



## Telaah Karakteristik Sistem Bikameral Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 92/Puu-X/2012

Rahmat Mokodompit<sup>1</sup> Ahmad<sup>2</sup>

Universitas Negeri Gorontalo, Indonesia<sup>1-2</sup>

Email Korespondensi: [mokodompitrahmat0@gmail.com](mailto:mokodompitrahmat0@gmail.com)

Article received: 01 Agustus 2025, Review process: 16 Agustus 2025

Article Accepted: 23 September 2025, Article published: 21 Oktober 2025

### ABSTRACT

*The background of this research stems from the dynamics of Indonesia's constitutional framework after the 1945 Constitution amendment, which transformed the legislative system from unicameralism to bicameralism. The establishment of the Regional Representative Council (DPD) was expected to balance the power of the House of Representatives (DPR) in the legislative process. This study aims to analyze the extent to which Constitutional Court Decision No. 92/PUU-X/2012 has reshaped the characteristics of Indonesia's bicameral system and strengthened DPD's legislative authority. The study employs a normative juridical method through a literature-based analysis of statutory regulations, court decisions, legal doctrines, and scholarly works related to DPD's powers. The results indicate that the decision enhanced DPD's role in the planning and discussion stages of the legislative process, positioning it as a co-legislator but not yet as a co-decision maker. The implication is that Indonesia's bicameral system remains classified as soft bicameralism, albeit with a slight shift towards quasi-strong bicameralism, highlighting the need for constitutional reforms to achieve a more effective balance of power.*

**Keywords:** Bicameral System, Constitutional Court, DPD Authority, Legislation

### ABSTRAK

Latar belakang penelitian ini berangkat dari dinamika ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945 yang mengubah sistem legislatif dari unikameral menjadi bikameral. Kehadiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diharapkan mampu menjadi penyeimbang kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam pembentukan undang-undang. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis sejauh mana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 mengubah karakteristik sistem bikameral Indonesia dan memperkuat posisi DPD dalam fungsi legislasi. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif melalui analisis kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, doktrin, dan literatur akademik terkait kewenangan DPD. Hasil penelitian menunjukkan bahwa putusan tersebut memberikan penguatan pada tahap perencanaan dan pembahasan RUU, sehingga DPD memperoleh posisi sebagai co-legislator, tetapi belum mencapai level co-decision maker. Implikasinya, sistem bikameral Indonesia tetap bercorak soft bicameralism, meskipun mengalami sedikit pergeseran ke arah quasi-strong bicameralism, yang menunjukkan perlunya reformasi konstitusional untuk mencapai keseimbangan kekuasaan yang lebih efektif.

**Kata Kunci:** Sistem Bikameral, Mahkamah Konstitusi, Kewenangan DPD, Legislasi

## PENDAHULUAN

Lembaga legislatif merupakan salah satu pilar utama dalam sistem ketatanegaraan yang berperan penting dalam menetapkan kebijakan publik dan membentuk undang-undang. Keberadaannya menjadi representasi dari kedaulatan rakyat, di mana setiap keputusan yang dihasilkan mencerminkan kehendak umum (*volonté générale*) sebagaimana dikemukakan oleh Rousseau. Dalam konteks ini, lembaga legislatif bukan hanya simbol demokrasi, tetapi juga mekanisme kontrol terhadap kekuasaan eksekutif dan yudikatif untuk menjaga keseimbangan kekuasaan negara. Istilah seperti *parliament*, *assembly*, atau *people's representative body* menunjukkan peran fundamental legislatif dalam mengartikulasikan aspirasi rakyat dan menjadikannya dasar pembentukan hukum (Budiardjo, 2015). Perkembangan politik kontemporer menunjukkan bahwa kekuatan lembaga legislatif sering kali menentukan arah demokrasi konstitusional, di mana struktur dan kewenangan lembaga ini menjadi indikator kualitas tata kelola pemerintahan (Lijphart, 2012).

Dalam praktik ketatanegaraan modern, model kelembagaan legislatif bervariasi tergantung pada sistem politik, bentuk negara, dan sejarah konstitusionalnya. Dua bentuk yang paling umum diterapkan adalah sistem unikameral dan bikameral. Sistem unikameral mengandalkan satu lembaga perwakilan untuk menjalankan fungsi legislatif, sedangkan sistem bikameral membagi kewenangan tersebut ke dalam dua kamar dengan fungsi dan peran yang saling melengkapi. Sistem bikameral sering dianggap lebih representatif karena memungkinkan keterlibatan beragam kepentingan dalam proses legislasi, termasuk kepentingan daerah atau federasi (Yokotani, 2018). Dalam konteks global, banyak negara demokrasi modern mengadopsi sistem bikameral karena dinilai lebih efektif dalam menyeimbangkan kekuasaan dan memastikan mekanisme *checks and balances* berjalan optimal (Russell & Benton, 2010).

Perubahan politik pasca reformasi di Indonesia membawa konsekuensi signifikan terhadap sistem perwakilan. Amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 pada tahun 2001 menandai transisi dari sistem unikameral menjadi bikameral dengan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai kamar kedua. DPD dibentuk untuk mengakomodasi aspirasi daerah dan memperkuat representasi dalam proses legislasi. Secara normatif, keberadaan DPD sejajar dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), tetapi dalam praktiknya posisi tersebut sering kali tidak tercermin secara nyata. Kewenangan DPD terbatas pada pengajuan rancangan undang-undang di bidang tertentu, sementara kewenangan pengambilan keputusan tetap berada di tangan DPR dan Presiden (Benyal, 2020). Ketimpangan ini menunjukkan bahwa sistem bikameral Indonesia cenderung bersifat *soft bicameralism* karena kekuasaan legislatif terpusat pada satu kamar.

Lemahnya peran DPD dalam proses legislasi telah menjadi perdebatan panjang dalam literatur hukum tata negara Indonesia. Secara teoritis, kekuatan kamar kedua dalam sistem bikameral dapat diklasifikasikan menjadi tiga: *soft bicameralism*, *strong bicameralism*, dan *perfect bicameralism* (Belser, 2018). Dalam *soft bicameralism*, kamar kedua hanya berperan sebagai penasihat tanpa memiliki

kekuatan legislatif yang signifikan. Sebaliknya, *strong bicameralism* memungkinkan kamar kedua memiliki pengaruh besar dalam pembentukan undang-undang, sementara *perfect bicameralism* memberikan kewenangan yang setara kepada kedua kamar. Indonesia, hingga saat ini, masih berada pada kategori pertama, di mana DPD hanya memiliki peran simbolis dan tidak dapat melakukan pengambilan keputusan legislatif secara langsung (Mochtar, 2022). Kondisi ini menunjukkan bahwa prinsip *checks and balances* belum sepenuhnya terwujud dalam desain ketatanegaraan Indonesia.

Keterbatasan kewenangan DPD akhirnya mendorong pengajuan uji materi ke Mahkamah Konstitusi terhadap beberapa undang-undang yang dinilai mereduksi fungsi konstitusional lembaga tersebut, seperti UU No. 27 Tahun 2009 dan UU No. 12 Tahun 2011. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 92/PUU-X/2012 mengoreksi sejumlah ketentuan yang membatasi peran DPD, terutama dalam tahap perencanaan dan pembahasan rancangan undang-undang. Putusan tersebut memberikan legitimasi baru bagi DPD sebagai *co-legislator*, meskipun tidak sampai menjadikannya sebagai *co-decision maker* (Laksono et al., 2016). Walaupun demikian, hasil dari putusan ini masih jauh dari harapan untuk menciptakan sistem bikameral yang kuat dan seimbang. Indonesia tetap berada dalam kerangka *quasi-strong bicameralism*, di mana kewenangan DPD meningkat, tetapi belum setara dengan DPR (Russell, 2021).

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis sejauh mana putusan tersebut mengubah dinamika kekuasaan legislatif, khususnya dalam memperkuat peran DPD sebagai kamar kedua dalam sistem parlemen. Selain itu, penelitian ini juga bermaksud untuk menilai apakah Indonesia mengalami pergeseran dari model *soft bicameralism* menuju *strong bicameralism* atau bahkan *perfect bicameralism*, atau justru tetap mempertahankan karakteristiknya yang semula. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dalam pengembangan teori bikameralisme dan memperkaya wacana pembaruan konstitusional di Indonesia.

## METODE

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan fokus utama pada analisis terhadap norma hukum positif, doktrin hukum tata negara, dan putusan pengadilan yang relevan dengan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem bikameral Indonesia pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. Pendekatan ini bertujuan untuk mengkaji secara mendalam konstruksi hukum yang mengatur fungsi dan peran DPD dalam proses legislasi, baik dalam tataran konstitusional maupun dalam praktik ketatanegaraan. Data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari bahan hukum primer seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, yang kemudian diperkaya dengan bahan hukum sekunder berupa literatur ilmiah, artikel jurnal, dan pendapat para ahli hukum. Analisis dilakukan secara deskriptif-kualitatif untuk mengidentifikasi pola, prinsip, dan relevansi kewenangan DPD dalam

struktur bikameral Indonesia. Hasil analisis kemudian ditarik melalui penalaran deduktif, dimulai dari teori dan prinsip umum ketatanegaraan hingga pada evaluasi spesifik terhadap perubahan karakteristik sistem bikameral setelah putusan Mahkamah Konstitusi, sehingga menghasilkan temuan yang sistematis, argumentatif, dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademis.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### *Posisi Awal kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012*

Dalam konsep ketatanegaraan, sistem pemerintahan mempunyai peran sentral, khususnya terkait sistem parlemen, pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Indonesia mengalami perubahan cukup besar dalam susunan kelembagaan negara, termasuk dalam struktur parlemen. Sebelum amandemen, Indonesia menggunakan sistem unikameral dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai satu-satunya lembaga perwakilan, amandemen kemudian melahirkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sehingga sistem parlemen Indonesia berubah menjadi bikameral, dengan DPR sebagai kamar pertama dan DPD sebagai kamar kedua, kehadiran DPD dimaksudkan sebagai penyeimbang peran DPR dalam menerapkan prinsip *checks and balances*. Walaupun secara kelembagaan keduanya diposisikan sejajar sebagai lembaga perwakilan, kewenangan DPD jauh lebih terbatas dibandingkan dengan DPR, terutama dalam aspek legislasi (Safaraz, 2021).

Sesuai dengan namanya, sudah tentu DPD merupakan lembaga yang dimaksudkan untuk perwakilan daerah dan meneruskan kepentingan daerah provinsi asal pemilihan anggotanya. Namun, pada hakikatnya, yang dimaksud dengan daerah itu bukanlah pemerintah daerah, melainkan rakyat pemilih dari daerah provinsi yang bersangkutan. Artinya, DPR pada hakikatnya lembaga perwakilan dari paham politik rakyat dan DPD dianggap sebagai perwakilan dari keberagaman aspirasi rakyat (Yabes Abraham Hau Wele dkk., 2024). Berdasarkan fungsi dan tujuan pembentukan DPD yang menjadi lembaga representatif rakyat daerah terutama dalam persoalan legislasi, ini kemudian dipertegas dalam ketentuan Pasal 22D UUD NRI 1945, Dewan Perwakilan Daerah memiliki kewenangan untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) dalam bidang tertentu. Kewenangan tersebut mencakup antara lain, masalah otonomi daerah, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, maupun penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya, dan persoalan terkait perimbangan keuangan antara pusat dan daerah (Wuryandanu & Hadi, 2024).

Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) juga ikut dipertegas dalam ketentuan UUD NRI 1945 pasal Pasal 22D ayat (2) yakni, dalam pembahasan RUU yang menyangkut otonomi daerah, hubungan antara pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran maupun penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Di samping itu, DPD juga memberikan masukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terkait RUU mengenai Anggaran Pendapatan dan

Belanja Negara (APBN), serta rancangan undang-undang yang berhubungan dengan perpajakan, pendidikan, dan agama (Mastur, 2020).

Secara sederhana dapat dilihat, bahwa ketentuan atas keterlibatan DPD dalam proses legislasi berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, walaupun secara teoritis keberadaan DPD dimaksudkan untuk memperkuat representasi daerah, dalam praktiknya kewenangan lembaga ini jauh lebih terbatas dibandingkan DPR akhirnya DPD hanya berperan sebagai pelengkap dan pemberi pertimbangan, sedangkan DPR tetap menjadi lembaga utama dalam proses legislasi serta pengambilan keputusan politik di tingkat nasional. Dalam undang-undang dasar 1945 kewenangan DPR sebagai kamar pertama, justru dianggap lebih *super power*. DPR memegang kewenangan utama dalam proses pembentukan undang-undang. DPR berhak mengajukan RUU, membahasnya bersama Presiden, dan memberikan persetujuan. Setiap RUU yang telah disetujui bersama wajib disahkan Presiden menjadi undang-undang, dan apabila tidak disahkan dalam 30 hari, RUU tersebut tetap sah dan harus diundangkan (Junaidi dkk., 2020).

Ketentuan ini menunjukkan bahwa DPR memiliki posisi dominan dalam legislasi, melampaui kewenangan DPD yang bersifat terbatas dan hanya memberikan pertimbangan. Keterbatasan DPD dalam kerja-kerja legislasi juga tidak hanya termaktub dalam undang-undang dasar 1945, kondisi pelemahan DPD juga ikut dipersempit melalui pengaturan dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 dan kemudian UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3). Kedua undang-undang ini secara nyata dianggap telah merugikan posisi DPD dengan dasar membatasi ruang geraknya dalam proses legislasi, sehingganya DPD mengalami kesulitan untuk melaksanakan fungsi representasi daerah secara penuh dan menghadapi kendala besar dalam mempertanggungjawabkan mandat moral maupun politik kepada rakyat dan daerah pemilihannya (Suparto, 2017). Dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3) disebutkan pada Pasal 20 ayat (1) bahwa penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dilakukan oleh DPR bersama Pemerintah (Suparto, 2017).

Padahal jika kita sandingkan dengan yang ada dalam UUD 1945, Ketentuan ini tidak sejalan dengan amanat Pasal 22D yang memberikan kewenangan kepada DPD untuk mengajukan rancangan undang-undang terkait otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, pemekaran wilayah, pengelolaan sumber daya alam, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Lebih lanjut, Pasal 20 ayat (3) undang-undang 12 tahun 2011 dan UUD 1945 mengatur bahwa penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dapat mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, maupun masyarakat. Dengan formulasi tersebut, kewenangan DPD tampak diposisikan setara dengan fraksi atau komisi yang sejatinya hanya merupakan perangkat internal DPR. Sehingga setiap rancangan undang-undang yang diusulkan oleh DPD tetap bergantung pada proses tindak lanjut DPR (Wasana Agung dkk., 2023). Berikutnya Kewenangan DPD dalam pembahasan RUU dibatasi oleh ketentuan perundang-undangan.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa keterlibatan DPD sampai pada tahap Pembicaraan Tingkat I (Sugiman, 2017). Dan pada tingkat II, tetapi hanya sebatas menyampaikan pendapat mini, meskipun tahapan ini merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna (Oday.A, 2023).

Anggapan terhadap direduksinya kewenangan DPD sebagai representasi daerah di bidang legislasi telah dieprtegas sejak disahkannya Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam ketentuannya bahwa Pasal 225 UU No. 27 Tahun 2009 memang memberi DPD fungsi legislasi, seperti mengajukan, membahas, dan memberi pertimbangan atas RUU. Namun, kewenangan tersebut sangat terbatas karena ruang lingkupnya sempit, keputusan tetap berada pada DPR dan Presiden, serta usulan DPD bergantung pada tindak lanjut DPR. Akibatnya, representasi daerah melalui DPD dalam legislasi menjadi lemah dan kurang efektif.

Sehingga jika pembahasan kewenangan DPD dalam proses legislasi berdasarkan ketentuan normatif yang dijelaskan di atas maka sekurang-kurangnya menurut peneliti adalah

1. Perencanaan

- a) DPD dapat mengajukan RUU terkait isu tertentu (otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, pembentukan dan pemekaran daerah, serta sumber daya alam).
- b) Usulan DPD hanya dianggap sebagai bahan pertimbangan dalam penyusunan Prolegnas, sehingga kedudukannya tidak setara dengan DPR dan Presiden.

2. Penyusunan

- a) DPD tidak ikut serta menyusun naskah RUU bersama DPR dan Pemerintah. Perannya hanya sebatas menyampaikan usulan atau masukan.

3. Pembahasan

- a.) DPD hanya dilibatkan pada pembicaraan Tingkat I dan II DPD tidak memiliki kewenangan membahas Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang merupakan inti dari legislasi.

4. Pengesahan

- a) DPD tidak memiliki kewenangan dalam pengambilan keputusan akhir. Persetujuan RUU menjadi UU hanya dilakukan oleh DPR dan Presiden.

5. Pengundangan

- a) Seluruh kewenangan berada di tangan Presiden melalui Sekretariat Negara. DPD tidak memiliki fungsi maupun kewenangan pada tahap ini. tanpa melibatkan DPD.

Meskipun Amandemen UUD 1945 telah mengubah struktur parlemen Indonesia dari unikameral menjadi bikameral dengan menghadirkan DPR dan DPD, sistem bikameral yang terbentuk masih bercorak *soft bicameralism* atau salahsatu kamar paling mendominasi. Hal ini ditandai dengan dominasi DPR

dalam seluruh tahapan legislasi, sementara kewenangan DPD sangat terbatas dan sering direduksi melalui undang-undang (UU MD3 dan UU P3). Akhirnya DPD lebih berfungsi sebagai pemberi usulan dan pertimbangan, bukan sebagai mitra sejajar dalam pembentukan undang-undang. Dengan demikian, bikameralisme Indonesia bersifat semu karena prinsip keseimbangan antarkamar dan representasi daerah belum terwujud secara nyata.

### ***Posisi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012***

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 (27 Maret 2013) lahir dari permohonan DPD yang merasa kewenangannya direduksi dalam UU No. 27 Tahun 2009 (UU MD3) dan UU No. 12 Tahun 2011 (UU P3). Kedua undang-undang tersebut hanya menempatkan usul DPD sebatas pertimbangan dan membatasi perannya dalam pembahasan RUU (Sjarif dkk., 2025).

Mahkamah konstitusi dalam pendapatnya mengatakan bawah Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 memberikan kewenangan konstitusional kepada DPD untuk mengajukan RUU tertentu secara mandiri. Frasa “dapat” dimaknai sebagai hak yang setara dengan kewenangan Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, sehingga kedudukan DPD dalam mengajukan RUU sejajar dengan DPR dan Presiden. Dengan demikian, praktik yang menempatkan usulan RUU DPD sebagai bagian dari usul DPR melalui Badan Legislasi dinilai mereduksi kewenangan DPD dan bertentangan dengan UUD 1945 (MK No. 92/PUU-X/2012).

Berikutnya dalam hal kewenangan DPD saat pembahasan RUU, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 memberi kewenangan konstitusional kepada DPD untuk ikut membahas RUU tertentu bersama DPR dan Presiden. Frasa “ikut membahas” harus dimaknai bahwa DPD terlibat sejak tahap awal pembahasan, mulai dari pengantar musyawarah, pembahasan DIM, hingga pendapat mini dan pandangan di Tingkat II, sehingga kedudukannya sejajar dengan DPR dan Presiden dalam proses legislasi di bidang kewenangannya. Pembahasan RUU harus dipandang sebagai proses antar-lembaga negara, bukan antar-fraksi DPR. Oleh karena itu, ketentuan dalam UU No. 27 Tahun 2009 dan UU No. 12 Tahun 2011 yang membatasi peran DPD dianggap mereduksi kewenangan konstitusionalnya dan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 (MK No.92/PUU-X/2012).

Persetujuan atas RUU Menjadi undang-undang sepenuhnya merupakan kewenangan DPR bersama Presiden sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945. Mahkamah menekankan bahwa konstruksi ini sesuai dengan kehendak awal (*original intent*) pembentuk UUD ketika merumuskan kedudukan DPD pada Perubahan Ketiga UUD 1945. Usulan agar DPD diberikan kewenangan ikut menyetujui RUU pernah diajukan, tetapi secara eksplisit ditolak dalam proses perubahan konstitusi. Dengan demikian, secara sistematis Mahkamah menegaskan bahwa peran DPD dalam proses legislasi bersifat *co-legislator* yang turut membahas RUU tertentu, tetapi tidak memiliki kewenangan *co-decision maker* dalam tahap pengesahan (MK No. 92/PUU-X/2012).

Berikutnya adalah keterlibatan DPD pada tahap penyusunan program legislasi nasional (Prolegnas) menurut para pemohon bahwa, Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang No.12 tahun 2011 telah meniadakan kewenangan Pemohon untuk dapat mengajukan RUU, baik di dalam maupun luar (Prolegnas). Dalam hal ini Mahkamah kemudian berpendapat bahwa keikutsertaan DPD (Prolegnas) merupakan implikasi langsung dari hak konstitusionalnya untuk mengajukan RUU sebagaimana tercantum dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Karena Prolegnas menjadi acuan utama dalam menentukan prioritas pembahasan RUU, pengabaian terhadap peran DPD dalam tahap perencanaan akan berpotensi menghalangi pelaksanaan kewenangannya, sebab usulan RUU dari DPD dapat saja tidak masuk keagenda prioritas. Dengan demikian, Mahkamah menilai bahwa ketentuan undang-undang yang menutup ruang bagi keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas telah mengurangi kewenangan yang dijamin konstitusi. Atas pertimbangan itu, Mahkamah menyatakan dalil Pemohon beralasan dan dapat diterima secara hukum (MK No.92/PUU-X/2012).

Pemohon juga mendalilkan keterlibatan DPD pada urusan pertimbangan setiap RUU. Dalam hal ini kemudian Mahkamah berpendapat bahwa kewenangan DPD untuk "memberikan pertimbangan" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 tidak dapat disamakan dengan kewenangan ikut membahas RUU. Menurut Mahkamah, Peran DPD terbatas pada memberi masukan atau pendapat, sementara keputusan akhir tetap berada di tangan DPR dan Presiden. Namun, Mahkamah menegaskan bahwa DPR dan Presiden memiliki kewajiban konstitusional untuk meminta pertimbangan DPD, khususnya terkait RUU APBN, serta RUU mengenai pajak, pendidikan, dan agama. (MK No. 92/PUU-X/2012). Uraian dari pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi terhadap dalil para pemohon maka sekurang-kurangnya menurut penulis dapat dijelaskan bahwa kewenangan DPD dalam proses legislasi dapat dijelaskan sebagai berikut;

1. Tahap Perencanaan

- a) DPD dapat mengajukan RUU tertentu: otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, pemekaran/penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi, serta perimbangan keuangan pusat-daerah.
- b) DPD berhak ikut serta dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

2. Tahap Penyusunan

- a) DPD dapat menyusun dan menyerahkan naskah RUU sesuai bidang kewenangannya.

3. Tahap Pembahasan

- a). DPD ikut membahas RUU tertentu bersama DPR dan Presiden.  
DPD dapat mengajukan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM),
- b) memberikan pandangan, dan menyampaikan pendapat dalam pembahasan tingkat I maupun tingkat II.

4. Tahap Pengesahan/Persetujuan

- a) DPD tidak memiliki kewenangan memberi persetujuan akhir atas RUU.
  - b) Persetujuan hanya dilakukan oleh DPR dan Presiden.
5. Tahap Pengundangan
- a) DPD tidak memiliki kewenangan dalam pengundangan undang-undang

Dari berbagai uraian di atas, Putusan Mahkamah Konstitusi memberi penguatan posisi DPD pada tahap perencanaan dan pembahasan, sehingga DPD tidak lagi sekadar pemberi pertimbangan. Peran legislasi DPD diakui sebagai *co-legislator*, meskipun terbatas. Jika dilihat dengan cermat dalam putusan Mahkamah Konstitusi DPD tetap tidak punya hak menyetujui RUU (*decision maker*). Sehingga Keputusan akhir tetap di DPR dan Presiden dan berujung pada relasi DPR dan DPD masih bisa dianggap timpang, sehingga dapat dijelaskan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 memang berupaya menggeser sistem bikameral Indonesia dari *soft bicameralism* menuju bentuk yang lebih kuat, karena memperluas peran DPD dalam perencanaan dan pembahasan RUU. Namun demikian, perubahan ini tidak menggeser sistem bikameral Indonesia menjadi *strong bicameralism* (Ideal) secara utuh, atau *perfect bicameralism*. DPD bekerja tetap hanya sebagai *co-legislator* terbatas, bukan *co-decision maker*. Dengan demikian, karakteristik bikameral Indonesia pasca putusan Mahkamah Konstitusi meski mengalami sedikit pergeseran yang diperkuat *quasi-strong*, tetap tetap masi tergolong sebagai *soft bicameralism*.

## SIMPULAN

Berdasarkan analisis terhadap karakteristik bikameral sebelum dan sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-X/2012, dapat disimpulkan bahwa tidak terjadi pergeseran karakteristik sistem bikameral di Indonesia. karena Putusan tersebut hanya menegaskan kembali kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam proses pembentukan undang-undang, tanpa memberikan penguatan yang signifikan terhadap kewenangan legislatifnya. Dengan demikian, struktur bikameral di Indonesia tetap bercirikan *soft bicameralism*, di mana Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tetap menjadi lembaga dominan dalam fungsi legislasi, sedangkan peran DPD terbatas dan bersifat konsultatif. Artinya, pasca putusan MK tersebut, hubungan antar kamar legislatif tidak mengalami perubahan mendasar, baik dari segi struktur maupun fungsi.

Kelemahan sistem bikameral di Indonesia yang masih bercorak *soft bicameralism* dapat diatasi dengan memperkuat peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) melalui reformasi konstitusi maupun undang-undang. Penguatan ini penting agar DPD tidak sebatas lembaga konsultatif, melainkan memiliki kewenangan legislatif yang lebih nyata, khususnya dalam isu-isu yang menyangkut kepentingan daerah. Mekanisme legislasi juga perlu ditata ulang dengan menjadikan persetujuan kedua kamar sebagai syarat pengesahan undang-undang, sehingga tercipta keseimbangan kekuasaan yang lebih efektif. Selain itu, fungsi representasi daerah melalui DPD harus dibarengi dengan peran

pengawasan yang lebih kuat serta didukung oleh reformasi politik dan peningkatan kesadaran publik tentang pentingnya keterwakilan daerah, sambil belajar dari pengalaman negara lain yang menerapkan strong bicameralism untuk memperkuat *checks and balances* dalam desain ketatanegaraan.

## DAFTAR RUJUKAN

- Belser, E. M. (2018). The Swiss Ständerat: A model of perfect bicameralism. *Perspectives on Federalism*, 10(2), 152–181. <https://doi.org/10.2478/pof-2018-0021>
- Benyal, H. S. (2020). Transformasi kewenangan DPD dalam *Ius Constitutum* ke arah *Ius Constituendum* demi kesetaraan dalam bikameral. *Jurnal Panorama Hukum*, 5(1), 77–92. <https://doi.org/10.21067/jph.v5i1.4202>
- Budiardjo, M. (2015). *Dasar-dasar ilmu politik* (Cetakan pertama). PT Gramedia Pustaka Utama.
- Elva Imeldatur Rohmah. (2018). Fungsi legislasi DPR dan DPD perspektif *masalah mursalah* (implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012). *Jurnal Ummul Qura*, 11(1), 16–33. <https://doi.org/10.55352/uq.v11i1.425>
- Ibnu Kuncoro, & Wijiningsih, N. (2024). Perbandingan sistem parlemen bikameral di Indonesia dan Filipina. *Reformasi Hukum Trisakti*, 6(1), 351–363. <https://doi.org/10.25105/refor.v6i1.19180>
- Junaidi, V., & Reininda, V. (2020). Relasi Presiden dan DPR dalam pembentukan undang-undang pada sistem pemerintahan presidensial multipartai. *Jurnal Jentera*, 3(1). <https://jurnal.jentera.ac.id/index.php/jentera/article/view/18>
- Laksono, F., Triningsih, A., Ramdan, A., & Karmadaniah, I. (2016). Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 terkait kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembentukan undang-undang. *Jurnal Konstitusi*, 12(3), 542. <https://doi.org/10.31078/jk1236>
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press.
- Mastur. (2020). Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam legislasi pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. *Journal of Quality Improvement*, 6(2). <https://doi.org/10.31849/qistie.v6i2.1747>
- Mochtar, Z. A. (2022). *Politik hukum pembentukan undang-undang* (Cetakan pertama). EA Books.
- Oday, A. (2023). Tinjauan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Undang-Undang Dasar 1945. *Lex Administratum*, 21(5). <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/administratum/article/view/51006>
- Russell, M. (2021). *Bicameralism today: A comparative analysis of second chambers worldwide*. Oxford University Press.
- Russell, M., & Benton, M. (2010). *Selective influence: The policy impact of House of Lords reform*. The Constitution Unit, University College London.
- Safaraz, A. M. (2021). Konstruksi parlemen bikameral dalam sistem ketatanegaraan Indonesia: Studi atas konstitusi Undang-Undang Dasar 1945. *Istinbath: Jurnal Hukum*, 17(2), 317–344. <https://doi.org/10.32332/istinbath.v17i2.2129>

- Saldi Isra. (2018). *Pergeseran fungsi legislasi* (Cetakan kedua). Rajawali Pers.
- Sjarif, F., Fitriani, A., & Anggraeni, R. (2025). Menyikapi keterbatasan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah: Optimalisasi pelaksanaan kewenangan DPD dalam pembentukan undang-undang. *Jurnal Asosiasi Ilmuwan Pemerintahan Indonesia (ASIPPER)*, 1(1). <https://asipper.or.id/index.php/asipper/article/view/8>
- Stefania, A. F., & Septariantio, R. B. (2020). Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah sebagai kamar kedua dalam sistem bikameral di Indonesia. *Justitia Jurnal Hukum*, 4(1), 184–198.
- Sugiman. (2017). Konstruksi legislasi Dewan Perwakilan Daerah pasca Putusan Mahkamah Konstitusi (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 jo. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011). *Binamulia Hukum*, 6(2). <https://doi.org/10.37893/jbh.v6i2.288>
- Suparto, S. (2017). Pengujian UU No. 27 Tahun 2009 dan UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD & DPRD (MD3) sebagai upaya DPD untuk mengembalikan kewenangan konstitusionalnya. *UIR Law Review*, 1(1), 13. <https://doi.org/10.25299/ulr.2017.1.01.150>
- Wasana, A., Purwanto, R., & Daeny, M. (2023). Penguatan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam rangka reformasi birokrasi di Indonesia. *Jurnal Media Administrasi*, 7(2), 52–59. <https://doi.org/10.56444/jma.v7i2.470>
- Wele, Y. A. H., Monteiro, Y. M., & Tupen, R. R. (2024). Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam pembentukan undang-undang. *Federalisme: Jurnal Kajian Hukum dan Ilmu Komunikasi*, 1(3), 102–115. <https://doi.org/10.62383/federalisme.v1i3.53>
- Wuryandanu, & Hadi. (2024). Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam penguatan otonomi daerah menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Jurnal Sosial Humaniora Sigli*, 7(1). <https://doi.org/10.47647/jsh.v7i1.2248>
- Yokotani, Y. (2018). Sistem bikameral di lembaga legislatif berdasarkan tugas dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (Perbandingan dengan Amerika Serikat, Inggris, dan Argentina). *Progresif: Jurnal Hukum*, 11(1). <https://doi.org/10.33019/progresif.v11i1.201>