

Merancang Konstitusionalisme dalam Amandemen Penguatan DPD RI

Muhammad RM Fayasy Failaq¹, Faraz Almira Arelia²

¹Prodi Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan Universitas Gadjah Mada, fayasyfailaq2@gmail.com

²Prodi Hukum Tata Negara UIN Sunan Kalijaga, farazalmiraarelia@gmail.com

Article Info

Article history:

Received Dec 23, 2022

Revised Dec 25, 2022

Accepted Dec 27, 2022

Kata Kunci:

Amandemen UUD, DPD RI,
Konstitusionalisme.

Keywords:

Amendment, DPD RI,
Constitutionalism.

ABSTRAK

Penelitian ini akan membahas dari sisi konstitusionalisme atau nilai dasar yang berupa pembatasan kekuasaan. Selanjutnya akan berfokus pada ide amandemen yang sarat konstitusionalisme serta solusi amandemen untuk mewujudkan konstitusionalisme tersebut. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, metode yang akan digunakan adalah deskriptif-analitis dengan jenis penelitian kepustakaan. Data-data dan bahan hukum yang didapat selanjutnya diolah secara kualitatif. Hasil dari penelitian ini, konstitusionalisme sudah ada sebagai ide negara hukum Indonesia semenjak kemerdekaan. Hanya saja saat itu, wujud konstitusionalisme masih tipis (*thin*). Konstitusionalisme di Indonesia dapat diwujudkan dengan sistem *check and balances* yang baik. Sehingga langkah untuk mewujudkan konstitusionalisme dengan amandemen yang sarat konstitusionalisme dengan penguatan DPD.

ABSTRACT

This research will discuss from the point of view of constitutionalism or basic values in the form of limitation of power. Next, it will focus on the idea of an amendment that is full of constitutionalism and an amendment solution to realize this constitutionalism. This study uses normative juridical research methods, the method to be used is descriptive-analytical with the type of library research. The data and legal materials obtained are then processed qualitatively. The results of this study, constitutionalism has existed as the idea of an Indonesian legal state since independence. It's just that at that time, the form of constitutionalism was still thin. Constitutionalism in Indonesia can be realized with a good system of checks and balances. So the step to realize constitutionalism with amendments that are full of constitutionalism is by strengthening the DPD.

This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.



Corresponding Author:

Name: Dr. Yusuf Iskandar, S.Si., M.M

Institution: The eastasouth institute Grand Slipi Tower, level 42 Unit G-H Jl. S Parman Kav 22-24, RT. 01 RW. 04 Kel. Palmerah Kec. Palmerah Jakarta Barat 11480

Email: yusuf.iskandar@eastasouth-institutue.com

1. PENDAHULUAN

Konstitusionalisme merupakan ide dasar dari konstitusi yang tidak terlepas, bahkan lahir sebelum konstitusi itu sendiri. Dalam wujud-wujud dan definisinya, konstitusionalisme ini berkembang. Sebagai sebuah konsep, dapat ditemukan dan dikaji keberadaannya dalam isi maupun proses dari perubahan konstitusi itu sendiri. Indonesia merupakan negara hukum yang sudah pasti mendasari konstitusi sebagai dasar hukum tertinggi. Namun dalam prakteknya, pasca kemerdekaan, konstitusionalisme dalam konstitusi Indonesia (UUD 1945) masih tipis (*thin*) yang kemudian melalui serangkaian amandemen UUD, ide-ide konstitusionalisme dikembangkan dan dipraktekkan sebagai mindset akibat kekuasaan yang korup pra reformasi. Salah satu hasil dari proses konstitusionalisme dalam amandemen adalah lahirnya beberapa lembaga baru dengan *mindset* tersebut, salah satunya adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Sayangnya, kehadiran DPD justru problematis. Selama ini negara seolah “menganaktirikan” DPD daripada lembaga negara yang lainnya. Kewenangan DPD saat ini yang terbatas membuatnya tidak dapat secara maksimal untuk melaksanakan tugas-tugas utamanya yang pada intinya menampung dan menyampaikan aspirasi daerah ke pemerintah pusat. Dalam hal legislasi, tidak memiliki fungsi yang sekuat DPR. Pada konteks mengajukan RUU misalnya, DPD hanya dapat mengajukan dan membahas rancangan undang-undang yang hanya berkaitan dengan daerah. Bahkan, DPD tidak terlibat sampai pada tahap persetujuan terhadap RUU. Akibatnya berbagai aspirasi daerah yang dibawa olehnya, yang seharusnya bisa tersampaikan melalui produk legislasi, hanya tertampung saja dan tidak dapat benar-benar diperjuangkan oleh DPD hingga mendapat persetujuan bersama dengan DPR dan Presiden. Tentu saja hal ini merupakan gambaran dari praktik sistem parlemen bikameral yang tidak ideal. Merupakan gambaran dari legitimasi yang tinggi dengan kewenangan yang terbatas, timpang antara satu kamar dengan kamar lainnya.

Sebagai cara untuk menjaga keseimbangan antara dua kamar ini dalam agenda *checks and balances* internal parlemen, perlu adanya perubahan mendasar terhadap sistem parlemen bikameral di Indonesia. Perubahan mendasar tersebut dapat berupa penambahan kewenangan legislasi pada DPD agar dapat terlibat dalam legislasi secara maksimal sampai pada tahap menyetujui bersama suatu RUU, kemudian begitu juga pada fungsi pengawasan dan anggaran. Dengan demikian, akan terwujud sebuah parlemen berupa *strong bicameral* yang pada satu sisi dinamis, pada sisi lain menjunjung tinggi *check and balances* (Firdaus et al., 2021). Pada penelitian ini akan menjelaskan dan menganalisis aspek konstitusionalisme dalam konstitusi dan dalam perubahan konstitusi, kemudian mengaitkannya sebagai pisau analisis untuk membentuk DPD yang lebih kuat dan ideal dengan rumusan pertanyaan penelitian berupa: Bagaimana konstitusionalisme dalam perubahan UUD NRI 1945? Dan Bagaimana penguatan fungsi DPD dalam amandemen UUD NRI 1945?

2. METODE PENELITIAN

Metode Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, metode yang akan digunakan adalah deskriptif-analitis dengan jenis penelitian kepustakaan. Untuk memperoleh data dengan mengumpulkan bahan hukum baik primer, sekunder, dan atau tersier dalam rangka mendapatkan jawaban atas penyelesaian atas masalah-masalah. Bahan hukum primer yang digunakan adalah UUD NRI 1945. Metode ini dipilih karena permasalahan dalam tulisan ini mengenai norma yang terkandung dalam UUD NRI 1945, khususnya yang mengatur kewenangan DPD RI dan DPR RI.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Konstitusi dan konstitusionalisme

Jimly Asshiddiqie mengartikan konstitusi sebagai suatu hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan negara yang dapat tertulis dan tidak tertulis (Jimly Asshiddiqie, 2010). K.C. Wheare menyebutkan undang-undang dasar sebagai konstitusi dalam arti yang sempit sementara selain itu dimaknai konstitusi dalam arti yang luas (K.C . Wheare, 1980). Konstitusi dan konstitusionalisme merupakan kedua kata yang saling berkaitan. Konstitusi secara luas berarti segala aturan dan ketentuan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis mengenai ketatanegaraan. Pada dasarnya, makna konstitusi dapat digali dari jawaban atas pertanyaan “what is constitution” yang dijawab “.. a document which contains the rules for the operation of an organization.” Dalam arti sempit, konstitusi dimaknai sebagai Undang-Undang Dasar. Sementara konstitusionalisme adalah nilai dasar yang menjadi cikal bakal dari adanya konstitusi. Salah satu pendapat yang mengartikan konstitusi secara sempit (tertulis) adalah Sri Soemantri, beliau menyamakan antara konstitusi dengan undang-undang dasar (Sri Soemantri, 1978). Menurut Miriam Budiarto, isi dari konstitusi adalah: (Muhammad RM. Fayasy Failaq, 2021)

1. Organisasi negara, contohnya pembagian kekuasaan antara badan eksekutif, legislatif, yudikatif;
 2. Pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan negara bagian, prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya;
 3. Hak-hak asasi manusia;
 4. Prosedur mengubah Undang-Undang Dasar; dan
 5. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari Undang-Undang Dasar
- Komisi Konstitusi perubahan Undang-Undang Dasar NRI tahun 1945 menyimpulkan beberapa poin terkait kedudukan dan fungsi konstitusi: (Rudy, 2013)

1. Berfungsi sebagai dokumen nasional yang mengandung perjanjian luhur, berisi kesepakatan-kesepakatan tentang politik, hukum, pendidikan, kebudayaan, ekonomi, kesejahteraan, dan aspek fundamental yang menjadi tujuan negara;
2. Sebagai piagam kelahiran negara baru, juga merupakan bukti adanya pengakuan masyarakat internasional;
3. Sebagai sumber hukum tertinggi, dalam hal ini mengatur maksud dan tujuan terbentuknya suatu negara dengan sistem administrasinya melalui adanya kepastian hukum yang terkandung dalam pasal-pasalnya, dan lain sebagainya. Konstitusi tidak hanya sebagai alat *social engineering* dan *social control*, melainkan juga harus mampu secara kritis merespon perubahan zaman;
4. Sebagai identitas nasional dan lambang persatuan, dalam hal ini menjadi sarana untuk memperlihatkan nilai serta norma suatu bangsa dan negara;
5. Sebagai alat untuk membatasi kekuasaan, dalam hal ini berfungsi mengendalikan perkembangan dan situasi politik yang selalu berubah serta merupakan upaya untuk menghindarkan adanya penyalahgunaan kekuasaan; dan
6. Sebagai pelindung Hak Asasi Manusia dan kebebasan warga negara, hal ini merupakan pengejawantahan dari negara hukum dengan ciri-ciri berupa *equality before the law*, non diskriminatif dan keadilan hukum, serta keadilan moralitas.

Poin kelima dari kedudukan dan fungsi konstitusi disini dimaknai sebagai konsep konstitusionalisme. Menariknya, semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatiannya. Sebab itu, kekuasaan intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya (Jimly Asshiddiqie, 2010).

Pada dasarnya konsep konstitusionalisme (pembatasan kekuasaan) tersebut lahir dari konsep barat yang menyebar ke seluruh dunia, di Asia merupakan bagian dari penyebaran doktrin negara hukum *rule of law* (Rudy, 2013). Namun demikian definisi konstitusionalisme tidak pernah terbentuk dengan jelas dalam studinya di Asia. Setidaknya terdapat dua aspek pemikiran barat tentang hukum yang masuk dalam diskusi konstitusionalisme, yakni aspek prosedural berupa perlindungan institusional terhadap diktatorisme dan aspek substantif yang berdasarkan hukum alam. Carl Friedrich menegaskan bahwasanya konstitusionalisme mensyaratkan beberapa hal berupa: prinsip pemisahan kekuasaan, akuntabilitas dari pemerintah, serta jaminan hak asasi manusia. Mark Tushnet menyuarkan dimensi serupa dari konstitusionalisme berupa institusi/struktur pemerintahan (isu-isunya terkait “thin” rule of law) dan hak asasi manusia (isu-isunya terkait “thick” rule of law). Sementara konstitusionalisme modern, menurut Tuck, adalah ketika terdapat pemisahan urusan khusus yang mengatur urusan pembuatan undang-undang yang mana membentuk hukum dasar negara. Kekuasaan untuk membentuk hukum dasar itu disebut sebagai kedaulatan, konsep kedaulatan tersebut mengizinkan demokrasi untuk didefinisikan ulang secara modern dimana seluruh rakyat menyelenggarakan kedaulatan yang berimplikasi pada terpisah kedaulatan dan pemerintahan. Pemerintahan tersebut dapat beragam bentuknya, namun dibentuk dan disahkan oleh kedaulatan sebagai otoritas tertinggi (Singh Grewal & Purdy, 2017). Secara singkat, untuk memahami konsep Tuck, di Indonesia harus tunduk pada konsepsi Pasal 2 UUD NRI 1945: kedaulatan terbesar berada ditangan rakyat dan dijalankan berdasarkan undang-undang dasar.

Sebagai gagasan pembatasan kekuasaan dalam negara, konstitusionalisme tampak dari ungkapan Michael Allen dan Brian Thompson bahwa: “...the principle of constitutionalism rest on this idea of restraining the government in this exercise of power; Constitutionalism therefore, is to be ser in the contradiction to arbitrary power..” . Serta ungkapan Charles Howard Mcilwain yang menyatakan: “...constitutionalism has one essential quality: it is a legal limitation on government; it is antithesis of arbitrary rule; its opposite is despotic government, the government of will instead of law..” . (Bactiar, 2016).

Susi Dwi Harijanti membagi konstitusionalisme menjadi dua, yakni konstitusionalisme hukum yang menyangkut hak-hak konstitusional dan perlindungan hak-hak tersebut dari gangguan politik serta konstitusionalisme politik yang menekankan kepada legalitas proses dan prosedur pembatasan kekuasaan dimana hak-hak didefinisikan, dimajukan, atau dibatasi melalui undang-undang dan tindakan pemerintah. Hubungan antara konstitusi dan konstitusionalisme menurutnya tergambar dalam tiga hal:

1. Terdapat kemungkinan sebuah negara memiliki konstitusi namun tidak menjalankan konsep konstitusionalisme;
2. Esensi konsep konstitusionalisme adalah pembatasan wewenang (kekuasaan); dan
3. Konstitusionalisme dilakukan melalui sistem *check and balances*.

Pada sisi lain, dibandingkan dengan konstitusi, konstitusionalisme lebih tua umurnya. Konstitusionalisme sudah dianut sejak pemerintahan Yunani Kuno, Romawi Kuno, bahkan Pemerintahan Islam dalam Piagam Madinah. Sederhananya konstitusionalisme dihadirkan untuk tujuan menjaga berjalannya pemerintahan secara tertib (Bactiar, 2016). Pada Negara Polis (negara

kota) abad ke XI-XII, konstitusi menganut pemberian wewenang (kekuasaan) kepada pemerintah disertai pembatasan kewenangan itu oleh hak konstitusional warga dengan beberapa cara yang diantaranya memilih pejabat kota, membuat kebebasan sipil, dan lain sebagainya (Manunggal K Wardaya, 2014). Dalam literatur lain terkait hak asasi manusia, pembatasan kekuasaan terjadi pertama kali di Inggris dengan ditandatanganinya kesepakatan Magna Charta pada tahun 1215 sebagai pembatasan kekuasaan raja dengan membaginya dengan para bangsawan. Konsep ini kemudian berkembang dalam Revolusi Amerika (deklarasi kemerdekaan) yang meneguhkan kehendak rakyat untuk merdeka dari keterikatan kerajaan Inggris serta Revolusi Perancis dimana ide lama tentang hirarki dan tradisi digantikan oleh filosofi pencerahan mengenai kewarganegaraan dan HAM dengan slogan *egalite, liberte, dan fraternite*. Dikatakan, setelah konstitusi Amerika hadir barulah konstitusi sudah cukup untuk memiliki suatu isme yang dikenal sebagai konstitusionalisme (Al-Arif, 2017).

Di Indonesia, apabila diperiksa lebih jauh, gagasan konstitusionalisme telah muncul sejak zaman kolonial. Gagasan tersebut bersamaan dengan demokrasi dan liberalisme yang meletup sejak revolusi Perancis pada tahun 1789 dan menjalar ke seluruh daratan Eropa. Gagasan tersebut kemudian muncul lebih dari setengah abad di Hindia Belanda setelahnya, ditandai dengan direvisinya pengaturan tentang Peraturan untuk Penyelenggaraan Daerah Jajahan (*Regeringsreglement*) 1854. Ketentuan tersebut mulai mengoreksi kesewenang-wenangan pemerintah kolonial yang kala itu menerapkan sistem tanam paksa. Konsep tersebut (sekalipun tidak dalam dokumen konstitusi) merespon penyelenggaraan negara yang despotik dan otoriter. Begitupun pasca orde baru, konstitusionalisme hadir dalam reformasi sebagai respon atas pemerintahan otoriter yang telah berkuasa selama tiga puluh dua tahun (Arizona, 2014). Sebelumnya, saat Orde Lama, terdapat dua penanda terhadap perkembangan kultur konstitusionalisme menurut Margarito Kamis, yakni: Pertama, Maklumat Wakil Presiden Nomor X untuk membuka ruang ketatanegaraan bagi tumbuhnya partai politik. Kedua, pengalih fungsian Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang membatasi kekuasaan presiden (Al-Arif, 2017). Namun kemudian, kultur konstitusionalisme yang sudah terbangun harus pupus kembali akibat lahirnya Dekrit Presiden 1959 yang membubarkan Konstituante dan melahirkan otoritarianisme di kemudian hari.

B. Perubahan Konstitusi sebagai Alat Konstitusionalisme

Sebagai norma tertinggi yang berfokus kepada kekuasaan, sepantasnya penyempurnaan kekuasaan dilakukan terus-menerus dan disertai perubahan daripada konstitusi. Perubahan konstitusi terbagi atas dua model, secara material perubahan tersebut dapat berlangsung dengan beragam bentuk: penafsiran, perkembangan tingkat, fluktuasi kekuasaan lembaga negara, dan konvensi ketatanegaraan. Sementara secara formal adalah mekanisme perubahan yang tertera dalam Undang-Undang Dasar (Firdaus et al., 2021). Terdapat tiga tradisi perubahan konstitusi di dunia berkaitan dengan konstitusionalisme, yakni: (Rudy, 2013)

1. Kelompok negara yang mempunyai tradisi untuk mengubah materi UUD dengan langsung memasukan perubahannya ke dalam naskah. Republik Perancis pada 8 Juli tahun 1999 melakukan pembaharuan dengan mencantumkan tambahan ketentuan pada article 3, article 4, dan ketentuan baru article 53-2 naskah asli Konstitusi Perancis. Selain itu juga diterapkan di Negara Belanda dan Negara Jerman

2. Kelompok negara yang mempunyai tradisi untuk mengadakan penggantian naskah UUD. Naskah konstitusi dalam tradisi ini sama sekali diganti dengan naskah yang baru. Secara umum, negara-negara dengan tradisi ini memiliki sistem politik yang belum mapan serta masih jatuh bangun. Negara-negara di Asia dan Afrika terkhusus yang miskin dan yang sedang berkembang banyak dikategorikan menggunakan tradisi ini. Termasuk Indonesia dengan Konstitusi RIS tahun 1949 dan UUDS tahun 1950.
3. Tradisi ketiga dikembangkan khusus oleh Amerika Serikat. Perubahan konstitusi dalam tradisi ini berupa perubahan melalui naskah yang terpisah dari teks aslinya yang disebut dalam amandemen kesatu, kedua, ketiga, dan seterusnya. Dengan demikian, naskah asli undang-undang dasar tetap utuh disertai dengan perubahan yang dipenuhi melalui naskah tersendiri yang dijadikan sebagai adendum tambahan terhadap naskah asli tersebut.

Perubahan konstitusi menurut Bryce dipengaruhi oleh motif-motif politik yang menonjol. Penulis berkeyakinan, konstitusionalisme tercermin sebagai bagian dari motif-motif politik tersebut, bahkan harus berupa motif untuk menjadikan perubahan konstitusi sebagai alat perwujudan konstitusionalisme. Rinciannya, motif-motif politik tersebut berupa:

- i. Keinginan untuk menjamin hak-hak rakyat serta untuk mengendalikan tingkah laku penguasa;
- ii. Keinginan untuk menggambarkan sistem pemerintahan yang ada dalam rumusan yang jelas, guna mencegah kemungkinan perbuatan yang sewenang-wenang dari para penguasa di masa depan;
- iii. Hasrat dari pencipta kehidupan politik baru untuk menjamin atau mengamankan berlakunya cara pemerintahan dalam bentuk yang permanen dan yang dapat dipahami oleh warga negara; dan
- iv. Hasrat dari masyarakat yang terpisah untuk dapat menjamin aksi bersama secara efektif dan bersamaan dengan itu, berkeinginan untuk tetap mempertahankan hak serta kepentingannya masing-masing.

Untuk Indonesia, mekanisme perubahan konstitusinya terdapat dalam pasal 37 UUD NRI 1945 yakni:

1. Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
2. Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
3. Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
4. Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. e. Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

C. Konstitusionalisme dalam Amandemen UUD NRI 1945

Pada dekade tahun 1989-1999, tidak kurang terdapat sembilan puluh lima negara anggota PBB yang melakukan amandemen terhadap konstitusinya. Tidak kurang juga, enam puluh negara mengadopsi konstitusi yang benar-benar baru. Negara-negara tersebut mengadopsi ketentuan HAM dalam konstitusinya, serta tujuh puluh diantaranya mengadopsi ketentuan *constitutional review* (pengujian undang-undang terhadap UUD). Rekonstruksi konstitusi-konstitusi pada masa ini sangat kental sebagai wujud dari hasil propaganda *rule of law* (Rudy, 2013). Indonesia adalah satu dari sembilan puluh dua negara tersebut.

Di Indonesia, dalam UUD 1945 yang disahkan oleh PPKI pada 18 Agustus 1945, nyaris tidak mengindahkan paham konstitusionalisme di dalamnya. Sekalipun telah memberlakukan *distribution of power* serta terdapat bagian dalam Penjelasan UUD 1945 berupa sistem konstitusional yang dianut berdasarkan konsep "Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar) dan tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas)," terdapat pasal yang bertentangan keras dan menolak konstitusionalisme di dalamnya. Yakni adalah Pasal 7 UUD 1945 (asli) yang berbunyi: "Presiden dan Wakil Presiden memegang masa jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali". Tidak adanya pembatasan kekuasaan secara periodik maupun bentuk lain secara terperinci akan menghasilkan kekuasaan presiden dan wakil presiden yang dapat dipilih terus menerus (M. Laica Marzuki, 2016). Terbukti, pasal tersebut menjadi pintu masuk otoritarianisme Soekarno pada masa Demokrasi Terpimpin serta otoritarianisme orde baru yang berkuasa selama 32 tahun.

Di dalam rezim yang lemah praktik serta kultur konstitusionalisme tersebut, terjadi beberapa anomali:

1. Kecenderungan penguasa untuk mempertahankan UUD 1945 dan menjadikan Pancasila sebagai alat politik. Terbukti dengan pembubaran Badan Konstituante kala itu yang sedang merancang Undang-Undang Dasar baru serta tidak ada upaya *political will* penguasa untuk melakukan amandemen UUD. Sementara diketahui UUD 1945 dirancang sebagai Undang-Undang Dasar sementara (*revolutiegrondwet*) sebagaimana pernyataan Soekarno dalam Sidang Pertama PPKI.
2. Konsep demokrasi yang dianut dalam UUD 1945 asli dijalankan secara tidak wajar. Demokrasi yang dijalankan hanya secara prosedural belaka, yakni demokrasi yang dijalankan dan diatur oleh UU, sementara UU tersebut justru melanggar substansi demokrasi (Mahfud MD, 2009).
3. Banyak terjadinya tindakan ekstra konstitusional pada era pra reformasi seperti Dekrit Presiden 1959. Bahkan, periode awal pemberlakuan UUD ini diawali dengan dikeluarkannya Maklumat X yang tidak berdasar atas ketentuan konstitusi. Sementara diketahui tindakan ekstra konstitusional tidak berasal dari ketentuan tertulis dalam konstitusi dan didukung oleh kepentingan politik (Muhammad RM. Fayasy Failaq, 2021).

Beberapa cita-cita reformasi antara lain adalah melaksanakan demokrasi, prinsip negara hukum, dan konstitusionalisme sebagaimana mestinya. Oleh sebab itu, reformasi konstitusi melalui empat kali amandemen UUD dipandang menjadi dasar utama menuju cita-cita tersebut. Terdapat beberapa perubahan baik meliputi sistematika maupun materi muatan antara lain: Penghapusan Penjelasan UUD, penegasan prinsip negara hukum, pembentukan Mahkamah Konstitusi serta pengaturan rinci hak asasi manusia untuk memperkuat prinsip negara hukum dan demokrasi konstitusional, dan terakhir pembaharuan politik otonomi daerah sebagaimana yang diatur dalam

Bab Pemerintahan Daerah (Harijanti, 2016). Kemunculan konstitusionalisme di Indonesia bersamaan dengan komitmen akan klarifikasi dan pendalaman tatanan normatif konstitusional di Indonesia (Rudy, 2021).

Atas anomali pada paragraf sebelumnya, agenda reformasi diharuskan menganut konsep konstitusionalisme agar dapat memperkecil mudarat yang terjadi kedepan. Penulis mengolah pendapat Laica Marzuki terkait pemberlakuan konstitusionalisme dalam UUD dengan memberi beberapa contoh dalam amandemen UUD 1945 berupa: (M. Laica Marzuki, 2016)

1. Pertama, sistem *separation of power* atau *distribution of power* yang disertai *check and balances*. Konsep ini berkembang jauh setelah diadopsi dalam amandemen UUD 1945, paling tampak adalah pada perubahan fundamental konsep ketatanegaraan dari supremasi MPR menjadi Supremasi Konstitusi. Sekalipun demikian pada beberapa bagian prinsip *check and balances* perlu disempurnakan.
2. Kedua, sistem kekuasaan peradilan yang merdeka dan mandiri, terutama lebih memberdayakan peradilan administrasi. Peradilan administrasi sejatinya sudah diadopsi sebelum reformasi, namun dalam hal ini independensi peradilan berada pada ranah yang lain berupa lahirnya sebuah Komisi Yudisial dari amandemen UUD 1945 untuk mengawasi hakim serta menjunjung tinggi independensi peradilan.
3. Ketiga, pengakuan terhadap hak-hak sipil dan politik warga, terutama yang berkaitan dengan pemilihan umum. Hak-hak sipil dan politik dikembangkan menjadi sederetan Pasal 28 A-J terkait Hak Asasi Manusia.
4. Keempat, pembatasan masa jabatan-jabatan publik dalam negara. Pembatasan lintas cabang kekuasaan sudah dikonsepsikan dalam amandemen UUD 1945. Paling tampak adalah perubahan fundamental Pasal 7 UUD 1945 asli dengan menambahkan batasan periode masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden selama lima tahun untuk dua kali masa jabatan.
5. Kelima, memberikan kewenangan pengaduan konstitusional bagi Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi lahir dalam amandemen ketiga UUD 1945, namun demikian konsep pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) belum diakomodir dalam kewenangannya.

D. DPD dan Parlemen Bikameralisme Indonesia

Tujuan awal dibentuknya lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah untuk menggantikan fungsi Utusan Daerah (UD) di dalam kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk membawa aspirasi kedaerahan agar dapat tersampaikan dengan baik ke pusat. DPD merupakan wakil rakyat yang berasal dari berbagai daerah di Indonesia.

Bersama dengan DPR, DPD mencerminkan desain parlemen bikameral sebagai perwakilan politik. Saat ini, Indonesia menggunakan sistem parlemen dua kamar (*bicameralism*). Hal tersebut menurut Ramlan Surbakti dikarenakan pertama, untuk mewujudkan mekanisme *check and balances* antar kamar-kamar dalam parlemen. Kedua, untuk menyederhanakan badan perwakilan pusat yang semula terdiri dari utusan-utusan (utusan politik, utusan golongan, utusan daerah) menjadi unsur perwakilan rakyat dan daerah. Ketiga, untuk menguatkan persatuan dan menghindari disintegrasi di dalam tubuh parlemen. Keempat, untuk meningkatkan produktivitas parlemen (Ramlan Surbakti, 2002). Namun demikian, dalam perjalanannya kehadiran DPD ini antara ada dan tiada. Hal ini dikarenakan kewenangan DPD telah “dikerdilkan” oleh negara, yang kemudian

membawa efek domino berupa buruknya kinerja DPD dan turunnya kepercayaan masyarakat terhadap DPD.

Kewenangan DPD yang dikerdilkan oleh negara dapat dilihat melalui bunyi Pasal 22D UUD NRI 1945 yang mengatur mengenai kewenangan DPD. Kata “dapat” dalam Pasal 22D Ayat (1) menggambarkan DPD tidak memiliki kekuasaan legislatif yang efektif untuk mengajukan RUU, berbeda dengan Presiden dan DPR yang menggunakan frasa “berhak”. Kemudian frasa “ikut membahas” RUU berkaitan dengan otonomi daerah dan sebagainya, juga frasa “memberikan pertimbangan” kepada DPR dalam APBN menunjukkan bahwa kewenangan DPD tidak sebanding dengan DPR dan Presiden dalam legislasi. Hal ini menimbulkan kritik tajam, misalnya seperti yang diungkapkan oleh Stephen Sherlock, bahwa keberadaan DPD saat ini merupakan contoh yang tidak lazim di negara bicameral. Ketimpangan terjadi melihat lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas dipertemukan dengan lembaga dengan legitimasi (kewenangan) yang tinggi (Saldi Isra, 2010).

DPD dianggap memiliki catatan kinerja yang buruk. Hal ini tidak terlepas dari terbatasnya kewenangan yang dimiliki DPD. DPD hanya dapat mengajukan dan membahas RUU yang berkaitan dengan daerah saja. Sekalipun memang DPD juga memiliki fungsi pengawasan dan fungsi anggaran, namun fungsi tersebut juga hanya terbatas pada sektor-sektor yang bersifat kedaerahan. Dalam beberapa kasus, bahkan keberadaan DPD seolah menjadi *co-legislator* dari DPR. Dengan kewenangan yang terbatas, tentu tujuan dibentuknya DPD untuk mewakili kepentingan politik dari daerah juga tidak dapat terlaksana dengan baik.

Kemudian, turunnya kepercayaan masyarakat terhadap DPD tercermin dalam data survei oleh Charta Politika pada 23-26 Agustus 2018 lalu. Dalam data tersebut, dijelaskan, bahwa dalam menjalankan fungsinya, DPD berada di peringkat terakhir dibandingkan dengan DPR dan MPR. Dari penilaian 0-100 menunjukkan DPR mempunyai nilai atau presentasi sebesar 34,8%, adapun MPR 12,8%, dan DPD 11,3%. Dalam survei yang sama, masyarakat yang percaya terhadap kinerja DPD hanya terdapat 37,5%. 40,5% darinya tidak percaya kinerja DPD dan 22% tidak memberikan jawaban. Jelaslah bahwa kepercayaan masyarakat terhadap DPD sangat sedikit.

Keberadaan DPD RI dalam sistem parlemen Indonesia tidak terlepas dari konsep bikameral yang dianut. Menurut Patterson dan Mughan, selain dilahirkan dari tradisi dan sejarah yang panjang, konsep bikameral di negara-negara lahir berdasar atas dua pertimbangan: Pertama, kebutuhan representasi yang lebih luas daripada hanya representasi berdasarkan populasi, dalam konteks ini menjadi penting untuk mempertimbangkan representasi regional. Kedua, terdapat kebutuhan akan sistem yang menjamin bahwa keputusan politik didiskusikan oleh beberapa lapis sehingga kepentingan yang banyak dipertimbangkan dengan lebih dalam dan hati-hati (Hamudy & Rifky, 2020).

Lebih lanjut, adopsi kelembagaan DPD dalam amandemen UUD NRI 1945 muncul atas beberapa pertimbangan berupa: Pertama, sistem dua kamar dimaksudkan sebagai mekanisme *check and balances* antara dua kamar dalam satu badan perwakilan. Kedua, simplifikasi badan perwakilan. Terdapat dua elemen perwakilan dalam satu badan perwakilan, elemen tersebut secara langsung merepresentasikan semua orang dan semua daerah. Ketiga, representasi regional menjadi bagian yang membawa fungsi perwakilan seperti pembentukan hukum (legislasi), pengawasan, dan anggaran. Semua kebutuhan daerah dapat dibawa kedalam aktivitas parlemen, hal ini menjadi faktor yang memperkuat kesatuan dan mencegah disintegrasi. Keempat, sistem dua kamar akan

lebih produktif. Semua tugas dan kewenangan akan bisa diselesaikan oleh masing-masing kamar, tidak perlu lagi menunggu atau bergantung kepada DPR sebagai badan tunggal seperti dulu (Hamudy & Rifky, 2020).

E. Penguatan Kelembagaan DPD RI

Berkaca dari konsep konstitusionalisme dalam materi perubahan UUD oleh Laica Marzuki sebagaimana tersebut pada sub bahasan sebelumnya, khususnya pada poin pertama “adopsi konsep separation dan distribution of power disertai check and balances,” maka perlu digali lebih lanjut gagasan perubahan materi UUD NRI 1945. Andrew Heywood menyatakan bahwasanya dalam ruang lingkup yang sempit, konstitusionalisme dapat ditafsirkan sebatas penyelenggaraan negara (termasuk diantaranya lembaga-lembaga negara). Artinya paham konstitusionalisme terimplementasi ketika lembaga-lembaga negara dan proses politik dalam negara secara efektif dibatasi oleh konstitusi (Al-Arif, 2017).

Secara singkat, salah satu pembahasan kelembagaan negara dalam rangka “adopsi konsep separation dan distribution of power disertai *check and balances*” dan pembatasan lembaga-lembaga negara secara efektif oleh konstitusi dapat diwujudkan dalam wacana amandemen untuk penguatan kelembagaan DPD RI. *Checks and balances* dapat terwujud di dalamnya melalui kontrol dalam fungsi legislasi atas kelembagaan DPR, sementara pembatasan lembaga negara terbentuk sebagai dampak atas wewenang DPR yang superior daripada DPD dalam berbagai fungsinya. Kedua konsep konstitusionalisme tersebut, apabila diwujudkan dalam amandemen untuk penguatan DPD, menurut penulis akan berdampak pada produk legislasi yang terkontrol dan lebih demokratis.

Formulasi konstitusionalisme, menurut Shapiro, dapat ditemukan dari (Natalia, 2020): “*Constitutional rule plus (+) the practice of its implementation.*” Untuk itu, agenda amandemen untuk mewujudkan konstitusionalisme melalui penguatan DPD adalah tidak sekedar mengamandemen aturan konstitusional begitu saja, melainkan aturan konstitusional tersebut harus dirancang agar dapat menyebabkan implementasinya yang efektif.

Dalam rangka tersebut, kewenangan DPD RI dapat diperkuat pada beberapa sektor.

1. Fungsi legislasi: penguatan dalam hal ini tidak hanya meliputi kewenangannya dalam mengajukan dan membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) saja, tetapi juga menyetujui terhadap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kedaerahan. Seperti dalam hal RUU yang berkaitan dengan sektor otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Penambahan fungsi legislasi DPD hingga menyetujui RUU tersebut akan menyebabkan kedudukan parlemen dua kamar yang semula “*weak bicameralism*” telah berubah menjadi “*strong bicameralism*”. Kedepannya, kondisi ini diharapkan mampu memaksimalkan kinerja kelembagaan DPD di dalam parlemen yang terdiri atas dua kamar ini. Mengingat, tujuan awal dari dibentuknya lembaga ini adalah untuk menampung dan menyampaikan aspirasi masyarakat daerah sebagai *regional representation* yang melekat padanya. Yang menjadi soal adalah bagaimana mengkategorikan suatu undang-undang masuk dalam kategori kedaerahan. Untuk menjawab ini, sudah terdapat mekanisme yang bisa melacaknya yang tentunya selain yang berasal/ditribusikan dari pasal-pasal kedaerahan dalam UUD, juga dapat menggunakan pertimbangan kepentingan-kepentingan daerah yang bisa

diimplementasikan dalam perencanaan undang-undang dari sejak dibuatnya program legislasi nasional, rancangan pembangunan jangka panjang/menengah, atau pun menindaklanjuti putusan MK tertentu. Lebih lanjut lagi, dalam hal ratifikasi undang-undang yang penting dan berkaitan dengan kedaerahan, DPD harus dilibatkan.

2. Fungsi pengawasan: Sama seperti fungsi legislasi, hal-hal yang menjadi kewenangan DPD dalam fungsi pengawasan adalah seputar kedaerahan. Lemahnya fungsi pengawasan DPD saat ini tampak pada output pelaksanaan pengawasan atas implementasi undang-undang maupun atas APBN yang harus diberikan kepada DPR sebagai "bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti". Pada sisi lain, DPD juga tidak memiliki hak angket dan hak interpelasi untuk mewujudkan pengawasannya (Pakpahan, 2015). Penguatan fungsi pengawasan dimulai dari perubahan frasa "dapat" dalam kewenangan pengawasan DPD pada Pasal 22 D ayat (3) UUD NRI 1945 sehingga sama seperti fungsi pengawasan DPR pada umumnya. Dalam implementasinya hak angket dan hak interpelasi juga diberikan kepada DPD dalam hal-hal yang masuk kepada domainnya.
3. Fungsi anggaran: Pada fungsi anggaran, DPD harus dikuatkan dengan mengefektifkan perannya melalui perubahan Pasal 23 ayat (2) yang semula hanya mempertimbangkan pendapat DPD, menjadi terlibat aktif dalam pembahasan anggaran. Begitu pula dalam Pasal 23 ayat (3) yang mana DPD harus ditaruh sebagai pihak yang berhak menolak atau tidak menyetujui rancangan undang-undang dari pemerintah.
4. Fungsi pengisian jabatan publik: Pada fungsi ini, DPD harus dilibatkan dalam pengisian pejabat publik yang tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan kedaerahan.

Senada dengan Denny Indrayana, bahwa sebaiknya memang dihindari parlemen berupa weak bicameralism yang mana terdapat dominasi dari salah satu kamar parlemen. Begitu juga dengan perfect bicameralism karena kekuasaan yang seimbang akan menyebabkan "kebuntuan" tugas-tugas parlemen. Kemudian, menguatnya fungsi legislasi DPD ini membawa dampak besar lain. Misalnya seperti: (1) menghindari monopoli legislasi yang dilakukan oleh DPR; dan (2) menghindari penyusunan undang-undang yang cacat dan ceroboh. Mengingat, memang original intent dibentuknya DPD adalah untuk menampung dan menyampaikan aspirasi masyarakat daerah kepada pemerintah pusat. Maka dengan melakukan amandemen, DPD yang kuat secara legislasi dapat terwujud, yang tentu akan memaksimalkan kinerja DPD. Oleh karena itu, harapan yang harus diwujudkan melalui amandemen UUD ini adalah bentuk parlemen strong bicameral yang menjunjung tinggi check and balances secara dinamis.

4. KESIMPULAN

Konstitusionalisme sudah ada sebagai ide negara hukum Indonesia semenjak kemerdekaan. Hanya saja saat itu, wujud konstitusionalisme masih tipis (*thin*), kemudian ide ini beranjak menguat dan menebal setelah reformasi dibuktikan dengan indikator demokratisasi serta praktik check and balances antara lembaga negara.

Ide amandemen untuk menguatkan DPD adalah implementasi dari konstitusionalisme. Sebab, dengan dikuatkan DPD maka terdapat pembatasan kekuasaan dan kontrol terhadap fungsi DPR yang kian kuat. DPD harus diperkuat pada fungsi-fungsi antara lain fungsi legislasi, fungsi anggaran, fungsi pengawasan, serta fungsi pengisian pejabat negara agar terwujudnya *strong bicameral* yang menjunjung tinggi *check and balances* serta dinamisasi kinerja parlemen.

Penguatan kelembagaan DPD RI pada fungsi legislasi dapat dikuatkan dengan kewenangan pembahasan RUU bukan hanya pada tahap mengajukan dan membahas tapi juga pada tahap menyetujui terhadap rancangan yang berkaitan dengan kedaerahan. Fungsi pengawasan dikuatkan dengan penambahan hak angket dan hak interpelasi, perubahan frasa “dapat” dalam kewenangan pengawasan DPD pada Pasal 22 D ayat (3) UUD NRI 1945 sehingga sama seperti fungsi pengawasan DPR pada umumnya. Fungsi anggaran diubah melalui pasal Pasal 23 ayat (2) yang semula hanya mempertimbangkan pendapat DPD, menjadi terlibat aktif dalam pembahasan anggaran. Pasal 23 ayat (3) juga dirubah dengan memberikan hak kepada DPD untuk menolak atau tidak menyetujui. Fungsi pengisian jabatan publik dapat memperkuat DPD dengan melibatkan DPD dalam pengisian jabatan yang tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan kedaerahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Arif, M. Y. (2017). *Aktualisasi Paham Konstitusionalisme dalam Konstitusi Pasca Amandemen Undang Undang Dasar 1945*. 12. <https://doi.org/10.15294/pandecta.v12i2.9926>
- Arizona. (2014). *Konstitusionalisme Agraria*. STPN Press.
- Bactiar. (2016). Esensi Paham Konsep Konstitualisme Dalam Konteks Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan. *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum Dan Keadilan*, 6(1), 122–137.
- Firdaus, R. M., Failaq, F. M. R., Wibowo, T. A. A., Dzulqornain, R., & Monati, R. (2021). *Evaluasi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 : academic constitutional drafting*.
- Hamudy, M. I. A., & Rifky, M. S. (2020). SHOULD THE DPD REPUBLIC OF INDONESIA BE PRESERVED? *Jurnal Studi Pemerintahan*, 11(2). <https://doi.org/10.18196/jgp.112118>
- Harijanti, S. D. (2016). *Penguatan Demokrasi Konstitusional: Relasi Konstitusi Dan Politik*.
- Jimly Asshiddiqie. (2010). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika.
- K.C. Wheare. (1980). *Modern Constitution*. Oxford University Press.
- M. Laica Marzuki. (2016). *Konstitusi dan Konstitusionalisme*.
- Mahfud MD. (2009). *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Rajagrafindo Persada.
- Manunggal K Wardaya. (2014). *Konstitusionalisme Dalam Dinamika Negara Hukum*.
- Muhammad RM. Fayasy Failaq. (2021). *Legitimasi Tindakan Ekstra Konstitusional dalam Ketatanegaraan Indonesia perspektif Masalah Mursalah*. UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
- Natalia, S. (2020). Constitutionalism As A Philosophical And Legal Category And A Socio-Political Phenomenon. In *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues* (Vol. 23, Issue 2).
- Pakpahan, M. (2015). *Penguatan Kewenangan Dpd Ri Dalam Bidang Fungsi Pengawasan*.
- Ramlan Surbakti. (2002). *Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformulasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan, dalam Maruto MD dan Anwari WMK (edit), Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat, Kendala, dan Peluang Menuju Demokrasi*. LP3ES.
- Rudy. (2013). *Konstitusionalisme Indonesia*. Pusat Kajian dan Peraturan Perundang-Undangan (PKKPUU).
- Rudy. (2021). FROM STATE SOVEREIGNTY TO PEOPLE SOVEREIGNTY: A CASE STUDY OF INDONESIA'S CONSTITUTIONAL COURT. In *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues* (Vol. 24, Issue 7).
- Saldi Isra. (2010). *Pergeseran Fungsi Legislasi*. PT. Raja Grafindo Persada.
- Singh Grewal, D., & Purdy, J. S. (2017). The Original Theory of Constitutionalism. In *J* (Vol. 664). https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/2818
- Sri Soemantri. (1978). *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. PT Alumni.