

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Teori

1. Konstitusi

Menurut Soehino, konstitusi adalah dokumen yang memuat aturan-aturan hukum dan ketentuan-ketentuan hukum yang pokok-pokok atau dasar-dasar yang sifatnya, baik tertulis maupun tidak tertulis yang menggambarkan tentang sistem ketatanegaraan suatu negara (Fatkhurohman dkk, 2004: 10). Konstitusi pada dasarnya merupakan sumber hukum tata negara yang utama, dengan sumber tersebut hukum tata negara adalah *basisrecht* dibandingkan dengan bidang hukum lain.

Berkaitan dengan hal tersebut Philipus M. Hadjon mengutip pendapat John Alder dalam bukunya *General Principles of Constitutional and Administrative Law*: (Titik Triwulan Tutik, 2010: 85) “A constitution is the set of the most important rules that regulate the relations among the different parts of the government of a given country and also the relations between the different parts of the government and the people of the country”.

Merujuk pada pendapat tersebut, tampak betapa pentingnya konstitusi bagi bangunan ketatanegaraan suatu negara, karena ia adalah dasar bagi peletakkan landasan pijak dan arah ke mana negara akan dibawa terutama dalam mewujudkan *good government*. Mengenai materi muatannya, C.F strong mengemukakan bahwa konstitusi itu merupakan kumpulan asas-asas yang mengatur 3 (tiga) materi muatan pokok, yaitu:

- 1) Kekuasaan pemerintah (dalam arti luas);
- 2) Hak-hak yang diperintah (hak-hak asasi); dan
- 3) Hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah.

Konstitusi menurut makna katanya berarti dasar susunan badan politik yang bernama negara. Konstitusi menggambarkan keseluruhan

sistem ketatanegaraan suatu negara, yaitu berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintahkan negara. Berdasarkan hal tersebut, maka pada dasarnya konstitusi ada yang tertulis sebagai keputusan badan yang berwenang, berupa Undang-Undang Dasar (UUD) atau Undang-Undang (UU) dan ada yang tidak tertulis yang berupa *usages, understanding, convention*. Istilah konstitusi dalam perkembangannya mempunyai 2 (dua) pengertian:

- 1) Dalam pengertian yang luas, konstitusi berarti keseluruhan dari ketentuan-ketentuan dasar atau hukum dasar, baik yang tertulis ataupun tidak tertulis ataupun campuran keduanya; dan
- 2) Dalam pengertian sempit (terbatas), konstitusi berarti piagam dasar atau Undang-Undang Dasar ialah suatu dokumen lengkap mengenai peraturan-peraturan dasar negara.

Ada banyak klasifikasi tentang konstitusi, K.C Wheare memberikan klasifikasi sebagai berikut :

- 1) Konstitusi tertulis dan konstitusi tidak tertulis
Konstitusi tertulis ialah suatu konstitusi yang dituangkan dalam sebuah dokumen atau beberapa dokumen formal. Sedangkan konstitusi tidak tertulis ialah suatu konstitusi yang tidak dituangkan dalam suatu dokumen.
- 2) Konstitusi rijid dan konstitusi fleksibel
Konstitusi rijid adalah konstitusi memiliki prosedur perubahan yang sulit, sedangkan konstitusi fleksibel prosedur perubahannya mudah, tidak ubahnya seperti mengubah suatu Undang-Undang.
- 3) Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi derajat rendah
Konstitusi memiliki derajat tinggi adalah suatu konstitusi yang memiliki kedudukan tertinggi dalam negara, konstitusi tersebut *supreme* terhadap parlemen. Sementara konstitusi derajat rendah adalah konstitusi yang tidak memiliki kedudukan tertinggi dalam negara, konstitusi tersebut berada di bawah supremasi parlemen.

4) Konstitusi serikat dan konstitusi kesatuan

Konstitusi serikat adalah konstitusi yang mencantumkan sistem pembagian kekuasaan antara pemerintah negara serikat dengan pemerintah negara bagian. Sedangkan konstitusi kesatuan, pembagian kekuasaan tersebut tidak dijumpai.

5) Konstitusi sistem pemerintahan presidensial dan konstitusi sistem pemerintahan parlementer

Dalam konstitusi sistem pemerintahan presidensial, presiden disamping berkedudukan sebagai kepala negara, ia juga berkedudukan sebagai kepala pemerintahan. Presiden tidak dipilih oleh parlemen, tetapi dipilih langsung oleh rakyat. Presiden tidak termasuk pemegang kekuasaan legislatif. Presiden tidak dapat membubarkan parlemen.

Dalam konstitusi sistem pemerintahan parlementer, kabinet yang dipilih oleh perdana menteri dibentuk atau berdasarkan kekuatan-kekuatan yang menguasai parlemen. Para anggota kabinet mungkin seluruhnya, mungkin sebagian adalah anggota parlemen. Perdana menteri bersama kabinet bertanggung jawab kepada parlemen. Kepala negara dengan saran atau nasihat perdana menteri dapat membubarkan parlemen dan memerintahkan diadakan pemilihan umum.

Berdasarkan uraian tentang konsep konstitusi tersebut di atas, maka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan, termasuk dalam konstitusi tertulis, konstitusi yang rijid, konstitusi yang derajat tinggi, konstitusi kesatuan, dan konstitusi yang menganut sistem pemerintahan campuran, karena dalam Undang-Undang Dasar 1945 di samping mengatur ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial, juga mengatur beberapa ciri sistem pemerintahan parlementer (Fatkhurohman dkk, 2004: 13).

Salah satu materi konstitusi yang ada adalah mengenai wewenang dan cara bekerjanya lembaga-lembaga negara atau biasa disebut sistem pemerintahan negara. Menurut sejarah pembagian kekuasaan negara itu

bermula dari gagasan tentang pemisahan kekuasaan negara ke dalam berbagai organ agar tidak terpusat ditangan seorang monarki (raja absolut). Gagasan itu antara lain dikemukakan oleh Montesquieu, melalui bukunya *L'esprit des Lois* pada tahun 1748 menawarkan alternatif yang agak berbeda dari yang ditawarkan John Locke. Menurut Montesquieu untuk tegaknya negara demokrasi perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam organ-organ legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membuat Undang-Undang; eksekutif melaksanakan Undang-Undang; yudikatif mengadili kalau terjadi pelanggaran atas Undang-Undang tersebut. Jika dibandingkan dengan pemikiran John Locke yang membagi kekuasaan menjadi 3 (tiga) macam yaitu, legislatif membuat Undang-Undang; eksekutif melaksanakan Undang-Undang; federatif melakukan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain, cara pembagian kekuasaan Montesquieu lebih diterima. Pembagian kekuasaan-kekuasaan itu ke dalam tiga pusat kekuasaan oleh Emmanuel Kant kemudian diberi nama Trias Politika (Tri= tiga; As= poros (pusat); Politika= kekuasaan) (Moh. Mahfud MD, 2001: 73).

Perubahan konstitusi merupakan keharusan dalam sistem ketatanegaraan suatu negara, karena bagaimanapun konstitusi haruslah sesuai dengan realitas kondisi bangsa dan warga negaranya. Ada 2 (dua) sistem perubahan konstitusi:

- 1) *Renewal* (pembaharuan) yaitu perubahan konstitusi secara keseluruhan, dianut oleh negara Eropa Kontinental ((Belanda, Jerman, dan Perancis);
- 2) *Amandemen* (perubahan) yaitu suatu konstitusi diubah, tetapi konstitusi yang asli tetap berlaku. Amandemen merupakan bagian yang menyertai konstitusi awal, dianut oleh negara Anglo-Saxon (Amerika Serikat).

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat yang mencakup 75 Pasal itu dilakukan dengan mengikuti bentuk adendum atau sistem amandemen Konstitusi Amerika Serikat, yakni bagian yang diamandemen merupakan

atau menjadi bagian dari konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Taufiqurrohman Syahuri, Vol.17, No.4, Oktober 2010: 527).

Konstitusi merupakan hukum tertinggi yang mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu materi pokok yang diatur dalam konstitusi adalah lembaga-lembaga yang bertugas menjalankan kehidupan bernegara. Pengaturan lembaga-lembaga negara mencerminkan sistem dan prinsip dasar kenegaraan yang dianut oleh setiap negara. Keberadaan lembaga-lembaga negara diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Konsep Perwakilan

Perwakilan (*representation*) adalah konsep bahwa seorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Dewasa ini anggota badan legislatif pada umumnya mewakili rakyat melalui politik. Hal ini dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*) (Miriam Budiardjo, 2008: 317). Ada 3 (tiga) bentuk lembaga perwakilan, yaitu:

1) Sistem unikameral

Lembaga legislatif atau biasa disebut parlemen adalah lembaga yang mewakili dan menampung aspirasi rakyat. Sebagai konsekuensi dari prinsip negara yang berbasis pada kedaulatan rakyat, maka keanggotaan legislatif setidaknya dipilih langsung oleh rakyat yakni melalui pemilihan langsung. Sesuai namanya, legislatif adalah lembaga tinggi negara yang fungsi utamanya adalah membuat Undang-Undang, karena legislatif adalah kumpulan dari berbagai aspirasi (aspirasi ideologi maupun aspirasi kewilayahan) maka tidak bisa dihindari terjadinya perdebatan sengit antara anggota karena masing-masing memperjuangkan aspirasinya agar bisa mewarnai Undang-Undang. Legislatif juga berfungsi sebagai pengawas kegiatan eksekutif (lembaga pelaksana Undang-Undang). Dalam sistem

parlementer lembaga legislatif memilih dan menetapkan kepala pemerintahan.

Di Indonesia lembaga legislatif dikenal dengan nama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau sistem satu kamar (*unicameral*), sistem satu kamar ini dijalankan oleh Indonesia sebelum terjadinya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sistem satu kamar ini dilambangkan dengan adanya MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat, dimana keanggotaan dari MPR termasuk didalamnya anggota-anggota DPR.

Sistem satu kamar biasa dipilih oleh negara yang masyarakatnya dinilai homogen dengan luas wilayah yang relatif tidak terlalu besar. Seluruh anggota parlemen (wakil rakyat) berada dalam satu kamar, proses keanggotaan parlemen dilakukan lewat pemilihan umum, dicalonkan oleh partai, minimal memenuhi persyaratan untuk mendapat kursi di parlemen. Dalam pemilihan umum partai-partai yang diperankan oleh kader-kadernya bersaing untuk mendapatkan dukungan dan simpati rakyat atas ideologi dan atau konsep membangun negara yang ditawarkan dan atau konsep mensejahterakan rakyat dalam skala nasional aspirasi rakyat sepenuhnya diwakili oleh partai-partai (Hendarmin Danadireksa, 2002: 155) ;

2) Sistem Bikameral

Sistem bikameral adalah wujud institusional dari lembaga perwakilan atau parlemen sebuah negara yang terdiri atas dua kamar (majelis). Majelis yang anggotanya dipilih dan mewakili rakyat yang berdasarkan jumlah penduduk secara generik disebut majelis pertama atau majelis rendah, dan dikenal juga sebagai *House of Representatives*. Majelis yang anggotanya dipilih atau diangkat dengan dasar lain (bukan jumlah penduduk), disebut sebagai majelis kedua atau majelis tinggi dan di sebagian besar negara (60%) disebut sebagai *Senate* (dengan berbagai variasinya seperti *sénat*, *senato*, *senado*, *senatuil*) (Ginandjar Kartasasmita, 2006: 2-3).

Lebih lanjut, Giovanni Sartori membagi lembaga perwakilan rakyat bikameral menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu:

1. Sistem bikameral yang lemah (*asymmetric bicameralism* atau *weak bicameralism* atau *soft bicameralism*), yaitu apabila kekuatan salah satu kamar jauh lebih dominan atas kamar lainnya;
2. Sistem bikameral yang kuat (*symmetric bicameralism* atau *strong bicameralism*), yaitu jika kekuatan kedua dua kamar nyaris sama kuat; dan
3. *Perfect bicameralism*, yaitu apabila kekuatan antara kedua kamar betul-betul seimbang (Dian Agung, Vol. 9, No.1, Maret 2012 : 113).

Sistem satu atau dua kamar tidak terkait dengan satu landasan bernegara tertentu, dan juga tidak terkait dengan bentuk negara, bentuk pemerintahan ataupun sistem pemerintahan tertentu. Setiap negara mempunyai pertimbangan sendiri-sendiri, ada yang menjalankan sistem dua kamar karena latar belakang kesejarahan (Bagir Manan, 2003: 57).

Selain lahir dari tradisi dan sejarah yang panjang, diterapkannya bikameralisme dalam sistem perwakilan diberbagai negara pada umumnya didasarkan atas dua pertimbangan (Ginandjar Kartasasmita, 2006: 5-6):

- 1) *Representation*, perlunya perwakilan yang lebih luas dari pada hanya atas dasar jumlah penduduk. Dalam hal ini yang paling utama adalah pertimbangan keterwakilan wilayah. Maka acapkali dikatakan bahwa majelis rendah mencerminkan dimensi popular (penduduk) sedangkan majelis tinggi mencerminkan dimensi teritorial (Tsebelis dan Money *ibid*). Namun ada pula negara yang menerapkan azas keterwakilan berdasarkan keturunan, dan kelompok sosial, seperti agama, budaya dan bahasa, kelompok ekonomi, serta kelompok minoritas, yang dalam sistem yang menganut satu majelis, kepentingan-kepentingan tersebut dapat tenggelam karena tidak cukup terwakili ;

- 2) *Redundancy*, perlu adanya sistem yang menjamin bahwa keputusan-keputusan politik yang penting, dibahas secara berlapis (*redundancy*) sehingga berbagai kepentingan dipertimbangkan secara masak dan mendalam.

Menurut pendapat para ahli, sistem bikameral mencerminkan prinsip *checks and balances* bukan hanya antar cabang-cabang kekuasaan negara (legislatif, eksekutif, yudikatif) tapi juga di dalam cabang legislatif itu sendiri. Dengan demikian maka sistem bikameral dapat lebih mencegah terjadinya tirani mayoritas maupun tirani minoritas.

Amerika Serikat yang menjadi kiblat Indonesia dalam struktur ketatanegaraan adalah salah satu negara yang menerapkan sistem bikameral. Bikameralisme dipilih sebagai salah satu dari sejumlah mekanisme untuk menjaga dan menghindari adanya pemusatan kekuasaan oleh pemerintah federal. Dalam konstitusi Amerika Serikat, yang telah mengalami amandemen sebanyak 26 kali, mengenai parlemen diatur dalam *Article I, section 1*, yang berbunyi sebagai berikut :

“All legislative Powers here in granted shall be vested in Congress of the United State, wich shall consist of a senat and house representatives”.

Artinya bahwa kekuasaan legislatif yang ditetapkan di sini akan diberikan kepada sebuah kongres Amerika Serikat, yang terdiri dari sebuah senat dan Dewan Perwakilan Rakyat. Berdasarkan ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa lembaga perwakilan Amerika Serikat adalah sistem dua kamar (*Bicameral system*) yaitu, Kongres yang terdiri dari Senat sebagai Majelis Tinggi dan DPR (*house representative*) sebagai Majelis Rendah (Abdy Yuhana, 2009: 98) ; dan

3) Sistem Trikameral

Sistem trikameral adalah sebuah sistem dimana parlemen terdiri dari 3 (tiga) kamar, yang masing-masing kamar tersebut memiliki kewenangan sesuai dengan fungsi dari parlemen (*representative assemblies* dan *deliberative assemblies*), memiliki anggota tersendiri, yang merupakan

commit to user

wakil dari warga negara dengan kategori tertentu, dan memiliki struktur kelembagaan tersendiri dan aturan-aturan tersendiri tentang prosedur dalam lembaga tersebut (Fatmawati, 2009 : 37).

Sistem trikameral merupakan model pengkamaran yang menempatkan adanya 3 (tiga) lembaga di dalam sistem parlemen di suatu negara. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa Indonesia saat ini dianggap sebagai salah satu model negara yang merangkap model tiga kamar. Dikatakan tiga kamar karena masing-masing lembaga berfungsi sebagai lembaga permanen dan memiliki kewenangan yang berbeda-beda. Sistem trikameral sudah sangat sulit untuk ditemukan, sejarah mencatat bahwa hanya Afrika Selatan yang pernah menerapkan ini, itu pun terjadi pada masa *apharteid*. Di mana melalui Pemilu pada tahun 1983, terdapat tiga kamar yang masing-masing mewakili warna kulit tertentu yakni ; *House of Assembly* (178 anggota yang merepresentasikan kelompok kulit putih) ; *House of Representatives* (85 anggota yang merepresentasikan kaum berwarna dan ras campuran) ; *House of Delegates* (45 anggota yang merepresentasikan orang-orang Asia) (Charles Simabura, 2011: 44).

Indonesia adalah negara yang mempunyai tiga institusi atau tiga forum parlemen sekaligus, yaitu DPR, DPD, dan MPR, sehingga sistem Indonesia disebut trikameral. Indonesia sebelum menganut sistem trikameral, ketika masa Republik Indonesia Serikat (RIS) Parlemen di Indonesia menganut bikameral. Hal ini ditunjukkan karena adanya Senat dan DPR RIS, Senat mewakili negara-negara bagian sedangkan DPR RIS dianggap mewakili seluruh rakyat Indonesia. Sistem bikameral ini diterapkan di masa RIS karena pada masa itu Indonesia merupakan negara federal bukan negara kesatuan seperti saat ini. Namun hal ini tidak berlangsung lama, karena pada masa UUDS 1950 Indonesia kemudian menganut sistem unikameral, dimana hanya ada satu kamar yaitu MPRS. Sejak adanya Dewan Perwakilan Daerah yang terbentuk dari hasil Perubahan UUD 1945, sistem di Indonesia berubah menjadi trikameral. Hal ini karena MPR tidak lagi terdiri dari anggota DPR dan utusan

golongan-golongan, melainkan terdiri dari para anggota DPR dan anggota DPD. Adanya DPD sebagai lembaga perwakilan di Indonesia adalah agar konstruksi lembaga perwakilan itu lebih demokratis (Kacung Marijan, 2010: 46).

3. Tinjauan Umum tentang Parlemen

Secara harfiah, kata *parliament* sebenarnya berasal dari bahasa Perancis *parler* yang berarti berbicara (*to speak*), tetapi dalam perkembangan zaman moderen sekarang ini pengertiannya mengalami perubahan. Di masa lalu, parlemen berfungsi mengkomunikasikan tuntutan dan keluhan-keluhan dari berbagai kalangan masyarakat kepada pihak pemerintah (*parlement parle au gouvernement*). Parlemen kemudian berkembang sebagai alat bagi masyarakat dalam melakukan pengendalian sosial (*social control*) terhadap kekuasaan. Tetapi dalam sistem modern sekarang ini, parlemen berubah menjadi alat dalam komunikasi dan sosialisasi politik kepada masyarakat melalui perdebatan-perdebatan terbuka (*public debate*) yang melibatkan keahlian para legislator (*parlement parle au peuple*) (Jimly Asshiddiqie, 2006: 43).

Parlemen adalah sebuah dewan perwakilan rakyat dengan anggota yang dipilih untuk satu periode. Kehadiran lembaga perwakilan rakyat merupakan wujud dari demokrasi. Perwakilan rakyat dibagi dalam dua prinsip yaitu keterwakilan secara pemikiran atau aspirasi (*representation in ideas*) dan perwakilan fisik atau keterwakilan fisik (*representation in presence*). Keterwakilan secara fisik diwujudkan dengan terpilihnya seorang wakil dalam keanggotaan parlemen. Dalam keterwakilan fisik tidak ada jaminan bahwa wakil rakyat akan menyuarakan aspirasi rakyatnya karena sangat dipengaruhi oleh banyak faktor, misalnya sistem pemilu, kepartaian, bahkan pribadi masing-masing wakil. Oleh karena itu, muncul pemikiran tentang keterwakilan substantif (*representation in ideas*) yang tidak

bergantung pada mekanisme kelembagaan parlemen (Charles Simabura, 2011: 23).

Parlemen sebagai wujud dari perwakilan rakyat mengharuskan bahwa anggotanya mewakili seluruh rakyat. Pada mulanya J.J Rosseau sebagai pelopor gagasan kedaulatan rakyat tidak menginginkan adanya badan perwakilan rakyat. Ia mencita-citakan suatu bentuk demokrasi langsung, dimana rakyat secara langsung merundingkan serta memutuskan soal-soal kenegaraan dan politik. Sesuai perkembangan zaman pelaksanaan demokrasi langsung menjadi tidak relevan lagi, dan sulit untuk dilaksanakan. Untuk itulah pada masa sekarang berkembang lembaga perwakilan rakyat. Rakyat terlibat dalam proses kenegaraan melalui wakil-wakilnya di parlemen. Diperlukan mekanisme bagi rakyat untuk terlibat dalam proses pengisian anggota parlemen tersebut. Keanggotaan wakil rakyat di parlemen didasarkan pada 3 (tiga) hal :

- 1) Turun temurun. Dipraktikkan pada sebagian anggota Majelis Tinggi Inggris (*upper house*). Merupakan majelis satu-satunya yang anggotanya berkedudukan turun temurun ;
- 2) Ditunjuk atau diangkat. Penujukan biasanya didasarkan pada jasa tertentu pada masyarakat atau pada partai yang berkuasa. Penujukan pernah juga dipraktikkan oleh Indonesia pada masa Orde Baru ; dan
- 3) Dipilih dalam pemilihan umum. Terdapat bermacam-macam sistem pemilihan umum akan tetapi pada umumnya berkisar pada 2 (dua) prinsip pokok yaitu:
 - (1) *Single-member constituency*, satu daerah pemilihan memiliki satu wakil biasanya disebut sistem distrik, dan
 - (2) *Multy member constituency*, suatu daerah pemilihan memilih beberapa wakil biasanya dinamakan *proportional representation* atau sistem perwakilan berimbang.

Tugas pokok lembaga parlemen secara umum, setidaknya ada 4 (empat) yaitu:

- 1) mengambil inisiatif atas upaya pembuatan Undang-Undang;
- 2) mengubah atau amandemen terhadap berbagai peraturan perundangan;
- 3) mengadakan perdebatan mengenai kebijaksanaan umum; dan
- 4) mengawasi pelaksanaan tugas pemerintah dan pembelanjaan negara.

Salah satu tugas pokok lembaga parlemen adalah menjalankan fungsi legislasi, karena untuk mengetahui apakah kebijakan parlemen tepat atau tidak yaitu di lihat dari proses legislasi yang dilakukan. Sebagaimana yang dikutip penulis dari jurnal hukum berikut ini: *“When seeking to assess the policy impact of parliament, the legislative process is the obvious place to start. Passing legislation is not only the best-known of parliament’s roles, it is also a process which is public, well-documented, and offers clear measurement possibilities”* (Meg Russell & Meghan Benton, 2009 : 6). Terjemahan bebas penulis, yaitu bahwa: untuk mengetahui apakah dampak dari suatu kebijakan yang dilakukan oleh parlemen tepat atau tidak yaitu dengan cara melihat proses legislasi yang dilakukan. Mengesahkan Undang-Undang bukan hanya tugas yang paling dikenal parlemen, tetapi juga prosesnya, terdokumentasi atau tidak dan menghasilkan suatu produk yang jelas bagi rakyat. Secara aktual, parlemen berwenang mengadakan perubahan, mengajukan penolakan, dan memberikan persetujuan terhadap rancangan Undang-Undang yang pada umumnya diajukan oleh pihak eksekutif (pemerintah). Ada juga rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh pihak anggota parlemen sendiri. Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ada 2 (dua) lembaga parlemen di Indonesia, yaitu:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berbunyi: “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang”. Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi, “Majelis Permusyawaratan Rakyat

menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar dari pada Haluan Negara”.

- 2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ayat (1) berbunyi, “Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan rancangan Undang-Undang”.

Berdasarkan hasil perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, lembaga parlemen di Indonesia berubah menjadi 3 (tiga) yaitu:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi, “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang. Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi, “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”.
- 2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi, “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum. Pasal 20 ayat (1) berbunyi, “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang”. Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi, “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan Undnag-Undang “.
- 3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pasal 22C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi, “Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih setiap provinsi melalui pemilihan umum”. Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

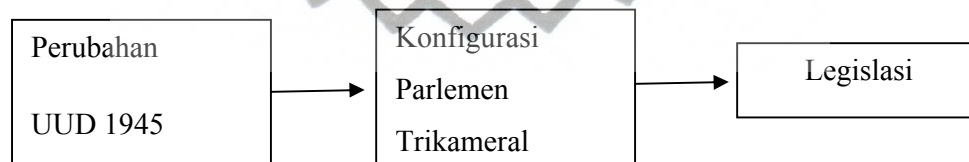
Tahun 1945 berbunyi : (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga negara yang memiliki sifat khas bangsa Indonesia karena keberadaan MPR terdapat elemen konsepsi kenegaraan yang bersifat kombinatorik. Hal ini diwujudkan dalam unsur keanggotaan MPR yang menggambarkan semangat kombinasi tersebut. Jika sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 semangat kombinatorik keanggotaan MPR tercermin bahwa anggota MPR terdiri atas anggota DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan, setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, yang menggambarkan unsur penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Prinsip demokrasi politik Indonesia dalam lembaga perwakilan datang dari unsur anggota DPR yang dipilih rakyat melalui mekanisme partai politik dan unsur anggota DPD untuk mencerminkan prinsip keterwakilan daerah agar kepentingan daerah tidak terabaikan (A.M Fatwa, 2009:307).

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, MPR dipahami sebagai satu institusi yang menjalankan fungsi perwakilan rakyat, di samping DPR dan Dewan Perwakilan Daerah DPD dengan demikian, kedaulatan rakyat Indonesia disalurkan melalui lembaga parlemen yang terdiri atas MPR, DPR, dan DPD.

B. Kerangka Pemikiran

Proses pelaksanaan penelitian dan penulisan hukum ini merupakan suatu rangkaian pemikiran yang diarahkan secara sistematis sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Kerangka pemikiran dalam penulisan ini dapat dilihat pada bagan berikut ini :



Gambar 1. Kerangka Pemikiran

Keterangan :

Kerangka pemikiran di atas menjelaskan pemikiran penulis dalam menganalisis, menjabarkan, dan menemukan jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini, yaitu mengenai permasalahan yang berkaitan dengan sistem

trikameral sebagai konfigurasi parlemen di Indonesia setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang dikaitkan dengan sistem legislasi.

Legislasi merupakan kekuasaan negara yang memiliki kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan. Legislasi biasanya berbentuk parlemen sebagai bentuk perwakilan kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Di Indonesia sistem legislasi diatur dalam konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar 1945.

Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945 terdapat dua lembaga parlemen yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dengan adanya dua lembaga ini artinya Indonesia menganut sistem bikameral atau dua kamar dalam sistem parlemennya.

Pasca perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diamandemen, terjadi perubahan dalam lembaga perwakilan di Indonesia. Jika sebelumnya hanya terdapat Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maka kini ditambah lagi satu lembaga yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Melihat komposisi lembaga perwakilan di parlemen yang terdiri atas tiga lembaga maka Indonesia menganut sistem parlemen tiga kamar atau trikameral, sehingga membawa implikasi terhadap sistem legislasi di Indonesia.