

PERKEMBANGAN TEORI DAN PRAKTIK MENGENAI PARLEMEN DI INDONESIA

Andy Omara, Joko Setiono, Muhammad Ibrahim dan Faiz Rahman

Universitas Gadjah Mada
andy.omara@mail.ugm.ac.id
joko.setiono@mail.ugm.ac.id
mohammadibrahim@ugm.ac.id
faiz.rahman@ugm.ac.id

Abstract

The idea of a Parliament, a branch of government dealing with making and changing laws, has long been subject to debate among scholars, dating back to ancient times. This paper seeks to give a brief account of the development of the concept of a legislature and explain the dynamics of a legislature situated in the Indonesian constitutional law from a historical viewpoint. It shows that a Parliament is an evolving institution, with bicameralism seems to be preferable in representative democracy. While different types of legislative systems have been implemented in Indonesia, after the reformation, the country appears to embrace soft-bicameralism.

Keywords: *theory and practice of parliament, division of chambers, Indonesian parliament*

Intisari

Ide mengenai Parlemen, cabang pemerintahan yang berkuasa membuat dan mengubah undang-undang, telah menjadi topik perdebatan bagi para sarjana sejak zaman dulu kala. Artikel ini bermaksud untuk menceritakan secara singkat tentang perkembangan konsep lembaga legislatif dan menjelaskan dinamika perkembangan sistem parlemen di Indonesia dalam hukum konstitusi dari sudut pandang historis. Artikel ini menunjukkan bahwa Parlemen adalah institusi yang terus berkembang, dengan sistem bikameralisme yang tampaknya lebih cocok dengan sistem demokrasi perwakilan. Meskipun telah mempraktikkan sistem parlemen yang berbeda-beda dalam sejarahnya, sejak masa reformasi Indonesia lebih cenderung menganut sistem bikameralisme lunak.

Kata kunci: teori dan praktik parlemen, pembagian kamar, parlemen di Indonesia

A. Pendahuluan

Parlemen memegang peranan penting dari eksistensi suatu negara, apabila dilihat secara konseptual dan historis, maka kehadiran parlemen di suatu negara selain menjadi wadah representasi dari rakyat juga ditujukan untuk mengimbangi kekuasaan pemerintahan lain melalui adanya pemisahan dan pembatasan kekuasaan. Dalam konteks Indonesia, hal ini salah satunya tercermin dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang menegaskan bahwa Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat, di mana alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa kerakyatan dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Sehingga, untuk melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, perlu mewujudkan lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah.

Kehadiran lembaga permusyawaratan/perwakilan pada dasarnya telah diakomodasi dalam konstitusi Indonesia, baik dalam UUD 1945 asli, Konstitusi RIS 1949 sampai dengan perubahan keempat UUD NRI Tahun 1945 pada tahun 2002. Dinamika yang terjadi dalam desain ketatanegaraan Indonesia melalui pergantian dan perubahan konstitusi juga berdampak pada perubahan desain lembaga permusyawaratan/perwakilan. Setidaknya terdapat dua macam wadah perwakilan yang selalu ada dalam setiap perubahan atau pergantian Konstitusi, yakni lembaga yang mewakili kepentingan rakyat secara luas dan lembaga yang mewakili kepentingan daerah. Dalam konteks pengaturan saat ini, setidaknya terdapat tiga lembaga yang memegang fungsi permusyawaratan/perwakilan, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Terkait dengan MPR, terdapat perubahan mendasar mengenai kedudukan dan keanggotaan MPR. Mengenai kedudukan, MPR yang semula merupakan lembaga tertinggi negara¹ kemudian menjadi lembaga negara. Hal ini

1 Dalam Penjelasan UUD 1945 asli, dijelaskan bahwa kekuasaan negara yang tertinggi berada di tangan MPR karena posisinya sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, sekaligus sebagai pemegang kedaulatan rakyat.

berimplikasi pada posisi MPR yang tidak lagi sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di Negara, tetapi menjadi setara dengan lembaga negara lain seperti Presiden, DPR, Mahkamah Agung, dan lembaga negara lain yang disebutkan dalam konstitusi. Selanjutnya, mengenai keanggotaan, MPR yang semula terdiri dari anggota DPR, utusan daerah, dan utusan golongan, berganti menjadi terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. DPD sendiri merupakan lembaga negara baru yang dibentuk melalui perubahan UUD 1945 selama kurun waktu tahun 1999 sampai dengan 2002, yang secara formil dibentuk melalui perubahan ketiga UUD 1945 pada tahun 2001.

DPR sebagai salah satu lembaga perwakilan di Indonesia juga mengalami perubahan mendasar apabila dilihat dari fungsi yang dimilikinya. Dalam UUD 1945 asli, selain sebagai lembaga yang mewakili kepentingan masyarakat secara luas, DPR memiliki fungsi utama untuk memberikan persetujuan terhadap suatu rancangan undang-undang. Hal ini dikarenakan fungsi pembentuk undang-undang pada waktu itu dipegang oleh Presiden yang merupakan penyelenggara pemerintah Negara tertinggi di bawah MPR.² Fungsi pembentukan undang-undang kemudian beralih ke DPR pasca perubahan UUD 1945, meskipun Presiden juga masih memiliki andil dalam proses pembentukan undang-undang melalui keterlibatan dalam pembahasan dan pemberian persetujuan atau suatu rancangan undang-undang. Selain itu, dalam perubahan UUD 1945, terdapat penegasan terhadap fungsi-fungsi DPR, yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Sebagai sebuah lembaga perwakilan yang mewakili kepentingan masyarakat secara luas, DPR juga dituntut untuk mampu menjadi parlemen modern yang bertujuan untuk meningkatkan kepercayaan publik dan legitimasi DPR, termasuk bagaimana meningkatkan partisipasi publik dalam kerja-kerja DPR. Melalui konsep parlemen modern, DPR diharapkan dapat menjadi parlemen yang bukan lagi lembaga negara yang statis, namun berubah

2 Hal ini dapat dilihat dalam Penjelasan UUD 1945 Sebelum Amandemen yang menyatakan bahwa "Presiden adalah penyelenggara pemerintah Negara yang tertinggi di bawah Majelis. Di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden (concentration of power and responsibility upon the President).

mengikuti perubahan yang terjadi “di dalam dan di luar” parlemen.³

Terkait dengan DPD, sebagai sebuah lembaga baru yang dibentuk melalui perubahan UUD 1945, ditujukan untuk lebih mengakomodasi suara daerah dengan memberi saluran, sekaligus peran kepada daerah-daerah. Saluran dan peran tersebut dilakukan dengan memberikan tempat bagi daerah untuk menempatkan wakilnya dalam badan perwakilan tingkat nasional untuk memperjuangkan dan menyuarakan kepentingan-kepentingan daerahnya. Dengan terbentuknya DPD, diharapkan kepentingan-kepentingan daerah dapat terakomodasi.⁴

Kehadiran DPD ini tidak dibarengi dengan pengaturan kedudukan dan kewenangan yang kuat bagi DPD. Perubahan UUD 1945 terkesan memberikan kewenangan yang terbatas bagi DPD dalam menjalankan fungsinya.⁵ Kehadiran DPD dalam konteks ketatanegaraan Indonesia juga tidak terlepas dari sejarah dan perkembangan teori kelembagaan parlemen, termasuk di dalamnya untuk mengakomodasi kepentingan daerah di dalam parlemen.

Melihat contoh perubahan dalam kelembagaan parlemen sebagaimana dijelaskan di atas, menjadi menarik untuk menganalisis lebih jauh mengenai dinamika yang terjadi dalam kelembagaan parlemen di Indonesia dari zaman kolonial hingga pasca reformasi. Untuk dapat melihat dinamika kelembagaan parlemen yang pernah ada hingga saat ini, penting pula untuk memahami perkembangan teori parlemen yang ada, dan kemudian melihat bagaimana parlemen dilembagakan di Indonesia, serta apakah parlemen di Indonesia telah bersesuaian dengan teori parlemen yang berkembang selama ini.

Berdasarkan uraian di atas, terdapat dua permasalahan yang dibahas. **Pertama**, mengenai perkembangan teori mengenai parlemen, dan **kedua**

3 Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, “Detail Naskah Akademik (Konsep Awal NA) RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD & DPRD”, <http://pusatpuu.dpr.go.id/simas-puu/detail-na/id/31>, (diakses 31 Oktober 2018).

4 Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional* (Jakarta: Total Media, 2009), 157.

5 Dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasca Amandemen), dinyatakan bahwa DPD diberikan kewenangan untuk dapat mengajukan RUU tertentu, ikut membahas RUU tertentu, dan melakukan pengawasan secara terbatas, yang mana hasil pengawasan tersebut kemudian diserahkan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

berkaitan dengan dinamika praktik parlemen di Indonesia yang ada sejak zaman kolonial hingga pasca reformasi. Untuk menjawab permasalahan di atas, digunakan metode penelitian hukum normatif, yang menggunakan data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier sebagai sumber data utama. Dalam penelitian ini, digunakan bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, baik yang pernah berlaku maupun yang masih berlaku, yang terkait dengan kelembagaan parlemen. Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan adalah buku, jurnal, artikel, serta dokumen lain yang berkaitan dengan konsep dan teori mengenai parlemen. Untuk bahan hukum tersier, digunakan kamus hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia. Berbagai data dianalisis secara kualitatif yang menghasilkan data yang bersifat deskriptif-analitis.

B. Perkembangan Teori mengenai Parlemen

Parlemen, secara etimologis, berasal dari kata “*parler*” dari bahasa Perancis di abad ke-14, yang berarti “*to speak*” atau berbicara.⁶ Dalam Oxford Learner’s Dictionary, kata “*parliament*” diartikan sebagai sekelompok orang yang dipilih untuk membuat dan mengubah hukum.⁷ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, parlemen dimaknai sebagai “badan yang terdiri atas wakil-wakil rakyat yang dipilih dan bertanggung jawab atas perundang-undangan dan pengendalian anggaran keuangan negara; dewan perwakilan rakyat”.⁸ Parlemen, sebagai lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan legislatif, mempunyai makna yang berbeda-beda, tergantung dari tradisi hukum dan prinsip-prinsip yang dianut dalam konstitusi suatu negara. Di Inggris, misalnya, Parlemen, yang dikenal dengan model Westminster, mempunyai kekuasaan hukum yang tertinggi karena dapat membuat dan menghapuskan hukum dalam bentuk apa pun. Hal ini jelas berbeda dengan Parlemen di Amerika Serikat yang kekuasaannya tidaklah *supreme*, di mana Pasal 6 Konstitusi Amerika

6 Online Etymology Dictionary. “Parliament”, <https://www.etymonline.com/word/parliament> (diakses 15 September 2020).

7 Oxford Learner’s Dictionary. “Parliament (terjemahan bebas)”. https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/american_english/parliament (diakses 15 September 2020).

8 Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan KBBI Daring. “Parlemen”. <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/parlemen> (diakses 15 September 2020).

Serikat secara eksplisit menyebutkan bahwa “Konstitusi merupakan hukum tertinggi negara...”.

Dalam sejarah perkembangannya, Parlemen pertama kali terwujud dalam pertemuan-pertemuan antara raja dengan para bawahannya (*his tenants in chief*) di mana raja meminta nasihat, persetujuan dan dukungan. Parlemen pada saat itu tercermin pada raja dan kekuasaan parlemen pada prinsipnya adalah kekuasaan raja yang didukung dengan nasihat dan persetujuan. Pada masa Yunani Kuno, misalnya, banyak penguasa atau raja yang bergantung pada dua atau lebih dewan yang mempunyai fungsi memberi nasihat. Dewan penasihat yang terdiri dua atau lebih ini berfungsi seperti parlemen pada saat ini. Hal ini juga berlangsung pada zaman Romawi Kuno di mana raja memilih dewan yang bertugas untuk memberikan nasihat. Peran ini bertambah ketika ada dewan ini memberikan persetujuan kepada raja manakala ada pengisian jabatan raja ketika raja yang terdahulu meninggal.

Pada pemerintahan yang sederhana hanya kepentingan satu kelas sosial saja yang terwakili, yaitu kepentingan raja, kepentingan para aristokrat atau kepentingan sebagian dari masyarakat. Sedangkan dalam pemerintahan campuran mengikutsertakan perwakilan dua atau lebih dari kepentingan konstituen. Hal ini menghindarkan potensi untuk menjadi tirani atau anarki. Sebagaimana digambarkan oleh Aristoteles dalam tiga model pemerintahan:⁹

“The deviation forms of government are as follows: of kingship, tyranny, of aristocracy, oligarchy; of polity, democracy. For tyranny is the rule of a monarch who has only his own interest at heart, oligarchy has in view the interest of the well-to-do; democracy, of the have-nots. None of them looks to the common good of all.”

Dalam upaya menghindarkan apa yang dikhawatirkan Aristoteles, perlu kekuatan penyeimbang yang dapat dicapai melalui perwakilan dari kelas sosial yang berbeda. Bagi Aristoteles bukan demokrasi atau oligarki tapi gabungan di antara keduanya yang disebutnya sebagai pemerintahan konstitusional. Aristoteles sendiri mengakui bahwa kekurangan dari oligarki dan demokrasi

9 Aristotle, *Politics and Athenian Constitution*, trans. John Warrington (London: J.M.Dent., 1984), 78.

karena keduanya gagal untuk mengombinasikan antara komponen masyarakat (popular) dan komponen oligarki.

Keuntungan dari pemerintahan campuran ini adalah tidak ada satu elemen di dalam masyarakat yang dapat menggunakan instrumen pemerintahan untuk mengeksploitasi masyarakat yang lainnya. Pemerintahan yang stabil perlu mengandung unsur campuran dari demokrasi, oligarki dan monarki untuk memastikan bahwa kepentingan rakyat tidak dikorbankan oleh kepentingan kelas tertentu.

Pada zaman Romawi Kuno, para filsuf menekankan kontribusi senator untuk pemerintahan yang efisien. Meskipun pemerintahan campuran menjanjikan stabilitas namun pemerintahan yang sederhana menjanjikan beberapa hal yang baik sebagaimana dinyatakan Cicero, *“Thus I prefer monarchy for the love which king bears to his subjects; aristocracy for its wisdom in counsel; and democracy for its freedom.”*¹⁰

Menurut Cicero, kehadiran senat merupakan kondisi ideal dari sebuah negara. Dewan yang diisi oleh para tokoh yang dituakan ini memberikan *wisdom* untuk memoderasi pengaruh dari rakyat. *“When the good are worth more than the many, the citizens should be weighed, not counted”*.¹¹ Cicero tidak terlalu memperhitungkan kemungkinan para senator untuk melakukan korupsi. Mereka secara alamiah akan menghindarkan diri dari kegiatan yang tidak bermoral. Cicero menyimpulkan:¹²

“The safety of the state has been founded upon wisdom of its ablest members. This is particularly true since nature has contrived to make the men who are superior in courage and ability rule over the weak and the weak willing to submit themselves to the best. Thus, between the weakness inherent in a single ruler and the recklessness inherent in the many, aristocracy has come to hold a middle place. Nothing, in fact can be more perfectly balanced; and as long as an aristocracy guards the state, the people are necessarily in the happiest condition.”

10 Marcus Tullius Cicero, *On the Commonwealth*, trans. George Holland Sabine dan Stanley Barney Smith (Ohio State University Press: Columbus, 1929), 140.

11 *Ibid.*

12 *Ibid.*, 138-139.

Dalam rangka menelusuri sejarah hubungan antara kekuasaan parlemen dan undang-undang, penting untuk memulainya dengan melihat hubungan antara raja dengan undang-undang. Pada masa pemerintahan Raja Edward II di Inggris, yang memerintah dari tahun 1307-1327, raja mempunyai status berada di atas hukum atau bebas dari hukum. *“If you could appeal to legal principle what you say would be well enough, but against the King who is above the law you cannot rely on legal principles.”* *“The prince is said to be loosed from the bond of law, not because unjust deeds are permitted him but because he ought to be one who cultivates equity from love of justice rather than from fear of punishment.”*¹³ *“Persons who are sovereign must not be subject in any way to the command of someone else... This is why the law says that the prince is not subject to the law.”*

Parlemen dua kamar, sebagaimana dimaksud pada saat ini, tidak dilaksanakan pada masa Yunani Kuno. Hal ini dikarenakan Lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif pada waktu itu tidak secara jelas terpisah. Kekuasaan rakyat untuk berkumpul seringkali dibatasi. Oleh karenanya tidak mungkin pembicaraan bikameralisme disejajarkan dengan pembicaraan bikameralisme pada masa modern. Pada abad 16 dan 17 terdapat istilah *the King in Parliament*.¹⁴ Hal ini dikarenakan undang-undang dibentuk oleh Raja sendiri walaupun ada penasihat dari dewan legislatif.

Filsuf Yunani menamakan keadaan ini sebagai teori “pemerintah campuran” (*mixed government*). Pemerintahan yang baik pada saat itu bergantung pada kebijaksanaan dari pelakunya. Jaman romawi kuno mengadopsi sistem campuran ini namun lebih menekankan pada superioritas dari aristokrasi untuk mewujudkan pemerintahan yang stabil dan baik.

Penjelasan di atas mengindikasikan bahwa dalam konteks sejarah, keterwakilan banyak kepentingan di dalam pembuatan keputusan politik diwadahi dengan adanya institusi perwakilan yang disebut parlemen khususnya parlemen dua kamar. Kehadiran dewan penasihat, senator dapat meningkatkan efisiensi pemerintah agar tidak absen dari dialog. Sampai abad

13 Jeffrey Goldworthy, *The Sovereignty of Parliament: History and Philosophy* (Oxford University Press: Clarendon, 1999), 23.

14 *Ibid*, 10.

ke delapan belas kehadiran perwakilan dari banyaknya kepentingan sosial di masyarakat menjadi hal yang penting untuk kekuatan penyeimbang politik menuju kestabilan politik. Penyeimbang kekuatan dan kestabilan politik adalah dua hal yang harus hadir bersamaan “*one is not available without the presence of the other.*”

Dalam perkembangannya, kehadiran parlemen khususnya parlemen dua kamar terjadi di Inggris pada abad 14. Inggris mengenal dua institusi yang terlibat dalam pengambilan keputusan –the House of Commons and the House of Lords-. Pemerintahan campuran ini mewakili elemen masyarakat (demokrasi) dan elemen aristokrasi. Dua kekuatan penyeimbang ini memastikan agar sistem politik tidak menjadi tirani satu kelompok kepada kelompok yang lain. Secara institusional perkembangan parlemen dua kamar di Inggris berawal dari kekuasaan yang besar yang diampu oleh dewan. Hal ini kemudian diikuti dengan perluasan keterwakilan dari Dewan. Akhirnya terjadi pemisahan dari beberapa perwakilan tersebut ke dalam dua kamar yang sama sekali berbeda.

Pada pertengahan abad 14 peran konsultasi dan partisipasi parlemen dalam pembentukan undang-undang diperluas cakupannya dari yang semula hanya kerabat raja menjadi perwakilan –perwakilan *countries* dan *towns*. Penambahan perwakilan *countries* dan *town* ini membuat parlemen menjadi sangat bervariasi kepentingannya tidak hanya terbatas pada kepentingan para *barons* namun juga kepentingan masyarakat biasa. Pada titik ini parlemen menjadi lembaga yang sangat otoritatif. Pada abad ke-15, raja bahkan lebih memilih untuk bisa mendapatkan validasi dari parlemen pada saat mengeluarkan kebijakan. Dapat dikatakan bahwa peran parlemen tidak lagi hanya sebagai instrumen dari pemerintahan kerajaan namun menjadi bagian suara dari kerajaan secara keseluruhan. Pada abad ke-16 parlemen berfungsi secara penuh sebagai badan legislatif (*Parliament's supremacy*).

Penguatan peran parlemen ini kemudian berkembang tidak hanya di Amerika Serikat namun juga menyebar di banyak negara di dunia. Di Amerika pada saat Amerika masih merupakan koloni, partisipasi masyarakat dan pemerintah daerah tidak sepenuhnya dijamin. Namun hal ini bergeser seiring dengan bergesernya kekuatan kelompok masyarakat. Hal ini menyebabkan

munculnya kehendak untuk mengadakan perwakilan baik yang berdasar kelas atau teritori. Adapun justifikasi penggunaan parlemen dua kamar dalam konstitusi Amerika Serikat terdapat dalam *the Federalist Papers*. Hal ini berkait erat dengan perdebatan antara representasi kepentingan dan efektivitas dan efisiensi kamar kedua badan legislatif.

Dapat dikatakan bahwa dalam sebuah negara yang menyebut dirinya demokratis, hadirnya lembaga perwakilan menjadi suatu keniscayaan. Dalam praktiknya, banyak parlemen di dunia yang menggunakan parlemen dua kamar. Latar belakang diadopsinya konsep parlemen dua kamar ini ternyata bervariasi dari negara yang satu ke negara yang lain. Misalnya di Amerika Serikat kehadiran senat di samping House of Representatives merupakan tuntutan perwakilan wilayah negara bagian. Sedangkan di Inggris lebih merupakan cara untuk melestarikan keistimewaan politik dari atau kelas sosial tertentu.

Jika dilihat dari kecenderungan umum, menguatnya bikameralisme ini disebabkan beberapa faktor di antaranya: a) semakin menguatnya gejala desentralisasi di banyak negara yang berujung pada banyaknya tuntutan perwakilan di tingkat daerah b;) proses demokratisasi di banyak negara juga mengarah kepada keterlibatan daerah atau negara bagian; dan c) implikasi diterapkannya demokrasi yang berujung pada kekuasaan mayoritas maka perlu dibuat kekuatan penyeimbang sesuai dengan asas pemisahan kekuasaan untuk mencegah tirani mayoritas. Kamar kedua hadir sebagai kekuatan penyeimbang tersebut.

Berbagai variasi latar belakang dan sejarah dianutnya parlemen dua kamar ini menyebabkan pula perbedaan karakter dari parlemen dua kamar di berbagai negara. Misalnya terkait dengan metode pemilihan anggota kamar kedua; jenis keterwakilannya; jumlah anggota dan masa jabatan; dan kewenangan kamar kedua.

1. Unikameralisme atau Bikameralisme?

Dalam perjalanan sejarah parlemen di banyak negara, terdapat suatu kecenderungan untuk mengaitkan konsep bikameralisme dengan sistem aristokrasi yang dahulu banyak dianut sebelum dikembangkannya konsep

demokrasi. Misalnya kamar kedua parlemen sering kali diasosiasikan sebagai institusi aristokrasi yang tidak memiliki legitimasi yang jelas yang disebabkan salah satunya oleh metode pemilihan anggotanya yang tidak demokratis (tidak melalui suatu pemilihan umum). Sehingga, pertanyaan yang sering kali diutarakan adalah apakah perlu untuk meninggalkan bikameralisme dan beralih pada unikameralisme?

Terkait dengan konsep bikameralisme sendiri, perdebatan mengenai perlunya kamar kedua pada sistem demokrasi telah berlangsung sejak abad ke-17 di Inggris. Filsuf Inggris, Jeremy Bentham, misalnya mengkritik keras penerapan bikameralisme pada parlemen Inggris. Bagi Bentham, tidak ada satu pun justifikasi yang dapat diberikan kepada keberadaan kamar kedua parlemen. *“For if a second chamber represents the general interest, it is useless; and if it represents only a particular interest, it is mischievous.”*¹⁵ Diadopsinya konsep bikameralisme pada parlemen Inggris bukanlah didasarkan pada kemanfaatannya, melainkan berdasarkan sistem stratifikasi sosial. Bikameralisme, menurutnya, hanya akan memberikan keistimewaan kepada kaum aristokrat untuk menolak draf legislasi yang ditujukan untuk memajukan kepentingan umum.¹⁶ Selain itu, Bentham juga berpendapat bahwa keberadaan dua kamar pada institusi legislatif akan menyebabkan penundaan proses legislasi yang tidak perlu dan bahkan *deadlock* dikarenakan memerlukan persetujuan dari dua kamar di parlemen untuk menghasilkan suatu undang-undang.¹⁷ Lebih jauh, penerapan konsep bikameralisme dalam sistem demokrasi modern juga memiliki potensi permasalahan dalam praktiknya, yakni situasi di mana kamar kedua tidak berdaya dalam pembuatan kebijakan.¹⁸ Sehingga, meskipun kamar kedua parlemen menawarkan perspektif yang berbeda terhadap suatu kebijakan, hal tersebut akan diabaikan oleh kamar pertama dan pihak eksekutif. Dalam keadaan yang demikian, eksistensi Senat sebagai kamar kedua parlemen menjadi dapat dipertanyakan efektivitasnya.¹⁹

15 Lewis Rockow, “Bentham on the Theory of Second Chambers”, *American Political Science Review* 22, no. 3 (1928): 577–578).

16 *Ibid*, 579.

17 *Ibid*, 583.

18 Meg Russell, “What Are Second Chambers For?”, *Parliamentary Affairs* 54, no. 3 (2001): 454.

19 *Ibid*.

Terhadap kritik Bentham yang bersifat teoretis dan persoalan yang dapat timbul pada penerapan parlemen bikameral, penting untuk memahami tulisan Jeremy Waldron, seorang filsuf hukum kontemporer, yang berjudul *Bicameralism*. Dalam tulisan tersebut, Waldron setidaknya memberikan empat kontra argumen untuk menjawab kritik Bentham.

Pertama, Waldron memperkenalkan ide yang disebut dengan ketidaksempurnaan perwakilan (*imperfectability of representation*). Seperti yang telah disinggung di atas, Bentham mempertanyakan eksistensi kamar kedua parlemen yang dianggap bersifat pleonastis. Meskipun demikian, pendekatan yang dilakukan oleh Bentham tersebut menunjukkan suatu asumsi bahwa setiap masyarakat politik dapat dipahami sebagai satu entitas politik yang dapat diwakili oleh sebuah institusi legislatif berdasarkan sebuah proses pemilihan. Asumsi yang demikian adalah asumsi yang tidak tepat. Karena tidak mungkin satu institusi politik dapat mewakili segala kepentingan dari suatu masyarakat politik yang anggotanya mempunyai kepentingan yang berbeda-beda.²⁰

Kedua, Waldron mengadopsi prinsip persetujuan terpisah terinspirasi dari filsuf Inggris John Stuart Mill (*Mill's principle of separate concurrence*). Seperti Bentham, Mill adalah filsuf Inggris pendukung filsafat utilitarianisme. Akan tetapi, dalam hal pembentukan kamar kedua parlemen, Mill mempunyai pendapat yang berbeda dengan Bentham. Tidaklah penting apabila metode pemilihan keanggotaan kamar kedua berbeda dari kamar pertama parlemen. Yang terpenting adalah kamar kedua terpisah dari kamar pertama. Sehingga, suatu persoalan dapat dibahas oleh dua institusi yang berbeda di tempat yang berbeda dengan cara yang berbeda. Dengan dilakukannya proses tersebut, diharapkan keputusan yang diambil oleh parlemen adalah keputusan yang terbaik dengan pertimbangan-pertimbangan yang matang.²¹ Perspektif ini sejalan dengan pandangan Adrian Vermeule yang pada pokoknya mendukung "*second-opinion for bicameralism*" yang didasarkan pada: (i) Senat sebagai kamar kedua menyediakan pendapat kedua dalam situasi yang tenang; dan (ii)

20 Jeremy Waldron, "Bicameralism", *NYU School of Law, Public Law Research Paper*, no. 12-19 (2012): 7-10.

21 *Ibid*, 12-13.

pendapat dua institusi lebih baik daripada pendapat satu institusi atas suatu persoalan legislatif.²²

Ketiga, independensi dari institusi pemerintah. Waldron menganggap bahwa hal yang paling penting yang dapat diadopsi pada parlemen bikameral adalah kemandirian masing-masing kamar pada parlemen. Setiap kamar harus mempunyai kebebasan dari intervensi pihak eksekutif. Hal ini sejalan dengan observasi James Madison dalam *Federalist Paper* mengenai dominasi pihak eksekutif terhadap badan legislatif yang dapat berakibat pada pengabaian tanggung jawab para legislator terhadap konstituennya.²³

Terakhir, Waldron kembali pada isu aristokrasi yang sempat disinggung oleh Bentham. Pada kasus metode pemilihan anggota Senat sebagai kamar kedua parlemen yang kerap menggunakan penunjukan secara langsung atau mengadopsi sistem pewarisan secara turun-temurun, Waldron setuju bahwa suatu pemilihan terkadang dapat bersifat aristokratis. Dengan perkataan lain, tidaklah keliru apabila terdapat negara-negara dengan ciri khas dan latar belakang tertentu menggunakan elemen aristokrasi dalam metode pengisian jabatan Senat. Bahkan, berangkat dari Aristoteles, suatu pemilihan demokratis sejatinya ditujukan untuk memilih orang-orang yang terbaik dalam suatu masyarakat politik.²⁴ Terlepas dari pemilihan yang bersifat aristokratis atau semi-aristokratis, persoalan ini dapat dihindari apabila pemilihan anggota Senat atau kamar kedua parlemen dilaksanakan secara demokratis.

C. Praktik Parlemen di Indonesia

Praktik parlemen di Indonesia secara historis dapat ditarik sejak masa terbentuknya *Volksraad* (Dewan Rakyat) pada masa kolonial. *Volksraad* merupakan badan yang dibentuk oleh Pemerintah Hindia Belanda yang memegang fungsi legislatif. Badan ini secara historis merupakan parlemen yang pertama kali ada di Indonesia. Apabila dilihat dari strukturnya, terdapat beberapa kali perubahan, hingga akhirnya berbagai golongan masyarakat diakomodasi dalam struktur keanggotaannya, seperti golongan Eropa,

22 Adrian Vermeule, "Second Opinions and Institutional Design", *Virginia Law Review* 97, no. 6 (2011): 1467–1469.

23 Jeremy Waldron, "Bicameralism", 17.

24 *Ibid*, 23–24.

Timur Asing, Pribumi. Pasca 1930, sebagian anggota Volksraad merupakan kamu pribumi Indonesia. Struktur yang demikian dimanfaatkan oleh kaum nasionalis moderat seperti M.H. Thamrin untuk meraih cita-cita Indonesia merdeka. Salah satunya melalui Petisi Soetardjo pada tahun 1935. Walaupun pada akhirnya, usulan dan petisi ini ditolak oleh Pemerintah Hindia Belanda. Hal tersebut dapat menunjukkan bagaimana Volksraad yang dibentuk oleh pemerintah kolonial Belanda, secara strategis digunakan bangsa Indonesia untuk mencapai tujuan Indonesia merdeka, meskipun dalam struktur kelembagaannya terlihat adanya usaha untuk membuat wadah perwakilan²⁵ bagi berbagai golongan masyarakat yang ada pada saat itu.

Pada masa awal kemerdekaan Indonesia, struktur kelembagaan negara masih belum dibentuk. Ketentuan untuk membentuk lembaga-lembaga negara pada masa awal kemerdekaan, khususnya lembaga permusyawaratan dan perwakilan, dapat ditemukan dalam Aturan Peralihan UUD 1945 Sebelum Perubahan. Dalam Pasal IV Aturan Peralihan dinyatakan bahwa “sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk [...], segala kekuasaan dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional.”²⁶ Kehadiran komite nasional tersebut, atau yang kemudian disebut sebagai Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), memiliki peranan penting bagi Indonesia pada masa transisi pasca kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945.

Apabila merujuk pada ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan sebagaimana disebutkan di atas, dapat terlihat bahwa KNIP sejatinya memiliki fungsi yang sifatnya mendukung, mengingat kekuasaan yang dipegang oleh MPR, DPR, dan DPA pada dasarnya dipegang oleh Presiden. Fungsi KNIP apabila mengacu pada Pasal IV Aturan Peralihan tersebut lebih kepada membantu Presiden

25 Upaya untuk mengakomodasi berbagai golongan menjadi salah satu hal yang penting dalam sebuah kelembagaan parlemen untuk menghindari dominasi kekuasaan yang dipegang oleh satu kelas masyarakat tertentu sebagaimana kekhawatiran Montesquieu yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya. Lihat Charles-Louis de Secondat, Baron de Montesquieu, 1977, *The Spirit of Laws* (Editor oleh David Wallace Carrithers), University of California Press, Berkeley, hlm. 205.

26 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002): Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1 (Edisi Revisi), (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), 13.

melaksanakan fungsi-fungsi MPR, DPR, dan DPA. Akan tetapi, kedudukan KNIP sebagai lembaga legislatif dipertegas melalui Maklumat Wakil Presiden Nomor X, 16 Oktober 1945. Berdasarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X tersebut dinyatakan secara eksplisit bahwa KNIP memegang kekuasaan legislatif sebelum terbentuknya MPR dan DPR, serta ikut menetapkan garis-garis besar haluan Negara.²⁷ Selain itu, dalam Maklumat Wakil Presiden tersebut dinyatakan pula pembentukan sebuah Badan Pekerja yang menjalankan fungsi KNIP sebagai lembaga legislatif sehari-harinya.

Dalam Penjelasan Maklumat Wakil Presiden Nomor X dinyatakan bahwa salah satu kewajiban dari Badan Pekerja adalah bersama-sama dengan Presiden menetapkan Undang-Undang mengenai segala urusan pemerintahan, yang kemudian dijalankan oleh Pemerintah (Presiden dibantu oleh Menteri-Menteri dan pegawai-pegawai di bawahnya).²⁸ Eksistensi Maklumat Presiden tersebut juga menimbulkan konsekuensi yang cukup signifikan bahwa KNIP yang semula di bawah Presiden – dikarenakan semula fungsinya untuk membantu Presiden – menjadi sejajar dengan Presiden, karena juga memiliki kewenangan menetapkan garis-garis besar haluan negara bersama-sama dengan Presiden.²⁹

Apabila melihat struktur kedua lembaga perwakilan sebagaimana telah dijelaskan di atas, bentuk yang tercermin lebih cenderung ke arah model unikameral. Hal ini mengingat bahwa secara kelembagaan, hanya terdapat satu lembaga saja yang kemudian berfungsi sebagai lembaga perwakilan yang memiliki fungsi legislasi. Bahkan, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1946 tentang Pembaharuan Komite Nasional Pusat, dijelaskan bahwa pembagian golongan tersebut hanya berlaku guna pembentukan.³⁰ Dalam konteks KNIP misalnya, berdasarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X,

27 Maklumat Wakil Presiden Nomor X, 16 Oktober 1945 (Berita Republik Indonesia 1945 Tahun I Nomor 2).

28 Penjelasan Maklumat Wakil Presiden Nomor X, 20 Oktober 1945 (Berita Republik Indonesia 1945 Tahun I Nomor 1).

29 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002): Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1 (Edisi Revisi), 15.

30 Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1946 tentang Pembaharuan Komite Nasional Pusat.

secara tegas menyatakan bahwa KNIP menjalankan kekuasaan legislatif.

Pasca terbentuknya KNIP, Badan Pekerja KNIP yang menjalankan fungsi sehari-hari KNIP mengusulkan adanya sistem pertanggungjawaban oleh menteri-menteri kepada Parlemen (KNIP), yang kemudian disampaikan melalui Pengumuman Badan Pekerja KNIP tertanggal 11 November 1945. Usulan tersebut kemudian diterima oleh Presiden, sehingga dikeluarkanlah Maklumat Pemerintah 14 November 1945. Terbitnya Maklumat tersebut kemudian memberikan perubahan yang besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yang mana tidak hanya mengubah sistem pemerintahan yang bersifat presidensial menjadi sistem parlementer,³¹ akan tetapi juga berimplikasi pula pada perubahan bentuk negara Indonesia dari bentuk negara kesatuan menjadi negara federal, yang kemudian dikenal dengan nama Republik Indonesia Serikat (RIS).³²

Pada masa berlakunya Konstitusi RIS, selain terdapat perubahan signifikan pada bentuk negara dan sistem pemerintahan, juga terdapat adanya pergeseran sistem parlemen yang digunakan. Konstitusi RIS 1949 secara eksplisit menyebutkan adanya nomenklatur Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Senat.³³ Selain itu, Pasal 127 Konstitusi RIS juga menyatakan bahwa kekuasaan perundang-undangan federal dilakukan oleh (a) Pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat dalam hal-hal yang terkait dengan daerah bagian atau yang berkaitan dengan perhubungan antara Republik Indonesia Serikat dengan daerah-daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 2; dan (b) pemerintah bersama-sama dengan DPR dalam seluruh lapangan pengaturan selebihnya.

Struktur yang demikian menunjukkan adanya pergeseran sistem parlemen menjadi bikameral, mengingat Pasal 127 Konstitusi RIS 1949 di

31 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002): Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1* (Edisi Revisi), 16.

32 Pasal 1 ayat (1) Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949.

33 Dalam Pasal 1 ayat (2) Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949, dinyatakan bahwa kekuasaan berkedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat. Lihat juga Ketentuan Umum Bab III Konstitusi RIS 1949 tentang Perlengkapan Umum Republik Indonesia Serikat.

atas menyebutkan secara eksplisit bahwa Senat juga memiliki kekuasaan perundang-undangan federal. Berdasarkan Pasal 127 tersebut, terlihat bahwa DPR dan Senat memiliki fungsi legislasinya masing-masing, Senat dalam hal-hal yang terkait dengan masalah-masalah federal, sedangkan DPR untuk masalah-masalah lain di luar itu. Selain itu, Senat juga memiliki beberapa hak, seperti misalnya hak untuk meminta keterangan kepada Pemerintah.

Konsep bikameral yang digunakan pada masa Konstitusi RIS 1949 tersebut diamini pula dalam Buku III Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa sistem perwakilan menurut Konstitusi RIS menganut sistem dua kamar, yang meliputi perwakilan politik dan perwakilan kewilayahan yang diwujudkan dalam lembaga Senat RIS dan DPR.³⁴ Selain itu, konsep bikameral juga tercermin dari adanya hubungan antara kedua lembaga tersebut dalam fungsi legislasi. Misalnya, Senat dapat menolak usul undang-undang yang sudah diterima oleh DPR.³⁵ Apabila usulan undang-undang yang ditolak tersebut tetap hendak disahkan menjadi undang-undang, maka harus dilakukan dalam rapat yang sekurang-kurangnya dihadiri oleh dua per tiga dari jumlah anggota sidang (anggota DPR).³⁶

Eksistensi lembaga perwakilan dua kamar yang terdiri dari Senat RIS dan DPR RIS sebagaimana diatur dalam Konstitusi RIS 1949 tidak bertahan lama, mengingat Konstitusi RIS hanya bertahan tidak lebih dari 6 (enam) bulan. Konstitusi RIS dinyatakan tidak berlaku lagi sejak 15 Agustus 1950 dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 tentang Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (UUDS 1950), sehingga otomatis struktur ketatanegaraan yang terbangun melalui Konstitusi RIS 1949 berubah pasca berlakunya UUDS 1945.

Hal ini tercermin dari, misalnya dalam Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa kedaulatan Republik Indonesia adalah ditangan rakyat dan dilakukan

34 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002): Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1* (Edisi Revisi), 17.

35 Lihat Pasal 132 ayat (1) Konstitusi RIS 1949.

36 *Ibid.*

oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR, dan Pasal 44 yang meniadakan Senat sebagaimana diatur dalam Konstitusi RIS 1949. Lebih lanjut, Pasal 89 UUDS 1950 juga secara eksplisit menyatakan bahwa kekuasaan perundang-undangan dipegang oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR. Secara struktur keanggotaan, golongan-golongan minoritas seperti Tionghoa, Eropa, dan Arab juga diakomodasi dalam DPR, dengan jumlah perwakilan yang secara spesifik ditentukan, yakni Tionghoa berjumlah 9, Eropa berjumlah 6, dan Arab berjumlah 3 anggota.

Adanya perubahan dari struktur ketatanegaraan Indonesia dari berdasarkan Konstitusi RIS 1949 menjadi berdasarkan UUDS 1950 memberikan implikasi pula pada berubahnya struktur parlemen Indonesia. Konsep parlemen bikameral yang tercermin dalam Konstitusi RIS 1949 secara yuridis berubah dan cenderung mengarah ke konsep unikameral dikarenakan tidak adanya pembagian kamar di dalamnya meskipun terdapat adanya akomodasi dari golongan-golongan masyarakat sebagaimana disebutkan di atas. Pada masa UUDS 1950, sebelum terbentuknya DPR berdasarkan pemilihan umum, maka fungsi DPR dijalankan oleh DPRS, yang anggotanya merupakan sebagian anggota-anggota dari KNIP.³⁷

Melalui pemilihan umum yang dilaksanakan tahun 1955, dipilihlah anggota DPR dan anggota Konstituante (Sidang Pembuat Undang-Undang Dasar), serta diangkat pula 14 wakil golongan minoritas oleh Pemerintah.³⁸ Konstituante yang diamanatkan untuk melakukan perubahan terhadap UUDS 1950, tidak kunjung mengesahkan perubahan terhadap UUDS, hingga akhirnya Presiden Soekarno menerbitkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang pada intinya adalah memberlakukan kembali UUD 1945 dan membubarkan Konstituante.³⁹

Dalam melaksanakan Dekrit Presiden tersebut, dibentuklah MPRS berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tentang Pembentukan

37 Lihat Pasal 77 Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950.

38 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002): Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1* (Edisi Revisi), 20.

39 *Ibid.*

MPRS. Berdasarkan Penetapan Presiden *a quo*, dinyatakan bahwa sebelum MPR menurut UUD 1945 tersusun, maka dibentuk MPRS yang anggotanya terdiri dari DPR berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1959, ditambah dengan utusan-utusan daerah, dan utusan-golongan.⁴⁰ Struktur yang kembali terlihat adalah konsep unikameral dengan mengakomodasi keterwakilan dari kepentingan-kepentingan yang ada di masyarakat, yakni DPR (representasi politik), Utusan Daerah (representasi daerah), dan Utusan Golongan (representasi golongan).

Berdasarkan hal tersebut, maka dari ketiga entitas dalam MPRS tersebut, hanya DPR yang secara faktual memiliki fungsi legislasi,⁴¹ sedangkan Utusan Daerah dan Utusan Golongan tidak secara nyata memiliki fungsi tersebut, melainkan sebagai perwakilan dari daerah dan golongan-golongan. Hal ini mengingat bahwa MPR berdasarkan UUD 1945 Sebelum Amandemen, dinyatakan bahwa kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh MPR, dan kekuasaan tertinggi berada di tangan MPR.⁴²

Maka kedudukan DPR sebagai lembaga negara pada saat itu secara hierarkis berada di bawah MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Akan tetapi, secara struktural parlemen, dalam konstruksi MPR tersebut, hanya DPR saja yang secara formal merupakan lembaga negara, sedangkan Utusan Daerah dan Utusan Golongan bukanlah lembaga tersendiri, melainkan sebagai komponen keanggotaan MPR selain anggota DPR.⁴³ Meski terlihat bahwa MPR memiliki ciri unikameral, MPR dengan DPR yang hierarkis tersebut tidak dapat serta merta dikatakan sebagai satu kamar, mengingat MPR dan DPR memiliki fungsi yang berbeda satu sama lain.⁴⁴ Selain itu, struktur ini

40 Lihat Pasal 1 ayat(1) Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara.

41 Lihat Pasal 20 dan Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebelum Amandemen.

42 Lihat Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebelum Amandemen. Lihat juga Penjelasan Bagian Sistem Pemerintahan Negara Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebelum Amandemen.

43 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002): Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1* (Edisi Revisi), 33.

44 Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat, Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain* (Bandung: Nusamedia, 2007), 195. Lihat

juga tidak dapat dikatakan sebagai bikameral, mengingat adanya hierarkisitas antara kedua lembaga ini.

Sistem yang demikian berlanjut pada masa orde baru hingga sebelum dilakukannya perubahan UUD 1945. Melalui amandemen UUD 1945 yang berlangsung pada tahun 1999 hingga 2002, terjadi perubahan struktur ketatanegaraan Indonesia, yang kemudian menyebabkan perubahan kedudukan MPR yang semula merupakan lembaga tertinggi negara, menjadi lembaga negara saja, setara dengan lembaga-lembaga negara lainnya, termasuk pula Presiden dan DPR. Hal ini ditegaskan kemudian pada Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001, melalui amandemen Pasal 1 ayat (2), yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, bukan lagi dilaksanakan oleh MPR. Selain itu, melalui Perubahan Ketiga UUD 1945 juga, dibentuklah adanya lembaga perwakilan lain di samping DPR, yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dengan dimasukkannya Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah (Pasal 22C – Pasal 22D). Kehadiran DPD ini secara konstruksi keanggotaan, serupa dengan Senat pada masa RIS, yang menyatakan bahwa setiap daerah memiliki perwakilan dengan jumlah yang sama di DPD.⁴⁵

Kendati demikian, kedudukan anggota DPD dalam keanggotaan MPR tidak langsung secara eksplisit disebutkan dalam Perubahan Ketiga UUD 1945, melainkan baru disebutkan dalam Perubahan Keempat UUD 1945, khususnya Pasal 3 ayat (1), yang menyatakan bahwa anggota MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Konstruksi yang demikian menimbulkan adanya gagasan bahwa Indonesia menerapkan konsep bikameral. Hal ini dikarenakan DPD dalam Pasal 22D diberikan kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang dan ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah, serta dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang yang terkait dengan daerah tersebut. Berdasarkan struktur MPR yang demikian, DPR diibaratkan sebagai representasi politik dan DPD

dalam Widayati, "Sistem Parlemen Berdasarkan Konstitusi Indonesia", *Masalah-Masalah Hukum* 44, no. 2 (Oktober 2015): 419.

45 Lihat Pasal 80 ayat (2) Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, bandingkan dengan Pasal 22C ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Setelah Amandemen.

merupakan representasi daerah dalam parlemen, sebagai halnya House of Representatives dan Senat dalam Congress di Amerika Serikat atau de Eerste Kamer (perwakilan daerah) dan de Tweede Kamer (perwakilan seluruh rakyat) pada Staten Generaal di Belanda.

Meskipun dianggap memiliki struktur bikameral, kedudukan antara DPR dengan DPD pun tidak setara, di mana kekuasaan pembentuk undang-undang masih tetap di tangan DPR, sedangkan DPD hanya memiliki kewenangan untuk mengajukan rancangan dan ikut memahaminya, bahkan dalam konteks pengawasan, DPD disebutkan hanya “dapat” melakukan pengawasan, sehingga secara implisit terlihat bahwa fungsi pengawasan tetap melekat pada DPR.⁴⁶ Hal ini menyebabkan banyak pendapat yang mengatakan bahwa Indonesia menerapkan sistem *soft bicameralism* karena perbedaan dan ketidakseimbangan kewenangan dan kedudukan antara kedua lembaga perwakilan tersebut. Akan tetapi, menurut Jimly Asshiddiqie pun, sistem yang demikian tidak juga bisa disebut sebagai *soft bicameralism*.⁴⁷ Hal ini dikarenakan bahwa dalam sistem bikameral, salah satu cirinya adalah kedua kamar parlemen sama-sama menjalankan fungsi legislatif sebagaimana seharusnya. Praktik pengambilan keputusan pun juga melibatkan kedua kamar parlemen tersebut,⁴⁸ sedangkan dalam konteks Indonesia, pengambilan keputusan berada di tangan DPR dan Presiden.⁴⁹

Ada pula pendapat yang menyatakan bahwa struktur MPR, DPR, dan DPD di Indonesia menerapkan konsep trikameral, atau parlemen dengan tiga kamar, dikarenakan ketiga lembaga negara ini memiliki fungsi yang berbeda satu sama yang lain.⁵⁰ Meskipun secara keanggotaan, MPR sendiri terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Akan tetapi, sifat pekerjaan MPR

46 Lihat Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Setelah Amandemen.

47 Jimly Asshiddiqie, “Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945”, *Makalah*, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Bali, 14-18 Juli 2003, hlm. 10. Lihat dalam Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang* (Jakarta: Rajawali Press, 2008), 239.

48 Jimly Asshiddiqie, “Lembaga Perwakilan dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat”, http://www.jimly.com/makalah/namafile/40/Trikameralisme_DPD.doc (diakses 21 November 2018).

49 Lihat misalnya Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Setelah Amandemen.

50 Jimly Asshiddiqie, “Lembaga Perwakilan dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat.”

pasca amandemen tidak lagi bersifat tetap atau terus-menerus, melainkan lebih bersifat *ad-hoc*. Hal tersebut dapat terlihat dari kewenangan MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 3 yakni mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Dalam konteks mengubah dan menetapkan UUD sekalipun terdapat syarat yang cukup ketat yang harus dipenuhi berdasarkan ketentuan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 Setelah Amandemen. Dengan demikian, MPR dalam fungsi-fungsi tersebut justru terlihat seperti *joint session* antara DPR dengan DPD. Akan tetapi, berdasarkan struktur kelembagaan negara pasca amandemen, MPR tidak lagi bertindak sebagai lembaga tertinggi negara, sehingga praktis MPR tidak menaungi DPR dan DPD secara kelembagaan, meskipun secara keanggotaan MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD.

Pembahasan mengenai konsep kamar dalam parlemen Indonesia pun sejatinya telah terjadi selama pembahasan amandemen UUD 1945 pada tahun 1999 hingga 2002. Perdebatan yang muncul adalah apakah kemudian Indonesia akan menerapkan konsep unikameral atau bikameral pada sistem parlemennya. Pada Rapat Paripurna MPR pada tanggal 3 Agustus 2002, Sutradara Ginting sebagai juru bicara F-KKI, menyampaikan bahwa perdebatan mengenai unikameral atau bikameral, yang mana dikatakan bahwa keanggotaan MPR bersifat bikameral, sedangkan pengambilan keputusan bersifat unikameral.⁵¹ Lebih lanjut, Hamdan Zoelva yang pada waktu itu merupakan bagian dari F-PBB menyampaikan bahwa struktur MPR dengan keanggotaan yang berasal dari anggota DPR dan anggota DPD bukanlah sistem bikameral sebagaimana yang dikenal di Amerika Serikat, melainkan dapat dikatakan sebagai unikameral karena MPR hanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, bukan terdiri dari DPR dan DPD secara lembaga.⁵² Bahkan, pada Rapat Paripurna tanggal 9 Agustus 2002, Gregorius Seto Harianto, juru bicara F-PDKB kembali menegaskan bahwa susunan MPR tersebut bukan

51 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002): Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1* (Edisi Revisi), 577.

52 *Ibid*, 594.

dimaksudkan untuk menggunakan bikameral, akan tetapi dalam kerangka membangun sistem kedaulatan rakyat yang setara dan memenuhi prinsip-prinsip pertanggungjawaban politik yang jelas dan terbuka.⁵³

Melihat perkembangan dan dinamika struktur parlemen di Indonesia sejak masa kolonial hingga pasca reformasi, dapat terlihat Indonesia sejatinya telah menerapkan beberapa jenis parlemen seperti nuansa sistem unikameral pada masa awal kemerdekaan Indonesia dan pasca berlakunya UUDS 1950 hingga sebelum reformasi, serta nuansa sistem bikameral yang secara eksplisit terlihat di masa berlakunya Konstitusi RIS 1949. Pasca amandemen UUD 1945 pun, terdapat perbedaan pandangan di kalangan ahli mengenai struktur parlemen di Indonesia. Pandangan pertama menyatakan bahwa sistem parlemen Indonesia menganut model unikameral, dikarenakan model yang ada saat ini menunjukkan adanya kewenangan DPR yang sangat besar dan DPD yang terkesan tidak memiliki *original power* sebagai lembaga legislatif, serta MPR yang memiliki fungsi tersendiri di luar DPR dan DPD. Pandangan kedua melihat bahwa parlemen Indonesia menganut model *soft bicameralism* karena terdapat adanya dua lembaga perwakilan yakni DPR dan DPD dengan kewenangan yang tidak setara. Pandangan ketiga, mengatakan bahwa Indonesia menganut trikameral karena MPR, DPR, dan DPD memiliki kewenangannya masing-masing.

Berdasarkan berbagai pandangan di atas, apabila dilihat dari perspektif fungsi representasi, maka pandangan yang menyatakan bahwa Indonesia menganut sistem parlemen bikameral merupakan pandangan yang tepat. Hal ini dapat dilihat dari kepentingan yang diwakili oleh DPR dan DPD. DPR sebagai lembaga yang anggotanya dipilih secara langsung oleh masyarakat, ditujukan untuk dapat mewakili kepentingan masyarakat secara luas (*political representation*). Sedangkan DPD, sebagai lembaga yang anggotanya juga dipilih secara langsung, ditujukan untuk mewakili kepentingan daerah (*regional representation*). Apabila disandingkan dengan MPR, maka sejatinya MPR tidak memiliki anggota yang secara spesifik memang dipilih untuk menjadi MPR. Dalam arti, anggota MPR adalah anggota DPR dan anggota

53 *Ibid*, 629.

DPD yang secara otomatis menyandang status sebagai anggota MPR karena mandat konstitusional.

Kehadiran MPR sebagai lembaga tersendiri – meskipun sudah terbentuk lebih dahulu – justru dapat menimbulkan problematika. MPR sebagai sebuah lembaga yang awalnya dibentuk sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan memegang kedaulatan rakyat, sekaligus menjadi lembaga tertinggi negara, memiliki dinamikanya tersendiri. Hingga pada akhirnya, MPR harus diubah struktur kelebagaannya, dan diturunkan posisinya dari lembaga tinggi negara menjadi setara dengan lembaga negara lain. Hal ini juga berimplikasi pada diubahnya ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, tidak lagi dilakukan sepenuhnya oleh MPR.

Apabila dilihat dari kewenangannya, meskipun terlihat bahwa DPR, DPD, dan MPR masing-masing memiliki kewenangan tersendiri, kewenangan yang dimiliki oleh MPR lebih bersifat sesekali dan beberapa bersifat seremonial saja. Berbeda dengan DPR yang memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, serta DPD yang juga dapat menjalankan ketiga fungsi tersebut meskipun tidak secara penuh. Sebagai contoh, dalam fungsi legislasi, kewenangan DPD terbatas hanya pada pengajuan dan pembahasan, namun tidak sampai pada persetujuan. Meskipun bisa ikut membahas, keputusan terakhir tetap berada di DPR dan Presiden.

Sebagai sesama lembaga yang sejatinya punya legitimasi kuat karena dipilih secara langsung oleh rakyat, DPD setidaknya perlu diberikan kewenangan lebih dalam konteks legislasi, sebagai sarana untuk menyuarakan aspirasi daerah dalam pembentukan undang-undang. Hal ini tentu sesuai dengan tujuan dari dibentuknya parlemen, yakni untuk menyuarakan aspirasi masyarakat, termasuk pula daerah. Setidaknya, DPD dapat diberikan kewenangan untuk memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tertentu yang terkait dengan kepentingan daerah. Dengan demikian, DPD selain memiliki legitimasi yang kuat karena dipilih secara langsung, juga memiliki posisi yang kuat untuk dapat mewakili kepentingan daerah di parlemen, terutama dalam proses pembentukan undang-undang. Selain itu,

penguatan ini juga menjadi penting dalam kerangka *checks and balances* antar lembaga perwakilan. Kemudian berkaitan dengan MPR, dengan melihat kewenangan yang ada saat ini, ke depan justru akan lebih baik apabila MPR didudukkan sebagai *joint session* antara DPR dengan DPD, bukan sebagai lembaga permanen tersendiri. Nantinya, apabila MPR didudukkan sebagai forum khusus, perlu diatur dalam Undang-Undang Dasar, hal-hal apa saja yang mendasari dibentuknya forum khusus ini. Sebagai contoh, apabila merujuk pada kewenangan yang ada saat ini, forum khusus MPR dapat dibentuk untuk melakukan perubahan Undang-Undang Dasar.

D. Penutup

Secara konseptual, ide mengenai lembaga parlemen dapat ditelusuri sejak zaman Yunani dan Romawi kuno, meskipun pada masa itu belum mengenal adanya pembagian kamar dalam parlemen. Gagasan mengenai parlemen dua kamar pertama kali diterapkan di Inggris yang kemudian diadopsi di Amerika Serikat dan banyak negara di dunia. Kritik yang sering disampaikan terhadap sistem bikameralisme adalah adanya pelestarian aristokrasi, situasi deadlock dan kamar kedua yang berpotensi menjadi tidak berdaya. Namun demikian, tulisan ini menunjukkan bahwa peran kamar kedua parlemen yang independen dalam sistem demokrasi tetaplah penting karena dapat mengakomodasi representasi dalam badan perwakilan yang kadang kala tidak partisipatif (*imperfectability of representation*) dan memungkinkan adanya keputusan yang dibuat oleh kamar kedua dalam keadaan yang lebih tenang dan jernih. Dari praktik di Indonesia, misalnya, dapat diketahui bahwa sistem bikameralisme tidak identik dengan sistem bangsawan (aristokrasi) karena kamar kedua dalam sistem parlemen di Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah, ditujukan untuk mewakili kepentingan daerah.

Terkait dengan pembahasan kedua, apabila disandingkan dengan berbagai konsep yang telah dijelaskan di atas, dinamika praktik parlemen di Indonesia cukup bervariasi, baik yang menerapkan sistem unikameral, maupun bikameral. Penerapan sistem unikameral tercermin dalam Volksraad, KNIP, MPRS, dan MPR sebelum amandemen. Sedangkan model bikameral, dapat dilihat pada masa Konstitusi RIS 1949. Pasca amandemen UUD NRI

Tahun 1945, terdapat beberapa pandangan terhadap bentuk parlemen yang diterapkan di Indonesia, baik dari pandangan unikameral, bikameral, bahkan trikameral. Namun, apabila dilihat dari konsepsi parlemen sebagai lembaga yang mewakili dan menyuarakan masyarakat, maka DPD sebagai salah satu lembaga perwakilan yang memiliki legitimasi kuat karena juga dipilih secara langsung oleh rakyat, perlu menjadi penyeimbang DPR sebagai sesama lembaga perwakilan, terutama dalam proses pembentukan dan pengawasan undang-undang. Selain itu, hal ini juga menjadi penting dalam kerangka meningkatkan *checks and balances* antar lembaga perwakilan.

BIBLIOGRAPHY

- Aristotle (Penulis), John Warrington (editor dan translator). *Politics and Athenian Constitution*. London: J.M.Dent, 1984.
- Ashafa, Burhan. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta, 2004.
- Asshidiqie, Jimly, “Lembaga Perwakilan dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat.” http://www.jimly.com/makalah/namafile/40/Trikameralisme_DPD.doc, (diakses 21 November 2018).
- Asshiddiqie, Jimly, “Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945”, Makalah, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Bali, 14-18 Juli 2003.
- Center for Election and Political Party, Jakarta: FISIP-UI, 2014.
- Cicero, Marcus Tullius. *On the Commonwealth*. Ohio State University Press: Columbus, 1929.
- Goldworthy, Jeffrey. *The Sovereignty of Paliament: History and Philosophy*. Press Oxford: Clanderon, 1999.
- Huda, Ni'matul. *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*. Jakarta: Rajawali Press, 2008.
- Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002): Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1 (Edisi Revisi)*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Maklumat Wakil Presiden Nomor X, 16 Oktober 1945 (Berita Republik Indonesia 1945 Tahun I Nomor 2).
- Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1959 tentang Dewan Perwakilan Rakyat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 76).

- Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tentang Majelis Perwakilan Rakyat Sementara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 77).
- Penjelasan Maklumat Wakil Presiden Nomor X, 20 Oktober 1945 (Berita Republik Indonesia 1945 Tahun I Nomor 1).
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 27 Maret 2013.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014
- Purnama, Eddy. Negara Kedaulatan Rakyat, Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain. Bandung: Nusamedia, 2007.
- Rockow, Lewis, 'Bentham on the Theory of Second Chambers', *American Political Science Review*, Vol. 22, No. 3 (1928): 576 - 590
- Russell, Meg, 'What Are Second Chambers For?', *Parliamentary Affairs*, Vol. 54, No. 3 (2001): 442 - 458.
- Thaib, Dahlan. Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional. Jakarta: Total Media, 2009.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan
- Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568).
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6187).
- Vermeule, Adrian, 'Second Opinions and Institutional Design', *Virginia Law Review*, Vol. 97, No. 6 (2011): 1435 - 1474.
- Waldron, Jeremy, 'Bicameralism', NYU School of Law, Public Law Research Paper No. 12-19 (2012): 1 - 26.
- Widayati, "Sistem Parlemen Berdasarkan Konstitusi Indonesia", *Masalah-Masalah Hukum* 44, no. 2, (2015): 415 - 424.