

Hubungan Konstitusi dengan Tugas Lembaga Perwakilan dalam Negara Demokrasi dari Sudut Pandang Ilmu Negara

Aryo Fadlian¹

Fakultas Hukum Universitas Singaperbangsa Karawang

aryofadlian7@gmail.com

ABSTRAK

Konstitusi di Negara Republik Indonesia telah mengalami amandemen sebanyak empat kali. Isue yang terbaru bahkan konstitusi akan diamandemen kembali oleh pemerintah. Sedangkan lembaga perwakilan tertinggi di Indonesia adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat yang di dalamnya ada anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Pendekatan dilakukan dengan cara menelaah dan menginterpretasikan hal-hal yang bersifat teoritis yang menyangkut asas, konsepsi, doktrin dan norma hukum yang berkaitan dengan lembaga negara dalam perspektif ilmu negara. Penelitian yang penulis lakukan bersifat deskriptif analitis yang menggambarkan, menganalisis, menyimpulkan masalah-masalah yang menjadi objek penelitian yakni hubungan konstitusi dengan tugas lembaga perwakilan dalam negara demokrasi dari sudut pandang ilmu negara. Dalam negara demokrasi, lembaga legislatif sangat dibutuhkan untuk menjaga keseimbangan, stabilitas negara, dan agar tidak tercipta pemerintahan yang otoriter dan semena-mena. Lembaga perwakilan dalam melaksanakan tugas pengawasan harus tegak lurus sesuai dengan amanat konstitusi. Selain melaksanakan fungsi pengawasan, legislatif juga mempunyai fungsi membuat aturan-aturan, fungsi budgeting untuk menyusun anggaran-anggaran demi kepentingan negara bersama pemerintah.

Kata kunci: konstitusi, lembaga perwakilan, ilmu negara

ABSTRACT

The Constitution in the Republic of Indonesia has been amended four times. The latest issue is even the constitution will be amended again by the government. While the highest representative institution in Indonesia is the People's Consultative Assembly, which includes members of the People's Representative Council (DPR) and the Regional Representative Council (DPD). The approach used in this research is normative juridical. The approach is carried out by examining and interpreting theoretical matters concerning principles, conceptions, doctrines and legal norms relating to state institutions in the perspective of state science. Research by the author is analytical descriptive which describes, analyzes, concludes the problems that are the object of research, namely the relationship of the constitution to the task of representative institutions in a democratic country from the point of view of state science. In a democratic country, legislative institutions are needed to maintain the balance, stability of the country, and so as not to create an authoritarian and arbitrary government. Representative institutions in carrying out their supervisory duties must be perpendicular to the mandate of the constitution. In addition to carrying out the oversight function, the legislature also has the function of making rules, the function of budgeting to prepare budgets in the interests of the state together with the government.

Keywords: constitution, representative institutions, state science

¹Aryo Fadlian, S.H., M.H adalah dosen pada Fakultas Hukum Universitas Singaperbangsa Karawang

A. PENDAHULUAN

Konstitusi di Negara Republik Indonesia telah mengalami amandemen sebanyak empat kali sampai dengan saat ini yaitu semenjak runtuhnya era orde baru. Pada awalnya konstitusi Negara Republik Indonesia dibentuk sejak Indonesia merdeka namun pada perjalanannya mengalami perubahan-perubahan. Isue yang terbaru bahkan konstitusi akan di amandemen kembali oleh pemerintah. Sedangkan lembaga perwakilan tertinggi di Indonesia adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat yang didalamnya ada anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Obyek daripada ilmu Negara bersamaan dengan obyek hukum tatapemerintahan hanya sudut pandangnya yang berlainan. Ilmu Negara memandang, menyelidiki, mempelajari obyeknya yaitu Negara dalam pengertian yang abstrak-umum-universal sedangkan kalau kedua ilmu lainnya itu tadi memandang, menyelidiki, mempelajari obyeknya yaitu juga Negara dalam pengertiannya yang kongkrit². Hubungan yang erat ini menimbulkan konsekuensi bahwa ilmu Negara merupakan pengantar, atau dasar daripada hukum tatanegara dan hukum tatapemerintahan. Tegasnya, orang tidak akan dapat mempelajari hukum tatanegara dan hukum tatapemerintahan.

Tegasnya, orang tidak akan dapat mempelajari hukum tata Negara dari suatu Negara dengan baik, kalau sebelumnya tidak mempelajari ilmu Negara terlebih dahulu. Demikian misalnya Leon Duguit dalam bukunya *Traite de Droit Constitutional* hampir separo lebih memuat tentang ilmu Negara. Adanya pemikiran tentang Negara dan hukum tidaklah bersamaan dengan adanya Negara, Negara adanya mendahului, jadi adanya pemikiran tentang negara dan hukum tidaklah setua umur dari adanya suatu negara. Tetapi disamping itu pada jaman bangunya peradaban manusia ada juga raja-raja yang memerintahkan dengan baik hati, yaitu dengan memberikan undang-undang yang menjamin hak-hak daripada warga negaranya. Raja yang berbuat demikian kiranya adalah Raja dari Babylonia yang bernama Chamurabi yang memerintahkan sekitar 1800 SM yang terkenal mempersatukan negaranya yang semula terpecah-belah³.

Jadi oleh karena ilmu kenegaraan itu menyangkut soal wewenang daripada penguasa, dasar wewenang dari pada penguasa, maka ilmu kenegaraan atau pemikiran

²Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta : Liberty Yogyakarta, 1998), hlm.6

³*Ibid* hlm.8

tentang Negara dan hukum itu, baru dapat timbul dan berkembang bila susunan kenegaraannya, kemasyarakatannya sudah mengizinkan akan adanya kebebasan berfikir dan mengeluarkan pendapat. Bahwa ilmu itu hanya dapat timbul dan berkembang bila ada kebebasan berfikir dan mengeluarkan pendapat, sedangkan kebebasan ini sangatlah tergantung pada cara atau sistem pemerintahan negara. Jika pemikiran tentang negara dan hukum itu tidak mendahului ataupun bersamaan dengan adanya negara atau pembentukan dan pertumbuhan peradaban, karena merupakan gejala sosial (gejala kemasyarakatan) yang menampakan diri setelah berabad-abad lamanya setelah negara atau peradaban itu ada, maka pemikiran tentang negara dan hukum itu baru akan kita jumpai di tempat. Dimana sistem ketatanegaraannya memberikan kemungkinan kepada para warganegarannya untuk secara bebas mengeluarkan pikiran dan pendapatnya, secara kritis.

Demokrasi langsung yang mulai timbul dan berkembang sejak pada zaman Yunani kuno, sampai pada masa perkembangannya mencapai demokrasi tidak langsung (demokrasi modern = demokrasi perwakilan). Ini terjadi sekitar abad ke XVII dan abad ke XVIII, maka dalam hal ini nanti akan erat hubungannya dengan ajaran-ajaran dari para sarjana hukum alam. Terutama ajaran Montesquieu, yaitu trias politika, karena ajaran inilah yang justru akan menentukan tipe daripada demokrasi modern; dan ajaran Rousseau, yaitu kedaulatan rakyat, yang justru tidak dapat dipisahkan dengan demokrasi. Perkembangan Demokrasi di negara kita perlahan menemui titik kemajuan baik dari sisi pelaksanaannya maupun dari sisi teori-teorinya yang mengacu pada negara-negara demokrasi di luar negeri. Disitulah dituntut lembaga perwakilan melaksanakan tugas, pokok dan fungsinya lebih baik lagi agar terciptanya negara demokrasi yang sesungguhnya.

B. METODE PENELITIAN

Dalam melakukan sebuah penelitian, metodologi menjadi sesuatu yang mutlak dalam kerangka menemukan jawaban dari permasalahan yang diajukan dalam penelitian. Adapun pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif. Pendekatan dilakukan dengan cara menelaah dan menginterpretasikan hal-hal yang bersifat teoritis yang menyangkut asas, konsepsi, doktrin dan norma hukum yang berkaitan dengan lembaga negara dalam perspektif ilmu negara. Penelitian yang penulis lakukan bersifat deskriptif

analitis yang menggambarkan, menganalisis, menyimpulkan masalah-masalah yang menjadi objek penelitian yakni hubungan konstitusi dengan tugas lembaga perwakilan dalam negara demokrasi dari sudut pandang ilmu negara.

C. PEMBAHASAN DAN ANALISIS

1. Teori Konstitusi

Yang dimaksud dengan teori adalah dasar memberikan pertanggung jawaban secara ilmiah (*wetenschappelijke verantwoording*) Istilah Konstitusi telah dikenal sejak zaman Yunani Purba, akan tetapi masih diartikan materil, sebab belum diletakkan dalam suatu naskah yang tertulis. Hal ini dapat dibuktikan pada paham Aristoteles yang membedakan istilah *Politeia* dan *Nomoi*. *Politeia* diartikan sebagai konstitusi sedangkan *Nomoi* sebagai Undang-Undang. *Politeia* mengandung kekuasaan tertinggi pada *Nomoi*. Pada zaman Romawi dikenal adanya *Lex Regia* yang berisikan perjanjian perpindahan kekuasaan rakyat ke Caesar yang berkuasa mutlak. Dalam abad menengah dikenal pula sejenis konstitusi yang disebut *Leges Fundamentalis* yang berisikan hak dan kewajiban rakyat atau *Rex* dan *Raja* atau *Regnum*.

Konstitusi atau *Constitution* atau *Vafassung* berbeda dengan Undang-undang Dasar atau *Grundgesetz*. Bila kita memperhatikan adanya *Lex Regia* ataupun *Leges fundamentalis* nampak bahwa dalam perkembangan sejarah, perjanjian-perjanjian antara pemerintah dan yang diperintah mulai dinaskahkan. Tujuan menaskahkan adalah untuk memudahkan pihak-pihak mematuhi hak dan kewajibannya. Analisis teori konstitusi dapat ditinjau dari sisi hukum (yuridis) dan tertulis atau *grundgesetz* atau *grondswet*.

Kita mengenal beberapa istilah konstitusi

- a) Konstitusi dalam arti materil adalah perhatian terhadap isinya yang terdiri atas pokok yang sangat penting dari struktur dan organisasi negara.
- b) Konstitusi dalam arti formil adalah perhatian terhadap prosedur, pembentukannya harus istimewa dibandingkan dengan pembentukan perundang-undangan lain.
- c) Konstitusi dalam arti tertulis maksudnya konstitusi itu dinaskahkan tertentu guna memudahkan pihak-pihak mengetahuinya.

- d) Konstitusi dalam arti merupakan undang-undang tertinggi adalah baik pembentukan dan perubahannya melalui prosedur istimewa dan juga ia merupakan dasar tertinggi dan perundang-undangan lainnya yang berlaku dalam negara itu.

Teori konstitusi adalah cabang ilmu pengetahuan yang masih muda. Oleh sebab itu tidak heran dalam kalangan sarjana belum terdapat persesuaian paham mengenai tempatnya. Ada yang mengatakan termasuk dalam lapangan ilmu negara, tetapi pula yang mengatakan masuk dalam bidang ilmu politik.

2. Lembaga Perwakilan

a. Teori Mandat

Si wakil dianggap duduk di Lembaga Perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Ajaran ini muncul di Perancis sebelum revolusi dan dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh Petion. Sesuai dengan perkembangan zaman, maka teori mandat inipun menyesuaikan diri dengan kebutuhan zaman, Pertama kali lahir teori mandat ini disebut sebagai:

1) Mandat Imperatif

Menurut ajaran ini si wakil bertugas dan bertindak di lembaga perwakilan sesuai dengan intruksi yang diberikan oleh yang diwakilinya. Si wakil tidak boleh bertindak diluar intruksi tersebut dan apabila ada hal-hal baru yang tidak terdapat dalam intruksi tersebut, maka si wakil harus mendapat intruksi baru yang diwakilinya baru dapat melaksanakannya. Kalau setiap kali ada masalah baru harus minta mandate baru, ini berarti menghambat tugas Lembaga Perwakilan tersebut maka lahirlah teori mandat yang baru tersebut.

2) Mandat Bebas

Ajaran ini dipelopori antar lain oleh Abbe Sieyes di Perancis dan Black Stone di Inggris. Ajaran ini berpendapat bahwa si wakil dapat bertindak tanpa tergantung dari intruksi yang diwakilinya. Menurut ajaran ini si wakil adalah orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga si wakil dapat bertindak

atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat. Teori ini kemudian berkembang menjadi

3) Mandat Representative

Disini si wakil di anggap bergabung dalam suatu Lembaga perwakilan (parlemen). Rakyat memilih dan memberikan mandat pada Lembaga Perwakilan (parlemen), sehingga si wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemiliknya apalagi pertanggung jawabannya. Lembaga Perwakilan (parlemen) inilah yang bertanggung jawab kepada rakyat.

b. Macam-macam Lembaga Perwakilan

Kebanyakan dari parlemen-parlemen yang kita jumpai sekarang ini terdiri dari dua kamar (majelis). Penamaan dan pembentukanya tergantung dari bentuk bangunanya.

Kalau bentuk negara itu kerajaan maka umumnya majelis terdiri dari majelis Tinggi dan majelis Rendah. Keanggotaan majelis tinggi biasanya turun-menurun atau penunjukan dan majelis rendah ke anggotanya berdasarkan pemilihan umum. Contoh Inggris, Majelis Tinggi disebut House Of Lords dan Majelis Rendah disebut House of Commons.

Kalau bentuk negaranya dan bangunan negaranya federal, Majelisnya terdiri dari senat dan DPR. Parlemen Amerika (Kongres) terdiri dari senat dan DPR yang pembentukan kedua majelis tersebut dari pemilihan umum. Senat mewakili negara-negara bagian dan DPR adalah perwakilan rakyat biasa tanpa melihat Negara-negara bagianya, jadi mewakili rakyat seluruhnya⁴.

Parlemen Uni soviet disebut Soviet Tertinggi terdiri dari Soviet of the Union (DPR) dan Sofyet of Nationalities. Contoh negara lain yang menganut Parlemen yang dua kamar adalah Jepang, Australia, Kanada dan sebagainya. Disamping parlemen yang terdiri dari dua kamar ada beberapa negara (terbatas sekali) yang mempunyai parlemen yang terdiri dari satu kamar yaitu Parlemen Indonesia yang disebut DPR dan Parlemen Denmark, New Zealand, Finlandia, Israel dan Spanyol.

c. Fungsi Lembaga Perwakilan

⁴Busroh Abu Daud, *Ilmu Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 2015), hlm. 151

Lembaga Perwakilan yang disebut parlemen pada umumnya mempunyai tiga fungsi yaitu:

1) Fungsi Perundang-undangan

Membuat dan membentuk undang-undang seperti UU Pemilu, UU pajak, dan sebagainya. Membentuk undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Ratifikasi terhadap perjanjian-perjanjian dengan luar negeri.

2) Fungsi Pengawasan

Fungsi Pengawasan adalah fungsi yang dijalankan oleh parlemen untuk mengawasi eksekutif agar berfungsi menurut undang-undang yang dibentuk oleh parlemen. Untuk melaksanakan fungsi ini parlemen diberi beberapa hal antara lain hak bertanya.

- Interpelasi (minta keterangan)
- Angket
- Mosi
- Amandemen (mengadakan perubahan)

3) Fungsi Pendidikan Politik

Fungsi atau peran edukatif yaitu dalam pendidikan politik. Melalui pembahasan-pembahasan kebijaksanaan Pemerintah di DPR, dimuat dan ditulis oleh media masa, rakyat mengikuti persoalan yang menyangkut kepentingan umum menurut kemampuan masing-masing dan secara tak langsung mereka dididik ke arah warga negara yang sadar akan hak dan kewajibannya.

d. Lembaga Perwakilan di Indonesia

Di negara Indonesia Lembaga Perwakilan ada MPR, DPR, DPRD baik tingkat I dan tingkat II.

1) MPR

Kedudukan MPR adalah Lembaga Tertinggi dan pemegang kedaulatan rakyat.

Susunan keanggotaan MPR adalah terdiri dari :

- Seluruh anggota DPR
- Utusan Daerah

- Golongan-golongan menurut undang-undang

Fungsi dan wewenang MPR

- Menetapkan Undang-undang Dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara
- Meminta pertanggung jawaban Presiden dalam siding istimewa atas permintaan DPR apabila Presiden dianggap UUD dan GBHN

2) DPR atau Parlemen

Seperti disebutkan dihalaman depan, bahwa DPR RI tidak terdiri dari dua kamar atau dua majelis, tetapi hanya terdiri dari satu kamar.

Susunan keanggotaan DPR dibentuk melalui Pemilihan Umum.

Fungsi DPR adalah :

- Bersama Presiden/Pemerintah membentuk Undang-undang.
- Bersama Presiden membentuk UU tentang APBN kedudukan DPR lebih kuat dari pemerintah. Sebab apabila DPR menolak RUU APBN yang diajukan Pemerintah maka pemerintah melaksanakan APBN tahun sebelumnya.
- Mengawasi pemerintah, untuk melaksanakan tugas pengawasan ini DPR mempunyai hak-hak yaitu
 - Hak bertanya
 - Hak meminta keterangan
 - Hak angket (penyelidikan)
 - Hak usul pernyataan pendapat
 - Hak amandemen/hak budget
 - Hak memilih seseorang apabila diminta oleh peraturan perundang-undangan
 - Hak usul inisiatif
- Sebagai forum komunikasi antara Pemerintah dengan masyarakat, baik melalui rapat-rapat kerja dengan pemerintah, dengar pendapat dengan pejabat-pejabat Pemerintah maupun melalui dengar pendapat umum atau masyarakat. Termasuk fungsi ini adalah fungsi pendidikan politik.

3) DPRD

DPRD di Indonesia ada 2 tingkat yaitu DPRD tingkat I yang wilayahnya sama dengan provinsi dan DPRD tingkat II yang wilayahnya sama dengan wilayah Kabupaten/kota. Susunan keanggotaan DPRD, dibentuk melalui pemilihan umum.

Fungsi DPRD ialah :

- Bersama Gubernur untuk tingkat I, bersama Bupati/Walikota untuk daerah tingkat II menyusun dan menetapkan Anggaran Daerah
- Bersama Gubernur untuk tingkat I, bersama Bupati/Walikota untuk daerah tingkat II menyusun dan menetapkan Peraturan Daerah.
- Mengawasi jalanya pemerintahan untuk itu diberikan hak-hak
- Anggaran
- Mengajukan Pertanyaan
- Meminta Keterangan
- Mengadakan Perubahan
- Mengajukan Pernyataan Pendapat
- Prakarsa
- Penyelidikan
- Memperhatikan dan menampung aspirasi serta memajukan tingkat kehidupan rakyat dengan berpegang pada program pembangunan nasional.

D. PENUTUP

Berdasarkan pembahasan diatas, maka dapat disimpulkan negara telah membuat peraturan perundang-undangan dalam perspektif ilmu negara yang tujuannya mempermudah tugas-tugas lembaga perwakilan

1. Dalam negara demokrasi lembaga legislatif sangat dibutuhkan untuk menjaga keseimbangan, stabilitas negara. Agar tidak terciptanya pemerintahan yang otoriter dan semena-mena. Lembaga perwakilan yang dalam melaksanakan tugas pengawasan harus tegak lurus sesuai dengan amanat konstitusi agar terciptanya pemerintahan yang seimbang.

2. Selain melaksanakan fungsi pengawasan, legislative juga mempunyai fungsi membuat aturan-aturan, fungsi budgeting untuk menyusun anggaran-anggaran demi kepentingan negara bersama pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- Azhary. *Ilmu Negara Pembahasan Buku Krenenburg*. Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia. 1983
- Busroh Abu Daud. *Ilmu Negara*. Jakarta: Bumi Aksara. 2015
- Sjachran Basah. *Ilmu Negara*. Jakarta: Penerbit PT. Ichtiar Baru. 1980
- Soehino. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty Yogyakarta. 1998