

# SISTEM PARLEMEN BERDASARKAN KONSTITUSI INDONESIA

**Widayati**

Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)

Jl. Raya Kaligawe Km. 4 Semarang

email: widayanti.winanto@gmail.com

## *Abstract*

*This study aims to assess and analyze the parliamentary system based on the Constitution ever prevail in Indonesia. The method used in this research is normative juridical with secondary data, which was analyzed by the method of normative, then presented descriptively. Based on the research that the Parliament in a modern democratic system is representative of the people who are generally in charge of making laws and oversees governance, and other functions that vary in each country. Parliamentary system which is applied differently from country to country. Typically, a country shaped unitary parliamentary system is unicameral, and the state in the form of a federal parliamentary system is bicameral. Parliamentary system implemented in Indonesia is changing with the constitution and form the country of Indonesia has changed.*

**Keywords:** System Parliament, Constitutional Indonesia

## *Abstrak*

*Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis sistem parlemen berdasarkan Konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dengan data sekunder, yang dianalisis dengan metode normatif, kemudian disajikan secara deskriptif. Berdasarkan hasil penelitian bahwa Parlemen dalam sistem demokrasi modern merupakan wakil rakyat yang pada umumnya bertugas membuat undang-undang dan mengawasi jalannya pemerintahan, dan fungsi-fungsi lain yang berbeda-beda pada setiap negara. Sistem parlemen yang diterapkan berbeda antara negara yang satu dengan negara yang lain. Biasanya, negara yang berbentuk kesatuan sistem parlemennya adalah unikameral, dan negara yang berbentuk federal sistem parlemennya adalah bikameral. Sistem parlemen yang diterapkan di Indonesia berubah seiring dengan perubahan konstitusi dan bentuk negara Indonesia yang berubah.*

**Kata kunci:** Sistem Parlemen, Konstitusi Indonesia

## A. Pendahuluan

### 1. Latar Belakang

Teori pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh beberapa ahli seperti Aristoteles, John Locke, maupun Montesquieu terdapat satu kekuasaan yang diberikan kewenangan untuk membuat undang-undang yang disebut dengan kekuasaan legislatif. Istilah legislatif berasal dari “legislate” yaitu membuat undang-undang. Dalam perkembangan negara modern sekarang ini, kekuasaan membuat undang-undang adalah salah satu dari tugas lembaga perwakilan rakyat. Dalam suatu

negara, lembaga perwakilan rakyat yang mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif) juga biasa disebut dengan parlemen. Berkembangnya gagasan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat, maka dewan perwakilan rakyat menjadi badan yang berhak menyelenggarakan kedaulatan rakyat dengan jalan menentukan kebijaksanaan umum dan menuangkannya dalam undang-undang, sedangkan badan eksekutif hanya merupakan penyelenggara dari kebijaksanaan umum itu.

Parlemen dalam sistem demokrasi modern merupakan wakil rakyat, yang pada

<sup>1</sup>. Miriam Budiardjo, 1985, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan IX, Jakarta, Gramedia, hlm. 173

umumnya bertugas membuat undang-undang dan mengawasi jalannya pemerintahan, dan fungsi-fungsi lain yang berbeda-beda pada setiap negara. Oleh karena itu, keterwakilan politik dan tipe parlemen merupakan dua hal yang saling terkait.<sup>2</sup> Kata “Parlemen” berasal dari bahasa Latin “*parliamentum*” atau bahasa Perancis “*parler*”, yang dapat diartikan sebagai suatu tempat atau badan dimana para wakil rakyat berbicara satu sama lain untuk membicarakan hal-hal yang penting bagi rakyat.<sup>3</sup> Parlemen berkembang seiring dengan perkembangan negara-negara demokrasi modern yang bermunculan sebagai negara bangsa (*nation state*), terutama pada abad 19 setelah masa kolonialisme.<sup>4</sup>

Pengisian keanggotaan parlemen di berbagai negara dilakukan melalui sistem pemilihan yang berbeda. Pertama, ada yang menggunakan sistem distrik atau disebut dengan *single member constituency*, yaitu satu wakil untuk satu daerah pemilihan. Kedua, ada juga yang menggunakan sistem proporsional atau perwakilan berimbang yaitu satu daerah diwakili oleh lebih dari satu wakil (*multi member constituency*), berimbang dengan jumlah penduduk di daerah yang bersangkutan. Sistem parlemen yang dianut di negara-negara di dunia berbeda-beda, tergantung pada kondisi sosial budaya serta sistem nilai yang dianutnya. Selain itu, kondisi masyarakat dalam suatu negara juga mempengaruhi sistem parlemen yang dianut oleh negara tersebut.

Bangunan sistem parlemen suatu negara diatur dalam konstitusinya.<sup>5</sup> Ada yang menerapkan sistem parlemen satu kamar (unikameral), ada yang menerapkan sistem parlemen dua kamar (bikameral). Sistem parlemen satu kamar biasanya dianut oleh negara yang berbentuk kesatuan, sedangkan sistem parlemen dua kamar dianut oleh

negara yang berbentuk federal. Namun demikian, tidak selamanya negara yang berbentuk kesatuan sistem parlemennya unikameral, dan negara yang berbentuk federal sistem parlemennya bikameral, karena masing-masing negara mempunyai variasinya sendiri. Bahkan, sekarang ini, ada negara kesatuan yang sistem parlemennya bikameral, misalnya Indonesia, bentuk negaranya kesatuan, sistem parlemennya bikameral. Tidak ada satu sistem, baik unikameral maupun bikameral, bahkan federalis, dapat diterapkan secara universal. Tipe sistem yang dipilih oleh suatu masyarakat terutama tergantung pada keadaan politik, sosial, ekonomi, etnik, serta faktor-faktor lainnya.<sup>6</sup> Oleh karena itu, sistem parlemen yang dianut suatu negara dapat betubuh karena dipengaruhi oleh faktor politik, sosial, ekonomi, budaya, dan lain-lain.

Sistem parlemen yang diterapkan di Indonesia berubah seiring dengan perubahan berlakunya konstitusi. Indonesia pernah menerapkan sistem parlemen bikameral maupun sistem parlemen unikameral. Pada tulisan ini akan dideskripsikan dan dijelaskan sistem parlemen yang berlaku berdasarkan pada konstitusi yang pernah dan sedang berlaku di Indonesia. Berdasarkan uraian di atas, masalah yang dibahas dalam penelitian ini adalah bagaimanakah sistem parlemen berdasarkan Konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia.

## 2. Metode Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, dan doktrin-doktrin hukum untuk menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>7</sup> Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yang meneliti kaidah atau aturan hukum sebagai suatu bangunan sistem yang

- 
2. TA. Legowo, 2008, Keterwakilan Politik dan Tipe Parlemen dalam Perspektif Teoritis dan Sejarah, dalam Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi, Jakarta, Komisi Hukum Nasional RI, hlm. 219
  3. Muhammad Ali Syafa'at, Parlemen Bikameral, Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia, Cetakan Pertama, Juni 2010, Malang, Universitas Brawijaya Press (UB Press), hlm.24
  4. Ibid, hlm.28
  5. Laode Ida, 2008, Menegaskan Posisi Dewan Perwakilan Daerah, dalam Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi, Jakarta, Komisi Hukum Nasional RI, hlm. 260
  6. Dahan Thaib, Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945), Pidato Pengukuhan dalam jabatan Guru Besar Madya dalam Hukum Tata Negara Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, tanggal 4 Mei 2002, hlm. 20.
  7. Peter Mahmud Marzuki, 2005, Penelitian Hukum, Jakarta, Prenada Media, hlm. 35

terkait dengan suatu peristiwa hukum.<sup>8</sup> Penelitian ini akan menghimpun dan membandingkan norma-norma hukum positif yang berkaitan dengan sistem parlemen yang pernah berlaku di Indonesia untuk dianalisis, yang kemudian disajikan secara deskriptif.

### 3. Kerangka Teori

#### a. Sistem Parlemen Unikameral

Sistem parlemen unikameral adalah sistem parlemen yang hanya terdiri dari satu kamar atau badan. Dalam sistem ini tidak dikenal adanya majelis tinggi dan majelis rendah. Sistem parlemen unikameral biasanya dianut oleh negara yang sedikit penduduknya dan masyarakatnya homogen serta wilayah negaranya tidak terlalu luas. Dalam sistem parlemen unikameral, rekrutmen untuk pengisian jabatan parlemen tidak membedakan representasi politik dan representasi teritorial sebagaimana umumnya dalam sistem parlemen dua kamar.

Berikut ini beberapa keuntungan dalam sistem parlemen unikameral.<sup>9</sup>

- 1) 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 yang berbeda-beda).
- 2) Tanggung jawab lebih besar (karena anggota parlemen tidak dapat menyalahkan majelis lainnya apabila suatu Undang-Undang tidak lolos, atau apabila kepentingan warga negara terabaikan).
- 3) Lebih sedikit anggota terpilih sehingga lebih mudah bagi masyarakat untuk memantau mereka.
- 4) Biaya rendah bagi pemerintah dan pembayar pajak.

#### b. Sistem Parlemen Bikameral

Sistem parlemen bikameral merupakan sistem parlemen yang terdiri dari dua kamar

atau dua badan, yang terdiri dari majelis tinggi (*upper house*) dan majelis rendah (*lower house*). Pengertian tinggi dan rendah dalam identifikasi kamar bukan merupakan identifikasi terhadap hubungan hierarkis, yang kamar satu lebih tinggi dari kamar yang lain. Masing-masing kamar dalam parlemen tersebut mewakili kepentingan kelompok tertentu. Majelis tinggi pada umumnya mewakili kepentingan kelompok-kelompok fungsional, sedangkan majelis rendah mewakili kepentingan rakyat.

Anggota majelis tinggi dipilih atau diangkat dengan dasar pertimbangan selain proporsi politik penduduk. Kriteria yang biasa digunakan untuk menentukan keanggotaan majelis tinggi adalah perwakilan atas kewilayahan atau teritorial, kelas atau kelompok sosial, kelompok fungsional, entitas etnis, dan lain-lain sebagaimana dikehendaki oleh rakyat yang dituangkan dalam konstitusi. Anggota majelis rendah dipilih dan/atau mewakili rakyat berdasarkan jumlah atau proporsi politik penduduk. Biasanya keterwakilan ini dipilih melalui partai politik yang berkompetisi dalam sebuah pemilihan untuk<sup>10</sup> menentukan formasi lembaga parlemen. Sistem parlemen dua kamar ini dimaksudkan untuk dapat saling mengawasi (*checks and balances*) tidak hanya antar cabang-cabang kekuasaan (legislatif, eksekutif, dan yudikatif), tetapi juga *checks and balances* ini juga saling mengawasi dalam kekuasaan legislatif itu sendiri.

Penerapan sistem parlemen bikameral di dalam praktiknya sangat dipengaruhi oleh tradisi, kebiasaan, sejarah dan perkembangan ketatanegaraan negara yang bersangkutan. Negara federal dapat dikatakan semua memakai sistem bikameral oleh karena satu kamar di antaranya mewakili kepentingan negara bagian. Akan tetapi kemungkinan juga terjadi negara yang berbentuk kesatuan memakai sistem bikameral dengan pertimbangan bahwa satu majelis dapat mengimbangi dan membatasi kekuasaan dari

8. Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Cetakan I, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 36

9. *Ibid.*, hlm. 9

10. Djatmiko Anom Husodo, 2008, *Dewan Perwakilan Daerah dan Masa Depan Bikameralisme Indonesia, dalam Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi*, Jakarta, Komisi Hukum Nasional RI, hlm. 250

majelis lain.<sup>11</sup> Dikhawatirkan bahwa sistem unikameral akan memberi peluang untuk menyalahgunakan kekuasaan, oleh karena mudah dipengaruhi oleh situasi politik.<sup>12</sup>

Berikut ini beberapa alasan sebuah negara menerapkan sistem parlemen bikameral.<sup>13</sup>

- 1) Kegagalan partai politik untuk menangkap dan mengagendasikan seluruh aspirasi dan kepentingan politik pada suatu negara. Realitas politik yang ditandai dengan berbagai kekuatan dan kepentingan politik, tidak mungkin tertampung semuanya dalam sistem politik hanya melalui partai politik. Dalam sistem politik ada komponen lain yang harus mendapatkan saluran politiknya, yaitu golongan penekan dan golongan kepentingan. Selain itu, patriarkisme dalam partai politik telah menempatkan anggota parlemen lebih loyal kepada partai politik (pengurus partai) dari pada konstituen pemilihnya.
- 2) Pada dasarnya sebuah lembaga perwakilan harus dapat mencerminkan tiga keterwakilan, yaitu keterwakilan penduduk, keterwakilan wilayah, dan keterwakilan terhadap deskripsi politik tertentu.
- 3) Tidak relevan lagi jika bikameralisme hanya dikaitkan dengan bentuk negara federasi. Dalam perkembangan negara demokrasi modern, bikameralisme sering dikaitkan dengan negara-negara yang wilayahnya sangat luas dengan jumlah penduduknya sangat besar dan heterogen. Wilayah negara yang sangat luas dan jumlah penduduk yang besar dengan berbagai macam dan jenis tradisi kebudayaan, menuntut kualitas koordinasi dan kesetaraan dalam perlakuan politik wilayah yang terkontrol.

Selain alasan tersebut di atas, diterapkannya sistem parlemen bikameral di berbagai negara pada umumnya didasarkan

atas dua pertimbangan.<sup>14</sup>

- 1) *Representation*, yaitu perlunya perwakilan yang lebih luas dari pada hanya atas dasar jumlah atau proporsi penduduk yang diwujudkan melalui pemilihan umum yang diikuti oleh partai politik. Dalam realitas politik, aspirasi yang didasarkan pada pertimbangan keterwakilan wilayah adalah keniscayaan yang sering diabaikan, di samping kepentingan dari kategori politik yang tidak mungkin terakomodasi melalui partai politik. Acapkali dikatakan bahwa majelis rendah mencerminkan dimensi popular (penduduk), sedangkan majelis tinggi mencerminkan dimensi teritorial.
- 2) *Redundancy*, perlu adanya sistem yang dapat menjamin bahwa keputusan-keputusan politik yang penting bagi suatu negara, harus dibahas secara berlapis (*redundancy*) agar setiap kepentingan dan aspirasi dipertimbangkan secara sungguh-sungguh.

Sistem parlemen bikameral dapat dibagi menjadi dua, yaitu sistem parlemen bikameral yang kuat (*strong bicameralism*) dan sistem parlemen bikameral yang lemah (*weak bicameralism* atau *soft bicameralism*). Ukuran utama untuk menentukan sistem parlemen bikameral yang kuat atau sistem parlemen bikameral yang lemah adalah kekuasaan yang diberikan kepada masing-masing kamar tersebut oleh konstitusi. Pada umumnya, jika kedua kamar dalam parlemen mempunyai kekuasaan yang sama, sistem parlemen bikameralnya kuat, dan jika kekuasaan yang diberikan kepada kedua kamar dalam parlemen berbeda, sistem parlemen bikameralnya lemah.

Sistem parlemen bikameral ini mempunyai kelebihan atau keuntungan yaitu kemampuan anggota.<sup>15</sup>

- 1) Secara resmi mewakili beragam pemilih (misalnya negara bagian, wilayah,

11. Negara kesatuan yang sistem parlemennya bikameral, misalnya Belanda (Eerste Kamer dan Tweede Kamer), Jepang (House of Representatives/Shung-in dan House of Councilors/Sangi-in), Perancis (National Assembly dan Senat), Kamboja (national Assembly dan Senate), Filipina (Senate/Senado dan House of Representatives/Kapulungan Ng Mga Kinatawan).

12. Miriam Budiardjo, *Op.Cit*, hlm. 180

13. Djatmiko Anom Husodo, *Op.Cit*, hlm. 250

14. *Ibid*, hlm. 252

15. Dahlan Thaib, *Op.Cit*, hlm. 9

- etnik, atau golongan);
- 2) Memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan;
  - 3) Mencegah disahkannya perundang-undangan yang secara cacat atau ceroboh; dan
  - 4) Melakukan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.

Sistem parlemen bikameral ini, selain mempunyai kelebihan atau keuntungan, juga terdapat kelemahannya, yaitu masalah efisiensi dalam proses legislasi. Karena harus melalui dua kamar, banyak anggapan bahwa sistem bikameral akan mengganggu atau menghambat kelancaran pembuatan undang-undang. Untuk mengatasi kelemahan ini, masing-masing negara mempunyai cara untuk mengatasi masalah tersebut antara lain dengan membentuk *conference committee* untuk menyelesaikan perbedaan yang ada antara kedua majelis tersebut, sehingga kelemahan sistem itu bisa diatasi.

## B. Hasil dan Pembahasan

Sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat bahwa sistem parlemen yang dianut berbeda-beda sejak kurun waktu sebelum Indonesia merdeka sampai saat sekarang ini. Sistem parlemen Indonesia berganti-ganti sesuai dengan kurun waktu berlakunya suatu Konstitusi. Pada masa sebelum Indonesia merdeka dikenal adanya *Volksraad* yang jumlah anggotanya tiga puluh delapan orang,

ditambah dengan ketua, seorang Belanda, yang ditunjuk oleh pemerintah. Pada permulaan berdirinya *Volksraad* partisipasi dari organisasi politik Indonesia sangat terbatas. Dari tiga puluh delapan orang anggota, empat orang mewakili organisasi Indonesia, di antaranya dari Budi Utomo dan Sarikat Islam. Hal ini berubah pada tahun 1931, waktu diterima prinsip “majoritas pribumi”. Dari jumlah enam puluh orang anggota ada tiga puluh orang Indonesia pribumi, di antaranya dua puluh dua dari partai dan organisasi politik, ketuanya tetap orang Belanda. Fraksi Nasional di bawah pimpinan Husni Thamrin memainkan peranan penting.<sup>16</sup>

### 1. Periode 1945-1949 (berlakunya UUD 1945 yang pertama)

Para pendiri bangsa dalam sidang BPUPKI ketika membahas rancangan Undang-Undang Dasar, masalah bentuk negara menjadi perdebatan yang serius. Pada saat sidang tersebut, ada yang mengusulkan bentuk negara kesatuan, dan ada yang mengusulkan bentuk negara federal. Dalam sidang pertama BPUPKI, Muh. Yamin menyampaikan bahwa bentuk negara Indonesia yang merdeka berdaulat itu ialah suatu Republik Indonesia yang tersusun atas faham *unitarisme*.<sup>17</sup> Akhirnya, pilihan jatuh pada bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan yang kemudian dituangkan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: “Negara Indonesia ialah

16. A.K. Pringgodigdo, 1995, Sejarah *Pergerakan Rakyat Indonesia*, Jakarta, Dian Rakyat, 1970) hlm 74-75, 138-141, sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT Gramedia, hlm. 189

17. Risalah Sidang BPUPKI, PPKI, 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, hal. 31, dalam Sidang Pertama Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada tanggal 29 Mei 1945 yang diketuai oleh Dr. K.R.T. Radjiman Wedyodiningrat/R.P. Soeroso. Pada sidang kedua BPPKI tanggal 10 Juli 1945 dengan acara “Pembahasan tentang bentuk negara”, pilihan yang muncul adalah bentuk negara unitarisme dan federalisme, bentuk pemerintahan republik atau monarkhi. Sidang belum memutuskan bentuk unitarisme atau federalisme, akan tetapi memutuskan tentang bentuk republik. Dari 64 suara yang ada, 55 memilih republik, 6 memilih kerajaan, 2 lain-lain dan 1 belangko.

Dalam Sidang kedua BPUPKI tanggal 11 Juli 1945, Muhammad Yamin menghendaki negara Indonesia merdeka berbentuk Negara Kesatuan. Menurut Muhammad Yamin, Negara Serikat tidaklah kuat, tidak berwarna dan juga tidak dapat dijamin kekuatan atau keteguhannya di dalam kegocangan zaman sekarang dan untuk zaman damai. Pilihan Muhammad Yamin adalah bahwa pertama, tenaga terpelajar dan penganjur-penganjur Indonesia hampir semuanya terkumpul di Jawa, sehingga pulau-pulau lain akan kekurangan kaum terpelajar, kedua berhubungan dengan kekayaan Indonesia, karena segala bagian kepulauan tidak sama kaya dan tidak sama isi penduduknya. Keadaan ini akan menimbulkan kekacauan dalam ekonomi, jika dipilih bentuk serikat. Oleh sebab itu maka federalisme tidak boleh dijalankan, kita hanya membutuhkan negara yang bersifat unitarisme dan ujud negara kitalidat lain dan tidak bukan daripada bentuk satu Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Risalah Sidang BPUPKI, PPKI, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, hal. 205-207).

Negara Kesatuan yang berbentuk Republik". Sistem parlemen yang dianut adalah sistem unikameral. Menurut Jimly Asshidiqqie, struktur parlemen yang diidealikan ketika pertama kali Indonesia dibentuk adalah parlemen berkamar tunggal (unikameral) dengan variasi yang dikaitkan dengan teori kedaulatan rakyat yang diorganisasikan secara total ke dalam organ yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat sehingga kedudukannya merupakan lembaga tertinggi dalam struktur organisasi negara.<sup>18</sup> DPR merupakan parlemen yang anggotanya juga merupakan anggota MPR, sedangkan MPR merupakan pelaku kedaulatan rakyat, sehingga tidak dapat disebut sebagai parlemen bikameral. Majelis Permusyawaratan Rakyat dirancang oleh *the founder of constitution* (BPUPKI-PPKI) guna menggantikan kedudukan *het Koninkrijk der Nederlanden* selaku *oppergezag* bagi negeri jajahan Hindia Belanda.<sup>19</sup>

Kekuasaan legislatif pada masa ini dilakukan oleh Komite Nasional Indonesia, sehingga Komite Nasional Indonesia berubah menjadi Badan Legislatif. Tugas sehari-hari Komite Nasional Indonesia dijalankan oleh Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BPKNIP) dan praktis bertindak sebagai parlemen yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Indonesia. Hasil karya pertama Komite Nasional Indonesia ialah usul inisiatif rancangan undang-undang tentang Badan Perwakilan Daerah, yang kemudian melahirkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945. Sejak proklamasi kemerdekaan Indonesia sampai kembali lagi

menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1950, Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia telah menyetujui seratus tiga puluh tiga Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang, diantaranya yang terpenting adalah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1949 tentang Pengesahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat.<sup>20</sup>

## 2. Periode 1949-1950 (Berlakunya Konstitusi RIS 1949)

Bentuk negara Indonesia berdasarkan Konstitusi RIS 1949 adalah federal.<sup>21</sup> Perubahan bentuk negara dari kesatuan menurut UUD 1945 ke bentuk federal menurut Konstitusi RIS 1949 merupakan hasil akhir dari perundingan-perundingan antara Pemerintah Indonesia dan Kerajaan Belanda yang ketika itu ingin menjajah kembali Indonesia dengan alasan Indonesia dulunya adalah bagian sah dari Kerajaan Belanda, namun diambil alih oleh Jepang karena Belanda yang bergabung dengan sekutu-sekutunya kalah perang terhadap Jepang pada tahun 1941. Dengan kalahnya Jepang dalam Perang Pasifik tahun 1945, Belanda mengklaim bahwa Indonesia secara hukum internasional kembali menjadi bagian dari Kerajaan Belanda.<sup>22</sup>

Tanggal 23 Agustus sampai dengan 2 Nopember 1949 diselenggarakan Konferensi Meja Bundar di Den Haag yang berhasil memaksa Belanda untuk mengakui kemerdekaan Indonesia. Pengakuan Belanda terhadap kemerdekaan Indonesia tersebut mensyaratkan bahwa bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia diubah menjadi bentuk negara federal dengan nama Negara Republik Indonesia Serikat, sekaligus dengan

18. Jimly Asshidiqqie, Menuju Parlemen Dua Kamar, sebagaimana dikutip oleh Ali Syafaat, Parlemen Bikameral, Op.Cit. hlm. 88

19. M. Laica Marzuki, 2006, Berjalan-jalan di Ranah Hukum, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 21.

20. Miriam Budiardjo, Op.Cit., hlm. 190

21 Dalam Bab I, Bagian I, Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS dinyatakan bahwa Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi. Daerah-daerah bagian menurut ketentuan Bab I, Bagian I, Pasal 2 Konstitusi RIS terdiri dari:

a. Negara Republik Indonesia, dengan daerah menurut status quo seperti tersebut dalam Persetujuan Renville tanggal 17 Januari tahun 1948; Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan termasuk Distrik Federal Jakarta, Negara Jawa Timur, Negara Madura, Negara Sumatera Timur dengan pengertian bahwa status quo Asahan Selatan dan Labuhanbatu berhubungan dengan Negara Sumatera Timur tetap berlaku, Negara Sumatera Selatan.

b. Satuan-satuan kenegaraan yang tegak sendiri: Jawa Tengah, Bangka, Belitung, Riau, Kalimantan Barat (daerah istimewa), Dayak Besar, Daerah Banjar, Kalimantan Tenggara, dan Kalimantan Timur.

22. Moh. Mahfud MD, 2009, Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, hlm. 120

memberlakukan Konstitusi RIS 1949 untuk menggantikan UUD 1945.<sup>23</sup>

Sistem parlemen menurut Konstitusi RIS adalah bikameral yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat.<sup>24</sup> Senat mewakili daerah-daerah bagian,<sup>25</sup> dan setiap daerah bagian diwakili oleh dua anggota dalam Senat.<sup>26</sup> Setiap anggota Senat mempunyai satu suara dalam Senat.<sup>27</sup> Anggota Senat tidak dipilih melalui pemilu, tetapi ditunjuk oleh pemerintah daerah-daerah bagian, dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing perwakilan rakyat yang memuat tiga calon untuk tiap-tiap kursi. Bisa menjadi anggota Senat jika berumur minimal tiga puluh tahun dan tidak sedang dicabut hak pilihnya.<sup>28</sup> Dewan Perwakilan Rakyat mewakili seluruh rakyat Indonesia, yang keanggotaannya dipilih melalui pemilu dan menurut Pasal 98 Konstitusi RIS, Dewan Perwakilan Rakyat berjumlah seratus lima puluh anggota. Bisa menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat jika telah berusia dua puluh lima tahun dan tidak sedang dicabut hak pilihnya.

Kekuasaan yang dimiliki oleh Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan undang-undang berbeda. Kekuasaan perundang-undangan federal dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat, khusus mengenai hubungan antara Republik Indonesia Serikat dan daerah-daerah bagian. Pengaturan selain itu dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Suatu rancangan undang-undang dapat berasal dari pemerintah atau berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat atau berasal dari Senat untuk bidang tertentu. Jika pemerintah mempunyai usul tentang undang-undang, akan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dengan amanat Presiden dan secara bersamaan dikirimkan juga kepada Senat untuk diketahui. Dewan Perwakilan

Rakyat juga mempunyai hak untuk mengajukan usul undang-undang kepada pemerintah. Demikian pula, Senat berhak untuk mengajukan usul undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat berkaitan dengan hubungan antara Republik Indonesia Serikat dengan daerah bagian. Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengadakan perubahan-perubahan dalam usul undang-undang yang diajukan oleh pemerintah atau Senat.

### 3. Periode 1950-1959 (berlakunya UUDS 1950)

Bentuk negara Indonesia menurut UUDS 1950 adalah kesatuan.<sup>29</sup> Perubahan bentuk negara dari federal menurut Konstitusi RIS 1949 ke bentuk kesatuan ini dikarenakan bentuk negara federal ketika itu dianggap sebagai kreasi Belanda yang diarsiteki oleh Van Mook untuk memecah belah Indonesia yang sudah memproklamasikan kemerdekaannya, dimana di Indonesia sendiri muncul penolakan-penolakan. Pada awal tahun 1950, Mohammad Natsir menyerukan Indonesia kembali ke Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang kemudian dinyatakan dalam usul yang disebut “Mosi Integral Natsir”. Seruan Muhammad Natsir ini terus menggema hingga akhirnya disepakati untuk mengubah kembali Indonesia dari bentuk negara federal menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Negara Republik Indonesia dibubarkan.<sup>30</sup>

Sistem parlemen yang dianut adalah sistem parlemen satu kamar (unikameral). Pada masa UUDS 1950 tidak dikenal lembaga MPR, yang ada adalah lembaga DPR sebagaimana diatur di dalam Pasal 44 UUDS 1950. Menurut UUDS 1950, anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum untuk masa jabatan empat tahun. Bisa menjadi anggota

23. Moh. Mahfud MD, *Ibid.*, hlm. 121

24. Bab I, Bagian I, Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS: Kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat.

25. Bab III, Bagian II, Pasal 80 ayat (1)

26. Bab III, Bagian II, Pasal 80 ayat (2)

27. Bab III, Bagian II, Pasal 80 ayat (3)

28. Bab III, Bagian II, Pasal 82

29. Bab I Bagian I, Pasal 1 UUDS 1950 berbunyi: Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan.

30. Moh. Mahfud MD, *Op.Cit.*, hlm. 122

DPR jika telah berusia 25 tahun dan tidak sedang dicabut hak pilihnya.<sup>31</sup> Pada masa berlakunya UUDS 1950, pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat belum terselenggara, sehingga DPR pun sifatnya masih sementara yang disebut dengan DPRS dengan jumlah anggota kira-kira 235 orang, terdiri dari anggota bekas DPR dan bekas Senat Republik Indonesia Serikat, serta anggota Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia dan anggota Dewan Pertimbangan Agung Republik Indonesia yang terpusat di Yogyakarta.<sup>32</sup> Dewan Perwakilan Rakyat berwenang membentuk undang-undang yang dilakukan bersama-sama dengan pemerintah.

DPRS pada masa Undang-Undang Dasar Sementara 1950 berjalan selama lima setengah tahun, mulai tanggal 6 Agustus 1950 sampai dengan tanggal 26 Maret 1956. Dalam kurun waktu tersebut, dari dua ratus tiga puluh tujuh Rancangan Undang-Undang yang dibicarakan, seratus enam puluh tujuh diantaranya disetujui menjadi Undang-Undang. Salah satu undang-undang yang penting yang dihasilkan di antaranya adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota-anggota Konstituante dan Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tersebut kemudian diselenggarakan pemilihan umum pertama kali untuk memilih wakil rakyat.

#### **4. Periode 1959-2004 (berlakunya UUD 1945 Sebelum Amandemen)**

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 telah memberlakukan kembali UUD 1945. Keluarnya Dekrit Presiden ini terjadi karena Pemerintah menganggap bahwa Konstituante telah gagal untuk menyusun Undang-Undang Dasar yang bersifat tetap. Periode 1959-2004 terbagi dalam tiga kurun waktu pemerintahan, yaitu Pemerintahan Orde Lama, Pemerintahan Orde Baru, dan Pemerintahan

Era Reformasi sebelum berlaku efektifnya Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen. Dalam ketiga kurun waktu tersebut, bentuk negara Indonesia ialah negara kesatuan.

Pada masa awal berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945, telah dibentuk MPRS melalui Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959. Sistem perwakilan yang dianut adalah sistem MPR. Sistem ini tidak dapat digolongkan sebagai sistem satu kamar (unikameral), dan tidak dapat pula dikatakan sebagai sistem dua kamar (bikameral), karena dalam sistem bikameral dilakukan melalui dua kamar yang saling terpisah tetapi memiliki kedudukan yang sama. Menurut sistem MPR, keberadaan MPR dan DPR bersifat hierarkis (MPR sebagai lembaga negara yang Tertinggi dan DPR sebagai Lembaga Tinggi Negara), yang mempunyai tugas dan peranan yang berbeda.<sup>33</sup>

#### **5. Periode 2004 - sekarang (berlakunya UUD 1945 Setelah Amandemen)**

Setelah reformasi dan dilakukan perubahan terhadap Konstitusi, bentuk negara Indonesia adalah Negara Kesatuan. MPR telah bersepakat untuk tidak melakukan perubahan terhadap bentuk negara dan tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berkaitan dengan sistem parlemen terjadi perdebatan yang panjang, apakah Indonesia dapat dikatakan menganut sistem parlemen bikameral atau trikameral. Perubahan susunan MPR yang terdiri dari DPR dan DPD, seolah-olah mengarah pada pembentukan sistem parlemen dua kamar (bikameral), tetapi dilihat dari susunan yang menyebutkan bahwa MPR terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD, tidak tergambar konsep dua kamar. Bikameral tidak tercermin dalam MPR karena ketika anggota DPR dan anggota DPD melebur menjadi anggota MPR, hanya akan ada satu lembaga

31. Bab II, Bagian II, Pasal 57 UUDS 1950 berbunyi: Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih dalam suatu pemilihan umum oleh warga negara Indonesia yang memenuhi syarat-syarat dan menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Sedangkan Pasal 59 berbunyi: Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih untuk masa empat tahun.

32. Bab II, Bagian II, Pasal 77 UUDS 1950: Untuk pertama kali selama Dewan Perwakilan Rakyat belum tersusun dengan pemilihan menurut undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat terdiri dari ketua, wakil-wakil ketua dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Serikat, ketua, wakil ketua dan anggota-anggota Senat, ketua, wakil ketua dan anggota-anggota Badan Pekerja Komite Nasional Pusat dan ketua, wakil ketua, dan anggota-anggota Dewan Pertimbangan Agung.

33. Eddy Purnama, 2007, Negara Kedaulatan Rakyat, Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain, Bandung, Nusamedia, hlm. 195

yaitu anggota MPR, tidak dibedakan lagi antara anggota DPR dan anggota DPD.

Dalam susunan parlemen bikameral, bukan anggota yang menjadi unsur, tetapi badan yaitu DPR dan DPD. Seperti *Congress Amerika Serikat* yang terdiri dari *Senate* dan *House of Representatives*. Jika anggota yang menjadi unsur, MPR adalah badan yang berdiri sendiri di luar DPR dan DPD.<sup>34</sup> Masing-masing lembaga negara tersebut (MPR, DPR, dan DPD) mempunyai kewenangan yang berbeda satu sama lain. Dengan kewenangan yang berbeda tersebut dapat dikatakan bahwa parlemen Indonesia setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 memperkenalkan sistem parlemen trikameral atau trikameralisme.<sup>35</sup>

Berdasarkan hasil penelitian di atas, terlihat bahwa sistem parlemen yang diterapkan dalam suatu negara ternyata tidak tergantung pada bentuk negara. Negara Indonesia sejak UUD Sementara 1950, Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen, dan Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen, bentuk negaranya tidak mengalami perubahan, yaitu bentuk negara kesatuan, akan tetapi sistem parlemennya berubah. Jadi, tidak selamanya negara yang berbentuk kesatuan sistem parlemennya adalah unikameral.

### C. Simpulan dan Saran

Berdasarkan uraian tersebut, dapat ditarik simpulan bahwa sistem parlemen yang diterapkan di Indonesia berubah seiring dengan perubahan konstitusinya, tidak berdasarkan pada bentuk negaranya. Pada periode 1945-1949 (berlakunya UUD 1945 yang pertama), bentuk negara Indonesia adalah kesatuan, dan sistem parlemen yang dianut adalah sistem parlemen unikameral. Periode 1949-1950 (berlakunya Konstitusi RIS 1949), bentuk negara Indonesia adalah federal dengan sistem parlemen yang dianut adalah sistem parlemen bikameral. Parlemen Indonesia terdiri dari DPR dan Senat. Periode 1950-1959 (berlaku UUDS 1950), bentuk negara Indonesia adalah kesatuan dengan sistem parlemen unikameral. Periode 1959-

2004 (sebelum UUD 1945 diamandemen), bentuk negara Indonesia tetap kesatuan, dan sistem parlemen yang dianut adalah sistem parlemen unikameral. Setelah reformasi, dan setelah UUD 1945 diamandemen (periode 2004-sekarang), bentuk negara Indonesia tetap kesatuan, tetapi sistem parlemen yang dianut adalah bikameral. Berdasarkan uraian tersebut terlihat bahwa tidak selamanya negara dengan bentuk kesatuan sistem parlemennya adalah unikameral, sebagaimana Indonesia, meskipun bentuk negaranya tetap kesatuan, tetapi sistem parlemen yang diterapkan dapat berbeda-beda.

Berdasarkan simpulan di atas, maka dapat disampaikan saran sebagai berikut : Jika sistem parlemen Indonesia yang berbeda dengan sistem parlemen di negara-negara lain ini tetap dipertahankan, yaitu ada DPR, DPD, dan MPR, yang perlu dilakukan adalah menyajarkan kewenangan dan fungsi DPR dan DPD, serta memperkuat kewenangan MPR sebagai lembaga negara yang berdiri sendiri dan bersifat permanen. Oleh karena itu, pada masa yang akan datang perlu dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### DAFTAR PUSTAKA

- Budiardjo, Miriam, 1985, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan IX, Jakarta: Gramedia Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Cetakan I, Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- Husodo, Djatmiko Anom, 2008, *Dewan Perwakilan Daerah dan Masa Depan Bikameralisme Indonesia, dalam Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi*, Jakarta: Komisi Hukum Nasional RI
- Ida, Laode, 2008, *Menegaskan Posisi Dewan Perwakilan Daerah, dalam Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi*, Jakarta: Komisi Hukum

34. Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta, UII Press, hlm. 99

35 Bagir Manan, 2003, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta, FH-UII Press, hlm. 55

- Nasional RI  
Legowo, TA., 2008, Keterwakilan Politik dan Tipe Parlemen dalam Perspektif Teoritis dan Sejarah, dalam Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi, Jakarta: Komisi Hukum Nasional RI
- Marzuki, M. Laica, 2006, Berjalan-jalan di Ranah Hukum, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI
- Marzuki, Peter Mahmud, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenada Media
- Moh. Mahfud MD, 2009, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada
- Pringgodigdo, A.K., 1970, *Sejarah Pergerakan Rakyat Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat, hlm. 74-75, 138-141, sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiardjo, 1995, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta: PT Gramedia,
- Risalah Sidang BPUPKI, PPKI, 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945, 1998, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia
- Syafa'at, Muchammad Ali, *Parlemen Bikameral, Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia*, Cetakan Pertama, Juni 2010, Malang: Universitas Brawijaya Press (UB Press)
- Thaib, Dahlan, *Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitutional Perubahan Ketiga UUD 1945)*, Pidato Pengukuhan dalam jabatan Guru Besar Madya dalam Hukum Tata Negara Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, tanggal 4 Mei 2002

#### Peraturan perundang-undangan:

- Undang-Undang Dasar 1945 (Sebelum Amandemen)
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Setelah Amandemen)
- Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949
- Undang-Undang Dasar Sementara 1950