

Satu atau Dua Kamar?

Pilihan antara Pola Badan Legislatif Unikameral dan Bikameral

- o Jenis-jenis Badan Legislatif
- o Badan Legislatif Bikameral
- o Badan Legislatif Unikameral
- o Berbagai Pola Badan Legislatif
- o Badan Legislatif dalam Praktek
- o Metode Rekonsiliasi dalam Sistem Bikameral
- o Perubahan Jumlah Kamar

NDI berterimakasih kepada *National Endowment for Democracy*, yang menyediakan dana untuk Seri Riset Legislatif. Dokumen ini disusun dengan bantuan dari Richard Verma, Steptoe dan Jonhson associate, serta anggota staf NDI: Susan R. Benda, Patrick Henry dan John Whaley. NDI juga ingin juga ingin menyampaikan terima kasih kepada D. Longley dan David M. Olson atas bantuan ahli dan saran-saran mereka yang berharga.

Untuk keterangan lebih rinci tentang program-program NDI tentang pemerintahan, silahkan hubungi: Susan R. Benda atau Lisa Clarke; *The National Democratic Institute for International Affairs*; 1717 Massachusetts Avenue, N.W.; 5th Floor, Washington, D.C. 20036. Telepon: (202) 328-3136; Fax : (202) 939-3166, E-mail: demos@ndi.org; Internet: <http://www.ndi.org>

© Hak Cipta *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI) 1996. Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Bagian dari buku ini dapat diperbanyak dan/atau diterjemahkan untuk tujuan non komersial sepanjang NDI disebutkan sebagai nara sumber dan dikirim salinan terjemahan tersebut.

Daftar Isi

Pendahuluan

Jenis-jenis Badan Legislatif

 Badan Legislatif Bikaberal

 Badan Legislatif Unikameral

 Berbagai Pola Badan Legislatif

Badan Legislatif dalam Praktek

 Badan Legislatif Bikaberal

 Badan Legislatif Unikameral

 Metode Rekonsiliasi dalam Sistem Bikameral

 Perubahan Jumlah Kamar

Kesimpulan

Catatan Akhir

Pendahuluan

Negara-negara di dunia pasti sudah pernah, dalam berbagai kesempatan, berupaya untuk mendesain lembaga politik mereka yang paling dapat mendukung berkembangnya masyarakat yang bebas, stabil dan makmur dibawah supremasi hukum. Hasil dari berbagai perdebatan ini umumnya tercermin dalam konstitusi negara yang bersangkutan, dimana warganegara membentuk lembaga-lembaga pemerintahan mereka. Lembaga-lembaga legislatif, khususnya, merupakan satu perdebatan dimana negara mempunyai berbagai pilihan. Bagaimana anggota legislatif dipilih? Wewenang apa yang perlu diberikan kepada badan legislatif? Kedua hal ini hanya merupakan sejumlah kecil dari seluruh pertanyaan yang harus dijawab sebelum suatu badan legislatif dapat berfungsi. Masih ada lagi pertanyaan penting yang perlu dijawab, yaitu bagaimana struktur legislatif itu sendiri: apakah suatu negara sebaiknya memakin sistem legislatif satu kamar (unikameral) atau dua kamar (bikameral)?

Walaupun masalah penentuan jumlah kamar tidak mudah diputuskan, pengalaman dalam satu abad terakhir ini banyak menunjukkan kelebihan dan kekurangan masing-masing model. Walaupun faktor historis, budaya dan juga pada akhirnya faktor politis yang berbeda-beda untuk masing-masing negara akan mempengaruhi keputusan ini, pengalaman negara lain memberikan dasar yang berguna untuk menentukan model mana yang paling sesuai untuk memenuhi kebutuhan sekarang dan tujuan ke depan negara yang bersangkutan. Makalah ini mengemukakan beberapa ciri penting badan legislatif bikameral dan unikameral, dan menyajikan bukti mengapa negara-negara memilih model yang satu dan bukan yang lainnya. Untuk menggambarkan kedua model tersebut lebih lanjut, beberapa sistem legislatif bikameral dan unikameral tertentu dikaji secara detil dalam makalah ini.

Jenis-jenis Badan Legislatif

Badan Legislatif Bikameral

Badan legislatif bikameral terdiri dari dua majelis, yang seringkali digambarkan sebagai majelis rendah dan majelis tinggi. Biasanya, susunan majelis rendah (dengan berbagai nama seperti *House of Representatives*, *House of Commons*, *Chamber of Deputies* dan *Federal Assembly*) secara proporsional didasarkan pada jumlah penduduk dengan tiap anggota terpilih mewakili jumlah warganegara yang sama besarnya. Majelis tinggi cenderung lebih kecil jumlahnya di antara kedua majelis. Masa jabatan anggota majelis tinggi biasanya lebih lama, tetapi seringkali mempunyai kekuasaan yang lebih kecil dibandingkan rekan mereka di majelis rendah. Majelis tinggi (seringkali disebut *Senate*, *House of Lords* atau *Federal Council*) sangat

bervariasi dalam susunan dan dalam cara dimana para anggotanya dipilih - bisa berdasarkan keturunan, penunjukan dan pemilihan langsung atau tidak langsung. Sejumlah majelis tinggi merefleksikan pembagian wilayah atau negara bagian, seperti di Jerman dan Amerika Serikat. Warganegara seringkali memberikan kepercayaan lebih besar kepada majelis tinggi dimana mereka ikut berpartisipasi dalam pemilihan anggota majelis melalui pemilihan langsung atau tak langsung. Dalam pemilihan langsung, para pemilih memilih calon atau partai yang mereka inginkan untuk berkuasa. Sedangkan dalam pemilihan tak langsung, warganegara memilih pemerintah daerah atau propinsi, yang selanjutnya akan memilih anggota majelis tinggi. Majelis yang dibentuk dengan pemilihan langsung atau tak langsung, tidak seperti anggota yang diangkat atau berdasarkan keturunan, lebih bertanggung jawab kepada rakyat dan, oleh karena itu, dianggap lebih demokratis.

Salah satu keuntungan dalam sistem legislatif bikameral adalah kemampuan anggota untuk:

- ◆ secara resmi mewakili beragam pemilih (*mis.*, negarabagian, wilayah, etnik, atau golongan);
- ◆ memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan;
- ◆ mencegah disahkannya perundang-undangan yang cacat atau ceroboh; dan
- ◆ melakukan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.

Wewenang kedua majelis dalam sistem legislatif bikameral sangat bervariasi. Beberapa negara, seperti Inggris, menggunakan bentuk bikameralisme yang "lemah", dimana salah satu majelis mendapatkan kekuasaan legislatif yang lebih tinggi. Tingkat predomasinya berbeda antara satu sistem dengan sistem yang lain. Beberapa majelis tinggi mempunyai kekuasaan untuk menunda atau meninjau kembali undang-undang yang telah diterima oleh majelis rendah, sementara tugas majelis tinggi di badan legislatif lain hanya semata-mata bersifat konsultatif. Amerika Serikat, misalnya, menggunakan bentuk bikameralisme yang "kuat" dimana kedua majelis mempunyai kekuasaan yang sama atau saling mengimbangi, dan rencana undang-undang harus diterima dan disetujui oleh kedua majelis.¹

Badan Legislatif Unikameral

Sistem Legislatif satu kamar atau unikameral seringkali terdapat di negara-negara yang memiliki sistem pemerintahan

berbentuk kesatuan. Tidak seperti pada model federal, dimana kekuasaan dibagi antara pemerintah pusat dan unit-unit teritorial pemilih, kekuasaan pada sistem kesatuan terkonsentrasi pada satu satu unit pusat. Model kesatuan umumnya terdapat di negara yang secara geografis kecil dengan penduduk yang homogen kurang dari 10 juta orang.

Berbagai keuntungan sistem legislatif unikameral meliputi:

- ◆ kemungkinan untuk dengan cepat meloloskan undang-undang (karena hanya satu badan yang diperlukan untuk mengadopsi rancangan undang-undang sehingga tidak perlu lagi menyesuaikan dengan usulan-usulan yang berbeda-beda);
- ◆ tanggung jawab lebih besar (karena anggota legislatif tidak dapat menyalahkan majelis lainnya apabila suatu undang-undang tidak lolos, atau bila kepentingan warganegara terabaikan);
- ◆ lebih sedikit anggota terpilih sehingga lebih mudah bagi masyarakat untuk memantau mereka; dan
- ◆ biaya lebih rendah bagi pemerintah dan pembayar pajak.

Berbagai Pola Sistem Legislatif

Tabel di bawah menggambarkan pembagian legislatur unikameral dan bikameral pada sistim pemerintah kesatuan dan federal.²

PEMBAGIAN LEGISLATOR MENURUT SISTIM PEMERINTAHAN			
Struktur Legislator	Sistim Pemerintahan		
	Kesatuan	Federal	Jumlah
Unikameral	54	1	55
Bikameral	12	16	28
Jumlah	66	17	83

Sistim bikameral hampir selalu mempunyai legislatur bikameral; pada kenyataannya, hasil survai 1986 yang disajikan dalam tabel di atas menunjukkan bahwa lebih 94 persen sistim federal menggunakan legislatur bikameral. Negara-negara ini biasanya secara geografis terhampar luas dengan jumlah penduduk besar, walaupun ada pengecualian, seperti Swis. Berbagai unsur di negara-negara ini seringkali berebut sumber daya pemerintah yang terbatas dan untuk mendapatkan perwakilan dalam proses politik. Majelis kedua memungkinkan perimbangan yang lebih sesuai antara kelompok-kelompok yang bersaing itu dengan memberikan sarana berpolitik kepada mereka yang

kalah jumlah atau kurang terwakili dalam majelis. Di Amerika Serikat, misalnya, negarabagian-negarabagian besar namun berpenduduk jarang diwakili setara di dalam Senat bersama dengan sesama negarabagian yang lebih banyak daerah perkotaannya. Di sana, petani dan konstituen lainnya di daerah pedesaan dapat secara efektif bersuara dan melindungi program legislatif mereka, walaupun status mereka yang minoritas di majelis rendah dimana tiap anggota mewakili sejumlah penduduk. Beberapa negara bahkan sudah memberlakukan kuota yang ketat untuk menjamin suatu prosentase tertentu dari kursi di majelis tinggi kepada kelompok yang kurang beruntung selama sejarah negerinya, untuk memperbaiki dampak dari diskriminasi di masa lalu: misalnya konstitusi Nepal 1990 menyediakan 5 persen dari kursi Senat untuk perempuan. Dan di Uganda, undang-undangnya menentukan satu kursi dari masing-masing 39 daerah untuk wanita (14 persen dari seluruh parlemen).

Dibanding dengan negara-negara federal, negara-negara dengan majelis unikameral biasanya lebih kecil secara geografis dan lebih kecil penduduknya, sehingga tidak banyak persaingan politik. Selain itu, tidak adanya wilayah, propinsi, dan negarabagian juga merupakan ciri khas negara kecil - sehingga lebih mengecilkan perlunya majelis kedua. Dengan demikian, tabel pada halaman sebelumnya menunjukkan bahwa sebagian besar (82 persen) negara dengan sistim kesatuan telah mengadopsi legislatur unikameral.

Seperti di beberapa sistim bikameral, sejumlah kecil legislatur unikameral telah melembagakan sistim kuota dalam satu majelis untuk menjamin keperwakilan memadai bagi suku bangsa tertentu, kaum cacat, kepala suku wanita dan segmen masyarakat yang secara tradisional kurang terwakili. Misalnya, konstitusi Slovenia 1991 menyediakan masing-masing satu kursi untuk minoritas Hongaria dan Italia dalam Dewan Nasional. Namun demikian, beberapa negara kesatuan telah memilih sistim bikameral untuk memberikan check and balance tambahan dalam proses legislatif dan untuk menjamin keperwakilan yang lebih tersebar dalam legislatur. Akhirnya, faktor-faktor demografis, historis dan terutama politis akan sangat mempengaruhi apakah suatu negara memilih sistim unikameral atau bikameral. Studi kasus berikut ini memberikan sedikit gambaran tentang bagaimana dan mengapa negara-negara yang disurvei itu menentukan pilihan mereka.

Legislatur dalam Praktek

Legislatur Bikameral

Bagian berikut ini akan menyajikan beberapa contoh legislatur bikameral, masing-masing dengan sebab-sebab unik bagi perkembangannya. Legislatur bikameral Inggris, misalnya, mencerminkan perkembangan selama tujuh abad. Lain dengan itu, Amerika Serikat dan Jerman adalah contoh-contoh legislatur bikameral yang dirancang khusus untuk struktur federal. Kasus-kasus Kanada, Swis, Botswana dan Rumania menggambarkan variasi dalam model bikameral.

Inggris, sebuah negara dengan luas wilayah sekitar 240.000 kilometer persegi (93.000 mil persegi), mempunyai sebuah legislatur bikameral yang berkembang walaupun tidak adanya konstitusi tertulis. Majelis Rendah, bersidang pada abad ke-13 sebagai badan konsultasi Majelis Tinggi, yang keanggotaannya adalah atas penunjukan oleh raja, keturunan dan senioritas, dalam gereja Katolik. Pada tahun 1650-an, Majelis Rendah terpilih secara tetap memprotes kekuasaan yang tidak diperiksa dari majelis tinggi. Selama tahun 1820-an dan 1830-an, tidak adanya tanggung jawab politik dari parlemen semakin banyak dipertanyakan, dan menimbulkan cukup banyak ketidak-puasan publik, sehingga memaksa diadakannya peninjauan-kembali undang-undang pemilihan umum Inggris. Perubahan legislatif yang disetujui tahun 1832 membagikan-kembali kursi melalui rumus yang memperkecil pengaruh aristokrasi dan imam dalam Majelis Rendah. Secara berangsur-angsur, peningkatan tanggung jawab dari Majelis Rendah yang dipilih secara populer itu terus dan semakin mengecilnya kekuasaan aristokrasi di Majelis Tinggi menyebabkan perubahan legislatif lebih lanjut, pada tahun 1911 dan 1949. Sebagai hasil dari inisiatif ini, Majelis Rendah muncul sebagai badan pembuat undang-undang sentral, dan Majelis Tinggi diminta menerima pengurangan peran legislatif.³

Ke-651 anggota Majelis Rendah Inggris dipilih oleh pemilih dewasa universal dan melaksanakan masa bakti selama maksimum lima tahun. Di negara berpenduduk 58 juta jiwa, tiap anggota parlemen (MP) mewakili sekitar 89.000 konstituen. Sebagaimana halnya di kebanyakan sistem parlementer, legitimasi politik pemerintah berasal dari Majelis yang dipilih secara populer ini, yang mempunyai kekuasaan besar untuk menurunkan pemerintah dengan pengajuan "tidak percaya".

Majelis Tinggi terdiri dari anggota-anggota yang mendapatkan kedudukan mereka baik secara keturunan atau atas penunjukan oleh raja untuk masa bakti seumur hidup. Walaupun kekuasaan legislatif Majelis Tinggi sekarang sudah sangat berkurang, badan ini masih memegang "landasan" dari mana mereka dapat meningkatkan kesadaran masyarakat tentang

masalah-masalah kebijakan selama perdebatan legislatif. Walaupun Majelis Tinggi mempunyai wewenang untuk menahan diloloskannya sebuah rancangan undang-undang selama sampai satu tahun, badan ini jarang memberlakukan wewenangnya untuk menunda legislasi penting.

Amerika Serikat, dengan penduduk sekitar 265 juta jiwa, dan wilayah seluas lebih 9,4 juta kilometer persegi (3,6 juta mil persegi), memberikan suatu legislatur bikameral yang kuat dengan dua majelis yang sama besar kekuasaannya. Walaupun kedua majelis ini harus menyetujui undang-undang, hanya Dewan Perwakilan yang dapat membuat rancangan undang-undang pembiayaan, sementara Senat mengukuhkan penunjukkan presiden, menyetujui presidential impeachment, dan meratifikasi perjanjian internasional.

Pemerintah Federal Amerika Serikat dibentuk dengan Konvensi Konstitusional, suatu pertemuan para legislator negarabagian pada tahun 1787 yang menolak pemikiran untuk kekuasaan terpusat. Namun demikian, banyak juga menyadari perlunya suatu sistem pemerintahan federal yang lebih kuat daripada yang dibentuk setelah perang kemerdekaan. Pemikiran yang saling bersaing ini membuahkan pembentukan pemerintah federal yang didasarkan pada pembagian kekuasaan di antara cabang-cabang eksekutif, legislatif dan yudikatif. Beragam kepentingan dari ke-13 negarabagian juga menyulitkan pembentukan suatu pemerintah pusat. Negarabagian-negarabagian yang lebih besar mengusulkan perwakilan dalam legislatur berdasarkan jumlah penduduk sehingga besarnya penduduk suatu negarabagian atau sumbangan pajaknya akan menjadi faktor penentu dalam pembagian kekuasaan. Negarabagian-negarabagian yang lebih kecil, karena menguatirkan marginalisasi, meminta adanya keperwakilan yang merata.

Negosiasi antara kedua kubu ini menghasilkan "Kompromi Connecticut" tahun 1787, yang menetapkan dibentuknya legislatur nasional bikameral dengan majelis-majelis yang sama kekuasaan legislatifnya, tetapi yang berbeda konstituen serta masa baktinya. "Kompromi" ini berkembang menjadi pembentukan Majelis Perwakilan berdasarkan keperwakilan jumlah penduduk, dan Senat dimana tiap negarabagian akan diwakili secara merata tanpa membedakan jumlah penduduk.

Pada tahun 1774, seorang anggota Kongres mewakili 30.000 konstituen; sekarang sebuah distrik kongress berpenduduk 600.000 jiwa. Di Senat, dua kursi disediakan untuk tiap negarabagian, tanpa membedakan jumlah penduduk. Pada mulanya, para senator diangkat oleh legislatur negarabagian. Namun demikian, pada tahun 1913 amandemen ke-17 Konstitusi A.S. menetapkan pemilihan senator secara langsung.

Masa bakti tiap anggota merupakan perbedaan utama antara kedua dewan. Majelis Perwakilan dirancang untuk berfungsi sebagai badan yang "lebih dekat" dengan warganegara, dan lebih responsif atas kemauan mereka. Oleh karena itu, para wakil menghadapi penentuan atas kinerja mereka melalui pemilihan umum tiap dua tahun, sehingga mereka lebih bertanggung jawab terhadap para pemilih mereka dibanding dengan rekan Senator mereka. Senat dirancang sebagai badan yang lebih banyak bersidang, yang dimaksud untuk melunakkan sifat implusif politik dari Majelis ini. Para Senator menjalani masa bakti selama enam tahun sehingga, dalam teori, memungkinkan mereka mempelajari legislasi lebih mendalam tanpa mengalami permintaan konstan dari pemilihan umum yang akan datang. Seluruh Majelis Perwakilan mencalonkan diri kembali secara simultan, sehingga memungkinkan untuk secara radikal merubah susunan politik dan ideologi lembaga ini dalam satu pemilihan. Namun demikian, hanya sepertiga dari Senat yang siap untuk mencalonkan diri dalam pemilihan-kembali tiap dua tahun, sehingga membatasi jumlah pergantian antar waktu dan memungkinkan berkembangnya suatu majelis yang berpengalaman.⁴

Jerman mempunyai wilayah seluas 350.000 kilometer persegi (138.000 mil persegi) dan mempunyai sistim pemerintahan federal yang mewakili penduduk sebesar lebih 80 juta jiwa. Parlemen federalnya berbentuk bikameral, terdiri dari majelis tinggi yang disebut Bundesrat dan majelis rendah, disebut Bundestag.

Bundestag adalah badan legislatif utama Jerman dengan 662 anggota dengan masa bakti selama empat tahun. Kekuasaan formalnya meliputi pemilihan kanselir (kepala cabang eksekutif), dan pembahasan serta pengesahan undang-undang. Para pemilih Jerman berhak mengajukan dua suara dalam memilih anggota Bundestag; satu suara memilih calon perorangan dari distrik masing-masing dan suara kedua untuk partai. Partai-partai diberi jatah kursi berdasarkan prosentase proporsional dari seluruh suara yang masuk. Undang-undang dasar Jerman menentukan bahwa suatu partai politik harus memperoleh sekurang-kurangnya 5 persen suara untuk memperoleh satu kursi di Bundestag. Ketentuan ini dimaksud untuk membatasi munculnya kembali parlemen dengan banyak partai yang mencemari Republik Weimar masa pra Perang Dunia II dimana partai-partai kecil memberlakukan kekuasaan yang tidak proporsional.⁵

Bundesrat, yang mewakili kepentingan negarabagian-negarabagian atau *lander*, mempunyai kekuasaan untuk mempertimbangkan dan hanya memberi suara dalam masalah-masalah yang menyangkut negarabagian, dimana bila suatu rancangan undang-undang yang menyangkut semua negarabagian akan diterima menjadi undang-undang, Bundesrat harus menyetujuinya. Masing-masing dewan negarabagian menunjuk anggota-anggota mereka

dalam Bundesrat, tergantung pada jumlah penduduk masing-masing negarabagian. Wakil-wakil negarabagian di Bundesrat memberi suara *en bloc*. Masing-masing delegasi negarabagian menunjuk seorang anggota untuk mewakili negarabagian selama pemberian suara legislatif; wakil itu memberi semua suara untuk suatu negarabagian. Tetapi pada waktu Sekutu membentuk legislatur Jerman Barat setelah Perang Dunia II, pada mulanya diperkirakan bahwa Bundesrat akan dibatasi untuk mengawasi sekitar 10 persen dari legislasi. Namun demikian, peran Bundesrat telah berkembang sampai pengawasan terhadap legislasi federal yang menyangkut negarabagian-negarabagian. Walaupun Bundesrat mempunyai kekuasaan untuk mem-veto legislasi dari Bundestag, Bundestag dapat mengalahkan veto itu asal saja suara yang diberikan sama besar atau lebih dari suara Bundesrat (y.i., veto yang disampaikan oleh 50 persen Bundesrat harus dikalahkan oleh 50 persen suara dari Bundestag).⁶

Seperti Amerika Serikat, Kanada juga mempunyai legislatur bikameral, sebagian karena keberagaman dan luas wilayahnya (10 juta km persegi/3,8 juta mil persegi). Majelis Rendahnya memegang sebagian besar kekuasaan politik, meliputi undang-undang perpajakan, dan wewenang untuk menekankan diadakannya pemungutan suara untuk mosi tidak percaya. Namun demikian, Senat mempunyai kekuasaan besar untuk menyidik masalah-masalah sosial dan kebijakan serta untuk menyempurnakan perundang-undangan. Namun demikian, masa 60 tahun terakhir menyaksikan banyak keluhan-kesah terhadap peran Senat, serta berbagai upaya untuk merubah struktur kelembagaan.⁷

Sebagai suatu lembaga yang unik, Senat Kanada tampak seperti turunan dari Senat A.S. dan Majelis Tinggi Inggris.⁸ Seperti Senat A.S., majelis tinggi Kanada menggunakan sistim penjatahan wilayah untuk menjamin keperwakilan yang sama dari semua propinsi. Namun demikian, sistim penjatahan disusun terutama atas dasar demografi yang ada pada tahun 1867 pada waktu Senat dibentuk. Pada waktu itu, senat terdiri dari 72 senator; masing-masing 24 senator untuk propinsi Ontario dan Quebec, dan sisa 24 senator mewakili ketiga propinsi maritim. Dengan penambahan resmi propinsi-propinsi Barat dan Newfoundland pada awal abad ke-20, Senat membesar menjadi 104 anggota. Tetapi sebagian besar dari propinsi-propinsi baru itu hanya memperoleh masing-masing enam kursi, sementara dua propinsi hanya memperoleh masing-masing satu kursi. Rumus keperwakilan dengan jatah kursi ini sangat memperkecil peran propinsi-propinsi baru, yang walaupun jauh dari terkenal pada abad yang lalu, sekarang membanggakan kehadiran kota-kota terbesar dan paling berhasil di Kanada. Akibatnya, Senat Kanada tidak lagi menampakkan keseimbangan antar wilayah yang mencerminkan keadaan demografi.

Kenyataan bahwa para senator diangkat bukannya dipilih, menjadi kontroversi lain lagi. Para senator diangkat untuk masa bakti yang panjang oleh gubernur jenderal, atas nasehat perdana menteri. Para senator pada mulanya diangkat untuk masa bakti seumur hidup, namun kemudian diharuskan pensiun pada usia 75 tahun sejak tahun 1965. Walaupun pada mulanya dimaksud untuk membatasi kemungkinan senator terlibat korupsi, struktur ini sebaliknya menciptakan situasi dimana kursi di Senat dianggap sebagai hadiah politik yang harus diserahkan oleh partai yang berkuasa.⁹ Dengan demikian, Senat telah berkembang menjadi suatu lembaga elit dimana tidak banyak pekerjaan yang dilakukan dan sejumlah besar anggota tidak menghadiri sidang-sidang.¹⁰ Reformasi yang dianjurkan untuk Senat Kanada meliputi pembatasan masa bakti sampai 10 tahun dan realokasi kursi berdasarkan keadaan penduduk dari waktu ke waktu, atau mengadopsi model Amerika dimana semua propinsi mempunyai wakil yang sama banyak.¹¹

Swis merupakan pengecualian dari kenyataan umum untuk sistim bikameral bagi negara kebangsaan berpenduduk besar. Walaupun negaranya kecil, negara dengan penduduk hanya 6 juta jiwa dan luas kurang dari 41.000 kilometer persegi (16.000 mil persegi) ini adalah negara federal dan salah satu dari sistim konfederasi tertua di dunia. Nama resmi Swis, Helvetic Confederation, mengingatkan kita pada pusat-pusat komersial yang pada mulanya bersatu pada Abad Pertengahan. Disusun mengikuti model Konsititusi A.S., Konstitusi Swis tahun 1848 mengalami amandemen tahun 1874 untuk memperkuat peran pemerintah federal dalam masalah fiskal dan militer. Komposisi Swis yang multi-etnik, yang secara resmi mengakui empat bahasa nasional (Perancis, Jerman, Italia dan Rhaeto-Romanish), menjadikan negaranya suatu konfederasi yang sangat terdesentralisasi dimana semua canton (negarabagian) menguasai semua masalah yang tidak secara tegas didelegasikan oleh konstitusi kepada pemerintah federal.¹²

Legislatur Swis terdiri dari dua majelis. Dewan Nasional dengan 200 anggota, atau majelis rendah, dipilih langsung tiap empat tahun. Dewan Negarabagian dengan 46 anggota, atau majelis tinggi, mempunyai dua anggota yang diangkat dari masing-masing canton, yang berjumlah 20 canton, dan masing-masing satu anggota dai ke-enam setengah canton.

Sistim Swis sangat tergantung pada demokrasi langsung atau referenda. Ciri yang unik ini, yang sudah berusia 700 tahun, meminta para pemilih untuk memutuskan langsung apakah undang-undang tertentu perlu diberlakukan di tingkat nasional dan canton. Rakyat Swis memilih dua sampai empat kali setahun untuk hal-hal penting tingkat nasional. Limapuluh ribu warganegara dapat meminta referendum atas suatu legislasi

sementara 100.000 suara warganegara diperlukan untuk mengadakan referendum tentang konstitusi.¹³

Variasi lain dari model bikameral dapat ditemui di Botswana, yang luas secara geografis tetapi penduduk jarang. Luas wilayahnya adalah sekitar 225.000 kilometer persegi (550.000 mil persegi), tetapi hanya berpenduduk 1,3 juta jiwa. Sebagai salah satu dari sejumlah kecil negara demokrasi di Afrika, Botswana menerapkan legislatur bikameral yang "lemah" yang terdiri dari House of Chiefs dan Majelis Nasional.

Empatpuluh anggota dari Dewan Nasional dengan 46 anggota dipilih langsung. Presiden (yang dipilih oleh Dewan Nasional) mendapatkan satu kursi, dan dapat mengisi empat kursi lainnya dengan pengangkatan oleh presiden. Satu kursi disediakan untuk Ketua Dewan, yang dipilih oleh Dewan dan yang tidak harus dari anggota parlemen.¹⁴

House of Chiefs terdiri dari 15 anggota, delapan dari mereka mewakili kedelapan suku tradisional terbesar dan empat dari mereka dipilih secara bebas dari suku bangsa-suku bangsa yang lebih kecil; dan 2 wakil ini akan memilih tiga anggota lainnya. House of Chiefs memainkan peran terbatas dalam legislatur. Sebaliknya, Dewan Nasional bertanggung jawab atas hampir semua masalah legislatif, namun harus berkonsultasi dengan House of Chiefs dalam hal usulan perubahan konstitusi, atau dalam masalah kesukuan seperti hukum adat (upacara perkawinan, dsb.) atau kepemilikan suku.¹⁵

Rumania memberlakukan legislatur bikameral untuk melayani penduduknya yang berjumlah 23 juta jiwa dengan luas wilayah sekitar 240.000 kilometer persegi (92.000 mil persegi). Walaupun Rumania mewarisi sistim unikameral dari era komunisme, kekuatiran akan munculnya kembali kekuasaan otoriter membuat mereka membentuk legislatur bikameral. Namun demikian, masalah ini melalui perdebatan sengit. Mereka yang mendukung sistim unikameral menekankan efisiensi struktural sistim ini. Namun demikian, beberapa pendukung sistim unikameral dianggap sebagai bukan "demokrat" oleh masyarakat. Akibatnya, usulan mereka untuk sistim unikameral secara tidak disengaja membalik menjadi dukungan pada sistim bikameral.¹⁶ Para legislator Rumania yang mendukung sistim bikameral menekankan bahwa legislatur dengan dua majelis akan lebih efektif menghadapi berbagai akses dari cabang eksekutif. Walaupun mereka mengakui bahwa dua majelis memerlukan waktu lebih lama untuk mengadopsi undang-undang, para pendukung sistim bikameral yakin bahwa kekurang-efisien-an itu akan ditutup oleh meningkatnya mutu legislasi dan kemampuan untuk secara lebih efektif membentengi terhadap konsentrasi kekuatan.¹⁷

Para pendukung sistim bikameral tetap bertahan dan pada tanggal 20 Mei 1990 para pemilih Rumania memilih Senat yang terdiri dari 143 anggota dan Chamber of Deputies dengan 328 anggota sebagai kekuatan lainnya. Kedua majelis ini mempunyai masa bakti empat tahun melalui keperwakilan proporsional. Beberapa kritikus menekankan bahwa kesamaan kekuasaan antara kedua majelis ini dan sifat dari keperwakilan mereka menimbulkan stagnasi legislatif. Mereka mengatakan bahwa bila kebuntuan politik dan kesulitan ekonomi tetap berlangsung, masyarakat yang sudah skeptis akan tidak percaya lagi pada sistim legislatur yang baru.¹⁸ Kritikus lainnya menekankan bahwa Senat tidak diperlukan, karena susunan dan kemampuan legislatifnya sama benar dengan Chamber of Deputies.¹⁹

Legislatur Unikameral

Sesuai dengan tabel yang disajikan pada halaman 3, negara-negara yang disebut dalam bagian ini cenderung mempunyai wilayah geografis yang lebih kecil dengan jumlah penduduk yang lebih sedikit dibanding dengan negara yang menerapkan sistim bikameral. Penting untuk dicatat, negara-negara demokrasi ini menentang persepsi sebelumnya yang mengidentikkan legislatur unikameral dengan rejim otokratik. Sebaliknya, sejumlah besar negara yang benar-benar demokratis dewasa ini menerapkan sistim unikameral. Perlu dicatat juga adanya dua negara yang baru saja merubah pemerintahan mereka dari sistim orotiter menjadi demokrasi.

Kosta Rika mempertahankan tradisi pemilihan yang bebas, demokratis sejak tahun 1889. Pada waktu itu, suatu legislatur unikameral sudah ada selama 40 tahun, dan tradisi itu dipertahankan terus sampai konstitusi terakhir mereka diadopsi tahun 1949. Namun karena sejarah otoriterianisme sebelumnya, Kosta Rika telah melembagakan sejumlah tonggak untuk menolak pemusatan kekuasaan. Kekuasaan politik dileburkan oleh ketentuan konstitusional yang tidak membolehkan presiden dan para anggota Dewan Perwakilan untuk mencalonkan diri kembali berturut-turut. Ketentuan ini terbukti efektif mencegah salah satu partai mendominasi Dewan, suatu kecenderungan yang kadang-kadang diasosiasikan dengan legislatur unikameral.²⁰

Mirip dengan Kosta Rika, Portugal mempunyai sistim legislatif unikameral yang diperkuat oleh amandemen konstitusi yang membatasi pemusatan kekuasaan, terutama di tangan militer. Selama sekitar 40 tahun, kehidupan politik Portugal didominasi oleh serangkaian diktator sipil yang menggunakan metode otokratik untuk mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan. Militer tetap menjadi kekuatan pengarah langsung dalam kehidupan politik Portugal sampai tahun 1982 ketika

serangkaian perubahan konstitusional diadopsi yang secara resmi menyingkirkan keikut-sertaan langsung kalangan militer dalam pemerintahan.²¹ Perubahan tambahan konstitusional tahun 1989 dan 1992 menetapkan legislatur sebagai satu-satunya badan resmi dari perwakilan politik. Legislatur Portugal, yaitu Dewan Republik, mempunyai 250 anggota yang menjalani masa bakti empat tahun. Anggota-anggotanya dipilih dari 22 wilayah pemilihan, dengan menggunakan perwakilan proporsional diambil dari daftar partai.

Hungaria, dengan sejarah panjang parlemen yang dipilih secara demokratis, seringkali disebut sebagai sebagai model legislatif untuk negara-negara yang baru muncul di Eropa Timur. Setelah berakhirnya kekuasaan komunis tahun 1989, Hungaria kembali ke akar demokrasinya dan mengadopsi suatu konstitusi baru dengan dasar legislatur unikameral. Walaupun hanya terdiri dari satu majelis, Dewan Nasional memberlakukan dua metode untuk perolehan kursi: 45 persen (176) anggota dipilih dalam daerah pemilihan terpisah sementara 210 anggota lainnya dipilih dari daftar partai. Masing-masing pemilih memberikan dua suara: satu untuk calon di distriknya dan yang kedua untuk partai. Pada kenyataannya, hampir semua calon berkampanye untuk mendapatkan kedua kursi, sehingga bila mereka kalah di distrik yang mencalonkan, mereka tetap ada kesempatan memperoleh kursi melalui daftar partai.²²

Metode Rekonsiliasi dalam Sistim Bikameral

Bila dua majelis bersama-sama mengembangkan suatu legislasi, tidak jarang masing-masing majelis menyusun rancangan undang-undang yang sangat berbeda dalam masalah-masalah yang praktis sama. Perbedaan ini dapat merupakan pencerminan langsung dari berbagai daerah pemilihan yang diwakili di masing-masing majelis. Pengembangan prosedur untuk mengatasi perbedaan antar majelis seperti ini adalah sangat menentukan bagi keberhasilan legislatur yang berfungsi sebagaimana mestinya. Kebanyakan sistim bikameral menggunakan sistim "navette" atau shuttle, yang meliputi pengiriman rancangan undang-undang dari satu majelis ke majelis lainnya sampai tercapai kesepakatan. Walaupun istilah "navette" digunakan di banyak negara, prosedur rekonsiliasi sebenarnya dapat sangat bervariasi.²³

Dalam sistim navette, salah satu majelis menyampaikan versinya tentang suatu rancangan undang-undang kepada majelis lainnya dan menunggu persetujuan, tawaran balik, atau penolakan sepenuhnya. Proses rekonsiliasi ini dapat berlangsung terus tanpa batas, seperti di Italia dan Belgia, atau dapat segera berakhir setelah negosiasi pertama antar-majelis seperti di Belanda. Negara-negara lain seperti

Norwegia, Islandia dan Australia melaksanakan sidang bersama dari kedua majelis parlemen untuk memecahkan perbedaan antara keduanya, sementara negara-negara lain seperti Perancis, Jerman, Swis dan Amerika Serikat membentuk komisi bersama, atau komisi konperensi, dari masing-masing majelis untuk mencapai kompromi, yang kemudian ditawarkan kepada kedua majelis untuk persetujuan akhir.²⁴

Di Inggris, Spanyol dan Austria, perbedaan antar-majelis dipecahkan oleh majelis rendah. Kekuasaan besar yang diberikan kepada majelis rendah di negara-negara ini mendukung keyakinan bahwa majelis rendah "lebih dekat" dengan rakyat dan umumnya lebih mencerminkan keinginan bangsa. Keadaan yang tidak selaras antara kedua majelis dapat mengurangi kekuasaan dan kredibilitas majelis yang lebih tinggi. Walaupun dalam hal demikian, hasil riset menunjukkan bahwa majelis yang "kurang kuat" masih dapat memberi pengaruh berarti pada legislasi. Umumnya, para anggota majelis rendah bertekad untuk meluluskan legislasi dan dengan demikian akan bersedia menyusun kembali legislasi agar terhindar dari konflik dengan majelis di atasnya - konflik yang dapat memperlambat pelulusan rancangan undang-undang.²⁵

Perubahan Jumlah Majelis

Perubahan jumlah majelis jelas memerlukan perubahan konstitusi negara yang bersangkutan. Walaupun kompleksitas yang dicakup di sini berbeda antara satu negara dengan negara lainnya, ada keinginan besar untuk mempertahankan status quo, kebanyakan karena para politisi seringkali tidak mau melepaskan kekuasaan mereka. Perdebatan berlarut-larut pasti akan menyertai berbagai usulan untuk merubah susunan kelembagaan legislatur, dan walaupun demikian, hasilnya sulit dijamin.

Namun demikian, ada sejumlah contoh perubahan jumlah kamar majelis. **Islandia** merubah legislatur bikameral-nya menjadi unikameral pada tahun 1991.²⁶ Tahun 1953, **Denmark** merubah susunan majelisnya menjadi bikameral setelah pemberlakuan perubahan besar dalam konstitusinya.²⁷ Dan, pada tahun 1950, setelah mempunyai legislatur bikameral selama 96 tahun, **Selandia Baru** merubah sistim legislatur-nya menjadi unikameral, yang mencerminkan kesepakatan masyarakat bahwa majelis tinggi yang diangkat oleh raja adalah tidak relevan dari segi politik maupun legislatif.²⁸

Peru memberikan contoh adanya berbagai hambatan politik dalam merubah jumlah majelisnya. Dalam referendum tahun 1993, Peru mengadopsi konstitusi baru dimana Senat dihapus. Namun demikian, konstitusi baru itu diterima hanya dengan dukungan suara 52 persen. Banyak warganegara Peru bersikap hati-hati

dalam mengadopsi sistim unikameral, karena dua alasan. Pertama, rakyat sudah lama terbiasa dengan sistim bikameral. Kedua, sejumlah besar warganegara kuatir bahwa dukungan Presiden Fujimori atas sistim unikameral merupakan upaya memusatkan kekuasaan politik pada satu majelis. Para pemilih di daerah pedesaan sangat kuatir atas sistim unikameral karena dalam sejarah, kepentingan mereka lebih banyak disuarakan oleh Senat. Setelah perdebatan yang saling bertentangan, konstitusi baru itu diadopsi dengan kelebihan suara tipis, karena pemilih di Peru yang terutama terdiri dari penduduk daerah perkotaan.²⁹

Perubahan sistim legislatur **Swedia** menjadi unikameral menunjukkan sifat khas dari kelesuan kelembagaan. Pada tahun 1867, Swedia merubah legislatur-nya dari sistim empat majelis menjadi bikameral berdasarkan model Amerika Serikat dan Norwegia. Kedua majelis ini berbeda konstituensi yang diwakili para anggota, cara pemilihan anggota dan masa bakti. Namun demikian, kedua majelis itu memberlakukan kekuasaan legislatif yang sama besar, dengan cara yang sama dengan yang dilakukan oleh Majelis dan Senat A.S. Bila timbul konflik antara kedua majelis, keduanya terus berkembang menjadi dua badan ideologis yang tegas, dimana majelis tinggi mengendalikan mayoritas konservatif dan majelis rendah mengendalikan mayoritas liberal. Perbedaan ideologis ini menimbulkan kelesuan kebuntuan legislatif dan, akhirnya, stagnasi politik. Walaupun upaya untuk merubah legislatur sudah mulai ditempuh sejak tahun 1945, prosesnya memakan waktu lebih 20 tahun. Baru pada tahun 1967, setelah memberlakukan sistim bikameral selama lebih satu abad, legislatur Swedia memilih memberlakukan badan unikameral.³⁰

Maroko, menempuh cara yang agak lain untuk merubah sistim majelisnya. Warganegara Maroko pada tahun 1996 memilih menambah satu majelis lagi pada legislatur unikameral-nya. Susunan majelis baru ini sangat berbeda dengan Majelis Perwakilan yang sudah ada, yang 325 anggotanya dipilih langsung dari distrik-distrik yang masing-masing mempunyai satu anggota sebagai wakil. Sebaliknya, para anggota House of Councillors diambil dari dua bentuk pemilihan tidak langsung: kolese elektoral lokal dan wilayah memilih 162 dari 270 anggota, sementara golongan pengusaha, petani dan serikat buruh memilih wakil-wakil mereka untuk kursi sisanya. Kedua majelis mempunyai kekuasaan yang sama besar dalam kewenangan untuk membuat undang-undang dan mengusulkan amandemen. Namun demikian, konstitusi memberikan kelebihan kepada Majelis Perwakilan karena kekuasaan tunggalnya untuk memberi suara atas program kabinet, serta peningkatan pengaruh atas komposisi kabinet.³¹

Hasil dari perubahan ke legislatur bikameral di Maroko, tampaknya meningkatkan tujuan dari peningkatan perwakilan.³² Menurut seorang ahli, "majelis tinggi dimaksud untuk mewakili berbagai wilayah dibanding dengan majelis rendah dalam upaya mempertahankan sebanyak mungkin pelaku politik dalam lingkup politik formal, sehingga menyuburkan proses demokratisasi."³³ Walaupun pengaruh ke depan House of Councillors masih tetap kurang jelas, contoh dari Maroko merupakan kasus yang unik untuk negara lain yang merubah bentuk legislatur, yang seperti Maroko seringkali mengalami kesulitan akibat ketidak-stabilan dan kurang perwakilan selama proses demokratisasi.

Upaya politis yang berhasil dari kaum perempuan dan para kepala suku di **Malawi** sangat berarti dalam penambahan satu majelis pada tahun 1994. Walaupun belum berfungsi secara resmi pada tahun 1998, Senat yang baru dibentuk terdiri dari 80 anggota, yang dipilih secara tidak langsung oleh mayoritas dari Dewan Nasional dengan 177 anggota. Menurut Pasal 68 konstitusi, 24 senator terdiri dari para kepala suku, dan 32 lagi akan diambil dari golongan: golongan yang perlu diperhatikan (termasuk kaum perempuan, pelayan kesehatan dan para penderita cacat), serikat buruh, wakil dari sektor petani, uaha dan agama, dan mereka yang diakui berjasa bagi masyarakat Malawi. Peran Senat terbatas dalam hubungannya dengan Dewan Nasional; yang hanya akan mempunyai kekuasaan untuk menetapkan rancangan undang-undang atau mengirim rancangan undang-undang kembali ke Dewan untuk dipertimbangkan kembali.

Kesimpulan

Terdapat banyak perbedaan berarti antara negara-negara dalam susunan legislatur mereka. Walaupun negara-negara kecil, berbentuk kesatuan, umumnya menggunakan sistim unikameral, sedangkan negara-negara besar, berbentuk federal umumnya menggunakan sistim bikameral, anggapan ini tidak selalu benar. Masing-masing negara mempunyai motivasinya sendiri untuk menganut sistim unikameral atau bikameral. Alasan-alasannya banyak, dan bersumber dari sejarah, budaya dan sifat demografik yang mungkin hanya berlaku untuk negara yang bersangkutan. Faktor kelembagaan dan politis yang ada seperti metode pemilihan dan sistim kepartaian juga mempunyai pengaruh penting pada proses ini. Selain itu, personalitas politik memainkan peran penting dalam menentukan rancangan legislatif. Akhirnya, kekuasaan, usaha mempertahankan kepentingan dan kompromi jelas menentukan rancangan jumlah majelis.

Catatan Akhir

1. Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries* (New Haven, CN: Yale University Press, 1984), 99-101; George Tsebelis and Jeannette Money, *Bicameralism* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1997), hlm.2.
2. Bagan diambil dari Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of the World: A Comparative Reference Compendium*, 2d. ed. (New York: Facts on File Publications, 1986), I, hlm.14.
3. John Garrett, *Westminster: Does Parliament Work?* (London: Victor Gollancz, 1992), hlm.162-163.
4. Barbara Hinckley and Edward Muir, "Elections to the U.S. Senate," dalam Joel Silby, ed., *Encyclopedia of the American Legislative System* (New York: Charles Scribner's Sons, 1994).
5. Helmut Nagelschmitz, ed., *Procedures, Programmes, Profiles: A Special Election Report* (Bonn: Inter Nationes, 1994).
6. Bundesrat Public Relations Office, *The German Bundesrat*, 2d ed. (Bonn: Roco-Druck).
7. C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada* (Toronto, University of Toronto Press, 1987), hlm.186.
8. Untuk keterangan tambahan, lihat *Representation and Policy Formation in Federal Systems*, David M. Olson & C.E.S. Franks, eds. (Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, University of California, 1993).
9. C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, hlm.187-188.
10. Howard Schneider, "Canada Reassesses Senate's Purpose, Composition," *Washington Post*, December 14, 1997, hlm.A22.
11. Sda.
12. "Switzerland," dalam *Worldmark Encyclopedia of Nations*, (New York: Gale Research, 1995) V. 5.
13. Kris W. Kobach, "Switzerland," dalam *Referendums around the World*, ed. David Butler and Austin Ranney (Washington, DC: The AEI Press, 1994), hlm.98-140.

14. Richard Dale, "Botswana," dalam George Thomas Kurian, ed., *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, 2 vols. (Washington, DC: Congressional Quarterly, 1998) I, hlm.89
15. Sda. hlm.90.
16. Elena Stefoi, "Romanian Parliamentary Rules," disampaikan dalam Conference on the Constitution and Parliament (Chicago: University of Chicago, Center for the Study of Constitutionalism in Eastern Europe, 1994).
17. Sda., hlm.5-15.
18. Sda., hlm.5-15.
19. Brett R. Ludwikowski, "Romania," dalam Kurian, ed., *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, II, hlm.562.
20. Allen Rosenbaum and Alejandro Rodriguez, "Costa Rica," dalam Kurian, ed., *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, I, hlm.182.
21. Thomas Bruneau and Alex Macleod, *Politics in Contemporary Portugal* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1986), hlm.1-20.
22. Atilla Agh, "Hungary," dalam Kurian, ed., *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, I, hlm.308.
23. George Tsebelis and Björn Erik Rasch, "Patterns of Bicameralism," dalam Herbert Doring, ed., *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (New York: St. Martin's Press, 1995), hlm.371.
24. Sda. Lihat juga, Tsebelis and Money, *Bicameralism*.
25. Tsebelis and Money, *Bicameralism*, hlm.211; Tsebelis and Rasch, "Patterns of Bicameralism," hlm.388.
26. Edward Schneier, "Iceland," dalam Kurian, ed., *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, I, hlm.314.
27. David Arter, "One Ting Too Many: The Shift to Unicameralism in Denmark," dalam Lawrence Longley and David Olson, eds., *Two into One: The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change* (Boulder, CO: Westview Press, 1991), hlm.77-142.

28. Keith Jackson, "The Abolition of the New Zealand Upper House of Parliament," dalam Longley and Olson, *Two into One*, hlm.43-76.
29. William W. Culver, "Peru," dalam Kurian, ed., *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, II, hlm.537-538.
30. Bjorn von Sydow, "Sweden's Road to a unicameral Parliament," dalam Longley and Olson, *Two into One*, hlm.143-201.
31. 1998 Inter-Parliamentary Union at: <http://www.ipu.org>
32. James Ketterer, "Morocco's New Bicameral Parliament: Democratic Obstacle or Catalyst?" makalah dibawakan ke Third Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians, Wroxton College, Oxfordshire, UK, 8-9 August 1998, hlm.2, 10-11, hlm.18.
33. *Sda.*, hlm.8.

Seri Penelitian Badan Legislatif

The National Democratic Institute for International Affairs (NDI) adalah organisasi nirlaba yang bekerja memperkuat dan memperluas demokrasi di seluruh dunia. Dengan dukungan jaringan pakar relawan global, NDI menyajikan bantuan praktis kepada para pemimpin pemerintah dan politik dalam meningkatkan nilai-nilai, penerapan dan kelembagaan demokratis. NDI bekerjasama dengan para demokrat di semua wilayah di dunia untuk membangun organisasi politik dan pemerintahan, mengamankan pemilihan umum, dan meningkatkan keikutsertaan warganegara, keterbukaan dan pertanggung-jawab dalam pemerintahan.

Pemerintahan demokratis yang efektif tergantung pada badan legislatif yang profesional, bertanggung-jawab dan tanggap. Program NDI dalam bidang badan legislatif menunjang pembangunan kelembagaan para badan legislatif, mendorong lebih banyak peran-serta masyarakat dalam proses badan legislatif, dan meningkatkan prinsip-prinsip transparansi dan tanggung-jawab dalam pembuatan kebijakan tingkat nasional.

Legislative Research Series dari NDI dikembangkan sebagai jawaban atas berbagai permintaan dari para anggota legislatif dalam upaya mengembangkan demokrasi di seluruh dunia, sebagai informasi yang kontemporer, bersifat perbandingan tentang cara-cara kerja badan legislatif. Sementara diharapkan agar *Legislative Research Series* ini memberikan informasi yang berguna, yang bersifat ilustratif tentang banyak sistem di seluruh dunia, disadari bahwa ini belum lengkap, baik dalam lingkup maupun kedalamannya. Masing-masing naskah yang mengisi *Legislative Research Series* ini membahas tentang topik yang dihadapi oleh banyak demokrasi yang baru berdiri. Naskah-naskah ini ditulis khusus untuk para anggota legislatif di negara-negara dimaksud dan diharapkan naskah-naskah ini juga akan menarik bagi berbagai lembaga swadaya masyarakat dan perorangan. Naskah-naskah yang disusun dalam *Legislative Research Series* mencakup berbagai contoh yang diperoleh dari badan-badan legislatif di Asia, Afrika, Eropa, Amerika Utara dan Selatan dan Pasifik.

THE NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

Fifth Floor, 1717 Massachusetts Avenue, N.W. Washington, D.C. 20036.

(202) 328-3136 . Fax (202) 939-3166 . E-mail: demos@ndi.org

Internet: <http://www.ndi.org>