

PERBANDINGAN KEDUDUKAN-WEWENANG DAN  
SIFAT LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT  
MENURUT SISTEM ETATANEGARAAN  
JEPANG DAN MALAYSIA

Makalah ini dibuat dalam rangka kenaikan Jabatan Akademik

Oleh:

HOTMA P. SIBUEA

Dosen Tetap Fakultas Hukum  
Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

Fakultas Hukum  
Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

Jakarta, Agustus 2000

**PERBANDINGAN KEDUDUKAN-WEWENANG DAN  
SIFAT LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT  
MENURUT SISTEM ETATANEGARAAN  
JEPANG DAN MALAYSIA**

Penelitian ini dibuat dalam rangka kenaikan Jabatan Akademik

Oleh:

**HOTMA P.SIBUEA**

Dosen Tetap Fakultas Hukum  
Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

Fakultas Hukum  
Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

Jakarta, Agustus 2000

## KATA PENGANTAR

Karya Ilmiah yang berbentuk makalah ini pada hakikatnya adalah hasil suatu penelitian kepustakaan yang bersifat studi komparatif. Oleh sebab itu, metode penelitian yang dipergunakan sekalipun tidak disebutkan secara tegas adalah metode penelitian yuridis-normatif. Dalam rangka itu, metode pendekatan yang dipergunakan adalah metode pendekatan yuridis-formal dan terutama yuridis-komparatif.

Tujuan penelitian pertama-tama adalah untuk memenuhi persyaratan kenaikan jabatan akademik yaitu untuk memenuhi jumlah kredit poin (kum) Bidang Penelitian. Di samping itu, penelitian ini juga bertujuan untuk mengasah ketrampilan penulis dalam melakukan penelitian di bidang hukum.

Sesuai dengan hal-hal yang dikemukakan di atas sudah pada tempatnya apabila penulis pada kesempatan ini menyampaikan terima kasih kepada Dekan Fakultas Hukum dan Rektor Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta yang terus-menerus mendorong para dosen mengurus kenaikan jabatan akademiknya masing-masing.

Akhir kata, penulis mengharapkan tegur sapa para kolega dengan tangan terbuka dan lapang dada.

Jakarta, Agustus 2001

Penulis

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR .....	
DAFTAR ISI .....	
<b>BAB I DEMOKRASI SEBAGAI ASAS DALAM PENYELENGGARAAN NEGARA DAN LEMBAGA PERWAKILAN .....</b>	<b>1</b>
1.1. Arti Demokrasi .....	1
1.2. Demokrasi dan Lembaga Perwakilan .....	3
<b>BAB II FUNGSI DAN SIFAT LEMBAGA PERWAKILAN .....</b>	<b>7</b>
2.1. Fungsi dan Hak (Anggota) Lembaga Perwakilan .....	7
2.2. Sifat Perwakilan .....	9
<b>BAB III FUNGSI DAN SIFAT LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT JEPANG DAN MALAYSIA .....</b>	<b>12</b>
3.1. Tinjauan Umum Negara Jepang dan Malaysia .....	12
3.2. Kedudukan Lembaga Perwakilan Jepang .....	13
3.3. Kedudukan Lembaga Perwakilan Rakyat Malaysia .....	25
3.4. Perbedaan dan Persamaan Lembaga Perwakilan Jepang-Malaysia .....	34
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>37</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>38</b>

## BAB I

### DEMOKRASI SEBAGAI ASAS DALAM PENYELENGGARAAN NEGARA DAN LEMBAGA PERWAKILAN

#### 1.1. Arti Demokrasi

Istilah demokrasi secara etimologis berasal dari kata demos yang artinya rakyat dan kratos yang artinya memerintah sehingga secara harfiah istilah demokrasi mengandung arti sebagai rakyat memerintah atau pemerintahan oleh rakyat. Dalam praktiknya mungkin saja pemerintahan oleh rakyat sebagaimana dikemukakan di atas dapat dilaksanakan pada jaman dahulu kala seperti pada jaman Yunani Kuno dalam lingkup pengertian negara-kota (city-state).<sup>1</sup> Sebab, jumlah penduduk negara-kota pada waktu itu relatif sedikit dan apalagi tidak seluruhnya penduduk negara-kota itu memiliki hak untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan (pemerintahan) negara. Akan tetapi, dalam pengertian negara moderen yaitu negara-bangsa (nation-state) dewasa ini pengertian harfiah demokrasi seperti dikemukakan di atas mustahil dapat dilaksanakan dalam praktik mengingat jumlah penduduk satu negara sebagai organisasi suatu bangsa sangat besar. Maka, atas dasar kenyataan itu praksis demokrasi pada jaman negara moderen jelas tidak sama (berbeda sama sekali) dengan pengertian harfiahnya.

Pengertian demokrasi pada jaman negara moderen yaitu paham negara-bangsa (nation state) tidak lagi berfokus pada pengertian harfiahnya melainkan diletakkan pada pengertian hakikatnya. Pergeseran pengertian harfiah dari sudut pandang etimologis pada pengertian hakikat sekaligus membawa konsekuensi terhadap praksis demokrasinya. Demokrasi dalam praksis praktisnya pada jaman sekarang tidak lagi diartikan sebagai

---

<sup>1</sup> J.H. Rapar, Filsafat Politik Plato, Seri Filsafat Politik, Rajawali Pers, Jakarta, 1988, hlm. 16 dan seterusnya.

keterlibatan rakyat secara langsung dalam penyelenggaraan negara seperti dilaksanakan pada jaman Yunani Kuno dahulu. Dewasa ini titik berat pengertian demokrasi lebih pada keterlibatan rakyat dalam memilih pejabat-pejabat negara dan pejabat-pejabat negara itu diberi mandat (kepercayaan) untuk menyelenggarakan negara. Dalam hal ini berarti bahwa keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan negara bersifat sangat terbatas yakni hanya dalam pemilihan pejabat-pejabat negara atau pejabat pemerintahan saja seperti pemilihan kepala pemerintahan atau pemilihan anggota lembaga perwakilan. Itu pun hanya pejabat-pejabat negara atau pejabat pemerintahan yang tertentu saja. Sebab, tidak semua pejabat negara (pejabat pemerintahan) dipilih oleh rakyat seperti menteri, duta besar dan lain-lain sebagainya. Untuk urusan penyelenggaraan negara yang lain, terutama urusan yang bersifat kebijakan (policy), strategis dan teknis rakyat hampir sama sekali tidak terlibat lagi.

Demokrasi dalam pengertian yang terbatas sebagaimana dikemukakan di atas, pada hakikatnya dapat disimpulkan sebagai demokrasi dalam pengertian prinsip saja. Artinya, pemerintahan (yang diselenggarakan) oleh rakyat sebagai makna demokrasi dalam pengertian yang dikemukakan di atas hanya terwujud dalam urusan penyelenggaraan negara yang bersifat prinsip saja. Dengan perkataan lain, keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan negara terbatas hanya pada urusan yang prinsip saja. Urusan-urusan penyelenggaraan negara yang dapat dikategorikan sebagai urusan yang bersifat prinsip antara lain adalah penetapan pejabat-pejabat negara atau pejabat pemerintahan, penetapan kebijakan negara (pemerintahan), penetapan anggaran belanja negara. Demokrasi dalam tataran pengertian keterlibatan rakyat dalam urusan pemerintahan yang tertentu saja yaitu urusan negara (pemerintahan) yang bersifat prinsip

sebagaimana dikemukakan di atas adalah bahasa lain dari asas demokrasi. Jadi, demokrasi sebagai suatu asas dalam penyelenggaraan negara (pemerintahan) pada jaman negara moderen dapat dimaknai sebagai keterlibatan rakyat dalam urusan penyelenggaraan negara secara terbatas yaitu terbatas hanya pada urusan yang bersifat prinsipil.

## 1.2. Demokrasi dan Lembaga Perwakilan

Demokrasi pada hakikatnya adalah suatu asas kehidupan ketatanegaraan<sup>2</sup> yaitu suatu asas yang melandasi penyelenggaraan (pemerintahan) negara. Sebagai asas dalam penyelenggaraan negara, asas demokrasi bertitik tolak dari ajaran kedaulatan rakyat yang mengakui bahwa kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat. Oleh sebab itu, negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi di tangan rakyat disebut negara demokrasi.<sup>3</sup>

Sebagai konsekuensi ajaran kedaulatan rakyat yang mengakui kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat, rakyat mempunyai wewenang yang tertinggi untuk menentukan segala wewenang yang ada dalam negara<sup>4</sup> sehingga kedudukan (posisi) rakyat dalam negara demokrasi adalah bersifat sentral. Posisi rakyat yang sentral dalam negara demokrasi sebagaimana dikemukakan dengan sendirinya membuat tidak ada urusan

---

<sup>2</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo, *Perbandingan (Antar) Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1971, hlm. 23,

<sup>3</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, "Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum" dalam 'Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi dan Negara Hukum' *Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof.Dr. Sri Soemantri*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 56.

<sup>4</sup> Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Universitas Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 130.

negara betapa pun kecilnya berada di luar jangkauan kedaulatan rakyat.<sup>5</sup> Hal ini dapat diwujudkan dalam kenyataan hanya apabila mekanisme pengambilan keputusan dalam negara demokrasi tersebut melibatkan rakyat baik secara langsung maupun tidak langsung (sistem perwakilan). Keharusan keterlibatan rakyat dalam pengambilan keputusan dalam negara demokrasi adalah keharusan yang bersifat hakiki sesuai dengan hakikat demokrasi itu. Adanya keharusan untuk selalu melibatkan rakyat dalam pengambilan keputusan (terutama dalam pengambilan keputusan secara perwakilan) sebagai konsekuensi ajaran kedaulatan rakyat inilah yang membuat lembaga perwakilan menjadi penting peranannya dalam negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan.

Demokrasi sebagai asas penyelenggaraan negara bukanlah asas yang timbul pada jaman moderen melainkan sudah sejak dahulu dikenal yakni sejak jaman Yunan Kuno sekitar kurang lebih lima abad sebelum masehi.<sup>6</sup> Pada masa itu demokrasi yang dilaksanakan adalah sistem demokrasi langsung sehingga Corry<sup>7</sup> mengemukakan bahwa "The ancient democracies were direct democracies, each citizen participated in making laws, and could expect to come to public office from time to time by lot or relation."

Pada masa demokrasi langsung sebagaimana dikemukakan di atas, lembaga perwakilan belum lahir. Sebab, sebagaimana dikemukakan di atas, rakyat dapat terlibat secara langsung terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

---

<sup>5</sup> Soep Ranawijaya, Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-dasarnya, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 200-201.

<sup>6</sup> James Rans (ed.), Demokrasi dan Proses Politik, dalam kata pengantar, LP3ES, Jakarta, 1986.

<sup>7</sup> Dikutip dari Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Op.Cit., hlm. 131.

Lembaga perwakilan lahir dan dikenal seiring dengan tumbuhnya gagasan demokrasi perwakilan atau indirect democracy pada abad XVII yang dilahirkan oleh Revolusi Amerika.<sup>8</sup> Dalam demokrasi perwakilan, rakyat tidak ikut secara langsung menentukan jalannya pemerintahan melainkan melalui wakil-wakilnya di Badan Perwakilan Rakyat.<sup>9</sup> International Commission of Jurist dalam konferensinya di Bangkok tahun 1965 merumuskan pengertian demokrasi perwakilan sebagai "... a government deriving its power and authority from people, which power and authority are exercised through representative chosen and responsible to them."<sup>10</sup>

Konsekuensi lahirnya demokrasi perwakilan adalah bertumbuhnya lembaga perwakilan dan lembaga-lembaga lain yang berkaitan dengan lembaga perwakilan itu yaitu partai politik dan pemilihan umum. Hal itu mudah dimengerti. Sebab, anggota-anggota badan perwakilan itu diambil (berasal) dari partai politik. Sebelum duduk di (sebelum menjadi anggota) lembaga perwakilan, mereka dipilih dalam suatu pemilihan umum yang dilakukan secara berkala. Oleh sebab itu, ada penulis yang menyebut bahwa lembaga perwakilan, partai politik, pemilihan umum dan lain-lain lembaga yang berhubungan dengan demokrasi disebut sebagai lembaga-lembaga demokrasi.<sup>11</sup>

Struktur, fungsi, cara pengisian, jumlah kamar, jumlah anggota lembaga perwakilan dan lain-lain tidak selalu sama di tiap negara karena faktor tempat, sejarah, budaya, ideologi dan lain-lain sebagainya. Ada yang menganut sistem satu kamar seperti

---

<sup>8</sup> Maurice Duverger, *Teori dan Praktik Tata Negara* (Terjemahan Suwirjadi), Pustaka Rakyat, 1951, hlm. 16.

<sup>9</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit.*, hlm. 132.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pada hlm. 133.

<sup>11</sup> Usep Ranawijaya, *Op.Cit.*, hlm. 213.

Indonesia sedangkan Amerika Serikat, Inggris dan lain-lain menganut sistem dua kamar. Ada anggota lembaga perwakilan rakyat dipilih dan ada pula yang diangkat.<sup>12</sup> Demikian pula dengan sifat perwakilannya, ada yang bersifat perwakilan politik dan ada yang bersifat perwakilan fungsional. Akan tetapi, tidak berarti bahwa sifat perwakilan tidak hanya dua macam saja. Di samping kedua macam sifat perwakilan tersebut, ada sifat perwakilan yang lain seperti perwakilan regional yang terdapat pada anggota MPR utusan daerah atau utusan negara bagian menurut Konstitusi RIS 1949 dan Konstitusi Amerika. Cara pengisian anggota lembaga perwakilan pun tidak selalu sama. Sebab, ada anggota lembaga perwakilan yang dipilih seperti anggota DPR RI yang berasal dari partai politik dan ada yang diangkat seperti anggota DPR yang berasal dari fraksi TNI/Polri. —

---

<sup>12</sup> Maurice Duverger, *Op.Cit.*, hlm. 12.

## BAB II

### FUNGSI DAN SIFAT LEMBAGA PERWAKILAN

#### 2.1. Fungsi dan Hak Lembaga Perwakilan

Lembaga perwakilan sebagaimana dikemukakan lahir sebagai konsekuensi asas demokrasi perwakilan. Dewasa ini asas demokrasi perwakilan sudah merupakan asas yang bersifat universal sehingga lembaga perwakilan dewasa ini sudah merupakan fenomena yang universal pula. Hampir tidak ada satu negara pun dewasa ini yang tidak memiliki lembaga perwakilan termasuk negara-negara monarki. Akan tetapi, sebutan untuk lembaga perwakilan itu tidak selalu sama tetapi berbeda. Lembaga perwakilan Amerika disebut Congress yang terdiri atas Senate dan House of Representative. Lembaga perwakilan Inggris disebut Parliament yang terdiri atas House of Lords dan House of Commons. Lembaga perwakilan Indonesia disebut MPR dan DPR.

Meskipun nama lembaga perwakilan berbeda di tiap negara, fungsi lembaga perwakilan pada hakikatnya adalah sama. Ismail Suny<sup>15</sup> misalnya mengemukakan bahwa fungsi lembaga perwakilan ada 3 (tiga) macam yaitu :

- a. control of executive
- b. control of expenditure,
- c. control of taxation.

Dari perspektif asas demokrasi perwakilan, ketiga macam fungsi lembaga perwakilan yang dikemukakan di atas menunjukkan keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dalam bentuk melakukan pengawasan terhadap pemerintah,

<sup>15</sup> Ismail Suny seperti dikutip dari Muchtar Pakpahan, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Semasa Orde Baru, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 18.

pengawasan terhadap anggaran belanja negara dan pengawasan terhadap pajak yang dilakukan oleh (melalui) wakil-wakilnya yang duduk dalam lembaga perwakilan.

Tidak jauh berbeda dengan fungsi lembaga perwakilan yang dikemukakan Ismail Suny di atas, Miriam Budiardjo<sup>14</sup> misalnya mengemukakan bahwa fungsi lembaga perwakilan ada 2 (dua) macam yaitu :

- a. Menentukan poliy (kebijaksanaan) dan membuat undang-undang.
- b. Mengontrol badan ekskeutif dalam arti menjaga supaya semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan.

Hampir sama dengan kedua pendapat yang dikemukakan di atas, Bintan R. Saragih<sup>15</sup> mengemukakan bahwa fungsi lembaga perwakilan ada 3 (tiga) macam yaitu :

- a. Fungsi perundang-undangan,
- b. Fungsi pengawasan dan
- c. Fungsi pendidkan politik.

Dengan memakai istilah peranan dan bukan fungsi, Solly Lubis<sup>16</sup> mengemukakan bahwa peranan lembaga perwakilan ada 2 (dua) macam yaitu sebagai :

- a. badan yang berwenang dalam perundang-undangan (wergeving, law making),
- b. badan pengawas (kontrol terhadap badan eksekutif).

Lembaga perwakilan dapat menjalankan fungsi-fungsi yang dikemukakan di atas berdasarkan hak-hak yang dimilikinya. Hak-hak yang dimiliki oleh lembaga perwakilan adalah hak inisiatif, amandemen, budge dan lain-lain.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, Gramedia, Jakarta, 1983, hlm. 182-183.

<sup>15</sup> Bintan R. Saragih, Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1987, hlm. 88.

<sup>16</sup> Solly Lubis, Asas-asas Hukum Tata Negara, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 78.

Hak inisiatif adalah hak lembaga perwakilan untuk membuat rancangan undang-undang atas inisiatif sendiri. Hak amandemen adalah hak lembaga perwakilan untuk mengadakan perubahan atas rancangan undang-undang. Hak budget adalah lembaga perwakilan untuk menetapkan anggaran belanja negara. Untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintah, lembaga perwakilan umumnya mempunyai hak mengajukan pertanyaan (interpelasi) dan hak untuk mengadakan penyelidikan (angket) dan lain-lain sebagainya.

### 2.2.Sifat Perwakilan

Susunan lembaga perwakilan pada umumnya menurut Solly Lubis<sup>18</sup> terbagi atas 2 (dua) macam yaitu :

a. Bikameral dan

b. Unikameral.

Lembaga perwakilan dengan susunan bikameral mengandung arti bahwa lembaga perwakilan tersebut terdiri atas 2 (dua) kamar. Contoh negara dengan sistem lembaga perwakilan yang bikameral antara lain adalah Amerika dengan Congress yang terdiri atas dua kamar yaitu Senat dan House of Representative. Anggota Senate sebagai bagian dari Congress berasal dari utusan negara bagian. Tiap negara bagian diwakili oleh 2 (dua) orang senator dengan tidak membedakan besar kecilnya negara bagian tersebut. Anggota House of Representative sebagai bagian dari Congress dipilih dalam pemilihan umum dan setiap 2 (dua) tahun diadakan penggantian sepertiga House of Representative.

---

<sup>18</sup> Miriam Budiardjo, Op. Cit., hlm. 182-83.

<sup>19</sup> Solly Lubis, Op. Cit., hlm. 78.

Contoh yang lain adalah Belanda yang terdiri atas Eerste Kamer dan Tweede Kamer. Perancis dengan Assemble de Nationale dan Conseil de la Republlique.

Lembaga perwakilan dengan susunan unicameral mengandung arti bahwa lembaga perwakilan tersebut hanya 1 (satu) kamar. Contohnya adalah DPR Indonesia dan Chamber of Deputies Luxemburg.

Sifat perwkilan suatu lembaga perwakilan ditentukan oleh sifat keanggotaannya sedangkan sifat keanggotaannya ditentukan oleh kepentingan yang diwakili anggota yang bersangkutan. Oleh sebab itu, berdasarkan sifat kepentingan yang diwakili oleh anggota lembaga perwakilan tersebut dapat ditentukan jenis-jenis sifat perwakilan. Apabila ditinjau dari sifat perwakilannya, menurut Bintang R.Saragih<sup>19</sup> sifat perwakilan terdiri atas

1. sifat perwakilan politik (political representation) dan
2. sifat perwakilan fungsional (functional representation atau occupational representation).

Sifat perwakilan politik menunjukkan bahwa kepentingan yang diwakili oleh anggota lembaga perwakilan yang bersangkutan adalah kepentingan politik. Anggota lembaga perwakilan yang mewakili kepentingan politik berasal dari partai politik. Pada umumnya mereka dipilih dalam suatu pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala. Pemilihan umum anggota lembaga perwakilan yang berasal dari partai politik dipilih dalam suatu pemilihan umum dengan kemungkinan berdasarkan sistem distrik atau sistem proporsional ataupun dengan sistem pemilihan yang lain.

Sifat perwakilan fungsional menunjukkan bahwa kepentingan yang diwakili oleh anggota lembaga perwakilan yang bersangkutan adalah kepentingan yang non-politik

---

<sup>19</sup> Bintang R.Saragih Op. Cit., hlm. 86-87.

seperti kepentingan pendidikan, agama, regional, olah raga, golongan dan lain-lain sebagainya. Dengan batasan seperti di atas dapat dikemukakan bahwa anggota-anggota House of Lords Inggris yang mewakili kepentingan golongan menggambarkan sifat perwakilan fungsional. Demikian pula sama halnya dengan anggota DPR RI yang berasal dari fraksi TNI ABRI/Kepolisian.

Di samping sifat perwakilan yang disebut di atas, ada pula sifat perwakilan lain yaitu sifat perwakilan regional. Hal ini terjadi apabila seseorang duduk di lembaga perwakilan karena mewakili kepentingan daerah yang diwakilinya. Misalnya seorang senator mewakili negara bagian yang mengutusinya ataupun seorang anggota MPR Utusan Daerah mewakili daerah yang mengutusinya.

### BAB III

## FUNGSI DAN SIFAT LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT JEPANG DAN MALAYSIA

### 3.1. Tinjauan Umum Mengenai Negara Jepang dan Malaysia

Jepang adalah suatu negara kepulauan yang berbentuk monarki. Jepang diperintah oleh seorang kaisar yang dianggap sebagai keturunan Dewa Matahari.

Bentuk pemerintahan Jepang sejak berabad-abad yang lampau adalah berbentuk monarki absolut. Akan tetapi, bentuk pemerintahan absolut ini berakhir pada tahun 1945 ketika Jepang menyerah tanpa syarat dan ditaklukkan tentara sekutu dalam Perang Dunia II. Tentara Sekutu kemudian menyusun suatu konstitusi moderen yang ditetapkan tanggal 3 Mei 1947.<sup>20</sup> Sejak itu, kerajaan (kekaisaran) Jepang yang absolut berakhir dan berubah menjadi kekaisaran konstitusional.

Sama seperti Jepang, Malaysia adalah suatu negara monarki (kerajaan) dan bekas jajahan Inggris yang memperoleh kemerdekaannya pada tanggal 31 Mei 1957.<sup>21</sup> Sebagai negara berbentuk pemerintahan monarki, bentuk negara Malaysia adalah bentuk negara federasi. Hal itu disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) Konstitusi Malaysia yang menyebutkan :

- (a) The state of Malaya namely, Johore, Kedah, Kelantan, Malacca, Negeri Sembilan, Perlis, Selangor and Trengganu; and
- (b) The Borneo States namely Sabah, Serawak,
- (c) The State of Singapore.

<sup>20</sup> Pamudji, Perbandingan Sistem Pemerintahan, Bina Aksara, Jakarta, 1985, hlm. 253.

<sup>21</sup> Djalinus Syah, Mengenal ASEAN dan Negara-negara Anggotanya, Kreasi Jaya Utama, Jakarta, 1994, hlm. 58.

Akan tetapi Singapura kemudian keluar dari federasi Malaysia dan menjadi negara merdeka (berdaulat) pada tanggal 7 Agustus 1965.

Kerajaan federasi Malaysia meliputi 13 (tiga belas) negara bagian yang terdiri atas 9 (sembilan) negara bagian berbentuk kesultanan dan 4 (empat) kesatuan pemerintahan (unit politik) yang berbentuk negara bagian yang dikepalai oleh seorang gubernur jenderal. Negara bagian yang dikepalai oleh seorang sultan meliputi negara bagian Kesultanan Johor, Kedah, Kelantan, Pahang, Perak Selangor, Trengganu, Perlis dan Negeri Sembilan. Negara bagian yang dikepalai seorang gubernur jenderal terdiri atas Negara Bagian Serawak, Pulau Pinang, Sabah dan Malaka.

#### B. Kedudukan Lembaga Perwakilan Rakyat Dalam Sistem Pemerintahan Jepang

Dalam membicarakan lembaga perwakilan Jepang ada lembaga negara lain yang perlu dibicarakan yaitu lembaga Kaisar dan Kabinet.

Dalam struktur ketatanegaraan Jepang, kedudukan lembaga kekaisaran dan Kaisar sebagai kepala negara adalah unik. Sebab, sekalipun kedudukan Kaisar tinggi tetapi kaisar tidak memiliki kekuasaan apapun (tidak memiliki kekuasaan politik yang riil) seperti misalnya mengangkat seorang Perdana Menteri yang dipilih oleh kaisar.

Kedudukan lembaga kekaisaran dalam struktur ketatanegaraan Jepang diatur dalam Pasal 1 Konstitusi Jepang yang menyebutkan "Kaisar harus merupakan lambang dari negara dan persatuan rakyat yang memperoleh kedudukannya dari kehendak rakyat yang memegang kedaulatan tertinggi." Kaisar sebagai lambang dari negara dan simbol persatuan rakyat, menurut Konstitusi Jepang tidak dapat dipersalahkan atas segala perbuatannya. Tanggung jawab atas segala perbuatan Kaisar menurut konstitusi Jepang

terletak di pundak Kabinet. Oleh karena itu, Kaisar tidak diberi wewenang politik yang riil oleh konstitusi Jepang. Hal itu diatur dalam Pasal 3 Konstitusi Jepang yang menyebutkan bahwa "Saran dan persetujuan dari Kabinet harus diminta bagi segala tindakan-tindakan dari Kaisar di dalam hal mengenai negara, dan Kabinet harus bertanggung jawab mengenai hal tersebut." Ketegasan mengenai ketiadaan wewenang politik yang riil di tangan Kaisar lebih lanjut dapat diketahui dari Pasal 4, 6 dan 7 Konstitusi Jepang. Dalam Pasal 4 Konstitusi Jepang disebutkan "Kaisar hanya melakukan tindakan-tindakan sedemikian rupa di dalam hal-hal mengenai negara sebagaimana diatur di dalam Undang-undang Dasar ini dan dia tidak boleh mempunyai kekuasaan yang dihubungkan dengan pemerintahan." Dalam Pasal 6 Konstitusi Jepang selanjutnya disebutkan bahwa "Kaisar akan mengangkat Perdana Menteri yang dipilih oleh Diet." Demikian pula mengenai hal-hal yang diatur dalam Pasal 7 Konstitusi Jepang harus dilakukan oleh Kaisar sesuai dengan ketentuan konstitusi.

Kedudukan Kaisar Jepang sama dengan kedudukan Ratu atau Raja dalam sistem ketatanegaraan Inggris yaitu hanya sebagai lambang persatuan rakyat Inggris. Dalam ketatanegaraan Inggris, Ratu tidak dapat dipersalahkan atas segala tindakannya sesuai dengan prinsip (asas) "The King can do no wrong."<sup>22</sup> Segala perbuatan Ratu/Raja menjadi tanggung jawab Kabinet. Oleh sebab itu, Ratu/Raja tidak diberi (tidak memiliki) kekuasaan politik riil apapun.<sup>23</sup> K.C. Wheare<sup>24</sup> misalnya mengemukakan bahwa "...the Queens does not refuse her assent to a bill duly passed by Lords and Commons...." Jadi,

---

<sup>22</sup> Usep Ranawijaya, *Op.Cit.*, hlm. 25.

<sup>23</sup> Pamudji, *Op.Cit.*, hlm. 46.

<sup>24</sup> K.C.Wheare, *Modern Constitution*, Oxford University Press, New York, Toronto, 1975, page 1-2.

Ratu/Raja harus menyetujui rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Parlemen dan tidak dapat mengemukakan komentarnya terhadap (mengenai) undang-undang itu secara terbuka.<sup>25</sup> Hal ini jelas berbeda dengan kedudukan Presiden (kepala negara) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia atau Amerika.<sup>26</sup> Dalam sistem ketatanegaraan kedua negara tersebut, kedudukan Presiden bukan sebagai lambang semata-mata. Sebab, Presiden mempunyai kekuasaan politik yang riil misalnya mengangkat menteri-menteri sesuai dengan kehendak hatinya tanpa harus meminta saran (pendapat) dari orang atau lembaga negara yang manapun. Hal itu berkaitan dengan kedudukan Presiden di samping sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan.<sup>27</sup>

Secara konstitusional, pemegang kekuasaan yang sesungguhnya dalam sistem ketatanegaraan Jepang adalah lembaga perwakilan rakyat yang disebut Diet (Parlemen). Diet disebut sebagai pemegang supremasi kekuasaan negara karena memiliki kedua unsur supremasi lembaga yang disebut Ismail Suny<sup>28</sup> yaitu (a) Diet mempunyai legal power dan (b) no rival authority. Hal itu diatur dalam Pasal 41 Konstitusi Jepang yang menyebutkan "Diet haruslah merupakan badan tertinggi dari kekuasaan negara, dan harus merupakan satu-satunya badan pembuat undang-undang dari negara." Kedudukan Diet (Jepang) ini sama dengan kedudukan Parlemen dalam sistem ketatanegaraan Inggris yang

---

<sup>25</sup> Mochtar Mas'ood dan Collin Mac Andrew, *Perbandingan Sistem Politik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1985, hlm. 141.

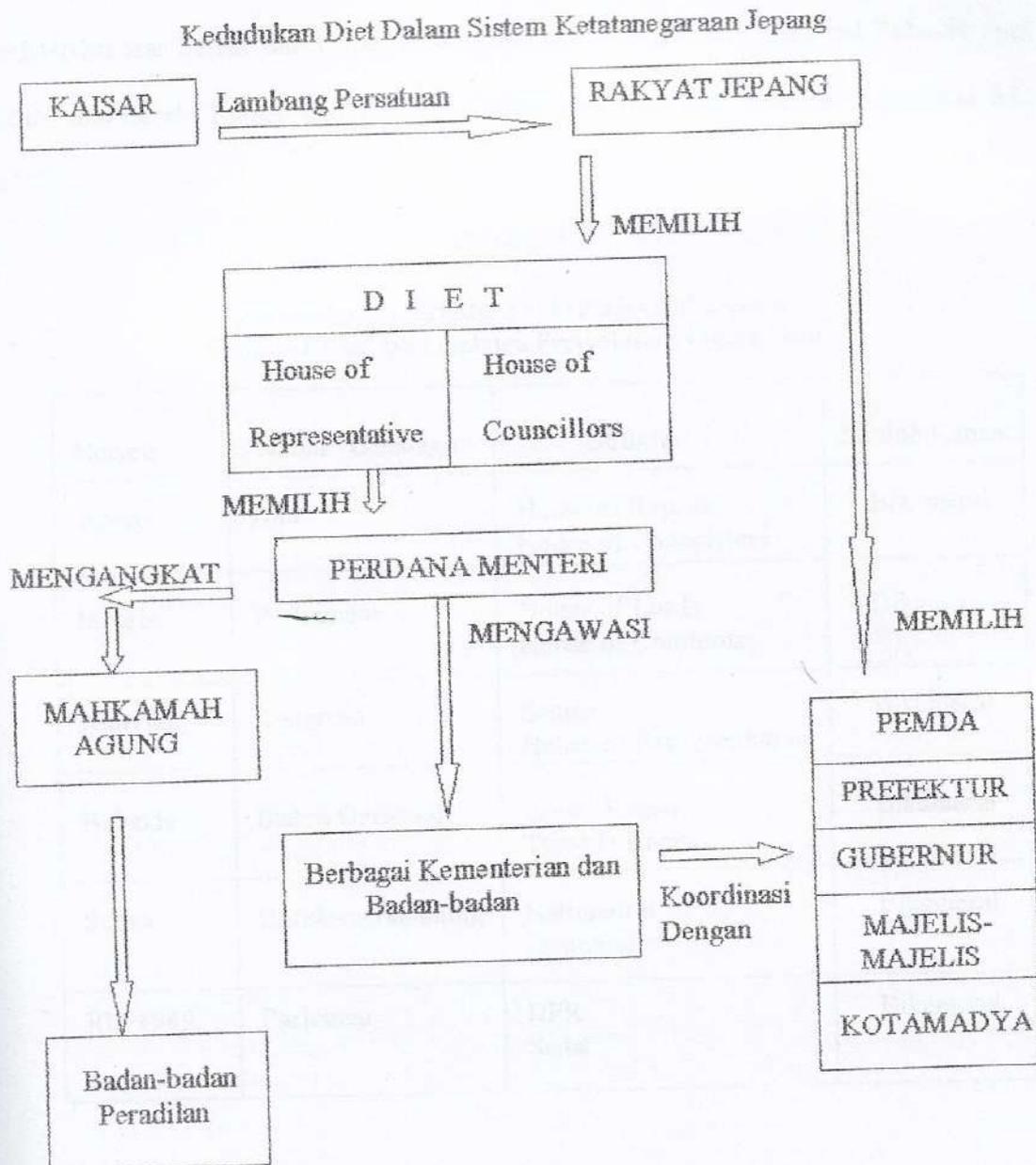
<sup>26</sup> Pamudji, *Op.Cit.*, hlm. 46.

<sup>27</sup> Arend Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlemen dan Presidensial* (disadur oleh Ibrahim dkk.) Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 1993, hlm. 45.

<sup>28</sup> Ismail Suny dalam Harmaily Ibrahim, *Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Sinar Bhakti, Jakarta, 1979, hlm. 14,

memiliki supremasi . Parliament Sovereignty adalah salah satu prinsip fundamental (dasar) dalam sistem konstitusi Inggris.<sup>29</sup> Kedudukan Diet dapat pula disandingkan dengan kedudukan Kongres Rakyat Cina dalam struktur ketatanegaraan Cina.

Gambar 1



<sup>29</sup> Ibid., pada hlm. 45-46.

Diet sebagai lembaga perwakilan Jepang adalah bersifat bikameral (dua kamar). Pasal 42 Konstitusi Jepang menyebutkan bahwa "Diet harus terdiri atas dua kamar yaitu House of Representative dan House of Councillors." Sistem ini mirip dengan sistem Inggris yang terdiri atas House of Lords dan House of Commons<sup>30</sup> atau sistem Amerika yang terdiri atas Senate dan House of Representative atau Staten Generaal Belanda yang terdiri atas Eerste Kamer dan Tweede Kamer atau Parlemen menurut Konstitusi RIS 1949.

Gambar 2

Perbandingan Struktur Diet (Parlemen) Jepang  
Dengan Beberapa Lembaga Perwakilan Negara Lain

Negara	Nama Lembaga	Struktur	Jumlah Kamar
Jepang	Diet	House of Rep. & House of Councillors	Bikameral
Inggris	Parliament	House of Lords House of Commons	Bikameral
Amerika	Congress	Senate House of Representative	Bikameral
Belanda	Staten Generaal	Eerste Kamer Tweede Kamer	Bikameral
Swiss	Bundesversammlung	Nationalrat Standerat	Bikameral
RIS 1949	Parlemen	DPR Senat	Bikameral

<sup>30</sup> Pamudji, Op.Cit., hlm. 45.

Masa jabatan House of Representative adalah 4 (empat) tahun. Akan tetapi, harus berhenti apabila dibubarkan oleh Kabinet. Masa jabatan House of Councillors adalah 6 (enam) tahun. Apabila dibandingkan dengan Amerika terlihat ada perbedaan dan persamaan. Perbedaannya dalam masa jabatan House of Representative Amerika adalah 2 (dua) tahun. Dalam hal ini setiap 2 (dua) tahun sekali sepertiga anggota House of Representative harus diganti. Sementara persamaannya adalah dengan masa jabatan Senate Amerika yaitu 6 (enam) tahun. Di Inggris masa jabatan House of Commons adalah 5 (lima) tahun sedangkan House of Lords adalah seumur hidup. Sebab, hampir semua anggota lembaga ini berdasarkan warisan.

Gambar 3

Perbandingan Masa Jabatan Diet (Parlemen) Jepang  
Dengan Masa Jabatan Lembaga Perwakilan Rakyat Beberapa Negara

Negara	Nama Lembaga	Struktur	Masa Jabatan
Jepang	Diet	House of Rep. & House of Councillors	4 tahun 6 tahun
Inggris	Parliament	House of Lords House of Commons	Tak Terbatas 5 tahun
Amerika	Congress	Senate House of Representative	2 Tahun 6 Tahun
Belanda	Staten Generaal	Eerste Kamer Tweede Kamer	----- 4 Tahun
India	Parlemen	Lok Sabha Rajya Sabha	5 Tahun -----

Menurut Pasal 47 Konstitusi Jepang, jumlah anggota House of Representative (HoR) dan House of Councillors (HoC) diatur dengan undang-undang. Menurut undang-undang, jumlah HoC adalah 252 (dua ratus lima puluh dua) orang yang terdiri atas 100 (seratus) orang dipilih secara nasional dan 152 (seratus lima puluh dua) orang dipilih dari setiap prefektur (seperti provinsi) yang jumlahnya 47 (empat puluh tujuh) prefektur. Jumlah anggota HoR adalah sebanyak 511 (lima ratus sebelas) orang yang dipilih dalam pemilihan umum secara nasional. Dalam pada itu, anggota Parlemen Inggris yaitu House of Lords adalah sebanyak 900 (sembilan ratus) orang sedangkan anggota Senate Amerika adalah sebanyak 100 (seratus) orang dan anggota Senate Konstitusi RIS adalah sebanyak 32 orang.

Gambar 4

Perbandingan Jumlah Anggota Diet (Parlemen) Jepang  
Dengan Anggota Lembaga Perwakilan Rakyat Negara Lain

Negara	Nama Lembaga	Struktur	Masa Jabatan
Jepang	Diet	House of Rep. & House of Councillors	511 orang 252 orang
Inggris	Parliament	House of Lords House of Commons	900 orang 630 orang
Amerika	Congress	Senate House of Representative	100 orang 435 orang

Sistem pemilihan anggota HoC terbagi atas 2 (dua) macam. Sebanyak 100 (seratus) orang dipilih secara nasional dan sebanyak 152 (seratus lima puluh dua) orang dipilih secara lokal. Dalam pada itu, anggota HoR dipilih secara nasional dengan sistem

pemilihan distrik. Antara 3 (tiga) orang sampai dengan 5 (lima) orang dipilih dari setiap distrik tetapi pemilih hanya boleh memilih satu orang saja dari calon yang ada.

Sistem pemilihan anggota kedua lembaga perwakilan Jepang ini agak berbeda dengan sistem pemilihan anggota lembaga perwakilan Inggris. Di Inggris anggota House of Commons dipilih dalam suatu pemilihan umum sedangkan anggota House of Lords biasanya diangkat. Jika dibandingkan dengan Amerika terdapat persamaan. Pemilihan anggota HoR Amerika melalui pemilihan umum secara nasional yang sama dengan pemilihan anggota HoR Jepang. Kemudian anggota Senate Amerika dipilih secara lokal oleh badan legislatif masing-masing negara bagian yang hampir sama dengan pemilihan anggota HoC Jepang. Barangkali sistem pemilihan sebagian anggota HoC Jepang ini dapat pula dibandingkan dengan pemilihan anggota MPR yang berasal dari Utusan Daerah. Sebab, anggota MPR Utusan Daerah dipilih oleh Legislatif Daerah (DPRD).

Gambar 5

Perbandingan Cara Pengisian Diet (Parlemen) Jepang dengan  
Lembaga Perwakilan Rakyat Beberapa Negara

Negara	Nama Lembaga	Struktur	Jumlah Kamar
Jepang	Diet	House of Rep. & House of Councillors	Bikameral
Inggris	Parliament	House of Lords House of Commons	Bikameral
Amerika	Congress	Senate House of Representative	Bikameral
RIS 1949	Parlemen	DPR Senat	Bikameral

Sistem pemilihan umum yang dipakai untuk memilih anggota HoR Jepang pada prinsipnya adalah sistem distrik.<sup>31</sup> Sistem distrik Jepang berbeda dengan sistem distrik pada umumnya. Dalam sistem distrik biasa, setiap distrik diwakili oleh seorang wakil sedangkan dalam sistem distrik Jepang suatu distrik diwakili oleh 3 (tiga) orang sampai dengan 5 (lima) orang wakil. Sebagaimana lazimnya, sistem distrik akan mengarah pada proses penyederhanaan partai politik. Hal yang sama terjadi pula di Jepang. Kini partai-partai politik yang terdapat di Jepang adalah :

1. Partai Liberal Demokrat,
2. Partai Sosialis Jepang (Nihon Shakito),
3. Partai Sosialis Demokrat (Minsu Shakaito),
4. Partai Komunis Jepang (Nihon Kyosanto),
5. Partai Pemerintahan Yang Bersih (Komeito).

Apabila dilihat secara sepintas lalu, kesan yang timbul yaitu bahwa sistem kepartaian Jepang adalah sistem multi partai mengingat jumlah partai politik yang cukup banyak. Akan tetapi, jika dipandang dari segi besar kecilnya perimbangan kekuatan politik di antara partai politik itu, sistem kepartaian Jepang yang sesungguhnya adalah sistem satu partai pola kompetitif seperti juga terdapat di India yang didominasi oleh Partai Kongres. Berdasarkan keadaan yang diuraikan di atas dapat disimpulkan bahwa sistem pengisian lembaga perwakilan Jepang adalah bersifat demokratik menurut kategori Maurice Duverger.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Mochtar Mas' oed dan Collin Mac Andrew, Op.Cit., pada hlm. 218.

<sup>32</sup> Maurice Duverger, Op.Cit., pada hlm. 12.

Apabila dipandang dari segi sifatnya, sifat perwakilan dalam Diet adalah gabungan dari 2 (dua) macam sifat perwakilan yaitu sifat perwakilan politik dan sifat perwakilan regional. Anggota HoR dan 100 (seratus) orang anggota HoC bersifat perwakilan politik. Sama dengan sifat perwakilan anggota HoR Amerika atau sifat perwakilan anggota DPR RI yang berasal dari partai politik. Anggota HoC yang berjumlah 152 (seratus lima puluh dua) orang adalah perwakilan regional. Sama dengan anggota Senate Amerika dan anggota MPR Utusan Daerah (regional) ataupun anggota Senat RIS.

Gambar 6

Perbandingan Sifat Perwakilan Lembaga Perwakilan Jepang Dengan Sifat Perwakilan Lembaga Perwakilan Beberapa Negara

Negara	Nama Lembaga	Sifat Perwakilan
Jepang	House of Rep. & House of Councillors : 100 orang 152 orang	Perwakilan Politik Perwakilan Politik Perwakilan Regional
Inggris	House of Lords House of Commons	Perwakilan Politik Perwakilan Fungsional (Gol.)
Amerika	Senate House of Representative	Perwakilan Politik Perwakilan Regional
KONST. RIS 1949	DPR Senat	Perwakilan Politik Perwakilan Regional

Salah satu tugas Diet adalah mengangkat Perdana Menteri sebagaimana diatur dalam Pasal 67 Konstitusi Jepang. Dalam pemilihan PM ini, kedua badan harus memperoleh kata sepakat. Akan tetapi, kalau kata sepakat tidak tercapai, sekalipun

komite gabungan sudah dibentuk untuk memilih PM keputusan terakhir ada di tangan HoR. Di sini tampak bahwa HoR lebih berwenang daripada HoC.

Apabila ditinjau dari segi fungsinya, fungsi Diet sebagai lembaga perwakilan yang memegang supremasi kekuasaan dalam negara adalah sama dengan fungsi lembaga perwakilan pada umumnya.

Fungsi legislatif Diet diatur dalam Pasal 59 Konstitusi Jepang yang menyebutkan bahwa "Suatu rancangan undang-undang menjadi undang-undang atas diluluskannya oleh House of Representative, kecuali apabila sebaliknya diatur oleh undang-undang." Pola Jepang ini berbeda dengan pola Amerika Serikat. Menurut Pasal 5 Konstitusi Amerika setiap rancangan undang-undang yang diajukan oleh Kongres harus ditandatangani oleh Presiden apabila disetujui. Akan tetapi, apabila tidak disetujui, Presiden harus mengemukakan alasan-alasannya. RUU yang ditolak oleh Presiden, otomatis menjadi undang-undang apabila disetujui oleh 2/3 (dua per tiga) anggota Kongres. Pola yang hampir sama dengan pola Jepang adalah Inggris. Di Inggris, rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh House of Commons tidak dapat ditolak oleh House of Lords. Hanya undang-undang yang tidak berkenaan dengan keuangan saja yang dapat ditolak oleh House of Lords.

Fungsi Budgeter Diet diatur dalam Pasal 60 Konstitusi Jepang. Menurut pasal ini, anggaran belanja dan pendapatan negara mula-mula diajukan oleh HoR. Rancangan ini dapat disetujui atau ditolak oleh HoC. Apabila rancangan itu ternyata ditolak, komite gabungan yang anggotanya berasal dari kedua lembaga akan dibentuk. Walaupun ternyata HoC sendiri tetap tidak berhasil mengambil keputusan tentang RAPBN itu,

keputusan pada akhirnya berada di tangan HoR dan keputusan itu dianggap merupakan keputusan Diet.

Fungsi pengawasan (kontrol) Diet diatur dalam Pasal 62 dan 63 Konstitusi Jepang. Menurut ketentuan Pasal 62 Konstitusi Jepang, HoR dan HoC masing-masing dapat mengadakan penyelidikan dalam rangka pengawasan terhadap pemerintah. Untuk itu, kedua badan dapat meminta keterangan-keterangan ataupun kesaksian-kesaksian dari orang-orang apabila dianggap perlu. Berkaitan dengan itu, menurut Pasal 63 Konstitusi Jepang, kedua lembaga itu dapat meminta kehadiran para menteri untuk memberikan keterangan-keterangan dan atau penjelasan-penjelasan apabila diperlukan. Berdasarkan fungsi pengawasan inilah, Diet dapat melakukan pengawasan terhadap Kabinet dan apabila dipandang perlu Diet dapat mengajukan mosi tidak percaya kepada Kabinet.

Sebagaimana disebut, Diet mengangkat Perdana Menteri dan kemudian PEM mengangkat menteri-menteri. Menurut Pasal 68 Konstitusi Jepang, mayoritas menteri-menteri itu haruslah berasal dari anggota Diet. Hal ini berarti bahwa seorang anggota Kabinet harus merupakan anggota dari salah satu HoR atau HoC. Ketentuan ini membuat kedudukan Kabinet akan sangat kuat. Sebab, didukung oleh mayoritas Diet.

Menurut Konstitusi Jepang, PM dan menteri-menteri (Kabinet) secara kolektif bertanggung jawab kepada Diet dan karena itu setiap saat Diet dapat membubarkan Kabinet apabila dikehendaki. Itu sebabnya, Kabinet dapat dikatakan tidak lebih dari sekedar Komite Eksekutif. Akan tetapi, sebagai imbangannya Kabinet dapat pula membubarkan Parlemen (Diet). Pola pertanggungjawaban seperti ini jelas menunjukkan supremasi Diet atas Kabinet, sekalipun dalam praktik sesungguhnya yang memegang

organisasi adalah Kabinet. Hal itu berhubungan dengan sistem satu partai pola kompetitif yang diterapkan di Jepang.

Sistem pemilu distrik yang menghasilkan sistem satu partai pola kompetitif sendiri-sendiri membuat sistem politik Jepang bersifat monistik dengan kedudukan Kabinet yang sangat kuat. Dengan pola monistik ini, Parlemen (Diet) mustahil dapat diamanatkan oleh Kabinet kecuali apabila dalam keadaan yang tertentu misalnya partai mayoritas di Parlemen mengalami perpecahan.

Pola Kabinet Jepang ini jelas meniru pola Kabinet Inggris. Di Inggris, Kabinet dipilih dan diangkat oleh serta bertanggung jawab kepada Parlemen. Setiap saat, Parlemen dapat mengajukan mosi tidak percaya kepada Kabinet dan karena itu Kabinet harus hubar. Akan tetapi, sebaliknya Parlemen dapat dibubarkan oleh Kabinet. Pola ini berbeda dengan Belanda. Sebab, di Belanda Kabinet tidak dapat membubarkan Parlemen.

#### Kedudukan Lembaga Perwakilan Rakyat Dalam Sistem Pemerintahan Malaysia

Dalam sistem ketatanegaraan Malaysia ada 3 (tiga) lembaga negara yang perlu diamanatkan yaitu Lembaga Perwakilan Rakyat, Kabinet dan Yang Dipertuan Agong.

Dalam Pasal 32 ayat (1) Konstitusi Malaysia disebutkan " There shall be a Supreme Head of The Federation, to be called the Yang Dipertuan Agong...." Kepala negara yang disebut Yang Dipertuan Agong dipilih oleh Conference of Rullers yang terdiri atas 9 (sembilan) orang Sultan untuk masa jabatan 5 (lima) tahun. Kedudukan Yang Dipertuan Agong (selanjutnya disebut YDA) dalam sistem ketatanegaraan Malaysia adalah berbeda dengan kedudukan Raja di Inggris. Yang Dipertuan Agong

sebagai kepala negara bukan symbol persatuan semata seperti halnya di Inggris. Sebab, YDA memiliki kekuasaan politik yang riil (nyata).

Menurut Sri Soemantri,<sup>33</sup> kekuasaan YDA antara lain adalah kekuasaan untuk :

1. Menunjuk serta mengangkat Perdana Menteri,
2. Membubarkan Parlemen atas saran Dewan Menteri,
3. Menuntut diadakannya sidang Majelis Raja-raja,
4. Memberi pengampunan, melakukan pengunduran terhadap putusan hukuman mati.

Di samping itu, YDA juga memiliki :

1. Wewenang Sebagai Ketua Agama Islam di negerinya,
2. Tugas dan kuasa yang berkaitan dengan pendanaan Pelembagaan Negerinya,
3. Tugas dan kuasa melantik seorang Pemangku Raja atau ahli-ahli Majelis Pangkuan Raja.

Dalam Pasal 39 Konstitusi Malaysia selanjutnya disebutkan "The executive authority of the Federation shall be vested in the Yang Dipertuan Agong and exercisable, subject to provision of any federal law and the Second Schedule, by Him or by the Cabinet or any Minister authorized by the Cabinet, but Parliament may by law confer executive functions on other persons."

Berdasarkan ketentuan di atas, semakin jelas bahwa YDA ternyata bukan semata-mata simbol persatuan melainkan memiliki kekuasaan politik yang riil yakni sebagai bagian dari eksekutif.

Dalam Pasal 44 Konstitusi Malaysia disebutkan "The Legislative authority of the Federation shall be vested in a Parliament, which shall consist of the Yang Dipertuan

<sup>33</sup> Sri Soemantri M., Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN, Tarsito, Bandung, 1976, hlm. 58.

Agong and Two Majlis (Houses of Parliament) to be known as the Dewan Negara (Senate) and the Dewan Ra'ayat (Houses of Representative).

Struktur lembaga perwakilan Malaysia ini adalah unik. Sebab, terdiri atas 3 (tiga) kamar/Struktur Dewan Negara yang terdiri atas Senate dan House of Representative (HoR) mirip dengan struktur lembaga perwakilan Amerika, Inggris dan Konstitusi RIS 1949. Hanya bedanya, di Malaysia, Kepala Negara justru merupakan bagian dari lembaga perwakilan.

Gambar 7

Perbandingan Struktur Lembaga Perwakilan Rakyat Malaysia  
Dengan Lembaga Perwakilan Rakyat Beberapa Negara

Negara	Nama Lembaga	Struktur	Jumlah Kamar
Malaysia	Parliament	HoR HoC YDA	Bikameral
Jepang	Diet	House of Rep. & House of Councillors	Bikameral
Inggris	Parliament	House of Lords House of Commons	Bikameral
Amerika	Congress	Senate House of Representative	Bikameral
RIS 1949	Parlemen	DPR Senat	Bikameral
Belanda	Staten General Tweede Kamer	Eerste Kamer	Bikameral

Masa jabatan Dewan Negara menurut Pasal 45 ayat (3) Konstitusi Malaysia adalah 6 (enam) tahun. Persis sama dengan masa jabatan Senate Amerika dan Rajya Sabha India. Akan tetapi, hal ini berbeda dengan masa jabatan HoL Inggris yang biasanya seumur hidup.

Masa jabatan House of Representative adalah 5 (lima) tahun dan dapat dibubarkan di antara tenggang waktu tersebut. Hal ini persis sama dengan HoC Inggris dan Lok Sabha India.

Gambar 8

Perbandingan Masa Jabatan Lembaga Perwakilan Rakyat Malaysia  
Dengan Lembaga Perwakilan Rakyat Beberapa Negara

Negara	Nama Lembaga	Struktur	Masa Jabatan
Malaysia	Parliament	HoR HoC YDA	5 tahun 4 tahun
India	Parliament	Lok Sabha Rajya Sabha	5 tahun 6 tahun
Inggris	Parliament	House of Lords House of Commons 5	tak terbatas tahun
Amerika	Congress	Senate House of Representative	6 tahun 2 tahun
Belanda	Staten General Tweede Kamer	Eerste Kamer	----- 4 tahun

Menurut Pasal 46 Konstitusi Malaysia, anggota HoR adalah terdiri atas :

1. seratus empat orang dari Malaka,
2. enam belas dari Sabah,
3. dua puluh empat dari Serawak
4. lima belas dari Singapore (merdeka sejak 7 Agustus 1965).

Gambar 9

Perbandingan Jumlah Anggota Lembaga Perwakilan Rakyat Malaysia  
Dengan Lembaga Perwakilan Rakyat Beberapa Negara

Negara	Nama Lembaga	Struktur	Masa Jabatan
Malaysia	Parliament	HoR HoC	144 orang 58 orang
Inggris	Parliament	House of Lords House of Commons	900 orang 630 orang
Amerika	Congress	Senate House of Representative	100 orang 435 orang

Dalam Pasal 45 ayat (1) Konstitusi Malaysia diatur cara pengisian Senate sebagai berikut :

Subject to Clauses (4), the Senat shall be elected and appointed members as fellows :

- a. two members for each State shall be elected in accordance with the Svenet Schedule and,
- b. twenty two members shall appointed by the Yang Dipertuan Agong.

Jumlah anggota Senate adalah 48 (empat puluh delapan) orang yang terdiri atas 22 (dua puluh dua) orang ditunjuk YDA dan 26 (dua puluh enam) orang dipilih oleh Badan Legislatif Negara anggota federasi.

Gambar 10

Perbandingan Cara Pengisian Lembaga Perwakilan Rakyat Malaysia  
Dengan Cara Pengisian Lembaga Perwakilan Rakyat Beberapa Negara

Negara	Nama Lembaga	Struktur	Masa Jabatan
Malaysia	Parliament	HoR HoC	Pemilu Nas. Ditunjuk YDA
Amerika	Congress	Senate  House of Representative	Dipilih Dewan Lembaga Neg. Bagian Pemilu Nas.
Konst. RIS	Parlemen	DPR Senate	Pemilu Nas. Ditunjuk Neg. Bagian

Berkaitan dengan tata cara pengisian lembaga perwakilan rakyat tersebut adalah sistem pemilihan umum dan sistem kepartaian.

Sistem pemilihan umum Malaysia pada dasarnya adalah sistem proporsional yaitu sistem pemilihan yang dilakukan dengan berdasarkan pada perimbangan jumlah penduduk di tiap daerah (multi member constituency). Mudah diduga bahwa sistem pemilihan umum proporsional akan melahirkan sistem multi partai. Partai politik yang penting (besar) di Malaysia terdiri atas UMNO yang merupakan partai bangsa Melayu yang beraliansi dengan Partai Malayan Chinese Association dan Malayan India Congress. Aliansi ketiga partai ini disebut Barisan Nasional yang hampir selalu menang dalam pemilihan umum. Di samping itu terdapat partai lain yang merupakan partai oposisi yaitu Partai Aksi Demokratik dan Partai Keadilan Sosial.

Berdasarkan tata cara pengisian/pengangkatannya dapat disimpulkan bahwa sifat perwakilan dalam lembaga perwakilan Malaysia terdiri atas perwakilan politik dan perwakilan regional. Anggota HoR yang dipilih secara nasional menggambarkan sifat perwakilan politik sedangkan anggota Dewan Negara yang dipilih masing-masing negara bagian menggambarkan sifat perwakilan regional. Di samping itu, anggota Dewan Negara yang diangkat menggambarkan sifat perwakilan fungsional.

Gambar 11  
Perbandingan Sifat Perwakilan Lembaga Perwakilan Rakyat Malaysia  
Dengan Sifat Perwakilan Rakyat Beberapa Negara

Negara	Nama Lembaga	Struktur	Sifat Perwakilan
Malaysia	Parliament	HoR HoC	Politik Regional/Fungs.
Inggris	Parliament	House of Lords House of Commons	Gol./Fungsional Politik
Amerika	Congress	Senate House of Representative	Regional Politik

Apabila ditinjau dari segi fungsinya, Parlemen Malaysia yaitu Dewan Negara dan Dewan Rakyat memiliki fungsi yang sama dengan fungsi lembaga perwakilan rakyat pada umumnya.

Fungsi pengawasan parlemen terhadap Kabinet (eksekutif) terwujud dalam kewenangan Parlemen untuk mengajukan mosi tidak percaya kepada Kabinet yang dapat mengakibatkan Kabinet bubar.

Dalam fungsi perundang-undangan seperti diatur dalam Bab V Konstitusi Malaysia, setiap rancangan undang-undang (RUU) harus mendapat persetujuan dari

Dewan Negara dan Dewan Rakyat. Rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan dari kedua lembaga tersebut, menurut ketentuan Pasal 66 ayat (3) Konstitusi Malaysia harus diajukan kepada YDA untuk mendapat persetujuan.

Badan eksekutif menurut Pasal 39 Konstitusi Malaysia terdiri atas Yang Dipertuan Agong atau seorang Menteri yang diberi wewenang oleh Dewan Menteri. Sistem ini mempunyai persamaan dengan sistem badan eksekutif menurut Konstitusi RIS 1949. Masalahnya, badan manakah yang bertugas menjalankan pemerintahan dalam praktiknya ?

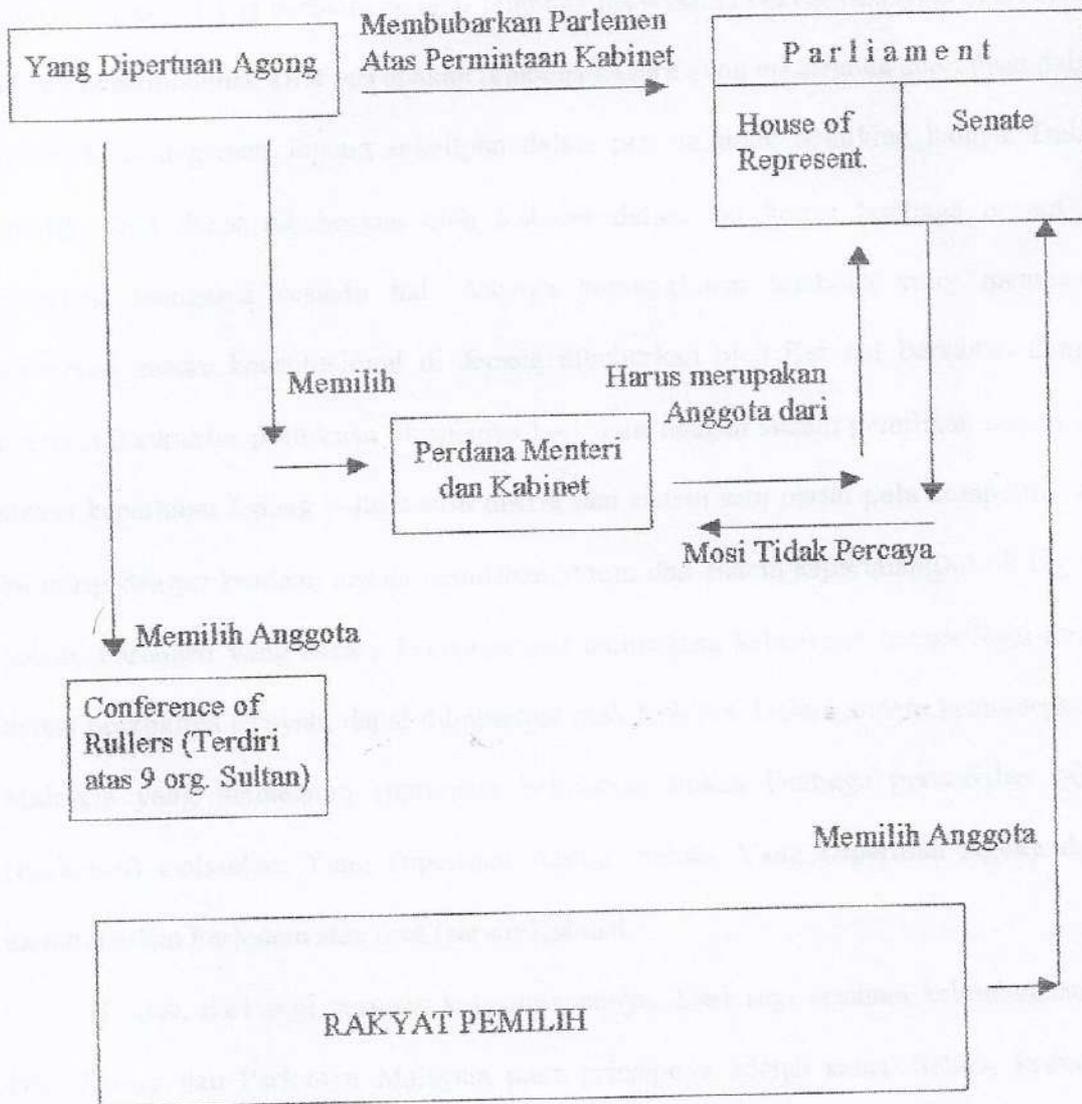
Menurut Pasal 40 ayat (1) Konstitusi Malaysia, segala tindakan YDA dalam menjalankan tugasnya harus sesuai dengan atau tidak bertentangan dengan saran-saran atau pendapat Dewan Menteri atau Menteri yang bertindak berdasarkan wewenang yang telah diberikan oleh Dewan Menteri. Oleh sebab itu, tanggung jawab pelaksanaan pemerintahan ada di tangan Dewan Menteri atau Menteri. Pola ini mirip dengan pola pertanggungjawaban pemerintahan menurut Konstitusi RIS 1949.

Perdana Menteri atau Menteri-menteri yang diangkat sebagai anggota Kabinet haruslah merupakan anggota salah satu dari kedua lembaga perwakilan. Kabinet bertanggung jawab kepada dan harus bubar apabila mendapat mosi tidak percaya dari Parlemen. Akan tetapi, Parlemen sebaliknya dapat dibubarkan oleh Yang Dipertuan Agong atas usul (saran) Perdana Menteri. Pola ini mempunyai persamaan dengan pola Kabinet Inggris. Sebab, di Inggris Kabinet harus bertanggung jawab kepada dan harus bubar apabila mendapat mosi tidak percaya dari Parlemen. Pola Kabinet Malaysia ini berbeda dengan pola Kabinet Belanda. Sebab, di Belanda, Kabinet tidak dapat membubarkan Parlemen.

hubungan seperti dikemukakan di atas berbeda dengan pola hubungan Parlemen dengan Kabinet Belanda. Sebab, di Belanda Kabinet tidak dapat membubarkan Parlemen.

Gambar 12

Kedudukan Lembaga Perwakilan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Malaysia



#### D. Perbedaan dan Persamaan Lembaga Perwakilan Rakyat Jepang dan Malaysia

Berdasarkan hal-hal yang dikemukakan di atas dan dengan membandingkannya dengan lembaga perwakilan rakyat beberapa negara dapat dibuat suatu kesimpulan tentang persamaan dan perbedaan lembaga perwakilan rakyat Jepang dan Malaysia.

Pertama, dari segi kedudukannya. Dari segi kedudukannya lembaga perwakilan Rakyat Jepang (Diet) berbeda dengan lembaga perwakilan rakyat Malaysia (Parlemen). Secara konstitusional, Diet merupakan lembaga negara yang memegang supremasi dalam sistem ketatanegaraan Jepang sekalipun dalam praktik tidak demikian halnya. Dalam praktik, Diet dapat dibubarkan oleh Kabinet dalam hal kedua lembaga negara itu berselisih mengenai sesuatu hal. Adanya kemungkinan lembaga yang memegang supremasi secara konstitusional di Jepang dibubarkan oleh Kabinet berkaitan dengan sistem infrastruktur politiknya khususnya berkaitan dengan sistem pemilihan umum dan sistem kepartaian Jepang yaitu sistem distrik dan sistem satu partai pola kompetitif. Hal ini mirip dengan keadaan sistem pemilihan umum dan sistem kepartaian politik Inggris. Sebab, Parlemen yang secara konstitusional memegang kekuasaan secara legal-formal dalam praktiknya ternyata dapat dibubarkan oleh Kabinet. Dalam sistem ketatanegaraan Malaysia yang memegang supremasi kekuasaan bukan lembaga perwakilan rakyat (Parlemen) melainkan Yang Dipertuan Agong. Sebab, Yang Dipertuan Agong dapat membubarkan Parlemen atas usul (saran) Kabinet.

Kedua, dari segi susunan kelembagaannya. Dari segi susunan kelembagaannya Diet Jepang dan Parlemen Malaysia pada prinsipnya adalah sama. Sebab, keduanya bersifat bikameral. Akan tetapi, perbedaannya terletak pada kedudukan YDA dalam sistem ketatanegaraan Malaysia. Dalam hal ini YDA sebagai kepala negara Malaysia

ternyata merupakan bagian dari lembaga perwakilan rakyat. Di Jepang, Kaisar sebagai kepala negara bukan merupakan bagian dari lembaga perwakilan rakyat.

Ketiga, dari segi cara pengisian keanggotaannya. Dari segi cara pengisian keanggotannya, kedua lembaga perwakilan rakyat tersebut (Diet dan Parlemen) memiliki persamaan dan perbedaan. Dalam sistem ketatanegaraan Jepang, anggota lembaga perwakilan rakyat ada yang dipilih secara regional dan ada pula yang dipilih secara nasional. Namun tidak ada yang diangkat. Dalam sistem ketatanegaraan Malaysia, sekalipun ada pemilihan secara regional dan nasional tetapi ada anggota lembaga perwakilan rakyat yang diangkat yaitu anggota Dewan Negara yang diangkat oleh YDA.

Keempat, dari segi sifat perwakilannya. Dari segi sifat perwakilannya, kedua lembaga perwakilan rakyat tersebut memiliki persamaan. Sifat perwakilan dari lembaga perwakilan rakyat Jepang terdiri atas sifat perwakilan politik dan regional. Di Malaysia, di samping kedua sifat perwakilan tersebut terdapat sifat perwakilan yang lain yaitu sifat perwakilan fungsional yaitu anggota Dewan Negara yang diangkat oleh YDA.

Kelima, dari segi fungsinya. Dari segi fungsinya, kedua lembaga perwakilan rakyat tersebut pada dasarnya adalah sama. Sebab, keduanya mempunyai fungsi yang sama yang masing-masing terdiri atas fungsi pengawasan terhadap eksekutif, fungsi legislatif (pembentukan undang-undang) dan fungsi budgeter (keuangan).

Keenam, dari segi masa jabatan anggota lembaga perwakilan rakyat. Dari segi masa jabatan anggota-anggotanya terdapat persamaan di antara keduanya. Masa anggota Parlemen Malaysia dan Jepang hampir sama. Sebab, masa jabatan HoR dan HoC Jepang masing-masing 4 (empat) dan 6 (enam) tahun dan masa jabatan YDA, Senate dan HoR masing-masing 5 (lima), 6 (enam) dan 5 (lima) tahun.

Gambar 13

Perbandingan Beberapa Aspek Lembaga Perwakilan Rakyat  
Jepang dan Malaysia

UNSUR YANG DIPERBANDINGKAN	LEMBAGA PERWAKILAN			
	JEPANG		MALAYSIA	
Nama	DIET		PARLIAMENT	
Kedudukan	Supremasi mnt Konstitusi		Supremasi hanya pada YDA	
Unsur	HoR	HoC	Senate	HoR
Jumlah Anggota	100	152	58	144
Masa Jabatan	4 tahun	6 tahun	6 tahun	5 tahun
Cara Pengisian Anggota	Pemilu Nasional	Pemilu Nas. & Lokal	Ditunjuk YDA	Pemilu Nasional
Sifat Perwakilan	Politik	Politik	Regional dan Fungsional	Politik
Struktur	Bikameral		Bikameral	
Fungsi	Legislatif Kontrol (Pengawasan) Budgeting (Anggaran)		Legislatif Kontrol (Pengawasan) Budgeting (Anggaran)	
Ciri-ciri Khusus	HoR dapat dibubarkan oleh Kaisar		Parlemen hanya dapat dibubarkan oleh YDA Atas usul (saran) Kabinet	

## DAFTAR BAB IV

### PENUTUP

Berdasarkan uraian yang dipaparkan (dideskripsikan) pada bagian-bagian sebelumnya dapat diketahui adanya perbedaan-perbedaan dan persamaan-persamaan di antara kedua lembaga perwakilan rakyat tersebut. Akan tetapi, menurut penulis sekalipun terdapat perbedaan di antara Diet (Parlemen Jepang) dengan Parlemen (Malaysia), persamaan-persamaan di antara keduanya adalah lebih menonjol daripada perbedaan-perbedaannya.

Perbedaan yang terdapat di antara Diet (Jepang) dan Parlemen (Malaysia) hanya meliputi perbedaan tentang pemegang supremasi kekuasaan dan lembaga negara yang berwenang membubarkan Parlemen.

Persamaan yang terdapat di antara Diet (Jepang) dan Parlemen (Malaysia) meliputi cakupan yang sangat luas yakni persamaan dalam fungsi, struktur kelembagaan, cara pengisian keanggotaan, sifat perwakilan dan lain-lain sebagainya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bintan R.Saragih, Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1987,
- Budiman Sagala, Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981,
- Djalinus Syah, Mengenal ASEAN dan Negara-negara Anggotanya, Kreasi Jaya Utama, Jakarta, 1994,
- Harmaily Ibrahim, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Sinar Bhakti, Jakarta, 1978,
- Amien Rais (ed.), Demokrasi dan Proses Politik, Jakarta, 1986, LP3ES,
- Maurice Duverger, Teori dan Praktik Tata Negara (Terjemahan Suwirjadi), Pustaka Rakyat, Jakarta, 1951,
- Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, Gramedia, Jakarta, 1983,
- Mochtar Mas' oed dan Collins Mac Andrew, Perbandingan Sistem Politik, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1986,
- Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1988,
- Muchtar Pakpahan, DPR RI Masa Orde Baru, Sinar Harapan, Jakarta, 1994,
- Pamudji, Perbandingan Sistem Pemerintahan, Bina Aksara, Jakarta, 1985,
- Solly Lubis, Asas-asas Hukum Tata Negara, Alumni, Bandung, 1982,
- Sri Soemantri M., Perbandingan (Antar) Hukum Tata Negara, Alumni, Bandung, 1971,
- Usep Ranawijaya, Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.