

BAB II

KARAKTERISTIK PARLEMEN DALAM PERSPEKTIF SISTEM PARLEMEN BIKAMERAL

2.1. Sistem Parlemen

Ada 5 macam sistem parlemen dalam kepustakaan yaitu, unikameral, bikameral, trikameral, tetrakameral, pentakameral, sementara yang lain juga ada yang menyebut dengan sistem multikameral, atau dengan istilah *multiple deliberative assemblies* atau *multiple cambers*¹. Selama ini yang banyak digunakan oleh negara umumnya adalah sistem parlemen unikameral atau sistem parlemen bikameral.

Sistem parlemen multikameral yang dimaksud adalah menganut lebih dari satu parlemen, yang masing-masing memiliki fungsi dan kekuasaan sendiri-sendiri, sedangkan sistem parlemen trikameral, terdiri dari tiga kamar perwakilan dalam satu parlemen. Pada sistem parlemen tetrakameral dengan membangun empat cabang kamar perwakilan di parlemen, sedangkan dalam sistem parlemen polikameral dimana kamar-kamar perwakilan dalam parlemen dibagi menjadi beberapa majelis atau kamar perwakilan².

Sistem-sistem trikameral, tetrakameral dan multikameral sudah tidak ada negara modern yang menggunakannya, umumnya negara-negara modern memakai sistem unikameral atau sistem bikameral, kecuali di Indonesia yang banyak dipandang sebagai sistem parlemen trikameral sebab ada tiga lembaga tinggi negara yang berfungsi membentuk hukum yaitu MPR RI berfungsi sebagai pembentuk konstitusi, sebenarnya MPR RI sebagai lembaga pembentuk undang-undang dasar atau konstitusi tidak lazim dikatakan sebagai legislasi namun jika kita meminjam istilah dari Belanda digolongkan sebagai *grondwetgever*³. Badan Legislatif dalam umumnya merupakan

¹ Efriza, *Op.Cit.*, h. 153.

² *Ibid*

³ Philipus M Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan*, Foto Copy-Perc & Stensil "Djumali". Surabaya, 1985, h. 15,

badan yang berfungsi sebagai pembentuk undang-undang bukan konstitusi

2.2.Parlemen Unikameral

Dalam sistem parlemen unikameral sangat sesuai dilaksanakan di negara-negara kecil serta masyarakatnya relatif homogen sebab problematik keseimbangan stabilitas politik tidak begitu rumit untuk dipecahkan dari pada negara besar yang lebih kompleks, negara-negara Scadinavia mengganti sistem perwakilannya bikameral dengan unikmaeral serta sistem unikameral ini pada masa abad 20 menguasai negara-negara yang baru merdeka. Perkembangan negara-negara yang baru merdeka sangat berbeda dengan negara negara eropa yang sejarahnya penuh dengan peristiwa politik dalam sejarah perkembangannya⁴

Dimensi dari sistem unikameral meletakkan kekuasaan pada satu badan tertinggi yang dipilih oleh rakyat dalam susunan negara. Aturan dan fungsi lembaga perwakilan untuk masing-masing negara dengan sistem unikameral sangat beragam dan bervariasi antara satu negara dengan negara lainnya disesuaikan dengan sejarah politik masing-masing negara.

Sistem perwakilan unikameral ini lebih sederhana dalam proses pengambilan keputusan sebab hanya satu badan perwakilan saja dan biayanya yang lebih murah dari pada sistem perwakilan bikameral. Kelemahannya hasil dari keputusan tidak menjamin mencerminkan semua golongan masyarakat karena perwakilannya hanya terdiri dari perwakilan politik saja, yang hasil kerjanya hanya mencerminkan kepentingan politik belaka dan kadang mengabaikan kepentingan-kepentingan golongan masyarakat yang *non* partai.

Banyak negara menganggap sistem parlemen bikameral tidak efisien serta dalam proses legislasi kerap kali antara kamar perwakilan yang saling mempertahankan pendapatnya sehingga rumit dalam pengambilan keputusan⁵.

Menurut Efriza mendasarkan dari beberapa hasil penelitian membuktikan bahwa sistem unikameral juga cukup representatif dibuktikan melalui:

1. Pilihan unikmaeral bisa terjadi dengan varian bentuk pemerintah seperti sistem pemerintahan

⁴ King Faisal, *Op.Cit.*, h. 37

⁵ Muslim Mufti dan Didah Durrotum Naafisah, *Op.Cit.*, h. 48

- presidensial maupun sistem pemerintahan parlementer
2. Model unikameral ini juga sangat bervariasi perihal kebutuhan representasi. Pengisian parlemen dengan kamar tunggal ini biasa terjadi dengan berbasis pada parpol, representasi daerah, maupun representasi suku dan jenis kelamin
 3. Sebuah parlemen dalam menjalankan fungsinya juga bisa dilakukan dengan model unikameral dengan menjalankan semua fungsi legislasi, representasi, kontrol, anggaran maupun rekrutmen jabatan publik⁶.

Melihat dari hasil penelitian ini maka bisa dikatakan bahwa sistem unikameral memiliki kelebihan bilamana dilihat dari aspek fungsi dan tugasnya dibandingkan dengan sistem bikameral yang anggotanya mewakili dua badan perwakilan memerlukan proses yang panjang dalam pengambilan keputusan. Dalam aspek representasi sistem unikameral dapat memenuhi persyaratan demokrasi, asal dapat memenuhi golongan masyarakat yang diwakilinya..

Dalam hal pengisian jabatan di parlemen unikameral tidak membedakan representasi politik dan representasi teritorial atau yang lainnya seperti dalam sistem parlemen bikameral, dalam rekrutmen anggota parlemen unikameral ini dengan varian dalam model tunggal dapat membuka kesempatan pada semua representasi baik politik maupun yang lainnya dengan aturan yang tertentu yang tidak membedakan representasi satu dengan lainnya seperti yang terjadi di Slovenia, konstitusinya menjamin bahwa etnis minoritas memperoleh satu kursi di parlemen, di Uganda satu kursi untuk 39 distrik, demikian juga di beberapa negara dengan parlemen unikameral memberikan kursi pada kelompok-kelompok tertentu seperti penyandang cacat, buruh dan lain-lain⁷

Dalam parlemen unikameral memang dimungkinkan anggota parlemen direkrut dari berbagai elemen masyarakat secara menyeluruh tanpa membedakan representasi politik atau pun non politik, tetapi dalam sistem parlemen unikameral ini dengan sistem menggabungkan semua representasi masyarakat dalam satu parlemen yang menjadi permasalahan jika terjadi perbedaan pandangan antara yang mayoritas

⁶ Efriza., *Op.Cit*, h 156

⁷ *Ibid* h 156

dengan minoritas kemudian ditarik *voting*, apakah konsitusi bisa memberikan jaminan bahwa suara minoritas ini dapat menang menghadapi suara mayoritas, berbeda halnya dengan pada bikameral, masing-masing kamar memiliki kompetensi masing-masing sehingga satu sama lain bisa saling kompromi atau melakukan bargaining dengan posisi yang sederajat.

Dalam pandangan UNDP kelebihan dari parlemen unikameral adalah

1. *There is the potential to enact proposed legislation more rapidly, since differences don't have to be reconciled by two chambers.*

2. *There is the potential of greater accountability, since only one body responsible for legislation.*

3. *It is less expensive to maintain onebody is body fewer legislative members.*⁸:

Pendapat yang mendukung sistem unikameral berpandangan, *pertama* bahwa fungsi kamar kedua jika hanya melakukan revisi dan mengkoreksi terhadap rancangan undang-undang, tidak perlu dibentuk kamar perwakilan baru, melainkan cukup dilakukan oleh komisi-komisi yang ada di parlemen, *kedua* bila masih terjadi kekeliruan terhadap pengambilan keputusan, dapat dilakukan melalui peninjauan kembali terhadap undang-undang yang dianggap salah tersebut⁹, apalagi jika suatu negara memiliki mahkamah konstitusi yang berwenang memeriksa dan mengkoreksi masalah undang-undang yang bertentangan dengan konsitusi maka, cukup dilakukan oleh mahkamah konstitusi, tidak perlu lagi membentuk kamar perwakilan baru sebagai penyeimbang tetapi cukup dilakukan oleh mahkamah konstitusi sebagai lembaga okorektor atas undang-undang yang dianggap keliru tersebut..

Ada beberapa negara yang merubah parlemennya dari sistem bikameral menjadi unikameral, salah satu alasannya dikarenakan peranan dan fungsi majelis tinggi tumpang tindih dengan majelis rendah sehingga menghambat proses pengesahan rancangan undang-undang seperti kasus "*Landsting*" di Denmark, alasan lainnya adalah majelis yang diangkat dianggap tidak efektif seperti kasus legislatif di Selandia Baru (dihapuskan tahun 1951)¹⁰

⁸ UNDP, *Op.Cit.*, h 179

⁹ Efriza, *Op.Cit.* h 158-159

¹⁰ *Ibid*

Kelebihan dan kekurangan sistem unikameral dalam pandangan Efriza adalah sebagai berikut :

Keunggulan dari sistem unikameral

1. Kemungkinan untuk dapat cepat (efisiensi) meloloskan UU (karena hanya satu badan yang diperlukan untuk mengadopsi RUU sehingga tidak perlu lagi menyesuaikan dengan usulan yang berbeda-beda).
2. Tanggungjawab lebih besar (karena anggota legislatif tidak dapat menyalahkan majelis lainnya apabila suatu UU tidak lolos, atau bila kepentingan warga negara diabaikan).
3. Lebih sedikit anggota terpilih sehingga lebih mudah bagi masyarakat untuk memantau kepentingan mereka.
4. Lebih menggambarkan kekuasaan yang langsung dari pemilih (kons-tituen).
5. Biaya lebih rendah bagi pemerintah dan pembayar pajak
6. Terjaganya keutuhan kedaulatan (indivisible sovereignty) rakyat dan kesatuan kepentingan bersama (general interest)

¹¹.

Kekurangan dari sistem unikameral

1. Sistem satu majelis dikhawatirkan akan memberi peluang untuk menyalahgunakan kekuasaan oleh karena mudah dipengaruhi oleh situasi politik.
2. Dalam membicarakan persoalan bangsa atau negara kurang teliti dibanding sistem dua kamar.
3. Para pengkritik sistem satu kamar menunjukkan bahwa pemeriksaan dan pengimbangan ganda yang diberikan oleh sistem dua kamar dapat menambah tingkat konsensus dalam masalah-masalah legislatif.
4. Parlemen unikameral yang keanggotaannya dipilih melalui pemilu yang menghasilkan proporsionalitas atas dasar populasi cenderung lebih menguntungkan daerah-daerah (pemilihan) yang memiliki jumlah penduduk besar, dan karena itu, merugikan daerah-daerah luas yang berpenduduk sedikit.
5. Kepentingan daerah-daerah tidak diwakili secara langsung.
6. Wilayah-wilayah urban yang memiliki penduduk yang besar akan mempunyai pengaruh yang lebih besar daripada wilayah-wilayah pedesaan yang penduduknya lebih sedikit.

¹¹ *Ibid*

Satu-satunya cara untuk membuat wilayah yang penduduknya lebih sedikit terwakili dalam pemerintahan kesatuan adalah menerapkan sebuah sistem dua kamar (seperti misalnya pada periode awal Amerika Serikat)¹².

Berbeda halnya dengan Sistem parlemen bikameral terdiri atas dua badan perwakilan ini di dalam parlemennya, Dua badan perwakilan tersebut biasa disebut dengan Majelis Tinggi dan Majelis Rendah, antara keduanya masing-masing memiliki kewenangan yang berbeda tetapi tetap dalam satu lembaga yang disebut parlemen, sedangkan sifatnya dapat dibagi menjadi tiga bagian yaitu *strong*, *medium* dan *weaks bicameralism*¹³.

Strong bicameralism bilamana salah satu kamar perwakilan diberi kewenangan yang relatif sama besar sedangkan Bagi *medium bicameralism* kamar perwakilan yang satu diberi kewenangan yang relatif lebih besar dan kamar perwakilan lainnya (pembagian kewenangan antar kamar perwakilan yang satu dengan lainnya relatif sedikit perbedaannya), yang tergolong *weaks bicameralism* yaitu satu kamar perwakilan diberi kewenangan yang kecil sedangkan kamar perwakilan lainnya memiliki kewenangan yang besar¹⁴.

Umumnya dalam negara yang menganut sistem parlemen bikameral, satu kamar perwakilan merupakan kamar perwakilan politik sedangkan kamar lainnya merupakan perwakilan fungsional, bisa perwakilan wilayah, atau golongan atau keturunan. Dalam Negara monarki perwakilan dalam majelis tinggi diisi oleh keturunan bangsawan dan/atau diangkat oleh raja, sedangkan majelis rendah diisi perwakilan rakyat melalui pemilihan umum. Bagi Negara Republik semua badan-badan perwakilan dalam parlemen diisi oleh anggota dengan berbagai variasi, tergantung negara masing-masing, baik badan perwakilan fungsional maupun politik berada dalam satu wadah yang umumnya disebut dengan Parlemen, demikian pula sebutan dari badan-badan perwakilan juga berbeda-beda dari masing-masing negara.

2.3.Parlemen Bikameral

Karakter dari sistem parlemen bikameral lainnya yaitu adanya *check and balance* antara kedua kamar. Adanya *check and balance* atau *doube checker* diharapkan parlemen dapat menghasilkan produk hukum yang benar-benar sesuai dengan harapan dari semua unsur-unsur

¹² *Ibid*

¹³ C.F Strong, *Op.Cit*, h 135

¹⁴ *Ibid*

kepentingan masyarakat. Dimana rancangan undang-undang setelah dirumuskan oleh kamar perwakilan pertama kemudian dikoreksi oleh kamar perwakilan kedua, selanjutnya diperiksa lagi oleh kamar perwakilan pertama. Hasilnya akan benar-benar sesuai dengan keinginan masyarakat¹⁵.

Memahami sistem parlemen bikameral lebih mendalam jika mengetahui pula pelaksanaan sistem bikameral yang dipraktekan oleh negara-negara penganut sistem parlemen bikameral, baik di Eropa terutama di Inggris dan negara-negara di Asia. Inggris merupakan negara pertamakali membentuk sistem parlemen bikameral karena tuntutan dari sejarah politik di negara tersebut

Sejarah terbentuknya sistem bikameral di negara Inggris, tidak terlepas dari benturan antara raja dengan parlemen mengenai pajak dan tanah akhirnya terjadi pertikaian antara parlemen dan raja. Perlawanan para *Lord* didukung oleh rakyat sehingga posisi para *Lord* sangat kuat, sebaliknya posisi raja semakin lemah sebab tekanan sosial semakin besar dari arus bawah, setelah raja kalah dengan parlemen (*lord*) tersebut maka atas jasa rakyat yang mendukung perjuangan parlemen, kemudian rakyat diberi kursi di parlemen. Mulai saat itu terjadi pembagian 2 (dua) kamar perwakilan yaitu wakil *lord* (bangsawan) dan wakil rakyat (*common; footnot*). yang kemudian di parlemen wakil rakyat disebut dengan *House of Common* dan wakil *Lord* disebut dengan *House of Lord*¹⁶. Sistem dua kamar parlemen Inggris ternyata memiliki pengaruh di negara-negara eropa terutama negara eropa yang *monarchi*.

Di Inggris *House of Lord*, anggotanya ada yang diangkat dan sebagian lagi ditunjuk atas dasar jasa-jasanya, jumlah anggotanya sekitar 900 orang, wewenangnya dapat menahan rancangan undang-undang sampai satu tahun lamanya, sedangkan untuk rancangan anggaran majelis ini tidak boleh menolak serta tak bisa menjatuhkan kabinet. Berbeda dengan *House of Common* anggotanya semuanya dipilih melalui pemilihan umum¹⁷. Anggotanya jumlahnya sekitar 630 orang, dengan masa jabatan maksimal 5 tahun¹⁸,

Suatu rancangan undang-undang yang diajukan oleh pemerintah, bisa diajukan kepada *House of Lord* dan *House of Common*. Selanjutnya Pemerintah melakukan konsultasi, baik konsultasi dengan *House of Lord* maupun *House of common*. Jika dalam konsultasi dengan

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, h. 144

¹⁶ Abud Daud Busroh *Op.Cit*, h, 55

¹⁷ Meriam Budiardjo *Op.Cit*, h.180

¹⁸ *Ibid*, h 181

House of Lord tersebut ternyata ada perubahan maka usulan perubahan tersebut oleh pemerintah dikonsulkan lagi ke *House of Common*, bilamana *House of Common* menolak perubahan usulan dari *House of Lord* maka usulan tersebut sudah tak berlaku lagi dan pemerintah bisa langsung mengesahkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang¹⁹.

Sejarah parlemen Inggris menunjukkan bahwa telah terjadi perubahan komposisi kekuasaan yang semula ada di tangan *House of Lord* berubah ketangan *House of Common*. Politik di Inggris ini ternyata sangat dinamis, perubahan politik di parlemen ini, telah menunjukkan bahwa para politisi di Inggris terutama para bangsawanya tidak serta merta mempertahankan kekuasaan tradisi mereka melainkan dilihat secara praktis terlebih dahulu perkembangan sosial masyarakat, demi menjunjung tinggi demokrasi walaupun negaranya tergolong *monarchi*, para anggota *House of Lord* ini merelakan kekuasaannya dikurangi

erbentuknya sistem parlemen bikameral di Amerika Serikat disebabkan oleh perselisihan antara negara bagian yang wilayahnya luas dengan negara bagian yang wilayahnya kecil serta perdebatan mengenai susunan negara antara yang *pro federatif* dengan *pro federal*²⁰.

Bilamana negara tersusun dengan federatif/konfederasi maka undang-undang yang dibuat oleh pemerintah pusat (federal) tak bisa langsung mengikat rakyat negara bagian sebelum diratifikasi oleh penguasa negara-negara bagian. Hal ini tentu saja ditolak oleh pemerintah pusat (federal), sebab jika setiap undang-undang harus dimintakan ratifikasi pada setiap negara bagian akan berdampak pada inefisiensi dan efektivitas, karena pemerintah pusat harus mendistribusikan keseluruh negara bagian dan proses ini akan mempersulit posisi pemerintah federal dalam menjalankan pemerintah negara. Isu ini diselesaikan melalui perundingan yang panjang dan melelahkan yang pada akhirnya terjadi kompromi antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian, yaitu terjadi kesepakatan, negara tetap berbentuk federal dan negara bagian diberi wadah perwakilan di pemerintah pusat, yang disebut *Senate* sekaligus juga menyelesaikan masalah komposisi keanggotaan di *House of Representatif* dimana anggota negara bagian yang wilayahnya lebih luas

¹⁹ Muchammad Ali Syafa'at *Op.Cit*, h. 74

²⁰ Saldi Isra, *Op.Cit*, h 235

memiliki anggota yang lebih banyak dari pada negara bagian yang wilayahnya lebih kecil²¹.

Mulai dari sini terbentuk *Conggres* yang terdiri atas wakil rakyat yang disebut *House of Representative* dan wakil negara bagian yang disebut *Senate*.²² Keanggotaan di *Senate* jumlah 100 orang, yang diambil dari 2 wakil negara bagian, dipilih secara langsung serta masa jabatannya 6 (enam) tahun. Wewenangnya jauh lebih besar dari pada *House of Representative*, seperti perjanjian internasional, pengangkatan-pengangkatan jabatan strategis, duta besar, hakim agung, dan sebagainya harus melalui persetujuan senat. Senat sering digunakan untuk batu loncatan menjadi presiden, seperti John F Kennedy, Lyndon B. Johnson dan Gerald Ford²³. Jadi dalam *Conggres* anggota Senat relatif kekuasaannya lebih besar dari pada *House of Representative*

Di Inggris perwakilannya yang terdiri atas *House of Lord* dan *House of Common*, dalam satu atap yang dikenal dengan *Parliamen*. Semua produk hukum dan keputusan-keputusannya adalah keputusan Parliamen, bukan dari hasil dari salah satu lembaga perwakilan tersebut.

Di Amerika yang juga memiliki dua kamar perwakilan dengan nama *Senate* dan *House of Representative*, dalam satu atap perwakilan yang dikenal dengan sebutan *Conggres*. Semua produk hukum merupakan produk hukum *Conggres*, bukan produk hukum dari *House of Representative* atau *Senate*

Jadi dalam sistem parlemen bikameral, memiliki dua badan perwakilan yang sebutan atau namanya tergantung dari masing-masing negara, demikian pula kewenangan dari badan-badan perwakilan tersebut berbeda-beda tergantung pada konstitusi yang menganturnya termasuk pula perekutannya, namun kedua badan perwakilan tersebut tergabung dalam satu wadah perwakilan yang umumnya disebut dengan parlemen, tetapi sebutan parlemen untuk setiap negara juga berbeda-beda.

²¹ Eko Prasajo, *Op.Cit.*, , h. 63-65

²² *Ibid*, h. 66

²³ Meriam Budiarjo *Op.Cit.*, h 182