecuali PKI yang dapat memperluas pengaruhnya dengan berlindung di bawah kekuasaan Soekarno, sementara angkata darat dapat memperluas peran dan kekuasaan politiknya.

Pada akhirnya gagasan demokrasi terpimpin Soekarno mendapat dukungan dari lembaga-lembaga negara yang telah diatur oleh kekuasaan Soekarno. Pada tahun 1965 MPRS mengeluarkan Ketetapan No. VIII/MPRS/1965, yang berisi pedoman pelaksanaan demokrasi terpimpin. Ketetapan ini memuat isi yang menekankan proses pengambilan keputusan yang harus dilakukan dengan musyawarah mufakat, tetapi jika musyawarah mufakat tidak dapat dicapai, maka keputusannya diserahkan pada pimpinan. Mekanisme yang demikian tentu saja akan memberikan peluang pada Soekarno untuk

menguasai setiap musyawarah harus selalu mufakat bulat. Akhirnya pimpinanlah yang akan menentukan segalanya.⁶⁰

Demokrasi Indonesia merupakan suatu bentuk demokrasi yang utuh bagi Indonesia, yaitu demokrasi di bidang politik dan ekonomi yang tidak mengandung paham individualisme. Demokrasi yang utuh bagi Indonesia diartikan pula oleh Bung Hatta sebagai demokrasi yang disesuaikan dengan tradisi masyarakat asli Indonesia yakni demokrasi yang menjunjung nilai kebersamaan.⁶¹

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan (demokrasi). Sebab pada akhirnya, hukum yang akan mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.⁶²

Negara Indonesia merupakan suatu negara yang berbasis pada sistem demokrasi, dimana telah disebutkan di dalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang". Sesuai dengan definisi dari demokrasi kedaulatan sebuah negara berada di tangan rakyat dan dijalankan oleh rakyat untuk mensejahterahkan rakyatnya.

Demokrasi di negara Indonesia bisa disebut sebagai demokrasi perwakilan, dimana rakyat yang duduk di lembaga-lembaga pusat maupun daerah hanya perwakilan dari sebagian rakyat yang hidup di negara tersebut.

⁶⁰ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Ctk. Keenam, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 143.

⁶¹ Harjono "Konstitusi sebagai Rumah Bangsa", dari kutipan Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, GAMA Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 136.

⁶² Ni'matul Huda, *Hukum Tata..., Op. Cit.*, hlm. 267-268.

Demokrasi langsung juga berlangsung di negara Indonesia, seperti pelaksanaan pemilihan umum dilakukan secara langsung, transparan dan tidak diwakilkan, maksudnya setiap rakyat turut ikut langsung dalam pemilihan anggota-anggota yang akan mengisi jabatan di lembaga pusat maupun daerah sebagai perwakilan dari masyarakat tersebut.

Demokrasi secara langsung maksudnya, kedaulatan rakyat diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai pemegang kewenangan legislatif, Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, dan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman.

Penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (*direct democracy*) dilakukan melalui pemilihan umum, pelaksanaan hak atas kebebasan berpendapat serta hak asasi lainnya yang telah dijamin di dalam Undang-undang Dasar. Sudah seharusnya lembaga perwakilan rakyat dan lembaga perwakilan daerah diberdayakan fungsi dan pelembagaannya, sehingga dapat memperkuat sistem demokrasi yang berdasar atas hukum (demokrasi konstitusional) dan prinsip negara hukum yang demokratis.

Semua ciri kehidupan masyarakat asli Indonesia tersebut, dijadikan sendi untuk mengembangkan tatanan demokrasi dalam Indonesia merdeka.⁶³

⁶³ Janedri M Gaffar, *Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi*, dikutip dari Adlina Adelia, "Sistem Rekrutmen Calon Kepala Daerah oleh Partai Politik Menurut Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilu Kepala Daerah", *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2016, hlm. 31.

Tabel. Demokrasi di Indonesia

PERKEMBANGAN DEMOKRASI DI INDONESIA	
→	<p>Demokrasi Masa Revolusi (1945-1950) → Demokrasi Pluralistik Liberal</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kebersamaan di bidang politik, sosial dan ekonomi
→	<p>Demokrasi Masa Orde Lama (1950-1959) → Demokrasi Parlementer</p> <ul style="list-style-type: none"> - Didominasi partai politik dan DPR - Kabinet-kabinet terbentuk tidak dapat bertahan lama - Koalisi sangat gampang pecah - Destabilisasi politik nasional - Tentara tidak memperoleh tempat dalam kontelasi politik
→	<p>Demokrasi Masa Orde Lama (1959-1968) → Demokrasi Terpimpin</p> <ul style="list-style-type: none"> - Didominasi Presiden - Berkembangnya pengaruh komunis - Pembentukan kepemimpinan yang inkonstitusional - Meluasnya peranan ABRI sebagai unsure sospol - Pers yang dianggap menyimpang dari “rel revolusi” ditutup
→	<p>Demokrasi Masa Orde Baru (1968-1998)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dominannya peranan ABRI - Dominannya peranan Golongan Karya - Birokratisasi dan sentralistik dalam pengambilan keputusan - Pengeburan peran dan fungsi partai-partai politik - Campur tangan negara dalam urusan partai-partai politik - Pers yang dianggap tidak sesuai dengan pemerintah “dibredel”
→	<p>Demokrasi Masa Reformasi (1998-sekarang)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reposisi TNI dalam kaitan dengan keberadaannya - Diamandemennya pasal-pasal yang dipandang kurang demokratis dalam UUD 1945 - Adanya kebebasan pers - Dijalankannya otonomi daerah

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”.⁶⁴ 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

⁶⁴ 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.⁶⁵

- 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

⁶⁵ 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;⁶⁶
- 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

⁶⁶ 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.⁶⁷

⁶⁷ 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.⁶⁸

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.

⁶⁸ 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:⁶⁹

- 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:⁷⁰

- 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 disahkan perundang-undangan yang cacat atau ceroboh; dan
- d. Pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ *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.⁷¹

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

⁷¹ *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:⁷²

- 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.⁷³ Secara khusus, bikameralisme telah digunakan

⁷² King Faisal Sulaiman, *Op. Cit.*, hlm. 44.

⁷³ 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.⁷⁴

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*.

⁷⁴ 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.⁷⁵ 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.

⁷⁵ 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.⁷⁶ 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:⁷⁷

- 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

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

⁷⁷ *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:⁷⁸

- 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

⁷⁸ 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.⁷⁹

⁷⁹ 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.⁸⁰

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

⁸⁰ 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.⁸¹

⁸¹ 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.⁸² Sementara itu, menurut teori Andrew S. Ellis dikategorikan sebagai bikameral kuat karena selain mempunyai hak usul terhadap RUU, juga mempunyai hak veto terhadap RUU.⁸³

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.⁸⁴

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

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *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.⁸⁵

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.⁸⁶ 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.

⁸⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar ..., Op. Cit.*, hlm. 300-302.

⁸⁶ 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*).⁸⁷

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

⁸⁷ *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:⁸⁸

- 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

⁸⁸ *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 pelebagaan 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 pelebagaannya 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.⁸⁹

⁸⁹ 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:⁹⁰

- 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.

⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 108.

BAB IV

PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA

A. Deskripsi Data Filipina dan Indonesia

1. Data Filipina

Filipina merupakan negara republik demokrasi yang berbentuk kesatuan, yang terdiri dari 76 provinsi. Sistem pemerintahan Filipina adalah presidensiil. Filipina merupakan negara colonial barat yang mendapat kebebasannya kembali pada tanggal 4 Juli 1946, setelah dijajah Spanyol selama 3 abad dan dimiliki oleh Amerika Serikat selama 50 tahun, dan negara ini dilatih dalam pemerintahan sendiri oleh Amerika Serikat.⁹¹

Pemerintahan Filipina di bawah konstitusi 1987, presiden adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan yang dipilih untuk jangka waktu 6 tahun. Presiden dibantu oleh kabinet menteri. Legislatif terdiri atas senat dan dewan perwakilan. Pengadilan tertinggi, yang terdiri atas Ketua Mahkamah Agung dan 14 hakim asosiasi, ditunjuk oleh Presiden berdasarkan rekomendasi dari Dewan Yudisial. Pemerintah lokal 81 provinsi, 118 kota carter, dan lebih dari 1.500 kotamadya- memiliki pejabat lokal yang dipilih rakyat tetapi tunduk pada kontrol pemerintah pusat. Beberapa provinsi selatan dengan populasi Islam besar ditetapkan sebagai provinsi atau daerah otonom dan diberikan hak-hak istimewa.⁹²

⁹¹ King Faisal Sulaiman, *Op. Cit.*, hlm. 76.

⁹² <http://www.kembangpete.com/2014/10/14/profil-lengkap-negara-filipina/> diakses pada tanggal 14 Januari 2017

Demokrasi di Filipina tumbang pada tahun 1971, ketika hukum darurat militer dicanangkan oleh Presiden Ferdinand Marcos, yang tidak mau menerima perbatasan kekuasaan selama dua kali masa jabatan. Lima belas tahun setelah pemberontakan damai pada tahun 1986 menggulingkan Presiden Ferdinand Marcos, kembali Filipina memasuki masa demokrasi yang kedua kalinya.⁹³

Negara Filipina memiliki legislatif bikameral yang disebut dengan Kongres Filipina. Majelis tinggi atau senat memiliki 24 anggota yang secara langsung dipilih untuk mengabdikan dengan masa waktu untuk dua masa berturut-turut. Majelis rendah atau dewan perwakilan (DPR) memiliki maksimal 260 anggota dengan masa jabatan selama tiga tahun. 208 wakil dipilih langsung dan 52 orang dipilih tidak langsung dari daftar nominasi kelompok minoritas masyarakat adat. Anggota DPR dibatasi masa baktinya untuk tiga kali berturut-turut. Dua pertiga suara kongres diperlukan untuk menolak hak veto undang-undang yang diusulkan Presiden.

Dari 1907-1916, Komisi Filipina yang dipimpin oleh Gubernur Jenderal AS menjabat sebagai majelis tinggi dari parlemen kolonial 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 dari dua kamar.

⁹³ *Ibid.*, hlm. 77.

Senat berfungsi sebagai majelis tinggi, sementara Dewan Perwakilan sebagai majelis rendahnya.

Komisioner Presiden Filipina Manuel L. Quezon mendorong Ketuaanya, Sergio Osmeña untuk mencalonkan diri sebagai pemimpin Senat, tetapi Osmeña lebih suka memimpin majelis rendah. Quezon kemudian mencalonkan diri untuk Senat dan menjadi Presiden Senat selama 19 tahun berikutnya (1916-1935). Untuk Ketua Senat yang menjabat hingga tahun 2017 sekarang ini ialah Juan Ponce Enrile.⁹⁴

2. Data Indonesia

Negara Indonesia memiliki pulau-pulau yang memiliki sumber daya alam yang melimpah, walaupun terbagi atas pulau-pulau tetap negara Indonesia sebagai negara kesatuan, sebagaimana telah disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang mengatakan negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik. Negara Indonesia juga merupakan negara hukum, hukum yang mengatur rakyat maupun negaranya. Negara ini menganut sistem presidensial. Kepala negara Indonesia dipegang oleh seorang Presiden.

Indonesia bersistemkan demokratis, kekuasaannya berdasarkan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Sistem demokrasi ini melahirkan sebuah lembaga perwakilan, lembaga perwakilan diisi oleh wakil dari rakyat-rakyatnya. Lembaga perwakilan terbentuk juga untuk membatasi kekuasaan yang dilakukan oleh penguasa agar tidak bertindak sewenang-wenang.

⁹⁴ <http://dunia.news.viva.co.id/news/read/280430-senat-filipina-adili-ketua-mahkamah-agung> diakses tanggal 1 Februari 2017.

Sistem lembaga perwakilan ini juga dipilih oleh rakyat langsung melalui pemilu. Pemilunya dilaksanakan dalam sistem kepartaian yang multipartai. Lembaga perwakilan di Indonesia ingin mewujudkan sistem lembaga perwakilan yang bikameral, tapi nyatanya dewasa ini lembaga perwakilan di Indonesia bukanlah bikameral tetapi trikameral.

Hal ini dilihat dari beberapa kali adanya perubahan terhadap Undang-undang Dasar 1945 yang mengatur tugas, fungsi dan wewenang dari lembaga perwakilan. Pertama, Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum adanya perubahan UUD 1945 MPR sebagai lembaga tertinggi negara, perlahan-lahan tugasnya dipersempit melihat adanya perubahan yang terjadi dalam UUD 1945. Dengan diadakan sistem pemilihan Presiden secara langsung, tugas lembaga ini untuk memilih Presiden menjadi hilang. Sebelum adanya perubahan UUD 1945 juga MPR terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Utusan Daerah dan Utusan Golongan, sedangkan setelah adanya perubahan UUD 1945 yang terjadi anggota MPR terdiri dari DPR dan DPD.⁹⁵

Kedua, Dewan Perwakilan Rakyat dalam sistem parlemen yang berlaku di berbagai negara yang menganut sistem bikameral, DPR atau sering disebut *House of Representative*, atau disebut pula manjelis rendah atau kamar pertama, biasanya semua anggota dipilih dalam pemilihan umum. Biasanya masa jabatannya sudah ditentukan, tetapi sewaktu-waktu dapat dibubarkan atas anjuran perdana menteri. Setelah terjadinya amandemen terhadap UUD 1945 DPR dapat memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden melalui Mahkamah Konstitusi dengan melihat

⁹⁵ Reni Dwi Purnomowati, *Op. Cit.*, hlm. 162-163.

apakah seorang Presiden atau Wakil Presiden tersebut telah melakukan pelanggaran hukum.⁹⁶

Ketiga, Dewan Perwakilan Daerah sebelumnya di dalam UUD 1945 belum ada mengatur tentang DPD termasuk apa yang menjadi tugas, fungsi, dan wewenangnya. Setelah adanya amandemen dalam UUD 1945 DPD telah dibentuk dan diatur di dalamnya baik mengenai tugas, fungsi maupun wewenangnya. Keberadaan DPD sebagai salah satu lembaga perwakilan yang baru ini sebagai wujud dari keinginan negara Indonesia dalam membentuk sistem lembaga perwakilan yang bikameral.

B. Kedudukan Lembaga Perwakilan Dalam Sistem Ketatanegaraan

Sebuah negara demokrasi yang memiliki sistem pemerintahan berasal dari rakyat untuk rakyat dan oleh rakyat serta selalu mengikutsertakan rakyat dalam pemerintahan negara. Oleh karena itu maka rakyat yang menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.⁹⁷

Kedudukan lembaga perwakilan dimulai dari perkembangan masyarakat yang semakin maju. Pengelompokan masyarakat makin besar, dengan demikian diperlukan sebuah organisasi masyarakat untuk melindungi dan mengatur. Pada saat ini tidak mungkin semua rakyat berkumpul untuk menentukan keinginannya setiap saat. *Direct democracy* yang digunakan sebagai bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara

⁹⁶ *Ibid*, hlm.201.

⁹⁷ Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi, Sepihan Pikiran Hukum*, dalam kutipan Rizal Umami dkk., *Gagasan Negara Hukum yang Demokratis*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2016, hlm. 77.

langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur-prosedur mayoritas, karena faktor populasi yang tidak memungkinkan dilakukan pada satu tempat dan pada suatu saat, sehingga harus dicari pemecahan masalahannya maka muncullah sebagai demokrasi perwakilan rakyat atau yang sering lebih disebut sebagai demokrasi representatif yang hampir dilakukan disetiap negara modern pada saat ini.⁹⁸

Demokrasi langsung menurut Franz Magnis Suseno, tidak hanya tidak dapat direalisasikan, melainkan juga secara etis tidak perlu, yang harus dituntut adalah bahwa pemerintahan negara tetap berada di bawah kontrol efektif warga negara.⁹⁹

Rakyat membuat undang-undang melalui para wakil yang mereka pilih, sedangkan dalam demokrasi perwakilan memang ada unsur elitarisme. Kontrol warga negara dilakukan melalui dua cara, yaitu secara langsung melalui pemilihan umum dan secara tidak langsung melalui keterbukaan.

Klarifikasi yang kedua tersebut menghendaki kedaulatan rakyat dilaksanakan dengan cara perwakilan, atau yang sering disebut dengan demokrasi tidak langsung. Wakil-wakil rakyat bertindak atas nama rakyat, baik itu dalam menetapkan tujuan negara (baik jangka panjang maupun jangka pendek), corak maupun sistem pemerintah dan ketatanegaraannya.

Rakyat sebagai perwakilan yang duduk dalam lembaga perwakilan merupakan sebuah kewujudan terhadap kedaulatan rakyat. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan maka kedudukan lembaga

⁹⁸ Ibnu Khaidun, *Mukaddimah*, dalam kutipan King Faisal Sulaiman, *Op. Cit.*, hlm. 16.

⁹⁹ Rizal Umami, *Op. Cit.*, hlm. 79.

perwakilan sangat penting. Kedaulatan yang berdasarkan pada rakyat serta lembaga perwakilan yang diisi oleh rakyat pula, maka sistem ketatanegaraan demokratis akan terlaksana dengan baik.

Kedaulatan merupakan suatu keharusan yang dimiliki oleh negara yang ingin independen atau merdeka dalam menjalankan kehendak rakyat yang dipimpinnya. Rakyatlah yang berdaulat, rakyat yang berdaulat itu memiliki suatu kehendak. Kehendak-kehendak rakyat tersebut ditampung oleh wakil-wakilnya yang berada dalam lembaga perwakilan.

Lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan memiliki fungsi salah satunya sebagai fungsi perwakilan, 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 pelembagaan fungsi representasi itu, dikenal pula adanya tiga sistem perwakilan yang dipraktikkan di berbagai negara demokrasi. Ketiga fungsi itu adalah:¹⁰⁰

- 1) Sistem perwakilan politik
Sistem ini menghasilkan wakil-wakil politik, misalnya seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang berasal dari partai politik
- 2) Sistem perwakilan territorial
Sistem ini menghasilkan wakil-wakil daerah, misalnya seperti Dewan Perwakilan Daerah (DPD) atau Senat yang merupakan wakil-wakil berasal dari tiap-tiap daerah provinsi.
- 3) Sistem perwakilan fungsional
Sistem ini menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional.

¹⁰⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu ... Jilid II, Op. Cit.*, hlm. 40.

Dianutnya ketiga sistem tersebut, menentukan bentuk dan struktur pelebagaan sistem perwakilan itu di setiap negara menjadi eksistensi dalam sistem ketatanegaraan karena lembaga perwakilan sebuah upaya dalam mewujudkan negara hukum demokratis. Selain fungsi perwakilan ada juga fungsi anggaran, legislasi, maupun pengawasan, maka memang benar bahwa lembaga perwakilan mendapatkan kedudukan yang penting dalam sistem ketatanegaraan. Fungsi anggaran yang berguna untuk menganggarkan apa saja yang dibutuhkan rakyatnya dari tahun ketahun, serta ada fungsi pengawasan bermanfaat untuk senantiasa mengawasi pemerintahan agar menjalankan segalanya sesuai tugas fungsi dari masing-masing kewenangannya.

Adanya fungsi tersebut membuat kedudukan lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan menjadi terarah dan tersusun dalam menduduki lembaga perwakilan tersebut.

Di negara Indonesia sendiri lembaga perwakilan tersebut ada yang berkedudukan di pusat maupun di daerah, yang terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam pembagian atau pemisahan kekuasaan yang terbagi dalam legislatif ada Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, kekuasaan eksekutif ada Presiden dan Wakil Presiden, dan kekuasaan yudikatif ada Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, serta Bidang Pengawas Keuangan.

Dalam negara Filipina lembaga perwakilan berdasarkan konstitusi 1987 nya yaitu kekuasaan legislatif harus dipegang oleh Senat dan DPR, kekuasaan eksekutif dipegang oleh Presiden, dan kekuasaan kehakiman dipegang oleh Mahkamah Agung.

Lembaga perwakilan dibentuk sebagai salah satu jembatan untuk mensejahterakan rakyat-rakyatnya melalui pelaksanaan sistem ketatanegaraan. Hal tersebut terjadi karena saat ini memang sangat di perlukan suatu lembaga untuk menampung apa yang menjadi keputusan-keputusan maupun keinginan-keinginan dari masyarakat yang ada di negara untuk terwujudnya sistem ketatanegaraan yang demokratis dan berdasarkan kedaulatan rakyat.

Adanya lembaga perwakilan juga sebagai salah satu indikator penting dalam sistem ketatanegaraan. Karena dibentuknya lembaga perwakilan untuk membentuk sistem ketatanegaraan yang *checks and balances*. Adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan tersebut diwujudkan melalui terbentuknya lembaga perwakilan tersebut, dimana dalam lembaga tersebut telah dijelaskan apa saja yang menjadi tugas, fungsi maupun wewenangnya dalam kedudukannya di sistem ketatanegaraan tersebut. Kedudukan lembaga perwakilan kiranya memiliki kedudukan yang sangat tinggi dalam menjalankan sistem ketatanegaraan yang bai, mengingat bahwa lembaga perwakilan sebagai tempat untuk melangsungkan pemisahan atau pembagian kekuasaan tersebut dan diwakili oleh masyarakat yang berada dalam suatu negara tersebut.

C. Tugas, Fungsi Dan Wewenang Lembaga Perwakilan Di Indonesia

Lembaga perwakilan memiliki tugas, fungsi dan wewenang sebagai mana yang telah dijelaskan melalui teori-teori sebelumnya, lembaga perwakilan tersebut di negara Indonesia ada tiga yaitu: Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Masing-masing dari lembaga perwakilan tersebut memiliki tugas, fungsi dan wewenangnya sebagai lembaga perwakilan yang akan dijelaskan lebih lanjut sebagai berikut:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga perwakilan yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan tertinggi. MPR melaksanakan wewenang dan tugasnya berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta peraturan perundang-undangan lainnya. MPR terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum.

Tugas dan wewenang MPR di dalam Undang-undang Dasar 1945 hasil perubahan diatur melalui Pasal 3, dan secara lebih rinci dituangkan dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 11 adalah sebagai berikut:¹⁰¹

¹⁰¹ Riri Nazriyah, *Op. Cit.*, hlm. 154-155.

- 1) Mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar
- 2) Melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum, dalam Sidang Paripurna MPR;
- 3) Memutuskan usulan DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasan dalam Sidang Paripurna MPR;
- 4) Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- 5) Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari;
- 6) Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan paket dalam pemilihan sebelumnya sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari;
- 7) Menetapkan Peraturan Tata Tertib dari Kode Etik MPR.

Ketetapan MPR RI No. II/MPR/2003 tentang Perubahan Kelima Atas Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1999 tentang Peraturan tata tertib MPR RI menyebutkan bahwa Pasal 3 Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1999 yang semula berbunyi : “Majelis mempunyai tugas:

- 1) Menetapkan Undang-undang Dasar;
- 2) Menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara (GBHN); dan
- 3) Memilih Presiden dan Wakil Presiden.”

Diubah menjadi selengkapnya berbunyi : “Majelis mempunyai tugas dan wewenang :

- 1) Mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945;
- 2) Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;

- 3) Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut ketentuan Pasal 7A dan 7B Undang-undang Dasar RI Tahun 1945;
- 4) Memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan dalam jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut ketentuan UUD RI 1945;
- 5) Mengubah dan menetapkan Peraturan Tata Tertib Majelis;
- 6) Memilih dan menetapkan pimpinan majelis; dan
- 7) Mendengar pidato Presiden tentang laporan pertanggungjawaban pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 dan putusan Majelis lainnya yang ditanggapi oleh masing-masing fraksi.

2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. DPR memiliki fungsi yang telah ditetapkan di dalam Pasal 4 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib yaitu: ¹⁰²

- 1) Fungsi Legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang;
- 2) Fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden; dan

¹⁰² <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/BALEG-19835d23e06dceec905d476c0a77427c1.pdf> diakses pada tanggal 13 Januari 2017

- 3) Fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.

Ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat dan juga untuk mendukung upaya Pemerintah dalam melaksanakan politik luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

DPR dalam menjalankan jabatannya berwenang, sebagai berikut:¹⁰³

- 1) Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- 2) Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
- 3) Membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
- 4) Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- 5) Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
- 6) Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- 7) Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
- 8) Memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;

¹⁰³ *Ibid.*

- 9) Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesty dan abolisi;
- 10) Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
- 11) Memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- 12) Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- 13) Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan
- 14) Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.

DPR memiliki tugas untuk menjalankan negara, tugas-tugas tersebut berguna agar tidak adanya kesewenangan dalam bertindak oleh DPR. Tugas-tugasnya, sebagai berikut :¹⁰⁴

- 1) Menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional;
- 2) Menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan Undang-undang;
- 3) Menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- 4) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah;
- 5) Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
- 6) Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
- 7) Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
- 8) Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam undang-undang.

¹⁰⁴ *Ibid.*

3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Dewan Perwakilan Daerah juga merupakan lembaga perwakilan yang berkedudukan sebagai lembaga negara. perubahan UUD 1945 melahirkan lembaga baru dalam struktur ketatanegaraan. DPD merupakan tempat untuk menampung aspirasi daerah.

DPD memiliki tiga fungsi yang sama dengan DPR, yaitu :

- 1) Fungsi legislasi;
- 2) Fungsi anggaran; dan
- 3) Fungsi pengawasan.

Tugas dan wewenang sebagai Dewan Perwakilan Daerah ialah :¹⁰⁵

- a. Menyusun Prolegnas mengenai rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah bersama DPR dan pemerintah;
- b. Mengajukan kepada DPR dan pemerintah rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada huruf a;
- c. Ikut membahas bersama DPR dan pemerintah rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud pada huruf a;
- d. Ikut membahas bersama DPR dan pemerintah rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud pada huruf a;
- e. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- f. Melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang sebagaimana dimaksud pada huruf a serta pelaksanaan undang-undang sebagaimana dimaksud pada huruf d;
- g. Menyampaikan hasil pengawasn atas pelaksanaan undang-undang sebagaimana dimaksud pada huruf f kepada DPR sebgai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;

¹⁰⁵ <http://www.dpd.go.id/upload/lampiran/xcdgry.pdf> diakses pada 13 Januari 2017.

- h. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan pembuatan pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN dan sebagai bahan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang APBN sesuai kewenangan DPD; dan
- i. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK.

Semua tugas, fungsi, dan wewenang dari lembaga perwakilan ini telah terjadi perubahan yang cukup banyak dalam penetapannya. Adanya perubahan dalam amandemen keempat UUD 1945 Majelis Permusyawaratan kini lembaga negara yang terdiri dari DPD dan DPR yang semuanya dipilih baik melalui partai politik maupun perorangan, hal tersebut menjadikan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi.

Fungsi MPR yang masih memiliki kewenangan dalam mengubah dan menetapkan UUD, tetapi kewenangannya saat ini hanya untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, tidak lagi memiliki wewenang untuk memilih mereka. Saat ini MPR hanyalah sebuah lembaga yang menjadi kepanjangan tangan untuk mengambil keputusan di luar kewenangan DPR dan DPD.

Dewan Perwakilan Rakyat saat ini terlihat begitu menguasai dalam lembaga perwakilan, kewenangannya banyak disalahgunakan saat ini. perwakilannya untuk rakyat banyak dijadikan sebagai alat atau sarana untuk kepentingan perseorangan maupun kelompok. Adanya perubahan amandemen keempat juga berdampak pada Dewan Perwakilan Daerah, dimana DPD hanya memiliki kewenangan terbatas, harusnya kedua lembaga perwakilan rakyat ini memiliki kewenangan yang sejajar. hal tersebut berguna agar dapat membangun sistem yang checks and balances.

Dewasa ini DPD yang memiliki tugas, fungsi maupun wewenang yang telah dijelaskan sebelumnya, tetap memiliki kendala dalam mewujudkan lembaga perwakilan yang bersistem bikameral sejajar dengan tugas, kedudukan, maupun wewenang dengan DPR. Kendala-kendala yang dihadapi oleh DPD ialah:¹⁰⁶

- 1) Kewenangan DPD RI di bidang legislasi jelas sangat terbatas karena DPD RI dapat ikut mengusulkan dan membahas Rancangan Undang-undang di bidang tertentu tetapi tidak ikut dalam pengambilan keputusan akhir;
- 2) Meskipun memperoleh fungsi, tugas dan kewenangan pengawasan, namun DPD RI hanya sebatas memberikan masukan kepada DPR RI sebagai bahan pertimbangan;
- 3) Tidak ada ketentuan yang mengatur hak DPD RI untuk meminta keterangan dari pejabat negara, pejabat pemerintah dan lainnya seperti yang diberikan kepada DPR RI dalam UU No. 22/2003 Pasal 30; dan
- 4) Tidak ada pengaturan mengenai hubungan dan kewenangan DPD RI dalam kaitannya dengan Pemerintah Daerah. padahal anggota DPD RI berkewajiban menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah.

Kendala-kendala yang terjadi jelas telah menjadi masalah dalam sistem lembaga perwakilan di Indonesia, karena nyatanya DPD dalam sistem bikameral yang baik harus memiliki kekuasaan maupun kewenangan yang setara dengan DPR.

Kewenangan maupun tugas dan fungsi dari DPD yang hanya sekedar untuk memberikan masukan, pertimbangan, usulan ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan hanya DPR, maka DPD nyatanya sebagai dewan pertimbangan saja bagi DPR. Hal tersebut jauh dari indikator sebagai lembaga perwakilan yang bersistemkan bikameral baik itu strong maupun soft.

¹⁰⁶ Kelompok DPD di MPR RI, Indra J. Piliang dan Bivitri Susanti, *Op. Cit.*, hlm. 43.

Menyadari terbatasnya kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang DPD dalam UUD 1945 hasil perubahan, maka tidak berlebihan bila ada kalangan masyarakat yang menyatakan, DPD tidak lebih dari semacam “staf ahli DPR” pendapat ini mungkin muncul karena dalam pelaksanaan sebagian besar kedudukan, fungsi, tugas dan wewenangnya, mau tidak mau DPD harus melakukannya “melalui” DPR.¹⁰⁷

Upaya yang dapat dilakukan agar DPD bisa sejajar dengan DPR yang menghasilkan sistem bikameral yang kuat ialah dengan mengamandemen UUD 1945. Hal tersebut telah lama direncanakan, namun masih belum terealisasi. Adapun usulan DPD yang disampaikan dalam Sidang MPR 2007:¹⁰⁸

- 1) DPD memegang kekuasaan membentuk undang-undang bersama DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- 2) DPD ikut membahas serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- 3) DPD melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; hubungan pusat dan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan ABPN, pajak pendidikan, dan agama, serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada DPR dan pemerintah untuk ditindak lanjuti; dan
- 4) Anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam UU.

Usulan tersebut agar DPD bisa sejajar dengan DPR, namun tetap tidak sampai mengganggu hak eksekutif nya dari DPR. Dalam upaya pengusulan agar dapat dilaksanakannya amandemen untuk memperkuat tugas, kedudukan maupun

¹⁰⁷ Riri Nazriyah, *Op. Cit.*, hlm. 139.

¹⁰⁸ *Ibid*, hlm. 140-141.

kewenangan serta fungsi dari DPD, maka perlu adanya hubungan yang harmonis antara DPD dan DPR. Hal tersebut agar dapat terwujudnya gagasan perubahan amandemen kelima UUD 1945.

Harapan tersebut bisa saja tidak terlaksana apabila DPR dan DPD sedang dalam masalah, misalnya adanya masalah bahwa DPR dalam menyusun prolegnas dilakukan sewenang-wenang tanpa melibatkan DPD, serta adanya beberapa rancangan undang-undang oleh DPD tidak dicantumkan dalam Program Legislasi Nasional yang itu sangat merugikan bagi DPD.

Untuk menciptakan lembaga perwakilan yang ada di Indonesia menjadi kuat, maka memang diperlukan adanya amandemen kelima dalam UUD 1945 serta tetap terjalinnya hubungan yang baik antara DPR dan DPD.

Upaya tersebut berguna agar lembaga perwakilan di Indonesia tidak berjalan timpang tindih, namun sejajar dengan apa yang menjadi hak untuk menjalankan tugas, fungsi maupun wewenangnya sebagai lembaga perwakilan yang mewakili masyarakat untuk menjadikan kehidupan sejahtera di negara Indonesia.

D. Tugas, fungsi dan wewenang lembaga perwakilan di Filipina

Di dalam lembaga perwakilan telah terjadi pembagian maupun pemisahan kekuasaan, hal tersebut terjadi agar lembaga perwakilan tidak bertindak sewenang-wenang. Pembagian maupun pemisahan kekuasaan tersebut sesuai dengan tugas, fungsi dan wewenang dari lembaga perwakilan.

Lembaga perwakilan di negara Filipina biasa disebut Kongres. Kongres di Filipina terdiri dari anggota Senat dan DPR. Untuk menjadi anggota Senat maupun DPR sebagai pengisi jabatan di lembaga perwakilan memiliki syarat, yaitu:¹⁰⁹

Senat	DPR
<ul style="list-style-type: none"> - Harus warga negara asli Filipina. - Masa jabatan sebagai Senator 6 tahun, tidak boleh menjabat lebih dari dua periode berturut-turut. - Untuk menjadi anggota senat harus berumur setidaknya 35 tahun pada hari pemilu, bisa membaca dan menulis. 	<ul style="list-style-type: none"> - Anggota DPR sendiri terdiri dari 250 anggota. - DPR menjabat untuk 3 tahun dan bisa sampai 3 periode berturut lebih dari itu tidak dapat menjabat lagi sebagai anggota DPR. - Untuk dapat menjadi anggota DPR harus berumur setidaknya 25 tahun. - Harus dipilih dari distrik legislatif dibagi di antara provinsi, kota, dan daerah Metropolitan Manila sesuai dengan jumlah penduduk masing-masing.

Dalam proses legislasi Senat Filipina mempunyai kedudukan yang sama dengan *House of Representative* (DPR). Ini dapat terlihat dalam konstitusi Filipina, yang terdapat dalam Article VI, Sec. 27 (1). Dalam pada itu, Senat mempunyai kedudukan yang sama dalam kongres dengan DPR seperti yang terdapat dalam Konstitusi Filipina Article VI, maka fungsi dan kekuasaannya sebagai kekuasaan legislatif dijalankan bersama-sama, akan tetapi setiap kamar mempunyai kekuasaan eksklusif dalam meratifikasi treaty. Untuk DPR memulai hal mengusulkan Rancangan Undang-undang (RUU) yang berkaitan dengan keuangan.

¹⁰⁹ <http://www.chanrobles.com/philsupremelaw2.html#.WHqEVZxhvIV> diakses pada 11 Januari 2017

Seorang anggota Senat ataupun DPR tidak boleh memiliki jabatan di Pemerintahan lain dan Perusahaan-perusahaan milik pemerintah. Tugas seorang Senat atau DPR dapat bertugas menjadi wakil presiden ketika terjadi kekosongan jabatan di dalam wakil presiden hal tersebut telah tercantum dalam Article VII konstitusi Filipina.¹¹⁰

Senat bertugas untuk mengangkat Presiden. Semua perampasan, pendapatan atau tarif tagihan, tagihan otorisasi peningkatan utang publik, tagihan dari aplikasi lokal, dan tagihan swasta, harus berasal secara eksklusif di DPR, tetapi Senat dapat mengusulkan atau setuju dengan amandemen.

Fungsi dari lembaga perwakilan di Filipina ialah fungsi legislatif.

Senat memiliki wewenang untuk menolak setiap rancangan yang diajukan oleh DPR dan mengajukan amandemen terhadap rancangan tersebut.

Senat juga mempunyai wewenang khusus, yaitu wewenang untuk memastikan pengangkatan pejabat tinggi dan duta besar, serta wewenang untuk mengesahkan perjanjian dengan cara dua pertiga suara. Senat mempunyai hak untuk mengadili dan menentukan bersalah tidaknya pejabat yang bersangkutan.

DPR memiliki kekuasaan eksklusif untuk mengusulkan undang-undang yang berkaitan dengan alokasi, penerimaan, tarif dan peningkatan hutang publik. DPR juga memiliki wewenang dalam meloloskan suatu Rancangan Undang-undang. Dewan memiliki hak tunggal untuk mengajukan tuduhan, yang dapat menyebabkan persidangan *impeachment* nantinya.

¹¹⁰ *Ibid*

Kongres sedini mungkin akan menyediakan sistem inisiatif dan referendum, dan pengecualian darinya. Setiap orang bisa langsung mengusulkan dan membuat undang-undang atau menyetujui atau bahkan menolak setiap tindakan hukum yang telah disahkan oleh Kongres atau badan legislatif lokal setelah pendaftaran permohonan itu ditandatangani.

Lembaga perwakilan yang ada di negara Filipina ini telah tepat dalam pembagian tugas, fungsi dan wewenang antar lembaganya. Tugas, fungsi, dan wewenang yang diberikan untuk Senat dan DPR telah memiliki kesejajaran, walaupun tetap dalam lembaga DPR memiliki hak eksklusifnya, kesejajaran tersebut menghasilkan sistem lembaga perwakilan yang *checks and balance*. Terwujudnya sistem *checks and balances* tersebut membentuk lembaga perwakilan yang bersistemkan bikameral strong.

Karena telah disebutkan alasan-alasan untuk menjadikan lembaga perwakilan yang bikameral kuat. Alasan-alasan tersebut yaitu: 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. Adanya alasan-alasan tersebut sebagai suatu indikator bahwa lembaga perwakilan di negara Filipina bersistemkan bikameral yang kuat dan pantas untuk dijadikan sebagai negara percontohan terhadap lembaga perwakilan yang ada di Filipina.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah melakukan penelitian dan menguraikan dua permasalahan dalam penelitian ini, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Kedudukan lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan sangat penting, karena hal tersebut merupakan salah satu instrumen untuk menjadikan negara yang demokratis, namun tetap dengan batasan hukumnya. Wujud dari masyarakat untuk wakil-wakilnya yang ada di dalam lembaga perwakilan ialah agar menjalankan aspirasi dari masyarakat sesuai dengan tugas, fungsi maupun kewenangannya, tanpa adanya penyelewengan jabatan maupun berkuasa secara sewenang-wenang. Oleh karena itu, lembaga perwakilan sangat penting sebagai wadah menampung aspirasi masyarakat dan dengan adanya lembaga perwakilan tersebut sebagai perwujudan dari point-point dalam mencapai negara hukum demokratis yang menginginkan adanya sebuah pemisahan atau pembagian kekuasaan.
2. Berdasarkan penjelasan-penjelasan yang telah diperoleh terkait tugas, fungsi dan wewenang dari lembaga perwakilan yang terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan daerah, ketiganya memiliki kewenangan yang berbeda-beda. Ketiga lembaga perwakilan tersebut dijabati oleh rakyat

atau warga negara asli di Indonesia. Terkait tugas fungsi maupun kewenangan dari MPR kini lebih dipersempit yang dulunya bisa untuk memilih seorang Presiden maupun Wakil Presiden tetapi nyatanya saat ini tugas dari seorang MPR hanya untuk melantik Presiden dan wakil Presiden serta tugasnya untuk merancang undang-undang. Posisi ini yang selalu menjadi perdebatan, tidak hanya masalah itu permasalahan lain juga muncul dari DPD. DPD pun terbatas hanya pada mengajukan rancangan seharusnya DPD bisa mendapatkan posisi yang sejajar dengan DPR , sehingga di sini DPR sangat berperan lebih dalam lembaga perwakilan di Indonesia. Dari penjelasan tersebut bahwa lembaga perwakilan yang ada di Indonesia masih sangat lemah jika dibandingkan dengan lembaga perwakilan yang ada di negara Filipina yang memiliki lembaga perwakilan yang sangat kuat.

3. Berdasarkan penjelasan-penjelasan terkait tugas, fungsi dan wewenang dari lembaga perwakilan di Filipina yang terdiri dari Senat dan DPR. Kedua lembaga perwakilan rakyat tersebut dapat dijadikan sebagai lembaga perwakilan rakyat bersistemkan bikameral yang kuat. Dilihat dari pembagaaian tugas, fungsi dan wewenangnya kedua lembaga tersebut sejajar, tetapi tidak menghilangkan dari kewenangan eksklusif yang dimiliki masing-masing lembaga tersebut. Senat dan DPR sama-sama memiliki kewenangan dalam *impeachment* Presiden. Oleh karena itu negara Filipina dijadikan negara pembanding bagi Indonesia, hal ini

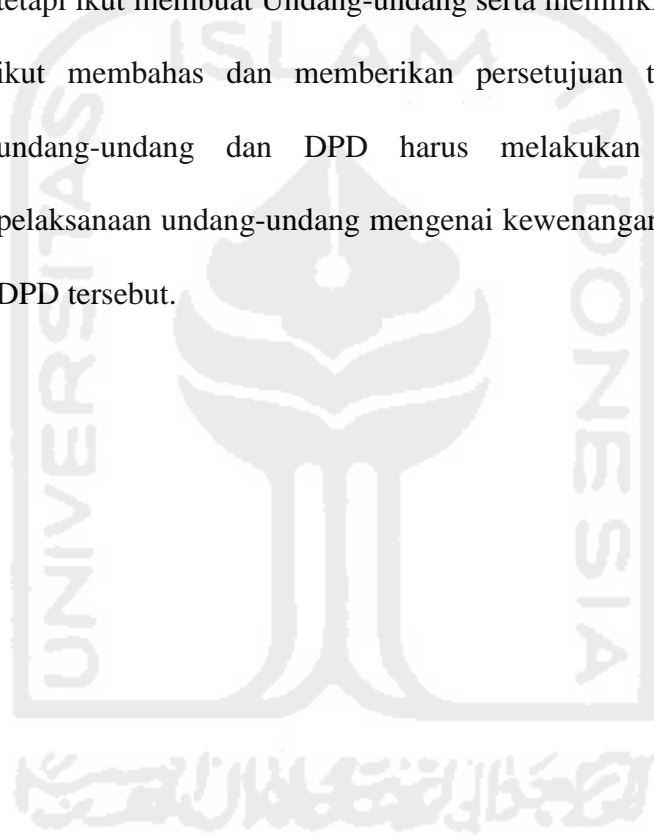
dilihat dari berjalannya sistme bikameral yang ideal dan yang bersifat kuat yang patut untuk dicontoh bagi negara Indonesia.

B. Saran

Adapun saran-saran yang dapat penulis rekomendasikan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagi Pemerintah diharapkan untuk lebih memperhatikan lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraannya, mengingat lembaga perwakilan merupakan sentral yang paling penting dalam menjalankan sistem pemerintahan yang demokratis.
2. Bagi Pemerintah diharapkan untuk dapat melakukan perubahan terhadap Undang-undang Dasar 1945, perubahan tersebut perlu dilakukan mengingat zaman semakin berkembang serta kebutuhan rakyat semakin tahun semakin banyak, maka perlu ditampung agar tetap teratur sesuai aturan hukum yang telah dibuat, sehingga rakyat-rakyatnya mendapatkan kehidupan yang tentram sejahtera. Adanya perubahan UUD 1945 juga berguna untuk lembaga perwakilan di Indonesia khususnya DPD. Saat ini DPD kewenangannya perlu diperkuat agar memiliki kekuatan untuk daerah yang diwakilinya. Kekuatan yang akan dimiliki DPD nantinya untuk menjalankan aspirasi daerah yang sudah tertampung untuk tidak terhambat dan dapat segera terpenuhi. Oleh karena itu sistem lembaga perwakilan di Indonesia semakin baik seperti di negara-negara maju lainnya salah satunya di negara Filipina sebagai contohnya.

3. Permintaan Dewan Perwakilan Daerah untuk mendapatkan kedudukan yang sama maupun setara dengan Dewan Perwakilan Rakyat harapannya segera diwujudkan dengan pembaharuan-pembaharuannya, seperti Dewan Perwakilan Daerah tidak hanya untuk mengusulkan tetapi ikut membuat Undang-undang serta memiliki kewenangan untuk ikut membahas dan memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang dan DPD harus melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai kewenangan yang dimiliki oleh DPD tersebut.



DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku:

- Abdul Azis Wahab dkk , *Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2010.
- Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Fokusmedia, Bandung, 2009.
- Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia Masyarakat Madani Edisi Revisi*, Prenada Media, Jakarta Timur, 2003.
- Bagir Manan, *DPR, DPD, Dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003.
- _____, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2003.
- Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988.
- Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Edisi Kedua*, Liberty, Yogyakarta, 2000.
- Erwin Muhammad, *Pendidikan Kewarganegaraan Republik Indonesia*, PT Refika Aditama, Bandung, 2011.
- Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005.
- _____, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2011.
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2013.
- _____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006.

- Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, PT Bina Aksara, Jakarta, 1984.
- Kelompok DPD di MPR RI, Indra J. Piliang, dan Bivitri Susanti, *Untuk Apa DPD RI*, Kelompok DPD di MPR RI, Jakarta, 2006.
- King Faisal Sulaiman, *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2013.
- La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, CV. Utomo, Bandung, 2005.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmi Politik Edisi Revisi*, CV Prima Grafika, Jakarta, 2012.
- Moh. Kusnadi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Medika Pratama, Jakarta, 2008.
- Moh. Mahfud MD, *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1993.
- _____, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1993
- _____, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, GAMA Media, Yogyakarta, 1999.
- _____, *Politik Hukum di Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2014.
- Murtir Jeddawi, *Negara Hukum, Good Governance, dan Korupsi Di daerah*, Total Media, Yogyakarta, 2011.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara di Indonesia Edisi Revisi*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2006.
- _____, *Ilmu Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011.
- _____, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005.

Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.

Rizal Umami, *Gagasan Negara Hukum yang Demokratis*, FH UII Press, Yogyakarta, 2016.

Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menugatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010.

Satya Arinanto, *Hak Budget Parlemen di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2013.

Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, Jawa Timur, 2015.

Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2008.

Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, Setara Press, Malang, 2012.

Triyanto, M., *Negara Hukum Dan HAM*, Penerbit Ombak (Anggota IKAPI), Yogyakarta, 2013.

Jurnal:

Adlina Adelia, “Sistem Rekrutmen Calon Kepala Daerah oleh Partai Politik Menurut Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilu Kepala Daerah”, *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2016.

Dian Kus Pratiwi, “Ilmu Negara”, materi disampaikan dalam perkuliahan, FH UII, Yogyakarta, 13 Desember 2016.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang RI Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD & DPRD (MD3).

Data Elektronik:

<http://kbbi.web.id/> diakses pada 10 Oktober 2016

<http://www.kembangpete.com/2014/10/14/profil-lengkap-negara-filipina/> diakses pada 14 Januari 2017

<http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/BALEG-19835d23e06dceec905d476c0a77427c1.pdf> diakses pada 13 Januari 2017

<http://www.dpd.go.id/upload/lampiran/xcdgry.pdf> diakses pada 13 Januari 2017

<http://www.chanrobles.com/philsupremelaw2.html#.WHqEVZxhvIV> diakses pada 11 Januari 2017

<http://dunia.news.viva.co.id/news/read/280430-senat-filipina-adili-ketua-mahkamah-agung> diakses tanggal 1 Februari 2017

