BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Beberapa Undang-Undang Dasar (UUD) telah diberlakukan di Indonesia sejak diproklamasikannya kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945. UUD tersebut adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (selanjutnya ditulis dengan UUD 1945), Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS), Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (UUDS RI), dan pada tanggal 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mengeluarkan keputusannya yang dikenal dengan sebutan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang salah satu ketetapan di dalamnya ialah menetapkan kembali berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 menjadi hukum dasar dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Perubahan konstitusi yang terjadi turut serta mempengaruhi dinamika sistem negara Indonesia, mengingat hal ini merupakan hal wajar bagi negara yang baru berdiri sehingga diskursus pada masa itu ialah persoalan mencari dasar (*beginsel*) suatu sistem yang akan diterapkan bagi Indonesia merdeka. Upaya untuk mencari *stem* yang sesuai bagi Indonesia yang hendak merdeka telah terlihat selama masa persidangan pertama *Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai* yang dalam bahasa Indonesia disebut "Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan" (BPUPK). Persidangan badan ini dibagi dalam dua periode, yaitu masa sidang pertama dari tanggal 29 Mei sampai dengan 1 Juni 1945, dan masa sidang kedua dari tanggal 10 Juli sampai dengan 17 Juli 1945.[1] Pembicaraan

[1] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014. Hal. 32.

tertuju pada soal *Philosofische Grondslag*, dasar falsafah yang harus dipersiapkan dalam rangka negara Indonesia merdeka.[2] Barulah pada tanggal 1 Juni 1945 setelah 3 hari lamanya bersidang pertanyaan dari Ketua BPUPK K.R.T. Radjiman Wedyodiningrat mengenai apa yang menjadi dasar negara Indonesia merdeka mendapat jawabannya melalui pidato Soekarno yang disebut Pancasila.

Setelah pidato Soekarno pada tanggal 1 Juni 1945 yang diucapkan dengan tidak tertulis (*voor de vuist*) itu mengakhiri masa persidangan pertama, maka dalam masa persidangan kedua itulah dibentuk Panitia Hukum Dasar dengan anggota 19 orang, diketuai oleh Ir. Soekarno.[3] Panitia Hukum Dasar ini kemudian membentuk Panitia Kecil yang diketuai oleh Prof. Dr. Soepomo yang bertugas untuk menyusun Rancangan Undang-Undang Dasar yang kemudian rancangan tersebut disetujui oleh BPUPK pada tanggal 16 Agustus 1945.

Tepat sehari setelah diproklamasikannya kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 oleh Soekarno dan Mohammad Hatta, UUD 1945 pertama kali disahkan berlaku sebagai konstitusi negara Indonesia dalam sidang *Dokuritsu Zyunbi Iinkai* yang dalam bahasa Indonesia disebut "Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia" (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945. Hal yang terkandung dalam Rancangan UUD tersebut juga berkenaan dengan pembahasan mengenai kerangka parlemen Indonesia, walaupun pada pokoknya UUD 1945 hanya dijadikan sebagai alat untuk sesegera mungkin membentuk negara merdeka, *pun*, demikian dengan parlemen itu sendiri. Tetapi BPUPK beserta Panitia Kecil bermaksud membentuk parlemen yang

[2] Jimly Asshiddiqie, *ibid.*, hal. 33.
[3] Jimly Asshiddiqie, *ibid*., hal. 33.

kokoh sebagai cerminan kehendak seluruh rakyat dalam sistem demokrasi ala Indonesia.

Pada sidang pertama BPUPK, tanggal 29 Mei 1945, Muhammad Yamin mengajukan struktur Parlemen dengan sistem bikameral akan tetapi baru secara umum, yaitu: "Pusat Parlemen Badan-Badan Perwakilan, yang terbagi atas Balai Pertemuan dan Balai Perwakilan Rakyat."[4] Dari pendapat Yamin tersebut terlihat bahwa Yamin mengusulkan agar parlemen terdiri dari 2 kamar, yang mewakili daerah dan rakyat secara keseluruhan tanpa melihat jumlah penduduk.

Terdapat perbedaan pendapat antara Yamin dengan Soepomo tentang rancangan bentuk pemerintahan negara, pendapat Soepomo pada rapat tanggal 15 Juli 1945 mengemukakan hal-hal yang secara umum terdapat dalam Penjelasan UUD 1945. Hal yang penting adalah ditegaskannya oleh Soekiman (salah satu anggota Panitia Kecil Rancangan Hukum Dasar) sebagaimana terdapat dalam **Fatmawati**[5] pada buku ***Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*** yakni "bahwa Indonesia menggunakan sistem sendiri, dimana DPR mempunyai kedudukan lebih rendah daripada MPR, karena kewenaangannya membuat UU biasa (*organieke wet*), DPR disusun oleh dan daripada anggota MPR", sehingga terdapat 2 badan yang menjadi mandataris, dan menilik tingkat kecerdasan rakyat, maka Presiden untuk sementara

[4] Lihat Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati *eds*., *Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia* (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, ed. III, cet.2, (Jakarta: Sekretariat Negara R.I., 1995), dalam Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral; Studi Perbandingan Antara Indonesia Dan Berbagai Negara*, Jakarta: UI-Press, 2010. Hal. 82.

[5] Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan Antara Indonesia Dan Berbagai Negara*, Jakarta: UI-Press, 2010. Hal. 85.

dipilih oleh MPR, dan para Menteri bertanggung jawab kepada Presiden. Maka pada akhir Rapat Besar pada tanggal 16 Juli 1945 sistem pemerintahan sebagaimana yang telah dibahas dengan perbaikan dan masukkan dari anggota lain disahkan oleh Sidang BPUPK dengan sistem **unikameral** (*unicameralism*).[6] Tetapi, dalam prakteknya sistem yang dianut oleh UUD 1945 ini sering disebut sebagai sistem satu setengah kamar, hal ini erat kaitannya dengan keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang bersifat '*overlapping*' yang terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat[7].

Dinamika perubahan konstitusi Indonesia berlanjut ketika Tentara Belanda melakukan Agresi I pada tahun 1947 dan Agresi II pada tahun 1948 untuk maksud kembali menjajah Indonesia.[8] Dalam keadaan terdesak, atas pengaruh Perserikatan Bangsa-Bangsa, pada tanggal 23 Agustus 1949 sampai dengan 2 November 1949 diadakan Konferensi Meja Bundar (*Round Table Conference*) di Den Haag.[9]

Setelah diadakannya Konferensi Meja Bundar, Konstitusi Republik Indonesia Serikat dinyatakan berlaku mulai tanggal 27 Desember 1949.[10] Akan tetapi hanya diberlakukan bagi beberapa daerah bagian disamping UUD 1945 masih berlaku di wilayah Republik Indonesia sebagai salah satu negara bagian dalam wilayah Republik Indonesia Serikat. Sejalan dengan diberlakukannya Konstitusi RIS, maka struktur

---

[6] Unikameral adalah sistem pemerintahan yang hanya memiliki satu kamar pada parlemen atau lembaga legislatif.
[7] Dalam UUD 1945 (sebelum perubahan) diatur bahwa sistem yang digunakan adalah satu kamar, akan tetapi dalam prakteknya digunakan sistem satu setengah kamar karena pengorganisasian kepemimpinan MPR dan DPR berbeda, tidak seperti yang dicetuskan pada saat membentuk UUD.
[8] Jimly Asshiddiqie, *op.cit*., Hal. 37.
[9] Jimly Asshiddiqie, *ibid.*, hal. 37.
[10] Jimly Asshiddiie, *ibid.*, hal. 37.

parlemen Republik Indonesia Serikat saat itu adalah sistem **bikameral**[11] dengan bentuk negara federal, yang terdiri dari DPR dan Senat, yang merupakan wakil daerah-daerah bagian.[12]

Bentuk negara Federal RIS tidak bertahan lama, hanya berumur 6 (enam) bulan, karena pada tanggal 15 Agustus 1950, ditemukannya kata sepakat antara Pemerintah Republik Indonesia Serikat dan Pemerintah Republik Indonesia untuk kembali bersatu mendirikan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai kelanjutan dari negara kesatuan yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945. Dalam rangka persiapan ke arah itu dibentuklah panitia bersama guna menyusun rancangan Undang-Undang Dasar yang bersifat sementara sebagai pengganti atas naskah Konstitusi RIS dengan nama Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) Tahun 1950. Naskah UUD baru ini diberlakukan secara resmi mulai tanggal 17 Agustus, 1950, yaitu dengan ditetapkannya Undang-Undang No. 7 Tahun 1950[13]. Berbeda dengan Konstitusi RIS, UUDS RI hanya mengatur bahwa parlemen RI hanya terdiri dari (1) satu kamar yaitu DPR, sehingga struktur parlemennya adalah sistem **unikameral**[14].

Atas dasar Undang-Undang No. 7 Tahun 1950 inilah diadakan Pemilihan Umum (Pemilu) tahun 1955, yang menghasilkan terbentuknya Konstituante yang diresmikan di kota Bandung pada tanggal 10 November 1956[15]. Belum sampai Majelis Konstituante

---

[11] Model sistem Bikameral atau dalam istilah lainnya adalah dwikameral pada hakikatnya mengidealkan adanya dua kamar di dalam lembaga perwakilan.
[12] Tentang DPR dan Senat, lihat Republik Indonesia Serikat, Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat, Keppres No. 48, LN No. 3, LN Tahun 1950, Pasal 98-Pasal 121 dan Pasal 80-Pasal 97. Lihat Juga Fatmawati, *op. cit.*, hal. 2.
[13] Lembaran Negara RIS Tahun 1950 No. 56, Lihat Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, Hal. 39.
[14] Fatmawati, *op. cit.*, hal. 2.
[15] Lihat Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, hal. 40.

menyelesaikan tugasnya untuk menyusun Undang-Undang Dasar baru, Presiden Soekarno berkesimpulan bahwa Konstituante telah gagal, dan atas dasar itu ia mengeluarkan Dekrit tanggal 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945 sebagai UUD negara Republik Indonesia selanjutnya[16]. Memang kemudian timbul kontroversi dengan status hukum berlakunya Dekrit Presiden yang dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden (Keppres) itu sebagai tindakan hukum yang sah untuk memberlakukan kembali Undang-Undang Dasar 1945. Namun demikian, nyatanya sejarah ketatanegaraan Indonesia telah berlangsung sedemikian rupa, sehingga Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 telah menjadi kenyataan sejarah dan kekuatannya telah memberlakukan kembali UUD 1945 sebagai UUD negara Republik Indonesia sejak tanggal 5 Juli 1959 sampai dengan sekarang[17].

Sampai dengan berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945 pada tahun 1959 hingga rezim totaliter Soeharto yang berkuasa selama 32 tahun, UUD 1945 belum mengalami perubahan dalam arti pembaruan Undang-Undang Dasar, maka Setelah 54 tahun, baru dalam Sidang Umum MPR yang diselenggarakan antara tanggal 12 sampai tanggal 19 Oktober 1999, UUD 1945 dapat diubah dengan perubahan Pertama yang terdiri atas 9 pasal.[18] Pengesahan perubahan untuk kali pertama dapat disebut sebagai tonggak sejarah yang berhasil mematahkan semangat konservatisme dan romantisme di sebagian kalangan kalangan masyarakat yang cenderung mensakralkan atau menjadikan UUD 1945 bagaikan sesuatu yang suci dan tidak boleh disentuh oleh ide perubahan

[16] Jimly Asshiddiqie, *ibid.*, hal. 41.
[17] Jimly Asshiddiqie, *ibid.*, hal. 40.
[18] Republik Indonesia, *Perubahan Pertama UUD 1945*, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta, 1999. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Cetakan Kedua, Yogyakarta: FH UII Press, 2005. Hal. 5.

sama sekali.[19] Kemudian perubahan kedua pada tanggal 18 Agustus 2000, perubahan ketiga pada tanggal 9 November 2001, dan perubahan terakhir yakni keempat terjadi pada tanggal 10 Agustus 2002.

Proses perubahan secara bertahap yang dialami oleh UUD 1945 ini sejatinya merupakan babak baru dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sebagai rangkaian gelombang reformasi nasional sejak tahun 1998 sampai tahun 2002, adalah salah satu di dalamnya termuat ide gagasan perubahan struktur lembaga negara, terutama sekali mengenai bentuk struktur dan fungsi legislasi parlemen. Perbedaan yang mendasar dapat dilihat dari sistem kamar dalam parlemen, jika pada saat sidang BPUPK kamar dalam parlemen diidealkan berkamar tunggal (*one chamber*), majelis inilah yang dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat itu. Berbeda dengan sistem kamar dalam parlemen yang dialami setelah perubahan, disamping berubahnya sifat MPR yang tidak lagi merupakan lembaga tertinggi negara yaitu juga ditambahkannya unsur Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem parlemen Indonesia. Sehingga jumlah kamar parlemen sesudah perubahan UUD 1945 serupa dengan sistem parlemen saat diberlakukannya Konstitusi RIS yakni **bikameral atau dua kamar** (*second chamber*).

Ada beberapa kekurangan-kekurangan yang dapat dijumpai dalam pelaksanaan perubahan pertama dan kedua UUD 1945 yang telah dihasilkan oleh MPR, salah satunya ialah berkembangnya gagasan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum di satu pihak, tetapi pada saat yang

[19] Jimly Asshiddiqie, *op.cit.,* Hal. 48.

bersamaan berkembang pula tuntutan untuk meningkatkan kedudukan dan peranan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan wadah penjelmaan kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, prinsip kedaulatan rakyat (*People's Sovereignty)* itu selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang akan dihasilkannya, juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi.

Sebagai negara yang ikut dipengaruhi oleh kolonial Belanda saat itu, Indonesia mempererat kaitannya dengan berdasar negara hukum (*Rechtsstaat*)[20] melalui pendidikan, tradisi, pengetahuan turun temurun, gaya, dan ilmu hukum dan bukan satu negara yang berdasar atas kekuasaan (*Machtsstaat*). Dengan begitu di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi. Dalam paham negara hukum itu, hukumlah yang mengendalikan komando tertinggi penyelenggaraan negara. Yang sesungguhnya memimpin dalam penyelenggaraan negara itu adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip *the Rule of Law, and not of Man*.[21] Hal ini bersanding dengan negara demokrasi (modern), yang didahului oleh teori **Trias Politika Montesquieu** yang telah memisahkan kekuasaan ke dalam tiga poros kekuasaan, yaitu:

Pertama, kekuasaan **legislatif**, yaitu kekuasaan membuat Undang-Undang. *Kedua*, kekuasaan **eksekutif**, yaitu kekuasaan melaksanakan Undang-Undang. *Ketiga*, kekuasaan **yudikatif**, yaitu kekuasaan peradilan atau kehakiman. Sementara, hal ini faham negara modern dimaksudkan untuk membatasi kesewenangan kekuasaan yang

[20] Istilah negara hukum yang dikenal di negara-negara Eropa Kontinental, istilah ini sebagai lawan kata dari istilah *Machtsstaat* (negara kekuasaan).
[21] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, op. cit.*, hal. 69.

bersifat *absolutisme* (kekuasaan yang tidak terbatas). Khususnya di Perancis, Rusia, Prusia, dan Austria pada abad 15. Istilah ini sungguh dikeramatkan oleh suatu ucapan *"L'Etat C'Est moi"*-nya Louis XIV (1638-1715) dari Perancis, ucapan tersebut menegaskan bahwa "**Negara ialah Aku**", inilah cara pemerintahan yang dinamakan *Absolute Monarchie*, pemerintahannya seorang raja yang kekuasaannya tidak terbatas. Pemisahan kekuasaan harus dilaksanakan karena sebagaimana yang dikemukakan oleh **Montesquieu**, bahwa bila kekuasaan legislatif dan eksekutif dipegang oleh satu orang atau oleh sebuah badan, maka tidak akan ada kebebasan karena warga negara akan khawatir jika raja atau senat yang membuat UU bersifat tirani maka UU akan dilaksanakan secara tiran.[22]

Dari pernyataan Montesquieu di atas, Trias Politika menjadi pilihan bagi negara-negara modern (*modern states*) untuk menjalankan sistem pemerintahan secara merata sesuai tugas dan fungsinya masing-masing, menjadikan pemisahan kekuasaan sebagai sistem guna membatasi kekuasaan yang bersifat *absolutisme*. Hal ini menjadi jawaban terhadap sistem *monarkhi* pada masa lampau dengan raja (kekuasaan tunggal) sebagai pemegang kuasa *absolute* pemerintahan, membuat suatu peraturan dan menghakimi para tawanan perang.

Sebagaimana dikemukakan di atas, Indonesia mengakui adanya supremasi hukum yang kemudian dituangkan ke dalam konstitusi agar terciptanya pengendalian atas kekuasaan. Seiring dengan itu, negara Indonesia juga menganut paham demokrasi atau kedaulatan rakyat (*democratische rechtsstaat*). Dengan bermacam-macam suku,

[22] Fatmawati, *op. cit.*, hal. 12.

agama dan budaya yang membentuk Indonesia, paham demokrasi bukan hanya tentang gugusan menyelenggarakan kelembagaan bernegara yang ideal. Lebih dari itu, demokrasi Indonesia menyangkut tradisi dan budaya politik yang egaliter dalam realitas pergaulan hidup bermasyarakat yang berkeragaman atau plural, dengan saling menghargai perbedaan satu sama lain.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana desain kelembagaan parlemen Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945?
2. Bagaimana konsep ideal parlemen Indonesia sebagai lembaga perwakilan rakyat dimasa yang akan datang?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk merekam serta mengetahui sistem dan bentuk Parlemen Indonesia merujuk pada konstitusi yang berlaku di Indonesia dari masa ke masa dengan menggunakan tinjauan historis.
2. Untuk mengidentifikasi sistem pemerintahan parlemen yang ideal digunakan dalam konteks Indonesia dimasa mendatang.

D. Landasan Pustaka

1. Teori Konstitusi

Dari catatan sejarah klasik terdapat dua perkataan yang berkaitan erat dengan pengertian konstitusi saat ini, yaitu dalam perkataan Yunani kuno *politeia* dan perkataan

bahasa Latin *constitutio* yang juga berkaitan dengan kata *jus*.[23] Tidak diketahui secara pasti peristilahan *constitutio* sebagai awal mula gagasan konstitusionalisme seperti yang diekspresikan saat ini. Karena dalam bahasa Yunani kuno tidak dikenal adanya istilah yang mencerminkan pengertian kata *jus* seperti layaknya tradisi Romawi yang datang kemudian.

Oleh sebagian sarjana politik istilah konstitusi diartikan sama dengan Undang-Undang Dasar. Tetapi kepustakaan Belanda membedakan pengertian konstitusi (*constitution*) dan Undang-Undang Dasar (*grondwet*).[24] Sedangkan menurut pendapat **Charles Howard McIlwain** dalam bukunya *Constitutionalism: Ancient and Modern* (1947) yang terdapat dalam buku Jimly Asshiddiqie: *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (2005) mengatakan perkataan *constitution* di zaman Kekaisaran Romawi (*Roman Empire*), dalam bentuk bahasa Latinnya, mula-mula digunakan sebagai istilah teknis untuk menyebut *"the acts of legislation by the emperor"*.[25] Hal ini berseiringan dengan dipinjamnya istilah constitution ke dalam sistem pemikiran hukum di kalangan gereja untuk menyebut peraturan-peraturan eksklesiastik yang berlaku di gereja-gereja tertentu (*ecclesiastical province*). Oleh karena anggapan istilah *constitution* digunakan awal mula oleh kitab-kitab hukum Romawi dan hukum gereja, maka penggunaan istilah tersebut sering dijadikan sebagai suatu sumber rujukan (referensi) dalam sejarah konstitusi.

[23] Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hal. 1
[24] Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press, 2007. Hal. 3-4.
[25] Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hal. 2

Secara sederhana, warisan Yunani kuno telah memberikan rujukan bagi kekaisaran Roma yang setalahnya mengekspresikan istilah "*constitutionnes*" sebagai suatu hal fundamental untuk mengatur kehidupan bernegara. Dari sudut etimologi, konsep klasik mengenai konstitusi dan konstitusionalisme dapat ditelusuri lebih mendalam dalam perkembangan pengertian dan penggunaan perkataan *politeia* dalam bahasa Yunani dan perkataan *constitutio* dalam bahasa latin, serta hubungan di antara keduanya satu sama lain di sepanjang sejarah pemikiran maupun pengalaman praktek kehidupan kenegaraan dan hukum.[26]

Hal demikian di atas dapat ditelusuri bahwa konstitusi sebagai suatu kerangka kehidupan politik ketatanegaraan telah disusun melalui dan oleh hukum, dimana kebudayaan Yunani telah mengenal beberapa kumpulan hukum sebagai suatu batas pergaulan sosial. Pada masa kejayaannya (antara tahun 624-404 SM) Athena pernah mempunyai tidak kurang dari 11 konstitusi. Koleksi Aristoteles sendiri berhasil terkumpul sebanyak 158 buah konstitusi dari berbagai negara.[27]

Perkembangan peristilahan itulah yang mengantarkan konstitusi sebagai suatu hal yang fundamental yang diatur ke dalam himpunan norma-norma bernegara dalam ketatanegaraan modern. Filosof Romawi kuno **Cicero** dapat disebut sebagai sarjana pertama yang menggunakan perkataan *constitutio* dalam pengertian kedua ini seperti tergambar dalam bukunya *De Re Publica*.[28]

Menurut Cicero:

[26] Jimly Asshiddiqie., *Ibid.*, hal. 5.
[27] Ni'matul Huda., *op.cit*., hal. 6.
[28] Jimly Asshiddiqie, *op.cit*., hal. 4

"This constitution (haec constitution) has a great measure of equability without which men can hardly remain free for any length of time"... "Now that opinion of Cato becomes more certain, that the constitution of the republic (constitutionem republicae) is the work of no single time of or no single men".

Warisan Cicero merupakan sumbangan penting bagi faham konstitusionalisme yang terdapat dalam karyanya *De Re Publica* dan *De Legibus* adalah pemikiran hukum yang kontras dari tradisi sebelumnya yang dikembangkan oleh filosof Yunani. Konstitusi Roma mempunyai pengaruh cukup besar sampai abad pertengahan, dimana konsep tentang kekuasaan tertinggi (*ultimate power*) dari para Kaisar Roma, telah menjelma dalam bentuk "*L'Etat General*" di Perancis, bahkan kegandrungan orang Romawi akan "*ordo et utinitas*" telah memberikan inspirasi bagi tumbuhnya faham: "Demokrasi Perwakilan" dan "Nasionalisme". Dua paham inilah merupakan cikal bakal munculnya paham konstitusionalisme modern.[29]

Sebagaimana Konstitusi merupakan suatu hal yang sangat mendasar dalam negara yang berisikan ihwal kaedah-kaedah tentang seperangkat sistem bernegara. Bila diamati maka di dunia ini tak ada satupun negara tanpa konstitusi, pada umumnya semua negara mempunyai konstitusi, atau Undang-Undang Dasar.[30] Kata "atau" mengacu kepada diskursus lama yang belum usai perihal apakah konstitusi sama atau tidak dengan Undang-Undang Dasar, istilah Undang-Undang Dasar merupakan istilah terjemahan yang dalam bahasa Belandanya yakni "*Grondwet*". Perkataan "wet" diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia yang berarti Undang-Undang, sedangkan

[29] Ni'matul Huda., *loc.cit.*
[30] Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Cetakan Kedua, Yogyakarta: Liberty, 1998. Hal. 16.

"*grond*" berarti tanah/dasar. Oleh karena kedua bentuk paham tersebut telah mendapat dukungan yang besar dari penganutnya masing-masing. Misalnya menurut apa yang dipaparkan oleh **L.J. Van Apeldoorn**,[31] konstitusi berbeda dengan Undang-Undang Dasar, karena Undang-Undang Dasar hanya dalam bentuk yang tertulis sedangkan konstitusi dapat dalam bentuk tertulis maupun tidak tertulis. Hal ini jika dikerucutkan, maka dapat ditarik kesimpulan, pengertian konstitusi lebih luas dibanding dengan Undang-Undang Dasar yang tidak dapat tidak tertulis. Kemudian, nampaknya perbedaan pemahaman terkait bentuk konstitusi dengan Undang-Undang Dasar juga merupakan tolak tarik dari faham *Civil Law* dengan *Common Law*, seperti yang telah diketahui, perbedaan yang sangat mendasar ialah terkait bentuk dan corak hukum dari masing-masing faham tersebut.

Keanekaragaman dalam memahami pengertian konstitusi dapat dilihat dari pandangan yang diberikan dari para ahli, semisal yang dikemukakan oleh salah satu pakar konstitusi modern **K.C. Wheare**[32] dalam bukunya *Modern Constitutions*, mengatakan:

> "... it use to describe the whole system of government of a country, the collection of rules which establish and regulate of govern the government".

Dalam pandangan K.C. Wheare di atas, selain dipahami sebagai istilah untuk menggambarkan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara, juga sebagai kumpulan

[31] Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Permata Aksara, 2014. Hal. 110.
[32] K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, Oxford University Press, London, 1975, hal. 1 sebagaimana dikutip dalam Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Permata Aksara, 2014. Hal. 107.

aturan yang membentuk dan mengatur atau menentukan pemerintahan negara yang bersangkutan.

Selain pandangan peristilahan konstitusi dari K.C. Wherare di atas, perlu untuk menilik pendapat pakar lainnya yaitu **C.F. Strong**[33], dalam bukunya yang berjudul "*Modern Political Constitutions*". C.F. Strong mengatakan bahwa:

> *"Constitution may be said to be a collection of principles according to which the powers of the Governed the Right of the governed, and the relation between the two are adjusted".*

Dengan begitu dapat dipahami bahwa konstitusi merupakan suatu kerangka masyarakat politik (negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum. Dapat pula dikatakan sebagai kumpulan prinsip-prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintahan, hak-hak pihak yang diperintah (rakyat), dan hubungan di antara keduanya.

2. Teori Demokrasi

Sejak sinar kesadaran bernegara menyeruak di abad pertengahan, ide mengenai kekuasaan, kedaulatan, dan prinsip-prinsip bernegara menumpuk. Paham negara hukum berdasarkan keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar kepentingan rakyat banyak merupakan suatu hukum yang baik dan adil. Salah satunya melalui paham demokrasi, secara teoritis, demokrasi adalah suatu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, hal ini persis beriringan, berpaut dengan gagasan-gagasan yang selanjutnya dikembangkan ke arah penyatuan sistemik yaitu yang dikenal

[33] Dahlan Thaib, *op.cit*., hal. 17.

sebagai *rechtsstaat* juga *rule of law*.[34] Hal ini menegaskan bahwa kekuasaan tertinggi ialah kepentingan rakyat yang juga diatur di dalam konstitusi negara.

Demokrasi yang menurut asal kata berarti rakyat berkuasa atau *government by the people* (kata Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa).[35] Sebenarya perlu diketahui kata *demos* dalam bahasa Yunani menggambarkan jumlah yang banyak. Kecenderungan *demos* sebagai kata menunjukkan rakyat sebagai suatu keseluruhan seperti **Aristoteles**[36] mendefinisikan demokrasi secara sederhana sebagai kekuasaan untuk kaum Miskin, karena kaum miskin membentuk golongan yang paling banyak.

Gagasan Demokrasi mulanya tumbuh di zaman lampau yang terdapat di negara-kota (*city-state*) Yunani Kuno (abad ke-6 sampai abad ke-3 SM) yaitu merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputuan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.[37] Sifat langsung dari model demokrasi Yunani kuno dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, lebih dalam hal ini dikarenakan wilayahnya yang terbatas (negara hanya terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk

---

[34] Istilah yang berarti sistem pemerintahan berdasarkan hukum (*government by law not by the men*), atau juga dikenal dengan "sistem pemerintahan yang berdasarkan *rule of law*, bukan *rule of men*. Konsep ini berkembang di di negara-negara *common law*.

[35] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi: Cetakan Pertama, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008. Hal. 105.

[36] C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, diterjemahkan dari *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2004. Hal. 240.

[37] Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hal. 109.

yang sedikit, hal ini memungkinkan untuk mengumpulkan seluruh masyarakat dalam satu tempat yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.

Demokrasi tidaklah merupakan sesuatu yang statis, seiring perkembangan dan meningkatnya kebutuhan masyarakat ikut pula mendorong perubahan sistem dan gagasan demokrasi itu sendiri. Bermula dari demokrasi yang dijalankan secara langsung seperti yang terjadi di Yunani, demokrasi ini hanya mencakup warga negara resmi, yang merupakan bagian bagian kecil saja dari penduduk. Demokrasi ini akhirnya berubah bentuk menjadi konsep demokrasi perwakilan (*Democratic Representative*), konsep daripada demokrasi perwakilan ini dimaksud bahwa hak-hak yang terkandung pada masyarakat dijalankan oleh wakil-wakil rakyat. Konsep pemerintahan yang berdasar pada kekuasaan negara berada di tangan rakya ini mulanya dikemukakan oleh **Epicurus** dan dikembangkan oleh **Marsilius** yang menjelaskan terciptanya pemerintah sebagai pelaksana kedaulatan rakyat bermula ketika terjadi *Pactum Subjectiones* (perjanjian penyerahan) yang bersifat *Concessio* (kerelaan).[38]

Lebih daripada itu **Marsilius**[39] dalam Soehino yang dikutip oleh Efriza dalam bukunya *Studi Parlemen Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia* menjelaskan bahwa:

"Kekuasaan negara yang tinggi itu ada pada rakyat, sebab rakyatlah yang berhak membuat peraturan-peraturan hukum atau UU. Hal ini disebabkan karena negara itu merupakan kesatuan dari orang-orang yang bebas, yang merdeka, jadi perimbangan antara

[38] Efriza, Studi Parlemen: Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia, Malang: Setara Press, 2014. Hal. 14.
[39] *Ibid*, hal. 14-15.

kekuasaan rakyat dengan kekuasaan raja adalah rakyat yang berdaulat, raja melaksanakan kedaulatan rakyat."

Ajaran kedaulatan rakyat yang berintikan pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat selanjutnya melahirkan teori negara demokrasi yakni suatu pemerintahan yang dijalankan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui pemilihan, maka pemilihan itulah sarana *Pactum Subjectiones* seperti yang dikemukakan di atas tadi, suatu perjanjian penyerahan kekuasaan yang (harus) dijalankan oleh wakil-wakil sebagai representasi rakyat.

3. Teori Lembaga Perwakilan

Seperti yang diketahui, gagasan lembaga perwakilan sekarang ini merupakan proses panjang dari sistem demokrasi yang sudah ada berkembang dari ribuan tahun sebelum masehi (SM) seperti Assiria, Babelonia, China, India, dan Mesir. Walaupun praktek demokrasi perwakilan ini merupakan suatu gagasan perkembangan negara modern, akan tetapi, patut ditinjau kembali teori perwakilan yang berkembang dewasa ini.

Menurut pendapat **Miriam Budiardjo**[40], lembaga perwakilan rakyat dianggap merumuskan kebijakan umum (*public policy*) yang mengikat seluruh rakyat dalam bentuk UU. Sehingga dapat dikatakan lembaga perwakilan merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum. Miriam Budiardjo menambahkan bahwasanya Perwakilan (*representation*) adalah konsep bahwa seseorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk berbicara atau bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Kelompok yang lebih besar

[40] Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hal. 316.

inilah yaitu rakyat, rakyatlah yang berdaulat, rakyat yang berdaulat ini mempunyai suatu "kehendak" (yang oleh Rousseau disebut *Volonte Generale* atau *General Will*). Keputusan-keputusan yang diambil oleh badan ini merupakan suara yang *authentic* dari *general will* itu. Karena itu keputusan-keputusannya, baik yang bersifat kebijakan maupun undang-undang, mengikat seluruh masyarakat. Sekalipun perwakilan ini diterapkan dalam konteks Indonesia yang berdasar asas perwakilan politik, namun ada beberapa kalangan yang menganggap bahwa partai poltik dan perwakilan sebagai infrastruktur sistem ketatanegaraan berdasarkan kesatuan-kesatuan politik semata-mata, mengabaikan berbagai kepentingan dan kekuatan lain yang ada di dalam masyarakat terutama di bidang ekonomi sebagai basis suprastruktur yang kerap mempengaruhi sendi-sendi kehidupan sosial.

Jika mengacu kepada tiga poros kekuasaan menurut Montesquieu, lembaga perwakilan rakyat umumnya disebut dengan parlemen atau legislatif, kedua istilah itu sama-sama digunakan untuk mengidentikkan model perwakilan saat ini di Indonesia. Akan tetapi istilah parlemen dan legislatif memiliki makna yang berbeda, tergantung pada sistem pemerintahan (bentuk pemerintahan) yang digunakan seperti sistem presidensial atau sistem parlementer.[41] Seturut perkembangannya, sebutan parlemen (*parliament*) adalah sebuah lembaga perwakilan rakyat dengan anggota yang dipilih untuk satu periode. Sementara itu legislatif adalah badan deliberatif pemerintah[42]

[41] Bentuk pemerintahan (*regeringsvorm*) yaitu suatu sistem yang berlaku yang menentukan bagaimana hubungan antara alat perlengkapan negara yang diatur oleh konstitusinya. Karena itu pula bentuk pemerintahan ini sering dan lebih populer disebut sistem pemerintahan.

[42] Badan deliberatif (Assembly Deliberatif) adalah sebuah organisasi yang secara bersama membuat keputusan setelah debat dan diskusi. Contoh dari badan deliberatif termasuk legislatif, papan direktur, badan administratif dan rapat anggota dari sebuah serikat, klub atau organisasi lainnya. Biasanya

dengan kuasa membuat hukum. Parlemen sendiri menurut **Jimly Asshiddiqie**[43] dalam Efriza asal katanya dari perkataan bahasa Prancis, *'parle'* yang berarti *'to speak'* (berbicara). Istilah ini menyiratkan pengertian, dalam rangka menyuarakan aspirasi dan kepentingan rakyat yang berdaulat. Oleh karena itu, wakil memiliki tanggung jawab baik moril, individual hingga konstitusional sebagai anggota lembaga perwakilan rakyat terhadap yang diwakili. Secara prisipil setiap wakil tentulah melihat dirinya sebagai mewakili warga negara yang berada di dalam batas lingkup perwakilan secara keseluruhan. Oleh sebab itu, para wakil yang berada di parlemen disebut wakilnya rakyat. Akan tetapi, secara operasional sangat sulit melaksanakan pemikiran seperti itu, sebab wakil acapkali mengabaikan dan tidak memberikan perhatian kepada seluruh warga negara yang diwakilinya.

Lembaga perwakilan rakyat di negara konstitusional modern terletak di tangan lembaga legislatif sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Lebih dalam **Miriam Budiardjo** membagi teori perwakilan ini menjadi dua kategori, kategori pertama adalah perwakilan politik (*political representation*) dan perwakilan fungsional (*functional representation*). Menurut **Montesquieu**, pada negara yang merdeka, seharusnya kekuasaan legislatif dilaksanakan pada negara yang wilayahnya luas, bahkan akan banyak ditemui kesulitan jika dilakukan di negara yang wilayahnya dianggap kecil sekalipun; hal tersebut menyebabkan rakyat harus diwakili.[44] Akan tetapi sebagaimana kategori perwakilan politik di atas sarat dengan kepentingan golongan kecil partai

keputusan oleh badan ini dibuat atas dasar pemungutan suara, debat dan amandemen, dilakukan sesuai dengan kebiasaan atau mengambil prosedur parlemen.

[43] Efriza, *op.cit*., hal. 21.

[44] Fatmawati, *op.cit*., hal. 14.

politik sebagai instrumen yang mewakili rakyat dalam parlemen. Khususnya negara Indonesia sebagai negara yang mempunyai wilayah sangat besar,

E. Metode Penelitian

Untuk melengkapi penulisan skripsi ini agar tujuan dapat lebih terarah dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, maka penulis menggunakan metode penelitian antara lain:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang kegiatan ilmiahnya mencakup kegiatan menginventarisasi, memaparkan, menginterpretasi dan mensistematisasi dan juga mengevaluasi keseluruhan hukum positif (teks otoritatif) yang berlaku dalam suatu masyarakat atau negara tertentu dengan bersarankan konsep-konsep (pengertian-pengertian), jadi penelitian ini secara langsung terarah untuk menawarkan alternatif penyelesaian yuridikterhadap masalah hukum kongkret.[45]

2. Sumber Data

1. Data primer berupa bahan-bahan hukum, meliputi:
    a. Bahan Hukum Primer
        1) Undang-Undang Dasar 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

[45] Sulistyowati Irianto dan Shidarta (editor), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013, hal. 142-143.

2) Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan
3) Risalah Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
4) Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang memberi definisi terhadap bahan hukum linear yang berkaitan dengan materi penelitian berupa:

- Buku yang berkaitan dengan penelitian.
- Data elektronik yang berkaitan dengan penelitian itu sendiri.
- Studi data kepustakaan atau dokumen: yaitu mencari data cara mempelajari buku-buku, jurnal, dan hasil-hasil yang berasal riset yang ada relevansinya dengan tujuan penelitian.

2. Data sekunder, adalah data yang diperoleh secara langsung dari lapangan penelitian atau dari subyek baik dengan wawancara atau membuat pertanyaan langsung yang diperoleh dari pakar hukum internasional.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan cara yang digunakan peneliti untuk mendapatkan data dalam suatu penelitian. Pada penelitian kali ini peneliti memilih jenis penelitian kualitatif maka data yang diperoleh haruslah mendalam, jelas dan spesifik. Pada penelitian ini peneliti menggunakan teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara sebagai berikut:

a. Data Primer

Dalam studi kepustakaan, yaitu dengan menelusuri dan mengkaji peraturan perundang-undangan, surat kabar, literatur, jurnal serta tulisan yang sesuai dengan materi penelitian.

b. Data Sekunder

Dokumen menurut Sugiyono[46], merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen yang digunakan peneliti disini berupa data-data mengenai parlemen indonesia dalam persepektif historis menurut konstitusi yang pernah berlaku maupun yang berlaku saat ini.

4. Metode Pendekatan Masalah

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian adalah sebagai berikut:

a. Pendekatan Filosofis

Pendekatan Filosofis ialah prosedur pemecahan masalah yang diselidiki secara rasional melalui pemikiran/perenungn yang terarah, mendalam dan mendasar.

b. Pendekatan Perundang-Undangan

Pendekatan Perundang-undangan ialah menelaah semua UU dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang dibahas.

c. Pendekatan Konseptual

[46] Sugiyono, *Statistis Untuk Penelitian*, Alfabeta, Bandung, 2007, hal. 240.

Pendekatan Konseptual ialah mempelajari pandangan-padangan dengan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum.

5. **Pengolahan dan Analisis Bahan-Bahan Hukum**

data yang terkumpul akan disusun secara deskriptif. Dalam prosedur pemecahan masalah yag diteliti dengan cara memaparkan data-data yang diperoleh dari data primer dan data sekunder. Hal itu dimaksudkan untuk mendapatkan kebenarannya, yaitu dengan menguraikan data yang telah terkumpul sehingga dengan demikian dapat dilakukan dengan pemecahan masalah.

F. Sistematika Penulisan

Dalam rangka penulisan skripsi, penulis membagi ke dalam 4 (empat) Bab, yaitu:

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

B. Rumusan Masalah

C. Tujuan Penelitian

D. Studi Pustaka

E. Metode Penelitian

F. Kerangka Skripsi

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG KEDAULATAN RAKYAT, KELEMBAGAAN NEGARA DAN PERUBAHAN KONSTITUSI

BAB III PARLEMEN INDONESIA DALAM PERSPEKTIF HISTORIS BESERTA DESAIN PARLEMEN MASA MENDATANG

BAB IV PENUTUP

Yaitu Bab yang berisikan tentang:

A. Kesimpulan

B. Saran