



Editorial Office: Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 57126, Indonesia.
 Email : respublica@mail.uns.ac.id
 Website : <https://jurnal.uns.ac.id/respublica>

Bikameral Semu dalam UUD 1945: Implikasi terhadap Struktur Fungsi dan Kewenangan MPR Pasca Amandemen

Abdullah Ahmad Hasyim¹, Isharyanto²

- 1 Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret. E-mail: ahmadhasyim@student.uns.ac.id
 2 Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret. E-mail: isharyanto_fh@staff.uns.ac.id

Artikel	Abstrak
<p>Kata kunci:</p> <p>Sistem Bikameral Semu; Majelis Permusyawaratan Rakyat; Amandemen Konstitusi.</p> <p>Keyword:</p> <p>Pseudo-Bicameral System; People's Consultative Assembly; Constitutional Amendment.</p>	<p>The amendments to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia not only restructured the distribution of state power but also reconstructed the national representation system into a pseudo-bicameral model. This model convenes the House of Representatives (DPR) and the Regional Representative Council (DPD) within a single forum, namely the People's Consultative Assembly (MPR), characterized by an asymmetrical distribution of authority. Theoretically, this institutional design presents significant challenges within the framework of <i>representative constitutionalism</i> and <i>deliberative democracy</i>, particularly concerning the quality of territorial representation and the scope of constitutional deliberation. This study aims to analyze the construction of the DPR-DPD relationship within the pseudo-bicameral system and its implications for the deliberative function, the appointment to constitutional offices, and constitutional amendments. Employing a normative legal research methodology, this study utilizes statute, conceptual, and historical approaches. The findings reveal that the dominance of the DPR and the constrained authority of the DPD have resulted in the reduction of the MPR's deliberative function and the erosion of the equilibrium among representative elements. This asymmetric structure generates a tension between the principle of constitutional supremacy and the imperative for inclusive democratic legitimacy. Consequently, strengthening the role of the DPD through a limited constitutional amendment or the reconstruction of the MPR's internal mechanisms constitutes a normative prerequisite for establishing a more deliberative and constitutionally robust representation system.</p>

PENDAHULUAN

Desain ketatanegaraan Indonesia setelah amandemen UUD 1945 tidak menganut bikameral penuh. Kewenangan DPR dominan, sementara DPD memiliki kewenangan terbatas dalam legislasi dan pengawasan. Ketidakseimbangan ini membentuk pola bikameral semu. Struktur ini berdampak langsung pada komposisi MPR karena keanggotaan MPR berasal dari DPR dan DPD. Dengan demikian, perubahan struktur dua kamar tersebut mempengaruhi posisi, ruang gerak, dan konsekuensi kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan yang baru. Fungsi utama sistem

bikameral adalah untuk menciptakan mekanisme pengawasan internal dalam proses legislasi, memastikan bahwa setiap kebijakan yang dihasilkan telah melalui pertimbangan yang matang dari berbagai perspektif, serta merepresentasikan kepentingan yang berbeda dari biasanya yakni rakyat secara umum (*lower house*) dan entitas federal/daerah (*upper house*) (Bambang Ariyanto, 2020: 145).

Amandemen ketiga pada tahun 2001 melahirkan sebuah kamar baru dalam parlemen, yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Keberadaan DPD inilah yang kemudian memunculkan wacana bahwa Indonesia menganut sistem bikameral. DPR merepresentasikan rakyat berdasarkan keterwakilan politik (*political representation*), sementara DPD direncanakan untuk merepresentasikan kepentingan daerah (*territorial representation*) (Nadir, 2024: 3). Namun, desain kewenangan yang diberikan kepada DPD oleh konstitusi ternyata sangat terbatas, terutama dalam fungsi legislasi, sehingga menimbulkan pertanyaan tentang hakikat sistem perwakilan Indonesia. Limitasi kewenangan DPD ini dibuktikan dengan pencantuman frasa “dapat” dan “ikut”, apabila dikomparasikan dengan pengaturan terkait kewenangan DPR tentu dapat dilihat perbedaan batasan kewenangannya. Hal tersebut ditunjukkan dalam Pasal 22D ayat (1) hingga (3) UUD NRI 1945. Berbeda halnya dengan kewenangan DPR yang telah dituliskan dalam Pasal 19 ayat (1) dan (2).

Dari sinilah muncul pemikiran tentang sistem bikameral semu dan memiliki relevansi untuk menganalisis kondisi Indonesia. Hal ini nantinya akan berujung pada hubungan antara DPR dan DPD tidak mencerminkan *checks and balances* yang setara seperti dalam bikameral murni, melainkan lebih menyerupai hubungan yang bersifat hierarkis, dengan DPR sebagai pemegang kendali utama (Benekditus Hestu Cipto Handoyo, 2020: 438). Konfigurasi ini menyebabkan banyak ahli menyimpulkan bahwa Indonesia menganut sistem bikameral yang tidak sempurna atau bikameral semu (Rupertus Arvinci Ngabut & Ariawan Gunadi, 2024: 21).

Kondisi ini memiliki implikasi langsung terhadap eksistensi dan kewenangan MPR. Sebagai lembaga yang keanggotaannya merupakan gabungan dari anggota DPR dan anggota DPD, MPR justru berada dalam posisi yang ambigu. Di satu sisi, MPR diletakkan dalam “bayang-bayang” sistem bikameral karena komposisi anggotanya berasal dari dua kamar yang tidak setara. Di sisi lain, kewenangan MPR pasca amandemen telah menyusut drastis, terutama setelah kewenangan menetapkan GBHN dihapus dan pemilihan presiden beralih ke jalur langsung (Riziq Aji Haidar, 2023: 39). Kewenangan MPR yang tersisa bersifat seremonial dan tidak mencerminkan fungsi perwakilan yang berkelanjutan. Ambiguitas ini menciptakan apa yang disebut sebagai “unikameralisme dalam bayang-bayang sistem bikameral”, di mana MPR belum sepenuhnya sesuai dengan konsep bikameral maupun unikameral yang ideal (Rupertus Arvinci Ngabut & Ariawan Gunadi, 2024: 5). Dalam konfigurasi ini, MPR tidak memperoleh landasan kewenangan yang memadai untuk berfungsi sebagai lembaga penyeimbang dalam struktur dua kamar. Di sisi lain, MPR juga tidak lagi berperan sebagai lembaga perwakilan tunggal sebagaimana berlaku sebelum amandemen. Akibatnya, MPR berada dalam ruang kelembagaan yang tanggung. Ia bukan pengimbang dalam model bikameral, tetapi juga tidak menjadi pusat representasi sebagaimana sistem unikameral.

Kondisi inilah yang membuat MPR sulit menjalankan fungsi permusyawaratan secara efektif. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa perubahan desain lembaga perwakilan pasca amandemen

tidak hanya mengubah struktur DPR dan DPD, tetapi juga menggeser posisi MPR secara langsung. MPR tidak lagi memiliki dasar kewenangan yang kuat sebagai lembaga pemegang mandat permusyawaratan rakyat, namun tetap dibentuk melalui mekanisme pemilu yang mahal dan berimplikasi politik besar. Ketimpangan antara struktur dua kamar dan kewenangan MPR ini menimbulkan pertanyaan yang belum terjawab dalam kajian ketatanegaraan Indonesia. Maka berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, tulisan ini akan membahas dan menganalisis mengenai bagaimana konstruksi bikameral semu dan implikasinya terhadap fungsi dan kewenangan MPR saat ini dalam UUD 1945.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang menekankan pembacaan dan penilaian terhadap norma tertulis untuk membangun argumen dan menemukan preskripsi yang relevan bagi masalah yang diteliti (Peter Mahmud Marzuki, 2011: 35). Penelitian ini bersifat deskriptif yang berfokus memberi gambaran seteliti mungkin tentang gejala yang diteliti (Soerjono Soekanto, 2014: 10). Penelitian ini menggunakan pendekatan. Pertama, perundang-undangan yakni menelaah UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang mengatur kedudukan DPR, DPD, dan MPR. Kedua, pendekatan konseptual yang dipakai untuk memahami makna dan karakter bikameral semu dalam teori ketatanegaraan, sebagaimana dijelaskan oleh (Peter Mahmud Marzuki, 2011: 133). Sumber bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer sendiri terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, serta putusan pengadilan. Adapun bahan hukum sekunder meliputi publikasi tentang hukum yang bukan termasuk dalam dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum sendiri meliputi buku, artikel jurnal hukum, teks dan kamus hukum (Peter Mahmud Marzuki, 2011: 181). Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan studi dokumen atau bahan Pustaka yang ditempuh dengan membaca, menelaah, dan mengkritisi bahan hukum primer dan sekunder yang relevan (Soerjono Soekanto & Abdurrahman, 2003: 46). Teknik analisis penelitian ini menggunakan penalaran deduktif yang dimulai dari premis mayor berupa ketentuan umum dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan, kemudian dihubungkan dengan premis minor berupa fakta normatif mengenai hubungan DPR, DPD, dan MPR. Dari kedua premis tersebut ditarik kesimpulan yang relevan dengan isu bikameral semu.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

MODEL BIKAMERAL SEMU PEMERINTAHAN PERWAKILAN INDONESIA DALAM UUD 1945

Penguatan sistem bikameral di berbagai negara umumnya dipengaruhi oleh tuntutan desentralisasi, demokratisasi, serta kebutuhan menciptakan mekanisme penyeimbang terhadap dominasi mayoritas politik. Kehadiran kamar kedua dipandang sebagai instrumen untuk mengakomodasi representasi wilayah sekaligus menjaga keseimbangan kekuasaan dalam cabang

legislatif. Namun demikian, efektivitas bikameralisme sangat ditentukan oleh desain distribusi kewenangan antarkamar. Tanpa kesetaraan kewenangan, kamar kedua berpotensi hanya menjadi simbol representasi tanpa daya pengendali terhadap kekuasaan mayoritas (Dahlan Thalib, 2009: 157).

Ketentuan dalam Pasal 22 UUD 1945 memberikan legitimasi demokratis langsung kepada DPD, agar setara dengan DPR dalam hal sumber mandat. Namun, kesetaraan legitimasi ini tidak diikuti dengan kesetaraan kewenangan. Pasal 22D UUD 1945 memberikan kewenangan yang terbatas kepada DPD, yaitu:

1. Mengajukan rancangan undang-undang tertentu kepada DPR (ayat 1);
2. Ikut membahas rancangan undang-undang tertentu (ayat 2);
3. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama (ayat 2); dan
4. Melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu (ayat 3).

Dalam konteks Indonesia, pembentukan DPD pasca amandemen UUD 1945 dimaksudkan untuk memperkuat representasi daerah dalam pengambilan keputusan nasional. Secara legitimasi demokratis, kedudukan DPD setara dengan Dewan Perwakilan Rakyat karena keduanya dipilih melalui pemilihan umum. Namun, kesetaraan legitimasi tersebut tidak diikuti dengan kesetaraan kewenangan. DPR tetap menjadi pemegang utama kekuasaan legislasi, sedangkan DPD hanya memiliki kewenangan terbatas dalam pengajuan, pembahasan, pertimbangan, dan pengawasan terhadap undang-undang tertentu yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Ketimpangan ini menunjukkan bahwa struktur parlemen Indonesia tidak sepenuhnya mencerminkan sistem bikameral murni. Beberapa ahli bahkan menilai bahwa sistem perwakilan Indonesia tidak dapat dikategorikan sebagai bikameral maupun unikameral, melainkan memiliki model tersendiri yang ditandai oleh keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga gabungan anggota DPR dan DPD (Maria Farida Indrati, 2010: 1). Oleh karena itu, sistem ini sering disebut sebagai *pseudo-bicameralism* atau bikameralisme semu.

Disebutkan dalam literatur sebelumnya yang penulis jadikan sebagai acuan komparatif, mengenai sistem bikameral terdapat 3 (tiga) variasi, yaitu *strong bicameralism* (bikameral kuat), *medium-strength bicameralism* (bikameral sedang), dan *weak bicameralism* (bikameral lemah) (Maheswara et al., 2021: 10). Secara konseptual, bikameral semu ditandai oleh asimetri kewenangan yang mencolok antara dua kamar. Indonesia termasuk dalam kategori bikameral lemah, bahkan dinilai lebih lemah dibandingkan beberapa negara lain karena tidak terdapat mekanisme veto maupun kesetaraan dalam fungsi legislasi. Akibatnya, kamar kedua tidak berfungsi sebagai *second chamber of review* yang efektif, melainkan lebih sebagai lembaga konsultatif dengan legitimasi electoral. Dominasi DPR terlihat jelas dalam tiga fungsi utama legislatif, yaitu legislasi, pengawasan, dan anggaran. Dalam fungsi legislasi, DPR memegang kekuasaan penuh membentuk undang-undang, sementara DPD hanya dapat mengusulkan atau ikut membahas RUU tertentu tanpa memiliki kewenangan menentukan keputusan akhir. Frasa

konstitusional seperti “dapat” dan “ikut” menunjukkan bahwa keterlibatan DPD bersifat tidak mengikat dan bergantung pada DPR.

Kondisi serupa juga tampak dalam fungsi pengawasan dan anggaran. DPR memiliki hak konstitusional yang luas, termasuk hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat. Sebaliknya, DPD hanya dapat melakukan pengawasan terbatas dan menyampaikan hasilnya kepada DPR tanpa kewenangan menindaklanjuti secara mandiri. Dalam bidang anggaran, DPD hanya berperan memberikan pertimbangan terhadap RAPBN tanpa hak persetujuan. Asimetri tersebut menunjukkan bahwa hubungan DPR dan DPD bersifat hierarkis dan subordinatif, bukan horizontal sebagaimana prinsip bikameralisme sejati. Akibatnya, mekanisme *checks and balances* internal dalam cabang legislatif menjadi lemah, dan pengawasan terhadap kekuasaan lebih banyak bergantung pada lembaga yudisial.

Konstruksi bikameral semu Indonesia tidak terbentuk secara kebetulan, melainkan merupakan hasil interaksi faktor politik, historis, dan konstitusional (Efriza Syafuan Rozi, 2010: 385). Dari sisi politik, pembentukan DPD merupakan kompromi antara keinginan memperkuat representasi daerah dan kekhawatiran terhadap potensi kebuntuan legislasi jika kewenangan kedua kamar dibuat setara (Ibnu Kuncoro & Ninuk Wijiningsih, 2024: 361). Dari sisi historis, Indonesia memiliki tradisi panjang sistem unikameral yang menempatkan DPR sebagai lembaga legislatif dominan. Pembentukan DPD lebih dimaksudkan sebagai pelengkap representasi daerah daripada menyeimbangkan kekuasaan. Selain itu, dominasi partai politik dalam DPR turut memperkuat posisi lembaga tersebut dibandingkan DPD yang berbasis perseorangan. Faktor konstitusional juga berperan penting. Pembentuk UUD 1945 menghendaki proses legislasi yang efisien dan tidak berlarut-larut. Oleh karena itu, kewenangan DPD dibatasi untuk mencegah potensi deadlock antar kamar, terutama mengingat Indonesia merupakan negara kesatuan yang tidak memiliki kebutuhan representasi wilayah sekuat negara federal.

Sebagai koreksi parsial dalam desain konstitusi, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 79/PUU-XII/2014 yang pada akhirnya mengabulkan sebagian permohonan DPD dan memperluas keterlibatan DPD dalam proses legislasi. Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa keterlibatan DPD dalam pembahasan RUU tidak boleh hanya sebatas pada tahap awal, tetapi harus sampai pada tahap pembahasan tingkat II sebelum RUU disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Putusan ini mengakui bahwa pembatasan peran DPD yang terlalu ketat, bertentangan dengan prinsip demokrasi dan representasi daerah. Namun, sebagaimana dikemukakan dalam penelitian terdahulu oleh (Saragih et al., 2023: 10), Putusan MK tersebut tidak mengubah struktur dasar hubungan antara DPR dan DPD. DPD tetap tidak memiliki hak veto atau kewenangan untuk menolak RUU yang telah disetujui DPR dan Presiden. Dengan kata lain, putusan tersebut hanya memperluas ruang partisipasi DPD, namun tidak mengubah posisi fundamentalnya sebagai lembaga dengan kewenangan terbatas.

IMPLIKASI MODEL BIKAMERAL SEMU TERHADAP STRUKTUR FUNGSI DAN KEWENANGAN MPR PASCA AMANDEMEN

Konstruksi bikameral semu tidak hanya berdampak pada hubungan DPR dan DPD, tetapi juga mempengaruhi fungsi dan kewenangan MPR sebagai lembaga gabungan keduanya. Ketimpangan kewenangan antara DPR dan DPD menyebabkan dominasi DPR secara langsung tercermin dalam struktur dan dinamika pengambilan keputusan di MPR. Sebelum amandemen, MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara yang memegang kedaulatan rakyat sepenuhnya. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.*” Kewenangan ini menempatkan MPR pada posisi *supra legislative* dan menjadi pusat arsitektur ketatanegaraan. Presiden sebagai mandatoris MPR wajib menjalankan putusan-putusan MPR dan dapat dihentikan oleh MPR jika dinilai tidak menjalankan haluan negara. Dalam konstruksi ketatanegaraan sebelum amandemen, MPR memiliki kewenangan yang sangat luas, antara lain:

- 1) Menetapkan Undang-Undang Dasar;
- 2) Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN);
- 3) Memilih Presiden dan Wakil Presiden; serta
- 4) Meminta pertanggungjawaban Presiden.

Transformasi ini sejalan dengan prinsip konstitusionalisme modern sebagaimana dikemukakan dalam teori konstitusionalisme oleh Jimly Asshiddiqie. Konstitusionalisme mensyaratkan adanya pembatasan kekuasaan (*limited government*) dan sistem *checks and balances* antar lembaga negara. Penghapusan posisi MPR sebagai lembaga tertinggi merupakan upaya untuk mendekonsentrasi kekuasaan dan menciptakan keseimbangan antar lembaga negara (Adesandra & Andini Marshanda, 2022: 7). Namun, reduksi kewenangan MPR yang drastis menimbulkan pertanyaan mengenai relevansi dan efektivitas MPR dalam sistem ketatanegaraan yang baru. Sebagaimana dikemukakan oleh ahli hukum tata negara, Denny Indrayana, eksistensi MPR pasca reformasi lebih merupakan kompromi politik dan penghormatan terhadap sejarah ketimbang suatu kebutuhan yang bersifat fungsional dalam sistem perwakilan modern (Denny Indrayana, 2007: 63).

Fungsi permusyawaratan tidak lagi diposisikan sebagai mekanisme utama perumusan arah kebijakan negara, melainkan terbatas pada pelaksanaan kewenangan konstitusional tertentu, seperti perubahan dan penetapan UUD, pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, serta pengambilan keputusan dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden (Dody Nur Andriyan, 2018: 85). Reduksi fungsi permusyawaratan tersebut tidak hanya dipengaruhi oleh faktor kesengajaan perubahan desain kelembagaan MPR, tetapi saat ini juga dipengaruhi oleh sistem perwakilan bikameral. Secara struktural, MPR terdiri atas dua unsur perwakilan, yakni DPR sebagai representasi politik dan DPD sebagai representasi teritorial. Integrasi DPD dalam komposisi MPR memang memperkaya representasi daerah, tetapi hal ini mengurangi intensitas karena keputusan harus melalui rapat gabungan DPR dan DPD, sehingga MPR tidak lagi berfungsi sebagai lembaga supremasi yang mendistribusikan kekuasaan secara vertikal.

Di satu sisi, pembatasan kewenangan MPR mencerminkan penguatan prinsip konstitusionalisme dan penegakan supremasi konstitusi. Di sisi lain, desain bikameral yang tidak

seimbang menyebabkan fungsi permusyawaratan MPR kehilangan dimensi deliberatifnya sebagaimana dikehendaki oleh teori demokrasi deliberatif. MPR tidak lagi berfungsi sebagai arena musyawarah rakyat yang substantif, melainkan lebih sebagai forum konstitusional yang bersifat insidental dan terbatas pada agenda-agenda tertentu. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa problem utama fungsi permusyawaratan MPR pasca amandemen bukan semata-mata terletak pada penghapusan kewenangan tertentu, melainkan pada konstruksi kelembagaan yang tidak sepenuhnya mendukung terwujudnya permusyawaratan yang deliberatif dalam kerangka negara hukum demokratis (Muammar Arafat Yusmad, 2020: 63). Perlunya diskursus penguatan fungsi permusyawaratan MPR ke depan perlu diarahkan pada upaya menyeimbangkan supremasi konstitusi dengan kebutuhan akan forum deliberasi nasional yang efektif, tanpa harus kembali pada konsep supremasi MPR sebagaimana dianut sebelum amandemen.

Dalam fungsi pengisian jabatan, pengaruh model bikameral semu terlihat pada pengurangan ruang lingkup MPR dari pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden sebagai mandatoris menjadi peran seremonial semata, ruang lingkup MPR tetap ada tetapi mengalami perubahan mekanisme dan intensitas kontrol. MPR masih berwenang melantik Presiden dan Wakil Presiden serta memiliki kewenangan memberhentikan mereka. Sebelum amandemen, MPR memiliki intensitas tinggi dalam mengisi jabatan eksekutif, termasuk pemberhentian sepihak. Kini, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat berdasarkan Pasal 6A UUD NRI 1945, dengan MPR hanya bertindak sebagai “saksi” dalam pelantikan melalui sidang paripurna setiap lima tahun. Pada saat pemberhentian, MPR bergantung pada usulan DPR dan bukti pelanggaran dari MK (yang telah dikonfirmasi) sebagaimana dalam Pasal 7A dan 7B UUD NRI 1945, dan baru keputusannya dibawa ke sidang MPR untuk diputuskan, sehingga intensitasnya menurun karena prosesnya melibatkan *checks and balances* multi lembaga. Berbeda halnya apabila pemakzulan (*impeachment*) masih berada dalam kendali mandiri MPR, tentu terdapat potensi intensitas yang lebih karena tidak perlu melibatkan lembaga lain untuk campur tangan di dalam prosesi tersebut.

Problematika muncul ketika menelaah mekanisme pengambilan keputusan dalam fungsi pengisian jabatan ini. Dengan komposisi yang didominasi DPR, keputusan MPR dalam memilih pengganti Presiden atau Wakil Presiden berpotensi lebih mencerminkan kepentingan politik partisan ketimbang representasi teritorial. Hal ini menjadi anomali dalam sistem bikameral yang idealnya memberikan keseimbangan antara representasi rakyat secara proporsional dan representasi daerah secara teritorial. Kenyataan ini menegaskan bahwa ketimpangan ini merupakan kelemahan mendasar dari model bikameral Indonesia yang tidak memberikan posisi setara kepada DPD dalam struktur kekuasaan legislatif maupun dalam komposisi MPR (Ni'matul Huda, 2010: 79). Namun demikian, pengaruh bikameral semu terhadap MPR menunjukkan bahwa pembatasan kewenangan tersebut tidak diiringi dengan penguatan mekanisme representasi yang seimbang. Kewenangan MPR memang dipersempit, tetapi struktur internalnya tetap mencerminkan ketimpangan representasi. Hal ini menimbulkan permasalahan normatif, karena

kedaulatan rakyat yang seharusnya terdistribusi melalui dua kanal perwakilan justru terkonsentrasi pada satu unsur dominan legislator (Denny Indrayana, 2007: 33).

Sistem bikameral semu menjadikan fungsi perubahan UUD oleh MPR secara formal bersifat inklusif, tetapi asimetris dalam aspek substansinya. MPR tetap tampil sebagai lembaga konstitusional yang berwenang penuh, namun persoalan utama terletak pada absennya mekanisme deliberatif khusus dalam perubahan UUD. Keterlibatan DPD terbatas karena desain konstitusional memang tidak memprioritaskan representasi teritorial dalam perubahan konstitusi. Masalahnya bukan sekadar dominasi DPR, tetapi memang ketiadaan prosedur yang memaksa integrasi perspektif daerah secara sistematis. Lebih jauh, kondisi ini juga mempengaruhi kualitas deliberasi konstitusional dalam perubahan UUD. Perubahan konstitusi lebih banyak dipengaruhi oleh konfigurasi politik di DPR dan kepentingan partai politik, sementara aspirasi daerah yang seharusnya disalurkan melalui DPD sering kali bersifat konsultatif dan tidak mengikat. MPR sebagai forum permusyawaratan tertinggi dalam perubahan UUD kehilangan sebagian karakter kolektif representatifnya, dan bertransformasi menjadi arena agregasi kepentingan politik nasional yang terpusat (Valina Singka Subekti, 2015: 37).

Dari perspektif teori demokrasi perwakilan, pembentukan dua kamar seharusnya menciptakan representasi yang lebih inklusif antara kepentingan politik nasional dan kepentingan daerah (Imam Sukadi, 2021: 28). Namun, dalam praktiknya, aspirasi daerah yang disalurkan melalui DPD tidak memiliki kekuatan yang setara dengan aspirasi yang disalurkan melalui DPR. Hal ini menunjukkan bahwa prinsip kedaulatan rakyat belum sepenuhnya terwujud secara seimbang dalam sistem perwakilan Indonesia. Dalam kerangka teori kelembagaan negara dan pembagian kekuasaan, kondisi ini juga menunjukkan lemahnya mekanisme *checks and balances* internal dalam cabang legislatif. Dominasi DPR dan terbatasnya kewenangan DPD mengakibatkan distribusi kekuasaan dalam lembaga perwakilan tidak berjalan secara proporsional (Maheswara et al., 2021: 8).

KESIMPULAN

Eksistensi dua kamar dimaksudkan untuk menciptakan representasi yang lebih komprehensif, di mana kepentingan nasional dan kepentingan daerah dapat terakomodasi secara seimbang layaknya bikameral murni. Sedangkan model sistem perwakilan Indonesia dalam UUD NRI 1945 dikonstruksikan dalam bentuk bikameral semu dan memang tidak pernah merumuskan kesetaraan DPR dan DPD sebagai tujuan normatif. Dominasi DPR adalah pilihan desain sadar yang menjadi ciri khas pemerintahan perwakilan asimetris yang merupakan hasil kompromi konstitusional. Konstruksi bikameral semu menyertai amandemen UUD 1945 yang bertujuan untuk mengubah supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi ditandai dengan adanya reduksi signifikan kewenangan MPR dan dominasi DPR dibanding DPD. Persoalan pokok implikasi model bikameral semu terhadap fungsi dan kewenangan MPR pasca amandemen terletak pada konstruksi kelembagaan yang tidak sepenuhnya mendukung terwujudnya demokrasi deliberatif dalam kerangka negara demokrasi. Orientasi penguatan fungsi dan kewenangan MPR berupaya menyeimbangkan supremasi konstitusi dengan kebutuhan akan forum deliberasi

nasional yang efektif, tanpa harus kembali pada konsep supremasi MPR sebagaimana dianut sebelum amandemen.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal:

- Adesandra, & Marshanda, A. (2022). REFLEKSI KONSTITUSI TERHADAP PERANAN LEMBAGA PERWAKILAN DALAM BINGKAI NEGARA DEMOKRASI INDONESIA (PERSPEKTIF ILMU NEGARA). *JURNAL SULTAN: Riset Hukum Tata Negara*, 1(1), 10. https://ejurnal.iainpare.ac.id/index.php/sultan_htn/article/view/3186
- Andriyan, D. N. (2021). Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Perspektif Teori Bicameralisme. *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi*, 1(1), 79–94. <https://doi.org/10.24090/volksgeist.v1i1.1742>
- Ariyanto, B. (2020). Reformasi Struktur Parlemen, Langkah Penguatan DPD. *Jurnal Perspektif Hukum*, 20(1), 129–154. <https://doi.org/doi.org/10.30649/phj.v20i1.246>
- Haidar, R. A. (2023). OLIGARKI DITENGAH SISTEM PEMBAGIAN KEKUASAAN NEGARA. *Jurnal Hukum Media Justitia Nusantara*. <https://ojs.uninus.ac.id/index.php/MJN/article/view/2628>
- Kuncoro, I., & Wijiningsih, N. (2024). PERBANDINGAN SISTEM PARLEMEN BIKAMERAL DI INDONESIA DAN FILIPINA. *JURNAL REFORMASI HUKUM TRISAKTI*, 6, 351–363. <https://doi.org/doi.org/10.25105/refor.v6i1.19180>
- Maheswara, A. W., Permana, I., & Andira, K. (2021). Penerapan Sistem Strong Bicameralism di Indonesia Sebagai Upaya Optimalisasi Kewenangan MPR. *Padjajaran Law Review*, 5(1), 1–18. <https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/plr/article/view/471>
- Nadir, N. (2024). Penguatan Hak Dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Berbasis Konstitusi. *Innovative: Journal Of Social Science Research*. <http://j-innovative.org/index.php/Innovative/article/view/8841>
- Ngabut, R. A., & Gunadi, A. (2024). Dinamika Politik Hukum Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat: Unikameralisme dalam Bayang-Bayang Sistem Bikameral. *Jurnal Hukum Lex Generalis*. <https://ojs.rewangrencang.com/index.php/JHLG/article/view/871>
- Sukadi, I. (2021). Sistem Pemerintahan Indonesia dan Implikasinya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune*, 4(1), 119-128. <http://repository.uin-malang.ac.id/7906/>

Buku:

- Handoyo, B. H. C. (2020). *PRINSIP-PRINSIP HUKUM TATA NEGARA INDONESIA*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.
- Huda, N. (2010). *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Indrayana, D. (2007). *AMANDEMEN UUD 1945 ANTARA MITOS DAN PEMBONGKARAN*. Bandung: Mizan Pustaka.

- Marzuki, P. M. (2011). *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana.
- Rozi, E. S. (2010). *Parlemen Indonesia: Geliat Volksraad Hingga DPD: Menembus Lorong Waktu Doeloe, Kini, dan Nanti*. Bandung: Alfabeta.
- Saragih, G. M., Indra, M., & Artina, D. (2023). *PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI: Dalam Praktik Pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Soekanto, S. (2014). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press.
- Soekanto, S., & Abdurrahman. (2003). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Subekti, V. S. (2015). *Dinamika Konsolidasi Demokrasi: Dari Ide Pembaruan Sistem Politik hingga ke Praktik Pemerintah Demokrasi*. Jakarta: Pustaka Obor Indonesia.
- Thalib, D. (2009). *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*. Yogyakarta: Total Media.
- Yusmad, M. A. (2020). *FORMAT MASA DEPAN (Catatan Hukum dan Demokrasi Indonesia)*. Yogyakarta: Deepublish Publisher.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014.