

## BIKAMERALISME SETENGAH HATI

Iqbal Aidar Idrus

Program Studi Ilmu Pemerintahan - Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

Email : [Idrusiqbal@yahoo.com](mailto:Idrusiqbal@yahoo.com)

### ABSTRACT

*On a bicameral system the DPR and DPD positions should be balanced so that checks and balances to be built can be effective. But unfortunately, the presence of DPD in Indonesian state administration is still considered halfhearted. This is evident from some of his very limited authorities and has absolutely no authority to disconnect except for suggestions, judgments and suggestions. In fact, the legitimacy of DPD is not inferior to DPR members even the requirement to become DPD member candidates should collect 1000 to 5000 signatures and they directly face the people, in contrast to the DPR elected through political parties. This paper looks at how the MPR's relationship with the DPR and DPD is not in the institutional function but is seen from the composition of MPR members consisting of members of DPR and DPD, while the relationship between DPR and DPD is viewed from the institutional function, namely DPD is an institution of consideration or support for the House of Representatives Legislation, consideration, and supervision. The actual parliamentary institution is in the House because it has the functions of legislation, budgetary function and oversight function, and even has a function to give consideration / approval. In carrying out its function, the DPR is given the right of interpellation, right of inquiry and right of opinion. The position of the House becomes very strong because it cannot be frozen or dissolved by the President, thus DPD has a role that is not maximal in performing the functions of check and balances perfectly, Because they do not have veto rights over the bill and are only entitled to propose certain laws only, and the function of consideration and supervision is very dependent and rely on other parties, especially the House and the President.*

**Keywords:** *Bicameral, DPR, DPD, MPR and Institutional*

## ABSTRAK

Pada sistem bikameral seharusnya kedudukan DPR dan DPD seimbang agar checks and balances yang ingin dibangun bisa berjalan dengan efektif. Namun sayangnya, kehadiran DPD dalam ketatanegaraan Indonesia masih dianggap setengah hati. Hal ini tampak dari beberapa kewenangannya yang sangat terbatas dan sama sekali tidak mempunyai kewenangan untuk memutus kecuali memberikan usulan, pertimbangan dan saran belaka. Padahal secara legitimasi DPD tidak kalah dibandingkan anggota DPR bahkan persyaratan untuk menjadi calon anggota DPD saja harus mengumpulkan 1000 sampai 5000 tandatangan dan mereka langsung berhadapan dengan rakyat, berbeda dengan DPR yang dipilih melalui partai politik. Tulisan ini melihat bagaimana keterkaitan MPR dengan DPR dan DPD tidak dalam fungsi kelembagaan namun dilihat dari susunan keanggotaan MPR yang terdiri atas anggota DPR dan DPD, sedangkan keterkaitan DPR dengan DPD adalah dilihat dari fungsi kelembagaan, yaitu DPD merupakan lembaga pertimbangan atau penunjang bagi DPR baik dibidang legislasi, pertimbangan, maupun pengawasan. Lembaga parlemen yang sesungguhnya ada pada DPR karena ia mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan, bahkan memiliki fungsi untuk memberikan pertimbangan/persetujuan. Dalam melaksanakan fungsinya itu, DPR diberi hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Kedudukan DPR menjadi sangat kuat karena ia tidak dapat dibekukan atau dibubarkan oleh Presiden, dengan demikian DPD mempunyai peran yang tidak maksimal dalam menjalankan fungsi check and balances dengan sempurna, karena tidak memiliki hak veto terhadap RUU dan hanya berhak mengusulkan RUU tertentu saja, serta fungsi pertimbangan dan pengawasannya sangat tergantung dan mengandalkan pihak-pihak lain, terutama DPR dan Presiden.

**Kata-kata Kunci :** Bikameral, DPR, DPD, MPR dan Kelembagaan

## PENDAHULUAN

Setiap Negara berhak menentukan sendiri mengenai sistem lembaga perwakilan rakyat yang ingin dibentuknya. Negara federal umumnya memiliki sistem perwakilan bikameral, sedangkan pada negara kesatuan berimbang antara yang memilih sistem perwakilan unikameral dan bikameral. Negara yang memiliki jumlah penduduk yang besar dan atau memiliki wilayah yang luas biasanya memilih bikameral. Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 telah menyebabkan terjadinya perubahan mendasar dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia. Salah satu perubahan terpenting adalah perubahan pada sistem lembaga perwakilan rakyat. Secara legal formal terdapat tiga lembaga perwakilan rakyat menurut UUD 1945, yaitu MPR, DPR dan DPD. MPR

merupakan lembaga perwakilan tersendiri karena memiliki fungsi dan kewenangan berbeda dengan DPR dan atau DPD, walaupun keanggotaannya terdiri atas anggota DPR dan DPD sehingga ia tidak terpisah dari institusi DPR dan DPD (lihat Pasal 2 ayat (1) UUD 1945). Jimly Asshiddiqie, mengatakan bahwa sidang MPR untuk mengambil keputusan mengenai kewenangannya sama sekali bukanlah sidang gabungan antara DPR dan DPD, melainkan sidang MPR sebagai lembaga sendiri. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa keberadaan lembaga MPR merupakan insititusi ketiga dalam struktur parlemen Indonesia<sup>1</sup>

Dengan berkembangnya gagasan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, maka lembaga legislatif menjadi lembaga yang berhak menyelenggarakan kedaulatan itu dengan jalan menentukan kebijakan umum dan menuangkannya dalam Undang - undang. Lembaga legislatif mewakili mayoritas dari rakyat dan pemerintah bertanggung jawab kepadanya. Dalam rangka mereformasi struktur lembaga legislatif di Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem pemeriksaan ganda yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. dan susunan MPR yang demikian, memunculkan wacana baru mengenai format parlemen Indonesia apakah menganut unikameral atau bikameral atau bahkan trikameral. Dari prespektif kelembagaan, sturuktur parlemen Indonesia ada yang berpendapat cenderung dikategorikan sebagai bikameral, tetapi apabila dilihat secara fungsional dalam pembuatan perundang-undangan, sistem keparlemenan Indonesia cenderung dikategorikan sebagai unikameral, karena fungsi itu hanya dimiliki oleh DPR dengan mendasarkan pada ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Menganalisis fenomena tersebut kemudian dikaitkan dengan tugas dan fungsinya, maka struktur parlemen Indonesia tidak bisa dinamakan trikameral mengingat MPR bukanlah badan yang berdiri sendiri karena keanggotaan MPR

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sekjen Kepaniteraan Mahkamah Konsitusi RI.

itu juga adalah anggota DPR dan anggota DPD. Dengan demikian sistem perwakilan Indonesia dilihat dari satu sisi dapat dikatakan tiga kamar sederhana (*soft trikameralisme*) atau dapat disebut menganut sistem bikameral berciri *soft trikameral*, dengan syarat ada penguatan kewenangan kepada DPD yang seimbang dengan kewenangan DPR, agar terwujud prinsip *check and balances*. Permasalahan inilah yang penulis hendak teliti dengan tujuan untuk menelaah dan mengkaji serta menjelaskan format parlemen Indonesia pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 serta mendeskripsikan pola hubungan MPR dengan DPR serta DPD pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945.

Pada sistem bikameral seharusnya kedudukan DPR dan DPD seimbang agar *checks and balances* yang ingin dibangun bisa berjalan dengan efektif. Namun sayangnya, kehadiran DPD dalam ketatanegaraan Indonesia masih dianggap setengah hati. Hal ini tampak dari beberapa kewenangannya yang sangat terbatas dan sama sekali tidak mempunyai kewenangan untuk memutus kecuali memberikan usulan, pertimbangan dan saran belaka. Padahal secara legitimasi DPD tidak kalah dibandingkan anggota DPR bahkan persyaratan untuk menjadi calon anggota DPD saja harus mengumpulkan 1000 sampai 5000 tandatangan dan mereka langsung berhadapan dengan rakyat, berbeda dengan DPR yang dipilih melalui partai politik. Kehadiran DPD sebagai wakil kewilayahan non-partai sejatinya diharapkan mampu memberikan harapan baru ditengah krisis legitimasi masyarakat atas kinerja DPR yang selama ini kurang begitu membanggakan sebagai wakil rakyat dan hanya menjadi kepanjangan tangan kepentingan parpolnya dari pada berpihak pada kepentingan konstituennya. Selain keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh DPD sebagai kamar kedua di parlemen, dari segi jumlahpun yang tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR, sepertinya DPD tidak akan bisa berbuat banyak dalam pengambilan keputusan. Meski tingkat legitimasi kedua dewan sama karena berasal dari proses elektoral (Pasal 22C dan Pasal 22E perubahan ketiga UUD 1945) kesenjangan kuantitatif dipastikan akan berdampak pada minimnya tingkat pengaruh DPD terhadap

proses agregasi pembuatan keputusan, *Perfect bicameralism* yaitu apabila kekuatan di antara kedua kamarnya betul-betul seimbang.<sup>2</sup>

### SISTEM BIKAMERAL DI INDONESIA

Sistem lembaga perwakilan rakyat di Indonesia berdasarkan UUD 1945 memiliki keterkaitan satu sama lain. Keterkaitan MPR dengan DPR dan DPD tidak dalam fungsi kelembagaan namun dilihat dari susunan keanggotaan MPR yang terdiri atas anggota DPR dan DPD, sedangkan keterkaitan DPR dengan DPD adalah dilihat dari fungsi kelembagaan, yaitu DPD merupakan lembaga pertimbangan atau penunjang bagi DPR baik dibidang legislasi, pertimbangan, maupun pengawasan. Lembaga parlemen yang sesungguhnya ada pada DPR karena ia mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan, bahkan memiliki fungsi untuk memberikan pertimbangan/persetujuan. Dalam melaksanakan fungsinya itu, DPR diberi hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Kedudukan DPR menjadi sangat kuat karena ia tidak dapat dibekukan dan/atau dibubarkan oleh Presiden (lihat ketentuan Pasal 7C). Keberadaan Lembaga Perwakilan tidak terlepas dari efektifitasnya dalam menjalankan peran dan fungsi perwakilan terutama legislasi, anggaran, dan pengawasan dalam kehidupan bernegara. Adanya lembaga MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat tidak terlepas dari latar belakang keberadaannya dalam UUD 1945, yaitu untuk memecahkan persoalan kepada siapa presiden bertanggungjawab mengenai pelaksanaan tugas dan wewenangnya<sup>3</sup>. Lahirnya konsep trias politica pertama kali dicetuskan oleh John Locke (1632-1704) dan Montesquieu (1689-1755).

Secara umum ajaran tentang trias politica ini mengajarkan tentang arti penting pembagian atau pemisahan kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan agar kekuasaan absolut yang hanya terpusat pada seseorang bisa dihindari. Hal ini penting karena dalam perjalanan sejarah kekuasaan yang hanya

---

<sup>2</sup> Denny Indrayana, 2008, *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Buku Kompas, Jakarta, hal. 300.

<sup>3</sup> Harun Alrasid, 2000, MPR (Pelaku Kedaulatan Rakyat); Dalam 70 Tahun Ismail Suny Begelut dengan Ilmu Berkiprah Dalam Politik, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. Menyatakan bahwa pada saat penyusunan UUD terjadi perdebatan siapa yang akan menggantikan Raja Belanda yang berkedudukan sebagai Opperbestuur. Kepada siapa Gubernur Jenderal (yang disamakan dengan Presiden) harus memberikan pertanggungjawaban mengenai tugas dan wewenangnya

terpusat pada satu pribadi selalu menimbulkan tirani. Untuk kepentingan inilah kedua tokoh di atas kemudian membagi kekuasaan negara secara garis besar menjadi tiga bagian. John Locke seperti dikemukakan dalam bukunya yang berjudul “Two treatises on civil government” membagi kekuasaan menjadi tiga kekuasaan yaitu : Pertama, kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan. Kedua, kekuasaan eksekutif yaitu kekuasaan untuk melaksanakan Undang-Undang dan mengadili jika terjadi pelanggaran atas Undang-Undang tersebut. Ketiga, federatif yaitu kekuasaan untuk melindungi keamanan negara dalam hubungannya dengan negara lain atau dengan kata lain kekuasaan untuk melakukan hubungan luar negeri. Pandangan Montesquieu tentang pemisahan kekuasaan sebenarnya tidak terlalu jauh beda dengan apa yang telah dikemukakan oleh John Locke bahkan dapat dikatakan pembagian kekuasaan oleh Montesquieu merupakan penyempurnaan atas kelemahan atau kekuarangan dari konsep trias politica John Locke. Salah satu sorotan Montesquieu atas teori John Locke tersebut adalah tiadanya lembaga kekuasaan yang mandiri untuk menghukum bagi mereka yang melanggar Undang-Undang karena fungsi kontrol tersebut dilakukan oleh lembaga yang sebenarnya pelaksana dari Undang-Undang yang dibuat oleh lembaga legislatif yaitu eksekutif. Jadi berbeda dengan John Locke yang memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif, Montesquieu memandang kekuasaan pengadilan (yudikatif) itu sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri. Hal ini disebabkan oleh karena dalam pekerjaannya sehari-hari sebagai hakim, Montesquieu mengetahui bahwa kekuasaan eksekutif itu berlainan dengan kekuasaan pengadilan. Sebaliknya kekuasaan hubungan luar negeri yang disebut John Locke sebagai kekuasaan federatif, dimasukkan ke dalam kekuasaan eksekutif<sup>4</sup>. Sehingga pembagian kekuasaan menurut Montesquieu seperti yang diuraikan dalam bukunya “L’Esprit des lois (the spirit of law)” adalah kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Adanya sistim perwakilan bikameral atau lebih di dasarkan alasan sistim unikameral yang selama ini dipakai dipandang tidak memadai bagi kepentingan perwakilan politik rakyat. Sistim unikameral yang pada umumnya merupakan

---

<sup>4</sup> Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Ctk. Keduapuluh dua, PT. Gramedia PustakanUtama, Jakarta, 2001, hlm. 152.

prinsip perwakilan atas dasar garis pemisah ideologi politik partai dipandang tidak mencukupi bagi semua jenis kepentingan politik, terutama kepentingan politik yang berbasiskan wilayah atau basis pemisah lain selain ideologi partai. Alasan kedua; semakin mudarnya keterikatan masyarakat terhadap partai politik. Kekecewaan masyarakat terhadap partai politik yang ditunjukkan dengan semakin tidak kuatnya identifikasi politik warga masyarakat terhadap partai politik menyebabkan diperlukannya lembaga yang dapat menjamin diwakilinya kepentingan politik dari warga yang memang tidak memiliki keterikatan ideologi politik dengan partai manapun. Pada negara-negara maju yang sistem kepartaiannya sudah jauh lebih modern dibanding dengan negara-negara berkembang, saat ini partai-partai politik mereka justru mengalami erosi kepercayaan yang cukup parah dari masyarakat. “*Voting volatility*” (pola perilaku pemilihan yang mudah berubah dari satu ideologi ke ideologi lain) yang semakin besar menunjukkan bahwa partai tidak lagi memiliki kedudukan kuat di mata pemilih. Ketika partai mengalami erosi kepercayaan masyarakat, maka dibutuhkan lembaga lain yang dapat menjamin diwakilinya kepentingan kelompok masyarakat yang tidak terikat secara ideologis oleh salah satu partai. Kedudukan dari majelis kedua akan sangat tergantung pada cara pemilihannya. Apabila anggotanya dipilih secara tidak langsung atau diangkat/ditunjuk, mereka hanya memiliki legitimasi terbatas/formal semata.

Dalam setiap negara, perwakilan parlemen atau dengan kata lain perwakilan rakyat secara tidak langsung, dikenal tiga prinsip perwakilan yakni representasi politik (*political representation*), representasi teritorial (*teritorial representation*) dan representasi fungsional (*functional representation*). Representasi politik merupakan perwakilan kamar pertama dalam parlemen dipilih melalui perwakilan partai politik. Sementara perwakilan teritorial dipilih berdasarkan perwakilan teritorial. Di negara seperti Amerika Serikat, perwakilan teritorial terwakilkan melalui pemilihan senat, kedudukan senat sebagai kamar kedua memiliki kedudukan yang lebih tinggi (*upper chamber/second chamber*) dalam pengambilan kebijakan dan penciptaan regulasi di parlemen.

Perwakilan fungsional diartikan sebagai pengangkatan wakil rakyat karena keahlian (*expert*) atau fungsionalisasi yang dimiliki oleh wakil tersebut.

Perwakilan fungsional sebagai salah satu bentuk perwakilannya dapat diamati pada *the house of lord* yang diangkat dari perwakilan tuan tanah dan kelas bangsawan. Berdasarkan tiga prinsip perwakilan yang banyak diterapkan oleh beberapa negara di dunia, pada akhirnya membawa pilihan bagi negara itu menerapkan hanya satu perwakilannya di parlemen yang disebut dengan unikameral (monokameral). Beda halnya, negara yang memiliki perwakilan dua kamar (perwakilan) seperti Amerika Serikat yang memiliki *the house of representatives* dan *the senate*, yang mencerminkan prinsip perwakilan politik dan prinsip perwakilan teritorial, maka parlemen demikian disebut sebagai parlemen (dua kamar). Klasifikasi pemisahan kekuasaan dalam arti materil dan formil, bagi Jennings akhirnya mengubah konsep pemisahan kekuasaan untuk diterapkan dalam pelaksanaan kekuasaan negara secara aktif. Hamzah Halim mengemukakan bahwa ditinjau dari segi pembagian kekuasaan secara horizontal didasarkan pada sifat tugas yang berbeda-beda jenisnya yang menimbulkan berbagai macam lembaga di dalam suatu negara. Sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal melahirkan dua garis hubungan antara pusat dan daerah dalam sistem desentralisasi dan dekonsentrasi (Halim, 2009).

### **KEKUASAAN DPD DALAM SISTEM BIKAMERAL DI INDONESIA**

DPD dibentuk untuk lebih mengembangkan demokratisasi di Indonesia. DPD dibentuk untuk menampung aspirasi daerah agar mempunyai wadah dalam menyuarakan kepentingannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Secara formal konstitusional, DPD mulai terbentuk sejak disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945 dalam Rapat Paripurna MPR Ke-7 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 tanggal 9 November 2001. Namun secara faktual, kelahiran DPD baru terjadi pada tanggal 1 Oktober 2004, yang ditandai oleh pelantikan dan pengambilan sumpah/janji para anggota DPD sebagai hasil Pemilu 5 April 2004<sup>5</sup>. Kamar kedua di Indonesia dinamakan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Anggota DPD dipilih setiap provinsi melalui pemilihan umum (Pasal 22C Ayat (1) UUD 1945), setiap lima tahun sekali (Pasal 22E, Ayat (1) UUD 1945). Jumlah anggota DPD dari setiap propinsi sama dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari

<sup>5</sup> Robert Endi Jaweng, 2005, *Mengenal DPD-RI Sebuah Gambaran Awal*, Institute For Local Development (ILD), Jakarta, hal. 155.



sepertiga jumlah anggota DPR (Pasal 22C Ayat (2) UUD 1945). Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan (Pasal 22E Ayat (4) UUD 1945).

Kekuasaan DPD dibidang legislasi hanya sebatas mengajukan rancangan UU yang berhubungan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya serta keuangan pusat dan daerah. Dibidang konsultasi (pertimbangan) hanya memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan UU tentang APBN, dan rancangan UU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama serta memberikan pertimbangan dalam pemilihan anggota BPK. Bidang pengawasan DPD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan Agama yang hasil pengawasannya disampaikan kepada DPR (lihat ketentuan Pasal 22D ayat (1), ayat (2) dan ayat (3). Tindak lanjut dari hasil pengawasan tergantung DPR untuk menindak lanjutinya melalui hak interpelasi, angket dan menyatakan pendapat yang ditentukan UUD 1945 (lihat Pasal 20A ayat (2). Berbeda dengan DPR, status dan kedudukan DPD oleh UUD didelagasikan pembentukannya melalui UU serta tidak diatur dalam UUD 1945 tentang hak-hak kelembagaan DPD maupun hak-hak anggota DPR serta imunitas keanggotaan DPD sebagaimana kelembagaan DPR.

Adanya ketidakseimbangan atau tidak seajarnya posisi DPD dengan DPR, tidak heran kalau banyak pihak menyatakan bahwa DPD hanyalah sebagai aksesori demokrasi dalam sistem perwakilan<sup>6</sup> atau sebagai penunjang dari fungsi DPR di bidang legislasi sehingga hanya dapat disebut *co-legislator*<sup>7</sup>. Keberadaan DPD lebih merupakan unsur suplemen dari pada benar-benar mengakomodasi kepentingan masyarakat tingkat lokal. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki dasar konstitusional dalam Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945. Dalam Pasal

---

<sup>6</sup> Reni Dwi Purnomowati, 2005, Implementasi sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, log cit.

22C dan Pasal 22D UUD 1945 mengatur tentang eksistensi, kedudukan dan fungsi DPD. Pasal 22C menyebutkan bahwa:

1. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
2. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
3. Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
4. Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Kemudian dalam Pasal 22D ditegaskan:

1. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
3. Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai; otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

4. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan ketentuan di atas yang mengatur kedudukan dan fungsi DPD, memberikan perubahan terhadap sistem perwakilan dalam ketatanegaraan Indonesia yang sebelumnya tidak menampakkan bentuk perwakilan yang sebenarnya. kehadiran DPD tersebut, dalam sistem perwakilan Indonesia, DPR didukung dan diperkuat oleh DPD. Dalam Kewenangan konstitusional dewan perwakilan daerah sebagai lembaga negara dasar normatif pengaturan kewenangan konstitusional DPD diatur dalam Pasal 22D ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Adapun Pasal 22D ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) menyebutkan bahwa :

1. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undangan yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
3. Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai; otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta

menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dari dasar pengaturan kewenangan konstitusional DPD di atas, DPD memiliki 3 (tiga) fungsi, fungsi legislasi, pertimbangan, dan pengawasan. Ketiga fungsi DPD ini bersifat terbatas, karena pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut terbatas pada bidang- bidang tertentu saja yang menjadi kewenangan DPD. Pengaturan fungsi DPD ini pun dijabarkan dalam Pasal 223 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, yang mengatur bahwa DPD mempunyai fungsi :

- a) Pengajuan usul kepada DPR mengenai rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b) Ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- c) Pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; dan
- d) Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

Selanjutnya pengaturan wewenang DPD diatur secara beriringan dengan tugas DPD yang diatur dalam Pasal 224 sampai dengan Pasal 226, adalah merupakan bagian dari fungsi DPD. Sebagai kelanjutan dari ketiga fungsi tersebut di atas, DPD memiliki tugas dan wewenang secara umum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, Pasal 224 ayat (1) yang menegaskan sebagai berikut:

- a) Dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan

- pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b) Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
  - c) Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
  - d) Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
  - e) Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
  - f) Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti
  - g) Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan Negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN
  - h) Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK
  - i) Ikut serta dalam penyusunan program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Kemudian dilanjutkan pada ayat (2)-nya yang menegaskan: Dalam menjalankan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, anggota DPD dapat melakukan rapat dengan pemerintah daerah, DPRD, dan unsur masyarakat di daerah pemilihannya. Berdasarkan fungsi DPD sebagaimana diuraikan di atas, DPD memiliki kewenangan konstitusional berdasarkan UUD 1945 dan pengaturan lebih lanjut berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009. Sebagai lembaga negara, DPD memiliki kedudukan yang sangat penting berkaitan dengan fungsinya. DPD yang dapat melaksanakan fungsinya merupakan eksistensi DPD sebagai lembaga negara, karena dari fungsi tersebut, menggambarkan adanya suatu lembaga negara tertentu.

### **KESIMPULAN**

Dari paper di atas mengenai bikameralisme setengah hati, dimana uraian di atas memberikan pemahaman bahwa setelah reformasi konstitusi, MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Dalam hal ini, DPD merupakan perwakilan provinsi. Konstitusi menempatkan posisi minimal bagi DPD dalam proses legislasi karena hak legislatif itu tergantung sekali kepada DPR yang mau menyetujui atau tidak atas usul, pembahasan, dan pengawasan yang dilakukan oleh DPD. Dengan demikian DPD mempunyai peran yang tidak maksimal dalam menjalankan fungsi check and balances dengan sempurna karena tidak memiliki hak veto terhadap RUU dan hanya berhak mengusulkan RUU tertentu saja, serta fungsi pertimbangan dan pengawasannya sangat tergantung dan mengandalkan pihak-pihak lain, terutama DPR dan Presiden. Dengan sistem bikameral yang “tidak lumrah” ini, kiranya diharapkan kebijaksanaan dari aktor politik untuk menyikapinya. Sebaiknya pelaku politik dan pembentuk undang-undang dapat menanggapi, memperhatikan, dan memenuhi aspirasi daerah dengan sebaik-baiknya. Dengan demikian akan dihasilkan realitas konstitusional minimal untuk melaksanakan peran dan fungsi DPD di masa-masa yang akan datang.

#### **1. Saran**

Menurut saya dimana agar fungsi – fungsi perwakilan rakyat bisa berjalan dengan baik dan harus benar – benar memikirkan rakyat dan harus ada ketegasan

terkait sistem perwakilan yang dianut di Indonesia yakni bikameral murni dengan cara memperkuat kewenangan yang dimiliki oleh lembaga perwakilan di Indonesia dan Idealnya pola hubungan antara MPR dengan DPR dan DPD merupakan polahubungan yang saling mengimbangi demi menciptakan *check and balances* antar lembaga perwakilan di Indonesia.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Denny Indrayana, 2008, *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Buku Kompas, Jakarta, hal. 300.
- Harun Alrasid, 2000, *MPR (Pelaku Kedaulatan Rakyat); Dalam 70 Tahun Ismail Suny Begelut dengan Ilmu Berkiprah Dalam Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sekjen Kepaniteraan Mahkamah Konsitusi RI
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Ctk. Keduapuluh dua, PT. Gramedia PustakanUtama, Jakarta, 2001, hlm. 152.
- Reni Dwi Purnomowati, 2005, *Implementasi sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, PT Raja Grapindo Persada, Jakarta.
- Robert Endi Jaweng, 2005, *Mengenal DPD-RI Sebuah Gambaran Awal*, Institute For Local Development (ILD), Jakarta, hal. 155.
- UU No 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3).