

**DINAMIKA POLITIK HUKUM KEANGGOTAAN MAJELIS
PERMUSYAWARATAN RAKYAT: UNIKAMERALISME DALAM BAYANG-
BAYANG SISTEM BIKAMERAL
THE POLITICAL-LEGAL DYNAMICS OF THE PEOPLE'S
CONSULTATIVE ASSEMBLY STRUCTURE: UNICAMERALISM IN THE
SHADOW OF A BICAMERAL SYSTEM**

Rupertus Arvinci Ngabut dan Ariawan Gunadi

Universitas Tarumanegara

Korespondensi Penulis : rupertus.207242002@stu.untar.ac.id, ariawang@fh.untar.ac.id

Citation Structure Recommendation :

Rupertus Arvinci Ngabut, Ariawan Gunadi. *Dinamika Politik Hukum Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat: Unikameralisme dalam Bayang-Bayang Sistem Bikameral*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.5. No.10 (2024).

ABSTRAK

Perubahan struktur MPR pasca-amandemen UUD 1945 menimbulkan ketidakjelasan dalam sistem perwakilan Indonesia. MPR, yang terdiri dari DPR dan DPD, tidak mencerminkan bikameralisme sejati karena kedua kamar tidak memiliki kewenangan yang seimbang. Keberadaan MPR sebagai entitas gabungan menciptakan pola perwakilan yang belum sepenuhnya sesuai dengan konsep bikameral maupun unikameral. Dengan pendekatan politik hukum, studi ini menganalisis implikasi keanggotaan MPR terhadap ketatanegaraan dan keseimbangan kekuasaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perubahan regulasi dan praktik ketatanegaraan mempengaruhi posisi MPR serta prinsip *checks and balances* dalam legislasi dan perumusan kebijakan nasional, sehingga diperlukan reformasi untuk memperkuat sistem perwakilan.

Kata Kunci: DPD, DPR, MPR, Politik Hukum, Sistem Perwakilan

ABSTRACT

The structural changes to the People's Consultative Assembly (MPR) following the 1945 Constitution amendment have created ambiguity in Indonesia's representative system. The MPR, consisting of the House of Representatives (DPR) and the Regional Representative Council (DPD), does not fully reflect true bicameralism due to the unequal authority between the two chambers. Using a legal-political approach, this study examines the implications of MPR membership for constitutional dynamics and power balance. Findings indicate that regulatory changes and constitutional practices influence MPR's role and checks and balances in legislation and policymaking, highlighting the need for reforms to strengthen the representative system.

Keywords: House of Representative, Legal Politics, People's Consultative Assembly, Representative System, Senate

A. PENDAHULUAN

Dalam suatu negara yang mendambakan keadilan politik, para perancang dan pembentuk Undang-Undang Dasar atau Konstitusi telah menetapkan sistem pembagian kekuasaan yang mencerminkan prinsip tersebut. Konsep ini tetap berakar pada keadilan politik, terlepas dari bentuk negara yang dianut. Menurut John Locke, kekuasaan dalam suatu negara terbagi menjadi tiga, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pembagian ini harus dilakukan secara seimbang dan tidak boleh saling tumpang tindih. Teori Locke ini menjadi tidak tercermin pada sistem kameral Indonesia pasca-amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).

UUD 1945 menetapkan bahwa Negara Republik Indonesia merupakan negara yang berdaulat atas rakyat, dengan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan melalui mekanisme permusyawaratan atau perwakilan. Setelah dilakukan amandemen terhadap UUD 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan signifikan. Salah satu perubahan tersebut adalah adanya pergeseran paradigma dalam struktur kelembagaan sistem ketatanegaraan.¹

Di Indonesia telah beberapa kali terjadi perubahan struktur parlemen seiring pergantian dan perubahan UUD yang berlaku di Indonesia. Pada saat Indonesia berbentuk negara serikat pada tahun 1949, maka UUD yang digunakan adalah Konstitusi RIS. Dalam Konstitusi RIS ini, selain DPR, daerah-daerah bagian juga diberi wakil dalam parlemen (Senat). Setelah Indonesia kembali ke negara kesatuan, maka digunakan UUDS RI dan Senat RIS dihapuskan karena daerah-daerah bagian tidak ada lagi dalam sistem negara kesatuan. Walaupun UUD 1945 menganut sistem yang sama dengan bentuk negara dalam UUDS RI, yaitu negara kesatuan, terdapat perbedaan dalam kedua UUD tersebut berkaitan dengan struktur parlemen perubahan terjadi pada MPR dan DPR serta dibentuk suatu lembaga baru yaitu DPD. DPD dibentuk dalam rangka pelaksanaan gagasan bikameral dalam pembahasan perubahan UUD 1945.²

¹ Mario Setiawan, Hedwig Adianto Mau, Rotua Valentina Sagala, *Rekonstruksi kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen bikameral di Indonesia*, Journal of Innovation Research and Knowledge, Vol. 4, No. 9 (Februari 2025), p.7008.

² Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, UI-Press, Jakarta, 2010, p.7-8.

Ketidakjelasan sistem kameral Indonesia pasca-amandemen tercermin dari rapuhnya sistem kameral merupakan bias yang muncul pasca perubahan konstitusi. Indonesia saat ini belum ada kejelasan dalam menganut sistem kameral, baik itu unikameral, bikameral, maupun trikameral. Konsep bikameral yang distrukturkan dan dikonstruksikan dalam Undang-Undang Dasar 1945 tentang lembaga perwakilan memperjelas tipologi lembaga perwakilan di Indonesia. Tetapi desain dan penataan lembaga perwakilan yang ditetapkan ini sudah bermasalah dari awal karena yang dihasilkan adalah hubungan lembaga perwakilan yang tidak jelas, baik itu menyangkut MPR, DPR, dan DPD.³

Di Indonesia, kekuasaan legislatif dibagi dalam kekuasaan yang diampu oleh DPR dan DPD yang juga menjadi bagian dalam keanggotaan MPR sebagaimana yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar 1945. Dengan adanya DPR dan DPD dalam kekuasaan legislatif ini, dapat dilihat bahwasanya Indonesia menganut sistem bikameral yang mana kekuasaan legislatif ini terbagi dalam dua kamar. Sistem bikameral merupakan sistem badan perwakilan yang terdiri dari dua unsur yang sama-sama menjalankan segala wewenang badan perwakilan. Dua unsur tersebut memiliki tugas pokok, fungsi, hak, dan kewajiban secara berimbang. Idealnya, tidak ada berat sebelah dan keduanya bekerja secara kooperatif.

Adapun sistem parlemen Indonesia yang tercermin dalam lembaga MPR terdiri dari dua kamar yaitu DPR dan DPD. Di Indonesia, DPD memiliki kewenangan yang terbatas dibandingkan dengan DPR, meski keduanya memiliki masa jabatan periode yang sama yaitu 5 tahun. Dalam kaitannya dengan posisi DPD, menurut ketentuan Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 perubahan pertama oleh MPR tahun 1999, DPR adalah lembaga yang berwenang membentuk undang-undang, sedangkan DPD pada perubahan ketiga tahun 2001 kewenangannya terbatas untuk memberikan pertimbangan usul dan saran kepada DPR, dan mengawasi pelaksanaan undang-undang tertentu. Peran sebagai ko-pembahas dilakukan oleh DPD dalam sidang DPR bersama pemerintah yang didahului oleh pembahasan dalam sidang DPD. Dalam Pasal 20 ayat (2) ditegaskan bahwa:

³ King Faisal Sulaiman, *Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2013, p.7.

“setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk...”. Sedangkan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 ditegaskan: “*Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah*”. Melihat pasal-pasal tersebut, lembaga ini tidak memiliki wewenang membentuk Undang-Undang bersama DPR dan Presiden. Wewenang DPD terbatas dan sempit. Keterbatasan wewenang itulah yang membuat sistem bikameral Indonesia menganut *soft bicameralism system*. Penerapan sistem bikameral diharapkan oleh banyak pihak, khususnya oleh masyarakat di daerah, karena DPD dinilai sebagai wujud representatif dari lembaga aspirasi rakyat. DPD adalah satu-satunya lembaga legislatif yang anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat tanpa melalui partai politik, sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (4) UUD 1945. Selain itu, penerapan sistem dua kamar ini telah memicu perdebatan mengenai susunan dan kedudukan MPR.⁴

Jimly Asshidiqie menyatakan gagasan *soft bicameralism system* sebenarnya tidak begitu tepat karena selain DPD sama sekali tidak diberi kewenangan legislatif karena DPD tidak mempunyai hak untuk ikut dalam pengambilan keputusan, ia juga menyatakan bahwa keanggotaan MPR merupakan keanggotaan perorangan dan bukan kelembagaan. MPR mempunyai kewenangannya dan pimpinan tersendiri sehingga merupakan institusi tersendiri. Dengan demikian, struktur parlemen Indonesia menjadi *tricameralism system* (tiga kamar).⁵

Perubahan keempat dilakukan untuk melengkapi bagian-bagian yang masih “menggantung” dalam tiga perubahan sebelumnya, termasuk penataan komposisi MPR. Kehadiran MPR yang bukan lagi Lembaga Tertinggi Negara menjadi pertanyaan dalam sistem kameral di Indonesia. Perubahan-perubahan mendasar itu memunculkan pertanyaan mengenai apakah semua itu benar-benar mengganti sistem unikameral (dengan supremasi MPR) menjadi sistem bikameral. Pertanyaan ini sangat terkait dengan berbagai kritik terhadap lembaga perwakilan rakyat pasca-perubahan UUD 1945. Lebih dari itu, rumusan UUD 1945 yang baru sama sekali tidak mencerminkan konsep sistem perwakilan dua kamar. Bahkan, dengan adanya keanggotaan dan kewenangan tersendiri MPR dalam UUD 1945, MPR menjadi kamar ketiga dalam lembaga perwakilan rakyat Indonesia.

⁴ Mario Setiawan, *Op.Cit.*, p.7009.

⁵ King Faisal Sulaiman, *Op.Cit.*, p.7.

Salah satu tujuan utama perubahan UUD 1945 adalah untuk menata keseimbangan (*checks and balances*) antar lembaga negara. Hubungan itu ditata sedemikian rupa agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada salah satu institusi negara saja. Dengan terjadinya penumpukan kekuasaan pada satu institusi negara, kehidupan ketatanegaraan yang lebih demokratis tidak mungkin diwujudkan.

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tinggi negara telah mengalami dinamika politik hukum yang signifikan sejak awal pembentukannya. Perubahan struktur kelembagaan MPR mencerminkan evolusi sistem ketatanegaraan Indonesia, terutama dalam kaitannya dengan prinsip bikameralisme dan unikameralisme. Dalam UUD 1945 sebelum amandemen, MPR berperan sebagai lembaga tertinggi negara dengan kewenangan yang luas, termasuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) serta memilih dan memberhentikan presiden dan wakil presiden. Namun, pasca amandemen UUD 1945, MPR mengalami pergeseran peran menjadi lembaga yang lebih terbatas kewenangannya, tanpa status sebagai lembaga tertinggi negara.

Di tengah perkembangan ketatanegaraan Indonesia, keanggotaan MPR tetap menjadi isu yang menarik untuk dikaji, terutama terkait dengan prinsip bikameralisme yang diterapkan dalam sistem yang sejatinya mengarah ke unikameralisme. Saat ini, MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD karena MPR merupakan kamar sendiri yang terlepas dari institusi DPR dan DPD. Seiring dengan permasalahan di atas, muncul juga perdebatan apakah lembaga-lembaga perwakilan di Indonesia menerapkan sistem trikameral (MPR, DPR, dan DPD) atau bikameral (DPR dan DPD) atau unikameral dengan DPR sebagai pemegang kekuasaan penuh pembentukan undang-undang.⁶

Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis dinamika politik hukum keanggotaan MPR dalam kerangka unikameralisme yang berada dalam bayang-bayang sistem bikameral. Dengan pendekatan normatif dan historis, penelitian ini akan mengkaji bagaimana perubahan regulasi dan praktik ketatanegaraan telah memengaruhi peran dan kedudukan MPR dalam sistem pemerintahan Indonesia. Dengan demikian perlu dikaji lebih lanjut mengenai beberapa permasalahan mendasar yang muncul, khususnya terkait dengan:

⁶ Mario Setiawan, *Op.Cit.*, p.7009.

1. Bagaimana dinamika politik hukum keanggotaan MPR pasca-amandemen UUD 1945 dalam kaitannya dengan konsep unikameralisme dan bikameralisme?
2. Bagaimana konfigurasi keanggotaan MPR memengaruhi keseimbangan kekuasaan (*checks and balances*) dalam dinamika politik hukum ketatanegaraan Indonesia?

B. PEMBAHASAN

Carl J. Friedrich menjelaskan bahwa parlemen hingga saat ini adalah lembaga utama dari pemerintahan yang modern dan sebagai majelis perwakilan rakyat (*representative assemblies*) maka legislasi adalah fungsi utamanya.⁷ Sejalan dengan Friedrich, lemahnya fungsi legislasi DPD menunjukkan ketidakmatangan sistem kameral Indonesia. Menurut Jimly Asshidiqie, parlemen Indonesia pasca perubahan UUD 1945 menganut sistem trikameral. MPR tetap merupakan lembaga yang berdiri sendiri di samping fungsinya sebagai rumah penjelmaan seluruh rakyat yang terdiri dari anggota DPR dan DPD.⁸ *The organizational model adopted in determining the link between politics and administration is the outcome of a series of delicate trade-offs and balances, for example between parliament and government; between unity and diversity; or between party politics and administrative traditions.* Dinamika ini tercermin dalam upaya MPR menyeimbangkan peran DPR (representasi politik) dan DPD (representasi daerah), meski belum mencapai simetri kekuasaan ideal.

Sebagaimana disebutkan dalam pendahuluan, Indonesia telah beberapa kali terjadi perubahan struktur parlemen seiring dengan pergantian dan perubahan UUD yang berlaku di Indonesia. Pada perubahan UUD 1945, kehadiran MPR yang bukan lagi Lembaga Tertinggi Negara menjadi pertanyaan dalam sistem kameral di Indonesia. Perubahan-perubahan mendasar itu memunculkan pertanyaan, benarkah semua itu mengganti sistem unikameral (dengan supremasi MPR) menjadi sistem bikameral?

⁷ Fatmawati., *Op.Cit.*, p.18.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, p.60.

1. Kedudukan Dan Kewenangan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan

Mengutip UUD 1945 Pasal 2 ayat 1 berbunyi: "MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPRD yang dipilih melalui pemilihan umum dan lebih lanjut diatur dengan undang-undang" bukan lagi merupakan lembaga yang berdiri sendiri, tetapi terbentuknya berdasarkan terpilihnya anggota DPR dan DPD melalui pemilu. MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara, yang anggotanya meliputi wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu berdasarkan usulan partai politik peserta pemilu yang menjadi DPR. Kemudian wakil daerah atau wilayah yang dipilih melalui proses pencalonan perseorangan dan pemilihannya dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui pemilu yang kemudian menjadi DPD. Artinya MPR merupakan badan perwakilan yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD.

MPR (hasil perubahan) tidak bisa dikatakan sama dengan sistem dua kamar seperti *Congress* (Amerika Serikat), *Parliament* (Inggris), atau *Staten General* (Belanda). Jika dilihat dari segi kewenangannya, wewenang MPR disebutkan secara limitatif dalam Pasal 3, 6A, 7B, 8, dan 37 UUD 1945. Wewenang MPR untuk menetapkan UUD tidak dimiliki oleh *Congress* (Amerika Serikat), *Parliament* (Inggris), atau *Staten General* (Belanda)⁹. Bikameral merupakan istilah sistem perwakilan yang terdiri dari dua kamar (*chambers*) atau dua badan, yang terdiri dari majelis tinggi (*upper house*) dan majelis rendah (*lower house*).¹⁰ Ketidadaan hierarki antara DPR dan DPD sebagai lembaga dalam MPR menguatkan tesis bahwa Indonesia cenderung ke sistem "bikameral lemah" atau bahkan "unikameral tersamar".

Dalam perdebatan di rapat-rapat Komisi Konstitusi, ada tiga alasan yang menyebabkan perlunya penyesuaian terhadap susunan, kedudukan, dan kekuasaan MPR menjadi suatu lembaga perwakilan rakyat dengan dua kamar (bikameral), yaitu¹¹:

- a. Anggota MPR dari utusan daerah dan golongan dinilai tidak efektif dan kurang jelas dalam mewakili rakyat.

⁹ Dahlan Thaib, dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, p.165.

¹⁰ Evi Purnamawati, Budi Aspani, dan Dewi Mulyati, *Sistem Lembaga Perwakilan Bikameral Indonesia*, Sol Justicia, Vol.5, No.1 (Juni 2022), p.38.

¹¹ Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Sejak Proklamasi hingga Reformasi*, Gafitri Utami, Bandung, 2004, p.225-226.

- b. Dibentuknya dewan khusus diharapkan dapat mengakomodasi kepentingan masyarakat daerah secara struktural.
- c. Reformasi menuntut sistem *checks and balances* untuk memperbaiki ketatanegaraan dan mendorong demokratisasi.

Secara teoritis, gagasan ini sejalan dengan argumen klasik dalam ilmu politik tentang pentingnya pembagian kekuasaan legislatif untuk mencegah tirani mayoritas: *the division of the legislature as an antidote for the concentration of power can be traced back to Madison's assertion in Federalist No. 62 that a second legislative chamber is essential to provide a salutary check on the government.*¹² Namun minimnya kewenangan DPD justru mengikis fungsi *checks and balances* yang diharapkan, sehingga tujuan reformasi belum tercapai. Dihilangkannya elemen utusan golongan dari susunan MPR tidak serta merta mengubah MPR menjadi suatu rakyat bikameral, apabila tidak diikuti dengan perubahan wewenang, relasi antara kedua kamar, serta kekuasaan MPR secara keseluruhan. DPD dan DPR merupakan bagian dari lembaga legislatif yang mencerminkan sistem bikameral. Namun kewenangan konstitusional DPD sangatlah terbatas. Hal ini tidak sesuai dengan tujuan awal dibentuknya DPD. Hegemoni DPR terhadap DPD, sangat berpotensi melahirkan superioritas DPR dalam negara. DPD tidak lebih dari sekedar wakil yang duduk dalam bidang legislasi. Ketiadaan fungsi legislasi bagi DPD ini, bisa dimaklumi, karena sistem bikameral Indonesia lahir sebagai karbitan yang kering, tanpa roh. Sistem perwakilan Indonesia hanya memiliki roh, jika itu lahir dari situasi, kebutuhan dan diperoleh dari dinamika masyarakat.¹³

Undang-Undang Dasar 1945 tidak mengatur bagaimana membahas rancangan undang-undang yang berasal dari DPD. Seharusnya aturan-aturan mengenai mekanisme, hak-hak yang melekat pada DPD dan anggota DPD diatur serupa dengan ketentuan DPR. Mekanisme pengajuan RUU oleh DPD justru diatur dalam UU No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, UU No. 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR,

¹² Lawrence Ezrow, Michele Fenzl, dan Timothy Hellwig, *Bicameralism and Policy Responsiveness to Public Opinion*, American Journal of Political Science, Vol. 68, No. 3 (Juli 2024), p.1090.

¹³ Achmad Labib Chidqi, *Perluasan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Ditinjau dari Bikameral yang Ideal*, Jurnal Ilmu Hukum: Alethea, Vol. 4, No. 1 (Februari 2020), p.91.

DPD, dan DPRD sebagai perubahan atas UU No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dan UU No. 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagai perubahan atas UU No. 27 tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Ketentuan di dalam Pasal 22D Ayat (2) melemahkan peran DPD dalam bidang legislasi karena hanya memberi wewenang sebatas memberikan pertimbangan kepada DPR mengenai RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Justru di era otonomi sekarang ini masalah APBN, pajak, pendidikan, dan agama harus dibahas bersama DPD karena bukan saja menyangkut kepentingan politik negara tetapi juga kepentingan daerah. Kelemahan lainnya adalah DPD tidak mempunyai hak tolak suatu RUU, sehingga apabila pertimbangan DPD tidak digunakan DPR, DPD tidak dapat berbuat apa-apa. Untuk itu sebaiknya DPD diberikan hak tolak terhadap suatu RUU.¹⁴

Dari penegasan isi pasal-pasal tersebut tampak bahwa DPD sama sekali tidak mempunyai *original power* dalam pembentukan undang-undang atau legislatif. Rancangan undang-undang yang berasal dari DPD ketika disetujui DPR berganti baju menjadi UU dari DPR. Jika DPD tidak ikut dalam pengambilan keputusan di bidang legislasi karena didominasi oleh DPR dan juga Presiden, seperti apakah tipe legislator di Indonesia? Apa hubungan legislator ini dengan MPR?

Konstitusi tidak menentukan hubungan DPR dan DPD baik sebagai hubungan antar kamar/antara kelompok anggota di bawah naungan MPR. Artinya tidak ada hubungan antar lembaga atau antar kamar. Dalam hal ini maksud penulis adalah ketika (anggota) DPR dan DPD menyatu menjadi DPD, konstitusi tidak mengatur mekanisme penyampaian pendapat antara DPR sebagai wakil partai politik dan DPD sebagai wakil rakyat secara kedaerahan. Hal ini akan menyebabkan kerancuan dalam perwakilan (anggota) DPR dan DPD ketika menjelma menjadi MPR. Dengan demikian MPR merupakan parlemen unikameral dengan keanggotaan ganda (utusan partai-partai dan utusan daerah-daerah).

¹⁴ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007, p.119.

Letak DPR dan DPD dalam konteks metamorfosis MPR dan perubahan legislasi, bukanlah hal mudah menemukan titik MPR sebagai *joint session* atas keduanya. Penulis melihat bahwa “arena” *joint session* justru bukanlah saat DPR bersama DPD bersidang sebagai MPR, tetapi ketika berlangsung fungsi interkameral antara DPR dan DPD ketika DPR mengundang DPD untuk ikut membahas RUU yang terkait otonomi daerah¹⁵, ketika kepada DPR pihak DPD mengajukan RUU terkait dengan otonomi daerah atau memberi pertimbangan tentang RAPBN¹⁶, ketika DPD memberi pertimbangan dalam pemilihan anggota BPK¹⁷, dan ketika DPR dan DPD menerima hasil pemeriksaan tahunan BPK¹⁸. Akan tetapi *joint session* di sini tidak sama dengan istilah *joint session* yang dimaksud seperti dalam *Congress* Amerika Serikat karena dalam hal ini pun DPD hanya memiliki “fungsi konsultatif” dan tidak berakhir pada pengambilan keputusan bersama di akhir.

Dalam hal proses legislasi, terutama yang berkaitan dengan DPD dalam hal RUU terkait dengan otonomi daerah, DPR memang melibatkan DPD dalam hal pembahasan, tetapi pengambilan keputusan berada di tangan DPR dan Presiden. Maka dari itu, jika dilihat hubungan antara Presiden, DPR, dan DPD tidak dapat disebut sistem parlemen dua kamar ataupun tiga kamar karena dalam hal ini DPD tidak ikut mengesahkan dan dalam konteks ini DPD bukan bagian dari MPR yang menyatu dengan DPR membentuk satu kamar karena wewenang lembaga tersebut bukan merupakan wewenang MPR dan pola hubungan ketiganya bukan dibawah naungan MPR¹⁹. Kewenangan Presiden dalam mengajukan rancangan undang-undang dan mengesahkan, juga berimplikasi mengaburkan sistem kameral yang dianut Indonesia. Maka dari itu perlu penataan ulang lembaga legislasi, yaitu DPR, DPD, dan Presiden. Selain melakukan penguatan fungsi legislasi DPD, kekuasaan Presiden dalam pembentukan undang-undang harus dibatasi dan dialihkan ke DPD dan DPR.

¹⁵ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Pasal 22D ayat (2).

¹⁶ *Ibid.*, ayat (1)

¹⁷ *Ibid.*, Pasal 23F ayat (1)

¹⁸ *Ibid.*, Pasal 23E ayat (2)

¹⁹ Krisna Harahap, *Op.Cit*, p.233.

2. Sistem Kameral MPR Saat Ini

Rangkaian perdebatan anggota MPR pada saat proses perubahan menunjukkan dengan jelas bahwa perubahan UUD ini dilakukan dalam rangka penataan kembali lembaga-lembaga negara antara lain dengan prinsip *checks and balances*. Termasuk melahirkan lembaga negara serta pemisahan kekuasaan yang lebih jelas. Sistem bikameral idealnya dirancang untuk memastikan proses legislasi yang lebih deliberatif dan mencegah dominasi kelompok mayoritas. Secara ideal, struktur konstitusional ini dianggap sebagai ciri khas demokrasi liberal yang sehat. Dalam jurnalnya, Ezrow, Fenzl & Hellwig juga menyatakan *by slowing the process of law-making and tempering majority tyranny, bicameral constitutional structures have been argued to be a positive feature of liberal democracy*.²⁰

Di antara lembaga negara yang mengalami penataan kembali adalah lembaga permusyawaratan dan perwakilan. Lembaga MPR sebagai lembaga permusyawaratan tetap terdiri atas anggota DPR, tetapi tidak lagi ditambah dengan utusan golongan dan daerah, melainkan diganti dengan anggota DPD. Tidak ada lagi dalam lembaga negara tersebut (MPR, DPR, dan DPD) yang ditempatkan sebagai pemegang kekuasaan negara tertinggi (*Oie Gezamte Staatsgewalt liergi allein der Majelis*) seperti yang dijelaskan dalam penjelasan UUD 1945, karena penjelasan UUD 1945 tersebut telah dicabut melalui Pasal II Aturan Tambahan, yang menegaskan bahwa UUD 1945 itu hanya terdiri atas pembukaan dan pasal-pasal (biasa disebut pula batang tubuh). Pasal II dimaksud sekaligus membakukan nama UUD 1945 hasil dekret Presiden 5 Juli 1959 itu dengan nama Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.²¹ Ketidakjelasan mekanisme prosedural dalam hubungan antara DPR dan DPD di MPR mencerminkan lemahnya struktur administratif yang seharusnya menjamin prinsip demokrasi dan *checks and balances*.

Fungsi parlemen tidak hanya bergantung pada wewenang politik lembaga legislatif, tetapi juga pada peran krusial pejabat administratif yang menjamin berjalannya prosedur demokratis. Studi tentang struktur administratif parlemen menjadi kunci untuk memahami mekanisme *checks and balances* yang sehat.

²⁰ Lawrence Ezrow, *Op.Cit*, p.1103.

²¹ Krisna Harahap, *Op.Cit*, p.438.

Sebagaimana dikaji secara mendalam dalam *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, keberadaan pejabat parlemen yang profesional dan independen merupakan pilar utama dalam memastikan integritas proses legislatif. Buku tersebut menegaskan bahwa: *“Parliamentary officials are an essential point of reference both for individual MPs and for collegial bodies regarding any issue concerning the interpretation and application of procedures, the protection of the democratic values and organizational or functional guarantees that are the cornerstone of parliamentary activity”*.²²

Demikian pula halnya dengan pembagian lembaga negara dengan penyebutan lembaga tertinggi negara untuk MPR dan lembaga tinggi negara lain untuk DPR yang diatur dengan ketetapan MPR No. III/MPR/1978 sudah tidak diberlakukan. MPR yang sebelum perubahan 1945 yang memegang kekuasaan tertinggi karena “Kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” (Pasal 1 ayat (2)) UUD 1945 telah dirubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” Formalisasi norma ini disamakan dengan yang terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) “Presiden Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar” bahkan menurut Pasal 24 C UUD, MPR merupakan salah satu lembaga negara yang dapat saja bersengketa soal kewenangan di Mahkamah Konstitusi, karena MPR adalah yang diberikan kewenangan UUD.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa kedaulatan yang berada di tangan rakyat itu tidak lagi ditumpukan pada satu lembaga tertentu, dalam hal ini MPR, tetapi pelaksanaannya telah dibagi-bagi kepada berbagai lembaga negara termasuk kepada MPR, DPR, dan DPD. Bahkan ada pula yang tetap berada di tangan rakyat, seperti dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A). Sebelumnya, kekuasaan untuk memilih Presiden ini berada di MPR (Pasal 6 sebelum perubahan). Jika sebelumnya secara teoritis dapat disebut bahwa kedaulatan itu bulat, tidak boleh dipecah-pecah menurut Jean Bodin, namun dengan perubahan tersebut teori itu tidak lagi dianut.

²² Elena Griglio dan Nicola Lupo, *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, Routledge, London, 2023, p.52.

Dengan ketentuan pasal 1 ayat (2), setelah perubahan itu tetap secara tegas menganut asas kedaulatan rakyat dengan prinsip “Kedaulatan dapat dibagi-bagi” (*divided sovereignty*). Secara tegas, menurut Prof. Ismail Suny, S.H, dianut kedaulatan yang bersifat politik (*political sovereignty*), diletakkan “ditangan rakyat” kedaulatan yang bersifat hukum (*legal sovereignty*) dipisah dalam dua bagian, legislatif dan eksekutif. MPR yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, dipilih oleh rakyat dalam pemilihan umum (Pasal 19 dan Pasal 22 C). Demikian pula seperti yang sudah disebutkan di atas, Presiden dan Wakil Presiden sebagai eksekutif dipilih langsung oleh rakyat dalam satu pasangan (Pasal 6A). Jadi baik DPR dan DPD maupun Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Setelah perubahan UUD 1945 ini, diantara lembaga negara-alat kelengkapan-negara, adalah MPR, DPR, dan DPD bisa disamping Presiden dan Wakil Presiden, Badan Pengawas Keuangan, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi. Menurut pendapat dari Prof. Ismail Suny, S.H, bahwasanya tidak dapat dibantah bahwa suatu pemisahan kekuasaan yang formil terdapat dalam UUD NRI 1945 pasca amandemen, akan tetapi karakteristik yang berpengaruh besar adalah campuran, bukan pemisahan kekuasaan antara DPR dan Presiden. Pembentukan DPD merupakan peningkatan Utusan Daerah sebagai anggota tambahan dalam MPR seperti yang diatur dalam ketentuan sebelumnya. sebagai peningkatan Utusan Daerah yang tadinya tidak terikat dalam satu lembaga negara dan hanya berupa fraksi Utusan Daerah di MPR, kini ditingkatkan menjadi lembaga negara dengan wewenang terbatas di bidang legislatif (Pasal 22D), *budgeting*, dan pengawasan. DPR dan DPD tidak secara lembaga sebagai anggota MPR hanya anggota DPR dan anggota DPD lah yang menjadi anggota MPR yang masing-masing memiliki kewenangan yang sama dalam kedudukannya sebagai MPR. Karena itulah susunan lembaga perwakilan kita setelah perubahan ini secara teori tidak dapat dikatakan sebagai sistem lembaga perwakilan dua kamar (*bicameral system*)²³.

²³ Krisna Harahap, *Op.Cit*, p.440-441.

Kewenangan lembaga perwakilan setelah perubahan diatur rinci dan limitatif dalam Undang-Undang Dasar ini. Wewenang MPR dimaksud sebagaimana diatur di Pasal 3 dan Pasal UUD 1945 setelah perubahan, yaitu:

- a. Mengubah dan menetapkan UUD;
- b. Melantik Presiden dan/ atau Wakil Presiden dalam masa jabatan menurut UUD (pemakzulan/*impeachment*);
- c. Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden
- d. Memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, jika Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap dalam masa jabatannya secara bersamaan.

Demikian halnya dengan DPR. Setelah perubahan ini mendapatkan penegasan lebih rinci, fungsinya sebagai lembaga legislatif, baik di bidang legislasi, anggaran, dan fungsi pengawasan (Pasal 20 A ayat (1)). Salah satu pelaksanaan fungsi pengawasan tersebut diatur dalam Pasal 7 B ayat (2) bahwa dalam rangka proses pemakzulan (*impeachment*), “Pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut atau pun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR”. Selain fungsi tersebut, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat (Pasal 20 A ayat (2)).

Struktur kelembagaan dalam sebuah parlemen di Indonesia terdiri dari MPR, DPR, dan DPD. Sementara sistem kameral menurut Fatmawati adalah struktur parlemen yang dianalisis dari masing-masing kamar berupa kewenangan formal, metode seleksi, dan kategori warga negara yang diwakili agar dapat diklasifikasi sebuah kamar atau bukan dan agar dapat diklasifikasikan dalam hal kuat, sedang-kuat, atau lemah.²⁴

Setelah mengulas tentang masing-masing lembaga di atas, maka dapat dilihat bahwa DPR dan DPD merupakan kamar masing-masing kamar dengan struktur dan kewenangan sendiri. Akan tetapi ketika melebur ke MPR, peleburan itu atas nama anggota DPR dan DPD²⁵ dan bukan secara konstitusi.

²⁴ Fatmawati, *Op.Cit*, p.11.

²⁵ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Pasal 2 ayat (1).

Ditambah pula MPR memiliki tugas dan kewenangan serta struktur sendiri yang berbeda dengan DPR dan DPD. Hal ini akan jauh berbeda jika dibandingkan *Congress* Amerika Serikat. Dengan demikian MPR merupakan kamar baru dalam sistem kameral dan tidak menjadi “atap” bagi DPR dan DPD ketika melebur menjadi MPR.

3. Implikasi Politik Hukum terhadap Keberlanjutan Sistem Perwakilan

Sistem perwakilan di Indonesia terus mengalami perubahan seiring dengan dinamika politik dan hukum. MPR sebagai lembaga tertinggi dalam sistem ketatanegaraan telah mengalami berbagai modifikasi dalam fungsi dan kewenangannya, terutama dalam perdebatan mengenai unikameralisme dan bikameralisme. Perubahan ini tidak terlepas dari transisi demokrasi pasca reformasi 1998, di mana desakan untuk membatasi kekuasaan sentralistik orde baru mendorong pembentukan DPD sebagai upaya mengakomodasi kepentingan daerah.

Dalam prakteknya, DPD masih menghadapi berbagai tantangan dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga legislatif yang mewakili daerah. DPD terdiri dari empat perwakilan setiap provinsi yang dipilih langsung oleh masyarakat dengan tujuan memperjuangkan aspirasi daerah di tingkat nasional.²⁶ Akan tetapi, pemilihan langsung ini tidak serta-merta diikuti dengan kewenangan konstitusional yang memadai sehingga menciptakan paradoks antara legitimasi demokratis dan kapasitas legislatif yang minim. Walaupun demikian, sistem bikameral di Indonesia masih belum sepenuhnya seimbang karena peran DPD dalam pembuatan kebijakan lebih terbatas dibandingkan DPR, sehingga lebih menyerupai sistem *soft bicameralism* karena DPD lebih sebagai pelengkap dalam fungsi legislasi. Peran DPD dalam fungsi legislasi, khususnya RUU tertentu, sering kali dianggap sebagai co-pembahas karena pembahas utamanya adalah Presiden dan DPR.²⁷

²⁶ Muksalmina, Tasyukur dan Nabhani Yustisi. “Dinamika Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah sebagai Lembaga Legislatif dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *UNES Journal of Swara Justisia*, Vol. 3, No. 1 (September 2020), hal. 765.

²⁷ Anggi Sihol Dameanti, Reza Mahendra, dan Yori Viski Oktivan. “Kedudukan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Ketatanegaraan Indonesia”, *Civil Officium: Journal of Empirical Studies on Social Science*, Vol. 4, No. 1 (2024), hal. 14.

Terdapat perdebatan panjang terkait sistem parlemen di Indonesia, khususnya mengenai apakah Indonesia menganut sistem bikameral atau trikameral. Perubahan dalam struktur Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang kini terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), tampak mengarah pada sistem bikameral. Namun, jika ditinjau dari susunannya yang menyatakan bahwa MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD, konsep bikameral tidak sepenuhnya terwujud. Hal ini disebabkan oleh pelemburan anggota DPR dan DPD ke dalam MPR, yang mengakibatkan tidak adanya perbedaan struktural antara kedua lembaga tersebut dalam konteks MPR.²⁸

Dalam sistem presidensial, peran DPR sebagai lembaga pengawas tetap memiliki pengaruh signifikan dalam memastikan keseimbangan kekuasaan. Dominasi DPR ini tidak lepas dari struktur partai politik yang menguasai proses rekrutmen dan agenda legislasi, sementara DPD yang independen dari partai mengalami kesulitan membangun koalisi strategis. Pengawasan yang dilakukan oleh DPR justru bertujuan untuk menjaga stabilitas pemerintahan tanpa harus mengganggu sistem presidensial yang telah diterapkan.²⁹ Ironisnya, penguatan fungsi pengawasan DPR justru berpotensi menciptakan hubungan yang tidak simetris dengan DPD yang tidak memiliki instrumen hukum untuk menolak atau merevisi kebijakan secara mandiri. Sementara itu, fungsi legislasi DPD seharusnya memberikan manfaat yang lebih besar bagi kepentingan daerah. Sayangnya, kewenangan legislasi DPD masih terbatas, berbeda dengan sistem perwakilan lain yang memiliki pengaruh lebih besar dalam pengambilan keputusan.³⁰

Agar lebih efektif di dalam menjalankan peran sebagai kamar kedua dalam sistem bikameral itu, optimalisasi kewenangan DPD sangat diperlukan.

²⁸ Rizki Agus Saputra, *Konsep Perwakilan Fungsional Utusan Golongan dalam Sistem Perwakilan di Indonesia*, Review UNES, Vol.7. No.1 (September 2024), p.501.

²⁹ Iyan Barlian dan Pipih Ludia Karsa, *Implementasi Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Upaya Memperkuat Sistem Presidensial di Indonesia*, Jurnal Res Justitia: Jurnal Ilmu Hukum, Vol.3, No.2 (Juli 2023), p.218.

³⁰ Zainal Amaluddin, *Sistem Bikameral di Indonesia sebagai Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Ditinjau dari Perspektif Masalah*, Jurnal Alwatzikhoebillah, Vol.7, No.1 (Januari 2021), p.37.

Ini memerlukan revisi terhadap Pasal 22D UUD 1945 untuk memperluas kewenangan DPD, misalnya dengan memberinya hak untuk mengesahkan atau menolak RUU terkait otonomi daerah. Namun demikian, DPD masih menghadapi berbagai kendala dalam menampung aspirasi daerah dan menjalankan fungsi legislasinya secara efektif.³¹ Kendala struktural ini diperparah oleh kurangnya mekanisme konsultasi formal antara DPD dengan pemerintah daerah, sehingga aspirasi yang dibawa seringkali tidak terukur dan tidak terintegrasi dengan agenda nasional. Oleh karena itu, penguatan fungsi legislasi dalam sistem perwakilan menjadi sangat penting untuk memastikan bahwa semua daerah memiliki kesempatan yang sama dalam perumusan kebijakan nasional. Meskipun DPD telah diberikan peran dalam proses legislasi, fungsinya masih lebih bersifat konsultatif dibandingkan dengan DPR yang memiliki kewenangan utama dalam pembuatan kebijakan.³² Fungsi konsultatif ini mengabadikan DPD sebagai "pemain cadangan" dalam proses legislasi, yang kontras dengan prinsip *checks and balances* dalam sistem bikameral ideal.

Untuk meningkatkan efektivitas sistem perwakilan, diperlukan reformasi politik hukum yang bertujuan menciptakan keseimbangan kewenangan antara DPR dan DPD. Reformasi ini harus menyasar akar masalah, yakni ketentuan konstitusi yang membatasi kewenangan DPD, serta budaya politik yang masih memarginalkan peran daerah dalam proses legislasi nasional. Salah satu kendala utama adalah bahwa DPD tidak memiliki kewenangan dalam pengambilan keputusan akhir dalam proses pembentukan undang-undang, sehingga perannya menjadi terbatas dalam praktik legislatif.³³ Ketiadaan hak veto atau hak amendemen membuat DPD sekadar "penonton" dalam tahap finalisasi undang-undang, meskipun mereka terlibat dalam pembahasan awal.

³¹ Stefania A. Felicia, Ridho B. Septariantio, Harven F. Taufik, Nurasyifah Khoirala, dan I G. N. Anantha W. Jayaningrat. "Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah sebagai Kamar Kedua dalam Sistem Bikameral di Indonesia", *Justitia Jurnal Hukum*, Vol. 4, No. 1 (April 2020), hal. 186.

³² Mastur. *Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Berbasis Sistem Bikameral di Indonesia*, Wahid Hasyim University Press, 2024, hal. 45.

³³ Fandy Gultom, Iswanti Rachmanisa, Vedita Akbar, Nada Prima Dirkareshza, Bayu Aji Adhyarsa, Handoyo Prasetyo, dan Atik Winanti. "Tinjauan Yuridis terhadap Fungsi dan Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Parlemen Bikameral (Dua Kamar) Negara Republik Indonesia", *Intelletika: Jurnal Ilmiah Mahasiswa*, Vol. 3, No. 1 (2025), hal. 127.

Oleh sebab itu, perlu adanya revisi terhadap regulasi yang mengatur sistem bikameral agar sistem perwakilan dapat berjalan lebih efektif. Pada akhirnya, sistem perwakilan di Indonesia harus dapat mencerminkan prinsip demokrasi yang lebih inklusif dan efektif dalam memperjuangkan aspirasi rakyat. Tanpa redistribusi kewenangan yang nyata, DPD akan tetap menjadi simbol tanpa substansi, dan sistem bikameral Indonesia hanya akan menjadi formalitas belaka. Perwakilan rakyat akan lebih bermakna apabila DPR dan DPD dapat secara bersama-sama memastikan bahwa kebijakan yang dihasilkan benar-benar mencerminkan kebutuhan masyarakat secara luas.³⁴

4. Studi Perbandingan Kewenangan Legislasi: DPD dan Senat Amerika

Amerika Serikat dapat dijadikan contoh model penguatan legislasi dalam sistem bikameral bagi negara yang hendak menerapkan sistem presidensial murni. Dalam fungsi legislasi, kewenangan yang dimiliki oleh Senat Amerika Serikat dapat dikatakan sangat besar dan setara dengan kewenangan legislasi *House of Representative*³⁵. Kewenangan Senat Amerika ini tidak terbatas seperti yang dimiliki oleh DPD di Indonesia.

Berbeda dengan Indonesia, pelaksanaan fungsi legislasi di Amerika Serikat dilaksanakan oleh Kongres terdiri dari *House of Representative* dan *Senate*. Salah satu kekuasaan terpenting *House of Representative* dan *Senate* adalah membuat dan mengesahkan undang-undang federal. Kedua kamar tersebut memiliki kekuatan yang sama atau saling mengimbangi, dan undang-undang harus diterima dan disetujui oleh kedua kamar, dengan ini Amerika Serikat menganut sistem bikameral yang kuat.³⁶

Presiden Amerika Serikat juga diberikan hak veto untuk menolak Rancangan Undang-Undang yang diajukan telah oleh *House of Representative* dan *Senate*, hak veto diajukan bersama-sama dengan alasan-alasan keberatan.

³⁴ Iyan Barlian dan Pipih Ludia Karsa, *Fungsi dan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat secara Konstitusionalitas dalam Penyelenggaraan Negara Pasca Reformasi*, Jurnal Res Justitia: Jurnal Ilmu Hukum, Vol.3, No.2 (Juli 2023), p.410.

³⁵ King Faisal, *Op.Cit.*, p.175.

³⁶ Fauzia Artifani dan Anajeng Esri Edhi Mahanani, *Studi Perbandingan Pelaksanaan Fungsi Legislasi oleh Dewan Perwakilan Daerah*, Yustisia Tirtayasa, Vol.2, No.3 (2022), p.161.

Namun apabila 2/3 dari kedua kamar *House of Representative* dan *Senate* menyetujui untuk menolak hak veto yang diajukan oleh Presiden, maka Rancangan Undang-Undang telah sah menjadi Undang-Undang, hal ini disebut dengan *override*. Sehingga dapat dikatakan hak veto Presiden di sini tidak memiliki kekuatan yang besar untuk membatalkan suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui *House of Representative* dan *Senate*, sebab kedua lembaga tersebut masih memiliki hak untuk membatalkan hak veto Presiden yang disebut *legislative veto*.

Checks and balances di Amerika Serikat adalah yang paling kokoh baik dari segi teoritik, maupun tataran konvensi ketatanegaraan. Menurutnya, jenis-jenis dan bentuk-bentuk kekuasaannya telah diseimbangkan antar cabang kekuasaan oleh aturan yang ada di Konstitusi Amerika Serikat. Jadi dalam pelaksanaan fungsi utama kekuasaan legislatif yakni fungsi legislasi di Amerika Serikat dijalankan oleh lembaga legislatif itu sendiri yang berbentuk Kongres yang terdiri dari *House of Representative* dan *Senate*, tanpa banyak diintervensi oleh lembaga dari cabang kekuasaan lain.

Dapat dilihat bahwa di Indonesia, kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam fungsi legislasi sangat terbatas, tidak seperti kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Berbeda halnya dengan kewenangan *House of Representative* dan *Senate* yang seimbang dan saling melengkapi dalam proses legislasi. Analisis perbandingan sistem bikameral global menunjukkan bahwa simetri atau asimetri antar-kamar legislatif kerap memengaruhi dinamika organisasi dan fungsi layanan administrasi parlemen. Namun, kompleksitas ini tidak serta-merta menciptakan pola yang seragam. Sebagaimana ditegaskan dalam studi terkini: '*In many cases, bicameral symmetries and asymmetries do influence the internal organization and functioning of administrative services, but no automatism can be drawn from these experiences*'.³⁷

³⁷ Elena Griglio dan Nicola Lupo, *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, Routledge, London, 2023, p.65.

Dominasi DPR dalam proses legislasi Indonesia tidak hanya mencerminkan ketimpangan politik, tetapi juga berimplikasi pada lemahnya responsivitas kebijakan terhadap kebutuhan daerah. Secara teoritis, konsentrasi kewenangan legislatif pada satu kamar dianggap mampu mempercepat respons negara terhadap dinamika masyarakat. Namun, studi komparatif justru menunjukkan paradoks: *'If policy is more responsive when legislative authority is concentrated, then responsiveness is weakest where the constitutional powers assigned to the second chamber are on par with the first, that is, where it is symmetric'*.³⁸ Ketimpangan ini semakin mengukuhkan bahwa Indonesia tidak menganut bikameral murni, tetapi unikameral dengan elemen bikameral semu.

Jika dibandingkan dengan Senat Amerika Serikat, kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Indonesia masih sangat terbatas. Senat Amerika Serikat memiliki kekuasaan yang seimbang dengan House of Representatives, terutama dalam hal legislasi, persetujuan terhadap pejabat tinggi negara, serta ratifikasi perjanjian internasional. Di sisi lain, DPD hanya berwenang mengusulkan dan memberikan pertimbangan atas RUU tertentu, tanpa hak untuk memberikan suara dalam pengambilan keputusan akhir. Ketimpangan ini menunjukkan bahwa meskipun Indonesia secara formal menganut sistem bikameral, namun secara substansial lebih menyerupai unikameralisme karena dominasi DPR dalam proses legislasi.

Dalam konteks teori representasi dan kedaulatan rakyat, Senat AS mencerminkan perwakilan negara bagian secara utuh, dengan kekuasaan yang mampu menjaga kepentingan daerah dari dominasi pusat. Sementara itu, DPD belum menjalankan peran tersebut secara efektif karena desain konstitusional yang membatasi fungsinya. Perbandingan ini menunjukkan bahwa sistem perwakilan daerah di Indonesia bersifat simbolik dan cenderung tidak memperkuat struktur federalisasi kewilayahan, sehingga menghambat semangat demokrasi representatif yang inklusif sebagaimana dijalankan di Amerika Serikat.

³⁸ Ezrow Lawrence, *Op.Cit.*, p.1093.

C. PENUTUP

Dinamika politik hukum keanggotaan MPR pasca-amandemen UUD 1945 menunjukkan bahwa Indonesia mengalami pergeseran dari konsep dwikameral semu menuju unikameralisme terselubung. Secara kelembagaan, MPR saat ini terdiri dari DPR dan DPD yang mencerminkan bentuk bikameral, namun secara fungsional, hanya DPR yang memegang kewenangan legislasi secara penuh. DPD sebagai kamar kedua tidak memiliki kedudukan yang setara dalam proses pembentukan undang-undang, pengawasan, maupun penganggaran. Hal ini menandakan bahwa sistem dua kamar yang diadopsi pasca-amandemen belum mencerminkan prinsip bikameralisme yang sejati, sebab tidak ada keseimbangan kekuasaan dan fungsi antara dua kamar tersebut. Konfigurasi ini memperlihatkan bahwa secara praktik, Indonesia lebih condong pada sistem unikameral, meskipun struktur konstitusionalnya tampak bikameral. Dalam pandangan penulis, dinamika ini mencerminkan bahwa desain konstitusional Indonesia pasca-amandemen belum sepenuhnya mewujudkan sistem perwakilan yang seimbang. Struktur MPR masih bersifat simbolik dalam hal keterwakilan daerah, dan belum menjamin pembagian kekuasaan legislatif yang adil antar kamar. Penulis memandang bahwa kondisi ini menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara desain kelembagaan dengan realitas praktik ketatanegaraan, sehingga Indonesia secara substantif menganut sistem unikameral dalam kerangka formal bikameral.

Sementara itu, konfigurasi keanggotaan MPR yang tidak seimbang antara DPR dan DPD secara langsung memengaruhi mekanisme *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Ketimpangan kewenangan antara kedua kamar menyebabkan fungsi pengawasan antarlembaga menjadi lemah, dan membuka peluang dominasi kekuasaan oleh satu institusi legislatif, yakni DPR. Dalam perbandingan dengan Senat Amerika Serikat yang memiliki kekuasaan legislatif sejajar dengan *House of Representatives*, terlihat bahwa sistem bikameral yang efektif membutuhkan distribusi kewenangan yang adil agar tercipta keseimbangan kekuasaan yang sehat. Maka, reformasi kelembagaan diperlukan untuk memperkuat peran DPD, sehingga mekanisme *checks and balances* dapat berjalan optimal dalam praktik ketatanegaraan Indonesia.

Penulis berpendapat bahwa tanpa penguatan peran DPD dalam sistem legislasi nasional, prinsip *checks and balances* hanya akan menjadi konsep normatif yang tidak terimplementasi secara efektif dalam struktur kekuasaan negara. Realitas ini menegaskan perlunya evaluasi mendalam terhadap distribusi kewenangan antarlembaga legislatif. Penulis meyakini bahwa penguatan kewenangan DPD merupakan langkah strategis untuk menjamin keseimbangan kekuasaan yang tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga nyata dalam praktik ketatanegaraan Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. 2014. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. (Jakarta: Sinar Grafika).
- Fatmawati. 2010. *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*. (Jakarta: UI-Press).
- Griglio, Elena, dan Nicola Lupo. 2023. *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*. (London: Routledge).
- Harahap, Krisna. 2004. *Konstitusi Republik Indonesia Sejak Proklamasi hingga Reformasi*. (Bandung: Gafitri Utami).
- Huda, Ni'matul. 2007. *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*. (Yogyakarta: UII Press).
- Mastur. 2024. *Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Berbasis Sistem Bikameral di Indonesia*. (Semarang: Wahid Hasyim University Press).
- Sulaiman, King Faisal. 2013. *Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*. (Yogyakarta: UII Press).
- Thaib, Dahlan, dkk. 2011. *Teori dan Hukum Konstitusi*. (Jakarta: Rajawali Pers).

Publikasi

- Amaluddin, Zainal. *Sistem Bikameral di Indonesia sebagai Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Ditinjau dari Perspektif Masalah*. Jurnal Alwatzikhoebillah. Vol.7. No.1 (Januari 2021).
- Artifani, Fauzia dan Anajeng Esri Edhi Mahanani. *Studi Perbandingan Pelaksanaan Fungsi Legislasi oleh Dewan Perwakilan Daerah Dikaitkan dengan Teori Pemisahan Kekuasaan antara Indonesia dan Amerika Serikat*. Yustisia Tirtayasa: Jurnal Tugas Akhir. Vol.2. No.3 (Desember 2022).
- Barlian, Iyan dan Pipih Ludia Karsa. *Fungsi dan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat secara Konstitusionalitas dalam Penyelenggaraan Negara Pasca Reformasi*. Jurnal Res Justitia: Jurnal Ilmu Hukum. Vol.3. No.2 (Juli 2023).
- Barlian, Iyan dan Pipih Ludia Karsa. *Implementasi Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Upaya Memperkuat Sistem Presidensial di Indonesia*. Jurnal Res Justitia: Jurnal Ilmu Hukum. Vol.3. No.2 (Juli 2023).
- Chidqi, Achmad Labib. *Perluasan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Ditinjau dari Bikameral yang Ideal*. Jurnal Ilmu Hukum: Alethea. Vol.4. No.1 (Februari 2020).
- Dameanti, Anggi Sihol, Reza Mahendra dan Yori Viski Oktivan. *Kedudukan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Ketatanegaraan Indonesia*. Civil Officium: Journal of Empirical Studies on Social Science. Vol.4. No.1 (2024).
- Ezrow, Lawrence, Michele Fenzl dan Timothy Hellwig. *Bicameralism and Policy Responsiveness to Public Opinion*. American Journal of Political Science. Vol.68. No.3 (Juli 2024).

- Felicia, Stefania A., Ridho B. Septariantanto, Harven F. Taufik, Nurasyifah Khoirala, dan I G. N. Anantha W. Jayaningrat. *Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah sebagai Kamar Kedua dalam Sistem Bikameral di Indonesia*. Justitia Jurnal Hukum. Vol.4. No.1 (April 2020).
- Gultom, Fandy, Iswanti Rachmanisa, Vedita Akbar, Nada Prima Dirkareshza, Bayu Aji Adhyarsa, Handoyo Prasetyo, dan Atik Winanti. *Tinjauan Yuridis terhadap Fungsi dan Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Parlemen Bikameral (Dua Kamar) Negara Republik Indonesia*. Intelletika: Jurnal Ilmiah Mahasiswa. Vol.3. No.1 (2025).
- Muksalmina, Tasyukur dan Nabhani Yustisi. *Dinamika Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah sebagai Lembaga Legislatif dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. UNES Journal of Swara Justisia. Vol.3. No.1 (September 2020).
- Purnamawati, Evi, Budi Aspani dan Dewi Mulyati. *Sistem Lembaga Perwakilan Bikameral Indonesia*. Sol Justicia. Vol.5. No.1 (Juni 2022).
- Saputra, Rizki Agus. *Konsep Perwakilan Fungsional Utusan Golongan dalam Sistem Perwakilan di Indonesia*. Review UNES, Vol.7. No.1 (September 2024).
- Setiawan, Mario, Hedwig Adianto Mau dan Rotua Valentina Sagala. *Rekonstruksi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Parlemen Bikameral di Indonesia*. Journal of Innovation Research and Knowledge. Vol.4. No.9 (Februari 2025).

Sumber Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.