LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF AHL AL-HALL WA AL-'AQD

TESIS

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat Memperoleh Gelar Magister dalam Program Studi Hukum Tata Negara



Oleh SITI KHOIRUL NIKMAH NIM. F02216038

PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini saya:

Nama

: Siti Khoirul Nikmah

NIM

: F02216038

Program

: Magister (S-2)

Institusi

: Program Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa TESIS ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 19 Maret 2018

Saya yang menyatakan

B3054ADF102513136

Siti Khoirul Nikmah

PERSETUJUAN

Tesis Siti Khoirul Nikmah ini telah disetujui

Pada tanggal 19 Maret 2018

Oleh:

Pembimbing,

Dr. Priyo Handoko, SS, SH, M.Hum NIP. 196602122007011049

PENGESAHAN TIM PENGUJI

Tesis Siti Khoirul Nikmah ini telah diuji Pada tanggal 05 April 2018

Tim Penguji:

- 1. Dr. H. Masruhan, M.Ag (Ketua)
- 2. Dr. H. Priyo Handoko, SS, SH, M.Hum (Penguji)
- 3. Prof. Dr. H. Ali Haidar, MA (Penguji)

Surabaya, 05 April 2018

Direktur,

H. Husein Aziz, M.Ag. 601031985031002



KEMENTERIAN AGAMA UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA **PERPUSTAKAAN**

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300 E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertandatangan di bawah ini, saya:

Nama	: SITI KHOIRUL NIKMAH			
NIM	: F02216038			
Fakultas/Jurusan	: HUKUM TATA NEGARA			
E-mail address : sitikhoirulnikmah@gmail.com				
UIN Sunan Ampe	gan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan l Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah : 'Tesis Desertasi Lain-lain ()			
LEN	MBAGA PERWAKILAN RAKYAT DI INDONESIA DALAM			
	PERSPEKTIF AHL AL-HALL WA AL-'AQD			
Perpustakaan UII mengelolanya da	yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Ekslusif ini N Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, alam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan mpublikasikannya di Internet atau media lain secara <i>fulltext</i> untuk kepentingan			

akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 18 April 2018

Penulis

SITI KHOIRUL NIKMAH

ABSTRAK

Tesis ini berjudul Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia Dalam Perspektif *Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd*. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami kewenangan lembaga perwakilan rakyat di Indonesia sesuai dengan Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan ditinjau dengan konsep *ahl al-hall wa 'aqd*.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif digunakan untuk mengananlisis permasalahan tentang apakah kewenangan lembaga perwakilan rakyat di Indonesia sudah sesuai dengan hukum yang berlaku yaitu Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Kemudian, disamping menggunakan metode penelitian hukum normatif juga menggunakan metode penelitian sosial yaitu kualitatif deskriptif digunakan untuk menganalisis permasalahan tentang kewenangan lembaga perwakilan rakyat di Indonesia ditinjau dengan konsep *ahl al-hall wa 'aqd*. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*).

Hasil dari penelitian ini adalah bahwa konsep ahl al-hall wa al-'aqd relevan dengan tugas dan fungsi lembaga perwakilan rakyat di Indonesia, dimana di negara Indonesia yang bersifat demokratis dengan berlandaskan pada UUD 1945 sebagai landasan konstitusi dan pancasila sebagai landasan idiilnya. Undang- Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusi dalam hirarkis perundang- undangan kedu<mark>du</mark>kannya menjadi acuan bagi peraturan yang ada di bawahnya. Dalam Undang- Undang Dasar 1945 pasal 1 ayat 2 menyebutkan: " Kedaulatan berada sepenuhnya di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang- Undang Dasar." Secara singkat demokrasi diartikan sebagai suatu kekuasaan politik yang kedaulatan pemerintahannya berasal dari rakyat baik secara langsung maupun perwakilan. Keputusan tertinggi ada di tangan rakyat dan tidak ada yang lebih tinggi darinya. Secara harfiyah, definisi ahl al-hall wa al-'aqd yaitu orang yang dapat memutuskan dan mengikat. Para ahli fiqh siyasah merumuskan pengertian ahl al-hall wa al-'aqd sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat (warga negara). Dengan kata lain ahl al-hall wa al-'aqd adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat.

Dari kesimpulan di atas disarankan agar Indonesia sebagai negara demokrasi seluruh bentuk-bentuk kebijakan pemerintah harus berdasarkan kepada masyarakat sepenuhnya dalam artian bahwa rakyat yang berkuasa. Dimana negara Indonesia juga menganut sistem perwakilan dalam sistem pemerintahannya. Para wakil rakyat dari berbagai daerah yang terbentuk dalam suatu lembaga perwakilan rakyat seperti MPR, DPR, dan DPD ini merupakan perpanjangan tangan dari rakyat dalam pemerintahan. Untuk itu diharapkan masyarakat ikut berperan aktif berpartisipasi mengontrol jalannya pemerintahan agar menuju Indonesia yang lebih baik.

Kata kunci: Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia, Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd.

DAFTAR ISI

HALAMAN J	UDUL
PERNYATAA	AN KEASLIANi
PERSETUJUA	AN PEMBIMBING ii
PENGESAHA	N TIM PENGUJI ii
ABSTRAK	
KATA PENGA	ANTAR v
DAFTAR ISI.	
DAFTAR TRA	ANSLITERASI xi
BAB I PENDA	MALUAN
A.Latar F	Belakang Masalah
B.Identif	ikasi Dan Bat <mark>asan Masal</mark> ah
C. Rumu	san Masalah
D.Tujuan	penelitian
E. Kegun	aan Penelitian
E. Kerang	gka Konseptual 8
F. Penelit	tian Terdahulu9
G. Metod	le Penelitian
H.Sistem	atika Pembahaan
BAB II. LEMI	BAGA PERWAKILAN RAKYAT DI INDONESIA
AMajel	is Permusyawaratan Rakyat (MPR) 20
1. K	Ledudukan MPR 23

2. Tugas dan Wewenang MPR	26
3. Hak dan Kewajiban MPR	28
B. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)	29
1. Kedudukan DPR	30
2. Tugas dan Wewenang DPR	32
3. Hak dan Kewajiban DPR	33
C. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)	34
1. Kedudukan DPD	36
2. Tugas dan Wewenang DPD	37
3. Hak dan Kewajib <mark>an DPD</mark>	38
BAB III. KONSEP <i>AHL A<mark>L-HALL WA AL-'AQD</mark></i>	
A. Pengertian Ahl al <mark>-H</mark> all wa al-'Aqd	41
B. Dasar Ahl al-Hall wa al-'Aqd dalam al-Qur'an	43
C. Sejarah Ahl al-Hall wa al-'Aqd	45
D. Syarat – Syarat Ahl Al-Hall Wa Al 'Aqd	47
E. Tugas dan Fungsi Ahl al-Hall Wa al-'Aqd	48
F. Pentingnya Membentuk Ahl al-Hall wa a-'Aqd	49
G. Keanggotaan Ahl al-Hall Wa al-'Aqd	51
BAB IV. RELEVANSI LEMBAGA PERWAKILAN RAK	YAT DI
INDONESIA DENGAN KONSEP AHL AL-HALL WA AL-'A	<i>QD</i>
A. Persamaan dan Perbedaan Lembaga Perwakilan Rakyat di Ind	donesia
dengan Konsep Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd	71

B. Relevansi Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia dengan Konse	ep
Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd	76
BAB V. PENUTUP	
A. Kesimpulan	82
B. Saran	84
DAFTAR PUSTAKA	86
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	

DAFTAR TRANSLITERASI

Arab	Indonesia	Arab	Indonesia
1		ط	ţ
ب	b	섬	Ż
ت	t	ع	c
ث	th	غ	gh
ح	j	ف	f
۲	h	ق	q
خ	kh	<u>্</u> র	k
7	d	J	1
خ ا	dh	م	m
5	r	ن	n
ن ر	z	و	W
<i>س</i>	s	٥	h
ۺ	sh	ç	,
ص	ş	ی	Y
ض	d		

Untuk menunjukkan bunyi hidup panjang (madd), maka caranya dengan menuliskan coretan horisaontal (macron) di atas huruf seperti ā, ī dan ū (l, ¿ dan). Bunyi hidup dobel (dipthong) Arab ditranliterasikan dengan menggabung dua huruf "ay" dan "aw", seperti layyinah, lawwāmah. Kata yang berakhiran tā marbūtah dan berfungsi sebagai sifah (modifier) atau mudāfilayh ditranliterasikan dengan "ah", sedangkan yang berfungsi sebagai mudaf ditranliterasikan pdengan "at".

BABI

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kekuasaan merupakan hal terpenting dalam politik.¹ Keduanya bagaikan dua sisi mata koin yang tidak bisa dipisahkan. Kekuasaan yang termanifestasikan dalam diri seorang pemimipin merupakan suatu hal yang niscaya muncul dari fenomena kemajemukan manusia dalam kehidupan sosial masyarakat. Kekuasaanlah yang akan menjalankan politik. Sehingga politik merupakan tugas pokok seorang penguasa. Bila politik merupakan sarana masyarakat untuk mewujudkan kebaikan, maka tugas seorang penguasa pun dengan politiknya harus mampu mendatangkan kebaikan tersebut.

Tanggung jawab bersama dalam mengubah kemungkaran dalam politik atau dalam perundang-undangan yang dilakukan *ulil amri*, memastikan prinsip pengawasan atas kerja pemerintah. Sebab tanggung jawab yang dimaksud tidak cukup untuk menjaga rakyat dari tindakan sewenang-wenang penguasa atau dari penyalahgunaan kekuasaannya. Dimana penguasa dalam melaksanakan tugasnya tidak cukup hanya dengan komitmen untuk bermusyawarah, tetapi harus ditambah dengan adanya satu jenis pengawasan atas kerjanya, karena penguasa dapat bebas berbuat dalam batas-batas spesialisasinya

¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2009) cetakan keempat, 59.

Jika musyawarah merupakan prinsip partisipasi politik dalam pemikiran politik barat, maka prinsip *amar ma'ruf nahi munkar* merupakan tujuan dari semua kewenangan dalam Islam, pada hakikatnya tersimbol dalam tugas pengawasan atas orang-orang yang memiliki kekuasaan, berarti mewujudkan partisipasi politik rakyat dalam segala perkara umum dan hukum berawal dari kewajiban memberikan nasihat dan partisipasi rakyat untuk membentuk segolongan yang khusus (pemimpin). Dimana setiap individu kaum muslimin dibebani kewajiban harus memilih "ummat" (segolongan) dari kaum muslimin yang khusus bertugas melaksanakan *amar ma'ruf nahi munkar*. Oleh karena itu, diantara kewajiban yang sangat ditekankan adalah mewujudkan syarat bersih dan netral dalam memilih segolongan ini.

Untuk bisa mendatangkan kebaikan sebagai manifestasi dari tujuan masyarakat yang ia pimpin, seorang penguasa dengan kekuasaannya diharapkan mampu untuk memberikan suatu upaya dalam menimbulkan efek patuh dari masyarakat. Upaya ini merupakan suatu bentuk kongkrit dari adanya kekuasaan, karena kekuasaan harus bisa memberikan efek mempengaruhi sehingga seorang penguasa bisa mempengaruhi rakyatnya untuk bertindak dan berlaku mengikuti aturan-aturan yang sifatnya mengikat dalam kehidupan kolektif.²

Perbincangan mengenai sistem politik kenegaraan dalam Islam selalu menarik perhatian sepanjang sejarah kaum muslimin. Isu antara Islam sebagai sistem ritual dan sistem kehidupan yang integratif antara aspek *ukhrawi* dan aspek duniawi selalu muncul di tengah-tengah pencarian konsep tentang negara. ³

Pada saat ini hampir tidak ada belahan wilayah di dunia yang belum secara utuh membentuk suatu negara, atau dalam artian dewasa ini konsepsi

²Ibid., 63.

³ A. Syafi'i Ma'arif , *Islam dan Politik di Indonesia Pada Masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965)* (Yogyakarta: IAIN Sunan Kalijaga Press, 1988), 3.

negara sudah teraplikasikan dalam kehidupan umat manusia. Namun praktik bernegara itu belum sepenuhnya menjamin hak-hak warga negara dan memenuhi hajat hidup orang banyak, baik yang menyangkut ke dalam maupun ke luar, maka perbincangan konsep negara selalu muncul di tengah-tengah kelangsungan suatu negara.⁴

Para pencetus teori kontrak sosial menyatakan bahwa munculnya kekuasaan politik atau kepemimpinan merupakan suatu keniscayaan dalam kehidupan sosial politik. Hal ini disebabkan karena kepemimpinan dibutuhkan untuk mengatur kehidupan yang majemuk menuju apa yang menjadi cita-cita masyarakat.⁵

Masyarakat memberikan legitimasi kekuasaan kepada seorang pemimpin untuk memimpin mereka yang kemudian dengan hal tersebut ia bertanggung jawab untuk merealisasikan tujuan hidup bermasyarakat. Artinya, dalam hal ini masyarakat sudah ada sebelum adanya pemimpin, dan pemimpin muncul dari masyarakat yang sudah terbentuk, karena kesepakatan masyarakat itulah yang menghasilkan pemimpin politik.

Mengingat banyaknya permasalahan kenegaraan yang harus diputuskan secara bijak dan pandangan yang tajam, sehingga mampu menciptakan kemaslahatan umat Islam. Para ahli fiqh siyasah menyebutkan beberapa alasan pentingnya pelembagaan majelis syura dalam hal ini yang dimaksud adalah pembentukan *ahl al-hall wa al-'aqd*, yaitu:⁷

1. Rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dilibatkan untuk dimintai pendapatnya tentang undang-undang. Oleh karena itu harus ada kelompok

⁴ Muntaha Azhari, *Politik Islam Dalam Lintasan Sejarah* (Jakarta: P3M, 1988), 14.

⁵Otto Gusti Madung, *Filsafat Politik, Negara Dalam Bentangan Diskursus Filosofis*, (Flores-NTT, Penerbit Ledalero, 2013), 43-45.

⁶Ibid.

⁷ Muhammad Iqbal, Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam (Jakarta: Kencana, 2014), 164.

- masyarakat yang bisa diajak musyawarah dalam menentukan kebijaksanaan pemerintahan dan pembentukan undang-undang.
- Rakyat secara individual tidak mungkin dikumpulkan untuk melakukan musyawarah disuatu tempat, apalagi diantara mereka pasti ada yang tidak mempunyai pandangan kritis. Mereka tentu tidak mampu mengemukakan pendapat dalam musyawarah. Hal demikian dapat mengganggu berbagai aktivitas kehidupan masyarakat.
- 3. Musyawarah hanya bisa dilakukan apabila jumlah pesertanya terbatas. Kalau seluruh rakyat dikumpulkan disuatu tempat untuk melakukan musyawarah dipastikan musyawarah tersebut tidak dapat terlaksana.
- 4. Kewajiban amar ma'ruf nahi munkar hanya bisa dilakukan apabila ada lembaga yang berperan menjaga kemaslahatan antara pemerintah dan rakyat.
- 5. Kewajiban taat kepada ulil amri (pemimpin umat) baru mengikat apabila pemimpin itu dipilih oleh lembaga musyawarah.
- 6. Ajaran Islam sendiri yang menekankan perlunya pembentukan lembaga musyawarah sebagaimana dalam surah asy-Syura, 42:38 dan Ali 'Imran 3:159. Disamping itu nabi Muhammad saw sendiri menekankan dan melaksanakan musyawarah dengan para sahabat untuk menentukan suatu kebijakan pemerintah.

Para *ulama fikih* menyebut *ahl al-hall wa al-'aqd* bagi orang-orang yang bertindak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani mereka.⁸ *Ahl al-hall wa al-'aqd* diartikan dengan orang-orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan mengikat. Dengan perkataan lain, *ahl al-hall wa al-'aqd* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat.

Dalam hal ini, al-Mawardi mendefinisikan *ahl al-hall wa al-'aqd* sebagai *ahl al-ikhtiyar* (golongan yang berhak memilih). Peranan golongan ini

.

⁸ Farid Abdul Khalid, *Fikih Politik Islam*, diterjemahkan Faturrahman A.Hamid. Le, (Jakarta: Amzah,2005), 62.

sangat penting untuk memilih salah seorang diantara *ahl al-imamat* (golongan yang berhak dipilih) untuk menjadi khalifah.

Pada masa modern, sejalan dengan masuknya pengaruh pemikiran politik barat terhadap dunia Islam, pemikiran tentang *ahl al-hall wa al-'aqd* juga berkembang. Para ulama *siyasah* mengemukakan pentingnya pembentukan lembaga perwakilan rakyat atau di Indonesia yang disebut dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai representasi dari kehendak rakyat.

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Identifikasi masalah merupakan pengenalan terhadap berbagai macam permasalahan dalam sebuah tema yang akan dikaji. Batasan masalah yaitu berkaitan dengan pemilihan masalah dari berbagai permasalahan yang telah diidentifikasikan. Dari latar belakang masalah dan berbagai asumsi yang penulis paparkan di atas, setidaknya ada beberapa persoalan yang perlu dikaji dan dibahas.

Agar permasalahan dalam penelitian ini lebih fokus, maka penulis memfokuskan masalah pada lembaga perwakilan rakyat di Indonesia dalam perspektif *ahl al-hall wa al-'aqd*.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi dan batasan masalah yang penulis rumuskan maka melahirkan permasalahan utama yang memerlukan kajian, penelitian, dan

pembahasan lebih lanjut. Disamping itu, perumusan masalah yang tegas dan jelas dapat menjaga koherensi penelitian sehingga penelitian ini pada akhirnya terhindar dari kesimpangsiuran dan bias penulisan. Maka dari latar belakang masalah yang telah dipaparkan di atas, dapat diambil beberapa pokok permasalahan yang akan dikaji dan dibahas. Adapun permasalahan-permasalahan tersebut antara lain:

- Apakah kewenangan lembaga perwakilan rakyat di Indonesia sesuai dengan Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD?
- 2. Bagaimana kesesuaian kewenangan lembaga perwakilan rakyat di Indonesia dalam perspektif *ahl al-hall wa 'aqd*?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini yaitu:

- Untuk mengetahui dan memahami secara mendalam kewenangan lembaga perwakilan rakyat di Indonesia sesuai dengan Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
- 2. Untuk mendapat gambaran jelas kesesuaian kewenangan lembaga perwakilan rakyat di Indonesia dalam perspektif *ahl al-hall wa 'aqd*.

E. Kegunaan Penelitian

Penelitian dalam tesis ini mengandung dua sisi manfaat, yaitu kegunaan yang bersifat teoritik dan kegunaan yang bersifat praktik.

1. Kegunaan Teoritik

Secara teoritik, penelitian ini diharapkan mempunyai beberapa manfaat yang diantaranya:

- a. Memberikan kontribusi tentang lembaga perwakilan rakyat di Indonesia dalam perspektif *ahl al-hall wa al-'aqd*;
- b. Sebagai tambahan referensi pemikiran dan atau khazanah kajian pemerintahan Islam (*fiqh siyasah*), atau Hukum Tata Negara Islam, khususnya terhadap konsep *ahl al-hall wa al-'aqd* dan relevansinya dengan lembaga perwakilan rakyat di Indonesia;
- c. Memberikan kontribusi pemikiran Islam mengenai pemerintahan Islam sehingga tercapai pemahaman bahwa Islam mencakup seluruh lini kehidupan manusia dan menunjukkan sisi Islam yang *rahmatan lil'alamin*.

2. Kegunaan Praktik

Secara praktik, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk masyarakat pada umumnya, dan khususnya kepada berbagai pihak terkait, lembaga-lembaga negara khususnya lembaga perwakilan rakyat di Indonesia dan lembaga fungsional lainnya dalam hubungannya dengan ruang lingkup studi keilmuan dimaksud yaitu perspektif hukum ketatanegaraan, dan yang mempunyai interelasi dalam dinamika ilmu hukum secara umum. Bagi Pascasarjana konsentrasi Hukum Tata Negara (Siyasah) Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya pada khususnya, diharapkan dapat dikembangkan sebagai bahan kajian dan/atau studi literal secara teoritik akademis dalam tinjauan hukum positif maupun hukum

Islam, serta manfaat lainnya dari tulisan ini semoga menambah khazanah keilmuan dalam ranah pendidikan.

F. Kerangka Konseptual

Judul penelitian ini dibangun atas beberapa konstruksi pengertian dasar, yaitu "lembaga perwakilan rakyat di Indonesia" dan "ahl al-hall wa al-'aqd", yang dari kata-kata ini dimungkinkan terjadi beberapa perbedaan pemahaman dan penyikapan terhadapnya. Untuk memperjelas sentra permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini, penjabaran kata-kata tersebut merupakan suatu keharusan.

Pemahaman "konsep" seringkali dipahami dari akar pengertian yang dikembangkan dalam bahasa Inggris. Sebab dari bahasa ini pengertian konsep dalam bahasa Indonesia berasal. Konsep dalam bahasa Inggris diartikan sebagai "ide pokok yang mendasari suatu gagasan dan gagasan atau ide umum".9

Dalam bahasa Indonesia kata konsep diartikan dalam berbagai segi, terkadang diartikan sebagai: (1) rancangan atau buram surat dan sebagainya (2) ide atau pengertian yang diabstrakkan dari peristiwa konkret (3) gambaran mental dari objek, proses atau apapun yang di luar bahasa, yang digunakan akal budi untuk memahami hal-hal lain.¹⁰

sebuah idea underlying a class of things; general nation.

⁹ A.S Hornby and AP. Cowie (ed). Oxford Advanced learner's Dictionary of Curent English (London: Oxford University Press, 1984), 174. Dalam kamus ini, kata concept diartikan sebagai

¹⁰ Tim Penyusun Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Besar Bahasa Indonesia (Jakarta: Balai Pustaka, 1994), 456. Dari ketiga pengertian yang digunakan dalam bahasa Indonesia penulis cenderung untuk menggunakan bentuk pengertian kedua dalam pembahasan penelitian ini.

Dari berbagai pemaknaan kata konsep tersebut, penulis mencoba merangkum dan memformulasikan makna konsep sebagai sebuah ide dan gagasan dasar tentang sesuatu.

Pengertian dasar selanjutnya adalah *ahl al-hall wa al-'aqd*. Secara bahasa *ahl al-hall wa al-'aqd* memiliki pengertian "orang-orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan megikat". atau "orang yang dapat memutuskan dan mengikat".

Sedangkan menurut para ahli fiqih siyasah, *ahl al-hall wa al-'aqd* adalah "orang-orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat (warga negara)", atau lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat.¹²

Sedangkan lembaga perwakilan rakyat dalam kajian ini diartikan sebagai lembaga-lembaga perwakilan rakyat yang ada di Indonesia seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

G. Penelitian Terdahulu

Sebagai bahan untuk merumuskan arah dan makna penelitian ini, maka banyak ditulis buku-buku dan artikel-artikel ilmiah, baik yang dikonsumsi golongan tertentu, seperti kalangan ilmuan atau masyarakat umum mengenai konsep *ahl al-hall wa al-'aqd* dan lembaga perwakilan rakyat. Namun karya tulis ilmiah berupa skripsi maupun tesis hanya membahas sebatas disiplin ilmu

¹¹ J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1997), 66.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

¹² Muhammad Iqbal, Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam (Jakarta: Kencana, 2014), 159.

tertentu selain ilmu pemerintahan, seperti tasawuf, ilmu kalam, filsafat, hukum Islam dan bidang-bidang yang lain seperti pendidikan, akhlak dan sosial. Secara khusus yang mengupas lembaga perwakilan rakyat di Indonesia dalam perspektif *ahl al-hall wa al-'aqd* masih belum banyak dikaji.

Tokoh pemikir Indonesia yang telah meneliti konsep *ahl al-hall wa al-'aqd* dan lembaga perwakilan rakyat diantaranya: Azra, Azyurmadi lewat karyanya *Pergolakan Politik Islam: Dari Fundementalisme, Modernisme dan Post Modernisme* (1996), Munawir Sjali lewat karyanya *Islam dan Tata Negara, Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran* (1990), M. Hasbi As Shidqy lewat karyanya *Ilmu Kenegaraan Dalam Fiqh Islam* (1991), serta banyak karya lainnya namun tidak secara spesifik menganalisis dengan kerelevansiannya dengan lembaga perwakilan rakyat di Indonesia.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, maka pembahasan tentang "lembaga perwakilan rakyat di Indonesia dalam perspektif *ahl al-hall wa al-'aqd*" tidak ditemukan atau belum dikaji. Oleh karena itu penulis berusaha untuk mengangkat persoalan di atas dengan melakukan telaah literatur yang menunjang penelitian ini

H. Metode Penelitian

Metode penelitian tentang lembaga perwakilan rakyat di Indonesia dalam perspektif *ahl al-hall wa al-'aqd* ini menggunakan dua metode yaitu metode penelitian hukum normatif dan metode penelitian sosial. Menggunakan metode penelitian hukum normatif untuk menganalisis permasalahan tentang

apakah kewenangan lembaga perwakilan rakyat di Indonesia sudah sesuai dengan hukum yang berlaku yaitu Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPD, dan DPRD. Menggunakan metode penelitian hukum normatif karena hal-hal yang dikaji dalam penelitian ini meliputi beberapa hal seperti asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.

Disamping metodologi penelitian hukum normatif dalam tesis ini, penulis juga menggunakan metodologi penelitian sosial yaitu metode penelitian empiris yang difokuskan dengan penelitian kualitatif. Metode penelitian sosial ini digunakan untuk menganalisis permasalahan tentang kesesuaian kewenangan lembaga perwakilan rakyat di Indonesia dalam perspektif *ahl alhall wa 'aqd*. Adapun pemaparan tentang metode-metode penelitian tersebut yaitu sebagai berikut:

1. Metode Penelitian Hukum Normatif

Metode penelitian hukum normatif merupakan metode penelitian yang mengkaji studi dokumen yakni menggunakan berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, teori hukum, dan dapat berupa pendapat para sarjana. Penelitian jenis normatif ini menggunakan analisis kualitatif yakni dengan menjelaskan data-data yang ada dengan kata-kata atau pernyataan bukan dengan angka-angka.

Menurut Philipus M. Hadjon yang menyatakan bahwa kajian metode penelitian hukum normatif terletak pada langkah-langkah sekuensial yang mudah ditelusuri ilmuan hukum lainnya. 13 Selain pendapat Philipus M. Hadjon ada juga pendapat dari Prof. Dr. Sudikno Mertokusumo yang menyatakan bahwa penelitian hukum normatif adalah untuk menelaah sistematika peraturan perundang-undangan. Penelitian hukum normatif merupakan jenis penelitian yang berfokus pada norma-norma hukum positif dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang dalam penelitian ini mengatur tentang kewenangan lembaga perwakilan rakyat yaitu MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Penelitian hukum normatif ini merupakan suatu penelitian normatif yang dilakukan untuk mencari pemecahan masalah atas permasalahan hukum yang ada. Hasil dari penelitian ini adalah memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya mengenai rumusan masalah yang diajukan. Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa penelitian hukum merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. 14

Selanjutnya, Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa langkahlangkah penelitian hukum yang dilakukan adalah sebagai berikut:

- 1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
- 2. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang relevansi juga bahan-bahan non-hukum;
- 3. Melakukan telaah atas isu yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
- 4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu
- 5. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun dalam kesimpulan. 15

¹³ Menurut Philipus M. Hadjon, metode penelitian hokum normatif terdiri dari beberapa tahapan yaitu, pertanyaan penelitian permasalahan hukum dengan tujuan untuk mendapatkan hokum objektif (norma hukum) atau dengan kata lainnya adalah penemuan hukum objektif. Kedua, penelitian hokum objektif dan permasalahan hukum bertujuan untuk mendapatkan hukum subjektif yang juga disebut dengan penerapan hukum. Oleh karena kedua tahapan tersebut untuk menarik azas-azas hukum, lihat Hardijan Rusli, Metode Penelitian Hukum Normatif: Bagaimana?, " jurnal Law Review: Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, (Jakarta, 3 Maret 2006), 41.

¹⁴ Ibid,. 36.

Berdasarkan pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa penelitian hukum normatif yaitu dapat dimulai dengan adanya masalah hukum yang dimulai dengan meneliti apakah masalah hukum tersebut adalah benar-benar masalah hukum yaitu masalah yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan atau masalah yang menimbulkan akibat hukum atau hak dan kewajiban.

a. Pendekatan Penelitian

Pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.) Pendekatan Konseptual (Conceptual Approach)

Memecahkan jawaban atas rumusan masalah yang diajukan dengan merujuk pada konsep prinsip-prinsip hukum yang relevan.¹⁶ Pendekatan konseptual digunakan manakala belum ada aturan hukum yang mengatur mengenai relevansi konsep *ahlul halli wal 'aqd* dengan lembaga perwakilan rakyat di Indonesia. Oleh karena itu dibutuhkan pendekatan konseptual dimana analisis akan beranjak dari pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.

2.) Pendekatan Perundang-undangan (Statue Approach)

Memecahkan jawaban atas rumusan masalah yang diajukan dengan mendasarkan pada ketentuan-ketentuan dalam legislasi dan regulasi yang relevan.¹⁷ Pendekatan perundang-undangan dalam

.

¹⁶ Ibid,. 137

¹⁷ Ibid., 97.

penelitian ini untuk menganalisis pengaturan konsep-konsep terkait lembaga perwakilan rakyat di Indonesia.

b. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer sebagai bahan hukum otoritatif yang dihasilkan oleh lembaga yang berwenang dalam penelitian ini meliputi peraturan perundang-undangan. Lebih khususnya Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang lembaga perwakilan rakyat di Indonesia yaitu Undang-Undang No. 2 Tahun 2018.

Bahan hukum sekunder adalah segala bentuk publikasi ilmiah yang terkait atau membahas tentang hukum (buku teks, jurnal, ensiklopedia, kamus hukum), khususnya dalam hal ini adalah mengenai lembaga perwakilan rakyat di Indonesia.

c. Prosedur dan Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum primer diinvetarisasi dan dikategorisasi sedangkan bahan hukum sekunder diinventarisasi berdasarkan isu hukum yang ingin dikaji. Bahan hukum sekunder dikumpulkan melalui penelusuran kepustakaan. Bahan-bahan hukum tersebut diinventarisasi dengan pengelompokan arsip melalui computer sesuai identifikasi isu hukum yang ingin dibahas.

d. Pengelolaan dan Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang diinventarisasi dan dikelompokkan kemudian dianalisis dengan pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini.

2. Metode Penelitian Sosial

Metode penelitian sosial atau empiris dikenal dengan penelitian yang mengarah dalam hukum sosiologis, bertujuan untuk memecahkan masalah dengan cara menelaah permasalahan apakah sudah sesuai antara teori dengan praktek. Penelitian empiris menggunakan jenis penelitian *library research* yaitu menelaah literatur berdasarkan bahan-bahan yang ada diperpustakaan. *Library research* merupakan salah satu penelitian kualitatif yang masih dalam bagian dari metode penelitian empiris.

Tujuan penelitian kualitatif adalah untuk mendeskripsikan fenomena yang ada dan disesuaikan dengan teori. Penerapan metode penelitian empiris digunakan untuk menganalisis permasalahan tentang kewenangan lembaga perwakilan rakyat di Indonesia ditinjau dengan konsep *ahl al-hall wa 'aqd*. Tidak hanya menganalisis secara spesifik, namun juga untuk memecahkan masalah-masalah yang ada.

a. Sumber Bahan

1) Sumber Bahan Primer

Sumber bahan primer dalam penelitian ini yang berkaitan dengan konsep *ahl al-hall wa 'aqd* adalah menggunakan al-Qur'an, dalil-dalil, al- Hadist dan buku yang relevan yaitu karangan Imam al-

Mawardi hukum tata negara dan kepemimpinan dalam takaran Islam dan hukum-hukum penyelenggaraan negara dalam syariat Islam.

2) Sumber Bahan Sekunder

Penelitian ini menggunakan sumber bahan sekunder yang berupa buku-buku terkait dengan permasalahan yaitu mengenai kewenangan lembaga perwakilan rakyat di Indonesia ditinjau dengan konsep *ahl al-hall wa 'aqd*. Selain buku, juga digunakan jurnal-jurnal maupun artikel untuk mendukung dan menyelesaikan permasalahan dalam penelitian ini.

b. Teknik Pengumpulan Bahan

1) Studi Pustaka

Studi kepustakaan dilakukan dengan cara menelaah buku-buku yang relevan sebagai bahan dan sumber bahan penelitian. Menurut Creswell studi pustaka dalam penelitian mempunyai beberapa tujuan yaitu sebagai berikut:

- a) Memberitahu pembaca hasil penelitian-penelitian lain yang berhubungan dengan penelitian yang sedang dilaporkan.
- b) Menghubungkan suatu penelitian dengan dialog yang lebih luas dan berkesinambungan tentang suatu topik dalam pustaka, mengisi kekurangan dan memperluas penelitian-penelitian sebelumnya.
- c) Memberikan kerangka untuk menentukan signifikansi penelitian dan sebagai acuan untuk membandingkan hasil suatu penelitian dengan temuan-temuan lain. 18

¹⁸ Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan*, (Jakarta: Obor, 2008), 4-5.

2) Dokumentasi

Pengumpulan bahan melalui dokumentasi dapat berupa catatan, buku-buku tentang konsep *ahl al-hall wa 'aqd* dan buku-buku yang berkaitan erat dengan permasalahan yang diteliti.

c. Analisis Bahan

Setelah semua bahan terkumpul maka langkah selanjutnya adalah melakukan analisis dengan menggunakan metode deskriptif analitis yaitu secara sistematik peneliti mendeskripsikan tentang konsep *ahl al-hall wa 'aqd*. Kemudian ditarik kesimpulan dengan menggunakan metode deduktif yaitu menganalisa bahan dan memaparkannya dari yang umum kemudian ditarik kesimpulan menjadi lebih khusus.

I. Sistematika Pembahasan

Pada umumnya, suatu pembahasan karya tulis diperlukan suatu bentuk penulisan yang sistematis, sehingga tampak adanya gambaran yang jelas, terarah, serta logis dan saling berhubungan antara bab satu dengan bab selanjutnya. Penelitian ini akan disajikan dalam lima bab, dan dalam memberikan gambaran yang sistematis dalam penelitian ini menggunakan sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab pertama yaitu pendahuluan yang merupakan langkah-langkah penelitian yang mencakup latar belakang, mengapa penelitian ini perlu dikaji, identifikasi dan batasan masalah yang merupakan penjelasan tentang kemungkinan yang dapat diduga sebagai masalah sehingga memerlukan

batasan-batasan yang jelas, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka konseptual, penelitian terdahulu, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab kedua merupakan dasar-dasar penelitian yang membahas seputar, lembaga perwakilan rakyat di Indonesia yaitu: Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD); beserta kedudukan, tugas dan fungsinya masing- masing lembaga tersebut.

Bab ketiga akan membahas mengenai konsep *ahl al-hall wa al-'aqd*. Pokok bahasan mengenai pengertian *ahl al-hall wa al-'aqd*, dasar *ahl al-hall wa al-'aqd*, dasar *ahl al-hall wa al-'aqd*, syarat menjadi *ahl al-hall wa al-'aqd*, tugas dan fungsi *ahl al-hall wa al-'aqd*, serta pentingnya membentuk *ahl al-hall wa al-'aqd*.

Bab keempat yaitu analisa yang menganalisis mengenai relevansi lembaga perwakilan rakyat di Indonesia dalam perspektif *ahl al-hall wa al-'aqd*.

Bab kelima dari penelitian ini yaitu penutup yang dibagi menjadi dua bagian yaitu: bagian pertama berisi rumusan kesimpulan pembahasan; adapun bagian kedua dari penelitian ini adalah saran yang diberikan penulis. Pemaparan dalam bab lima ini tertuang pada akhir penulisan penelitian.

BAB II

LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT DI INDONESIA

Menurut John A. Jacobson, bahwa secara umum struktur organisasi lembaga perwakilan rakyat terdiri dari dua bentuk yaitu lembaga perwakilan rakyat satu kamar *(unicameral)* dan lembaga perwakilan rakyat dua kamar *(bicameral)*. Praktik unicameral dan bicameral menurut Bagir Manan, tidak terkait dengan landasan bernegara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, atau sistem pemerintahan tertentu. Tetapi kedua bentuk itu merupakan hasil proses panjang praktik ketatanegaraan di berbagai belahan dunia. ²

Di Inggris, sistem bicameral terdiri dari Majelis Tinggi (*The House of Lord*) dan Majelis Rendah (*The House of Commond*).³ Sedangkan sistem bicameral di USA terdiri dari Senat (*Senate*) sebagai Majelis Tinggi dan DPR (*House of Representative*) sebagai Majelis Rendah.

Lembaga perwakilan rakyat di Indonesia, menurut UUD 1945 praamandemen menganut sistem unicameral dengan menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai supremasi yang memegang penuh kedaulatan rakyat. Akibat dari itu timbul ketimpangan ketatanegaraan terutama antar lembaga negara, dimana akibat superioritas tersebut MPR dapat memberikan justifikasi pada semua lembaga tanpa kecuali, sehingga eksistensi tiga kekuasaan lembaga (legislative, eksekutif, dan yudikatif) menjadi semu.

¹ Saldi Isra," Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat", Jurnal Konstitusi, Vol. 1 No. 1 (Juli, 2004), 116.

² Ibid,.

³ Ibid., 117.

Sidang umum MPR 2001 berhasil mengamendemen UUD 1945 dengan mengembalikan UUD 1945 dengan mengembalikan sistem ketatanegaraan khususnya kelembagaan negara pada proporsinya, yaitu mengembalikan eksistensi lembaga legislatif ke sistem bicameral. Amendemen ini menempatkan MPR tidak lagi sebagai supremasi tetapi sebagai lembaga tinggi negara yang keanggotaannya meliputi DPR dan DPD. Pertimbangan logis Indonesia mengadopsi sistem bicameral dengan membentuk kamar kedua setelah DPR, yaitu DPD adalah untuk mewadahi keterwakilan yang berbeda, yaitu pusat dan daerah.

A. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Dalam konteks global, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) boleh dinamakan unik kerena merupakan lembaga perwakilan yang kedudukannya di atas parlemen (Dewan Perwakilan Rayat). Biasanya, parlemen dianggap sebagai satu-satunya wadah yang mencakup wakil-wakil yang dipilih dalam suatu pemilihan umum. Akan tetapi, wakil rakyat dalam MPR terdiri dari anggota, baik yang dipilih dalam suatu pemilihan umum yang penyelenggaraannya bersifat monumental mengenai jumlah warga yang terlibat serta dalam pembiayaannya maupun mencakup anggota yang diangkat.⁴

MPR adalah pemegang kekuasaan negara tertinggi atau pemegang kedaulatan rakyat. Sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, MPR membawahi lembaga-lembaga negara yang lain.

⁴ M. Syafi'i Anwar (Editor), *Menggapai Kedaulatan Untuk Rakyat 75 Tahun Prof. Miriam Budiardjo* (Jakarta: Majalah Berita Mingguan Ummat kerjasama dengan Mizan Pusaka: Kronik Indonesia Baru, 1998), 169.

Pada masa orde lama, MPR ini telah dipakai untuk memperkukuh ideologi Manipol Usdek dan menyatakan Presiden Soekarno sebagai Presiden seumur hidup, DPR dilucuti dari berbagai wewenang, antara lain memejukan usul angket dan usul mosi. Accountability boleh dikatakan tidak dilaksanakan. Akan tetapi akhirnya Presiden Soekarno harus memberikan pertanggungjawaban kepada MPR. Hal ini menyebabkan berakhirnya jabatan Soekarno sebagai Presiden.

MPR orde baru hasil Sidang Umum I (1966) di bawah Demokrasi Pancasila membuktikan bahwa anggota MPRS merasa dirinya berhak mengoreksi beberapa keputusan MPR sebelumnya. Hal ini mencerminkan tekad kuat menyelenggarakan accountability. Untuk itu beberapa keputusan orde lama, antara lain TAP MPRS No. III/MPRS/1963 yang menyatakan Presiden Soekarno sebagai Presiden seumur hidup dibatalkan. Disamping itu, MPRS dalam rangka pemurnian pelaksanaan UUD 1945 menetapkan agar produk-produk legislatif di luar produk MPRS yang tidak sesuai dengan UUD 1945 ditinjau kembali (TAP MPRS No. XIX/MPRS/1966).⁵

Setelah amandemen, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat tertinggi. Penghapusan sistem lembaga tertinggi negara adalah upaya logis untuk keluar dari perangkap desain ketatanegaraan yang rancu dalam menciptakan check and balances diantara lembaga-lembaga negara. Perubahan ini dapat dilihat dari adanya keberanian untuk memulihkan kedaulatan rakyat dengan

٠

⁵ Ibid., 171-172.

mengamandemen Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dari kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR menjadi kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.

Hilangnya predikat MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat, diikuti langkah besar lainnya yaitu dengan mengamendemen ketentuan yang terdapat dalam Pasal 2 Ayat (1) bahwa MPR terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang kesemuanya dipilih melalui pemilu.

Menurut Saldi Isra,⁶ " perubahan terhadap Pasal 1 Ayat (2) dan Pasal 2 Ayat (1) berimplikasi pada: Pertama, reposisi peran MPR dari lembaga tertinggi negara menjadi gabungan antara DPR dan DPD"; Kedua, kewenangan MPR dari menetapkan GBHN dan memilih presiden dan wakil presiden menjadi mengubah dan menetapkan UUD, melantik presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD, dan jika presiden dan wakil presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan tugasnya dalam masa jabatannya secara bersamaan, MPR memilih presiden dan wakil presiden dari dua pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politikyang pasangan calon wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

-

⁶ Isra, "Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat",128.

Sementara menurut Ismail Suny,⁷ amandemen UUD 1945 Pasal 2 Ayat (1) berimplikasi terhadap dua hal: Pertama, terhadap hukum nasional, yaitu dengan ditetapkan dalam Pasal 22E amandemen UUD 1945 tentang Pemilu: (1) pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali; dan (2) pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden, dan wakil Presiden, dan DPRD; Kedua, terhadap dunia internasional dengan pengakuan PM Australia John Howard, bahwa sekarang Indonesia adalah Negara demokrasi, oleh karena itu selayaknya menjadi anggota Security Council Lapisan Kedua, disamping, India, Jepang, Jerman, dan Brazil.

1. Kedudukan MPR

Dalam masa demokrasi Pancasila berdasarkan Ketetapan MPR No. VII/MPR/1973 jo. UU No. 15 Tahun 1969 jo. UU No. 4 Tahun 1975 tentang Pemilu jo. UU No. 6 Tahun 1969 jo. UU No. 5 Tahun 1975 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR; kedaulatan belum di tangan rakyat dan belum dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Oleh karena MPR hanya terdiri dari kurang lebih 40% dari hasil kedaulatan rakyat dari pemilu dan lebih kurang 60% hasil pengangkatan.

Dalam masa reformasi berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR,DPR, dan DPRD, walaupun nama Undang-Undang itu jelas menyebut "kedudukan",

.

⁷ Ismail Suny, "Kedudukan MPR, DPR, dan DPD Pasca amandemen UUD 1945", Kertas Kerja, Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 yang diselenggarakan Badan Pembina Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM RI Provinsi Jawa Timur dengan Fak. Unair, Surabaya: 9-10 Juni 2004, 11-12.

tetapi tidak satu pasal pun yang mengatur kedudukan MPR, DPR, dan DPRD dalam undang-undang tersebut. Menurut Pasal 2 UU No. 4 Tahun 1999 jumlah anggota MPR adalah 700 orang dengan perincian: (1) Anggota DPR sebanyak 500 orang; (2) Utusan daerah sebanyak 135 orang, yaitu 5 orang dari setiap Daerah Tingkat I; dan (3) Utusan golongan sebanyak 65 orang.

Untuk benar-benar melaksanakan demokrasi, maka UUD 1945 pasca amendemen dalam pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 menetapkan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilu dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Selanjutnya mengenai kedudukan MPR Pasal 10 UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD menetapkan MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang bekedudukan sebagai lembaga negara.

Berdasarkan pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 hasil amendemen tersebut, maka susunan majelis terdiri dari seluruh anggota DPR ditambah dengan anggota yang dipilih melalui pemilihan umum menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Dengan komposisi yang demikian itu diharapkan majelis dapat benar-benar mencerminkan pengejawantahan seluruh golongan dan seluruh lapisan masyarakat. Hal ini sangat esensial, karena MPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang mendapat amanah dari seluruh

.

⁸ Bandingkan dengan ketentuan sebelumnya (menurut UUD 1945 sebelum amendemen) yang menyebutkan bahwa keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR dan utusan-utusan yang diangkat, misalnya ABRI, utusan daerah dan utusan golongan minoritas dan profesi. Hal ini mengandung arti bahwa keanggotaan MPR tersebut kurang representatif karena ada anggota yang dipilih tanpa pemilu yaitu mereka yang berasal dari utusan golongan, dengan kata lain penunjukan mereka berdasarkan kekuasaan dan kepentingan politik semata.

⁹ Badingkan dengan pasal sebelum amendemen yang menyatakan, bahwa sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang berdaulat, MPR adalah pemegang kekuasaan Negara tertinggi dan pelaksana dari kedaulatan rakyat tesebut.

rakyat Indonesia. Kemudian ditetapkan dalam Pasal 2 Ayat (2), bahwa majelis akan bersidang sedikit-sedikitnya lima tahun sekali. Ketentuan "sedikit-sedikitnya" itu mengandung kemungkinan mengadakan sidang lebih dari satu kali dalam lima tahun. 10 Sebagaimana diketahui, MPR bertugas dan berwenang untuk menetapkan garis-garis daripada haluan negara dan memberhentikan presiden dan wakil presiden untuk lima tahun berikutnya. Untuk itu harus mengadakan sidang setiap lima tahun. Apabila tidak ada keperluan yang istimewa, maka MPR tidak perlu bersidang lebih dari satu kali dalam lima tahun.

Menurut Undang-Undang Dasar 1945 keperluan yang istimewa itu adalah apabila DPR mengundang MPR untuk mengadakan persidangan istimewa dalam rangka meminta pertanggungjawaban presiden, karena DPR menganggap presiden sungguh-sungguh telah melanggar hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden/ wapres berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi.

Disamping untuk meminta pertanggungjawaban presiden, manakala DPR menganggap presiden sungguh telah melanggar ketentuan, maka suatu sidang istimewa dapat diadakan, dalam hal:

a. Wakil presiden berhalangan tetap, serta Presiden dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat meminta majelis mengadakan sidang istimewa untuk memilih wakil presiden (Pasal 11d UU No. 22 tahun 2003).

-

¹⁰ Titik Triwulan Tutik, Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945 (Jakarta: Prenada Media, 2010), 189.

- b. Presiden dan Wakil presiden berhalangan tetap, maka majelis dalam waktu selambat-lambatnya satu bulan setelah presiden dan wakil presiden berhalangan tetap itu menyelenggarakan Sidang Istimewa untuk memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 11f UU No. 22 tahun 2003).
- c. Presiden melaporkan hasil referendum (kegiatan untuk meminta pendapat rakyat secara langsung mengenai setuju atau tidak setuju terhadap kehendak majelis untuk mengubah UUD 1945)

2. Tugas dan Wewenang MPR

Perubahan terhadap kedudukan MPR secara otomatis berpengaruh terhadap tugas dan wewenangnya, terutama berkaitan dengan tugas dan wewenang dalam kaitannya dengan kedudukan presiden. Jika kedudukan presiden merupakan wewenang penuh MPR, dalam arti yang mengangkat dan memberhentikan. Maka dengan dipilihnya langsung presiden oleh rakyat, kewenangan ini tidak lagi dimiliki oleh MPR. ¹¹

Secara jelas Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan tugas majelis yaitu:

- a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar (Ayat 1);
- b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden (Ayat 2);
- c. Memberhentikan Presiden dan / atau Wapres dalam masa jabatannya menurut UUD (Ayat 3). 12

¹¹ Ibid., 190

¹² Bandingkan dengan pasal sebelum amendemen yang menyatakan, bahwa majelis menetapkan GBHN, memilih, dan mengangkat Presiden/Mandataris dan Wakil Presiden untuk membantu

Selanjutnya menurut Pasal 4 dan 5 UU Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menetapkan bahwa selain ketiga hal tersebut MPR memiliki tugas dan wewenang antara lain:

- a. Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa presiden dan/atau wakil presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan kepada Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan / atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- b. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat,
 berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- c. Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya;
- d. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari dua pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai polotik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatanny.

Presiden serta memberikan mandat kepada presiden untuk melaksanakan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan ketetapan majelis lainnya..

- e. Memasyarakatkan ketatapan MPR;
- f. Memasyarakatkan Pancasila, UUD 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhineka Tunggal Ika;
- g. Mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD 1945, serta pelaksanaannya; dan
- h. Menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan UUD 1945.

3. Hak dan Kewajiban MPR

Di dalam Pasal 10 UU No. 2 Tahun 2018 diatur tentang hak anggota MPR . Hak anggota MPR ialah (a) mengajukan usul pengubahan pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan; (c) memilih dan dipilih; (d) membela diri; (e) imunitas; (f) protokoler; dan (g) keuangan dan administratif.

Di dalam Pasal 11 UU No. 2 Tahun 2018 diatur mengenai kewajiban anggota MPR, adalah sebagai berikut:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun
 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
- c. Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan
 Republik Indonesia Tahun 1945, NKRI, dan Bhineka Tunggal Ika;

¹³ Hak imunitas atau hak kekebalan hukum anggota MPR adalah hak untuk tidak dapat dituntut di muka pengadilan karena pernyataan dan pendapat yang disampaikan dalam rapat-rapat MPR dengan pemerintah dan rapat-rapat MPR lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Lihat Penjelasan Pasal 10 huruf e UU No. 2 Tahun 2018.

Yang dimaksud dengan hak protokoler adalah hak anggota MPR untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya dalam acara-acara kenegaraan atau acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya. Lihat Penjelasan Pasal 10 huruf f UU No. 2 Tahun 2018.

- d. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan menjaga keutuhan NKRI;
- e. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan; dan
- f. Melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah.

B. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Sebelum perubahan UUD 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mengenal Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga negara tertinggi. Di bawahnya mendapat lima lembaga negara yang berkedudukan sebagai lembaga tinggi termasu DPR. Dalam kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara, MPR memegang kekuasaan negara tertinggi karena lembaga ini merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Sementara itu, DPR yang merupakan Dewan Perwakilan Rakyat, dinyatakan DPR adalah kuat dan senantiasa dapat mengawasi tindakan-tindakan presiden. Bahkan jika DPR menganggap bahwa presiden sungguh melanggar haluan besar negara yang telah ditentukan dan ditetapkan oleh UUD 1945 atau oleh MPR, maka DPR dapat mengundang MPR untuk menyelenggarakan sidang istimewa guna meminta pertanggungjawaban presiden. ¹⁵

Setelah amendemen, DPR mengalami perubahan, fungsi legislasi yang sebelumnya berada di tangan presiden, maka setelah amendemen UUD 1945

-

¹⁵ Lihat Penjelasan UUD 1945 bagian Sistem Pemerintahan.

fungsi legislasi berpindah ke DPR. 16 Pergeseran pendulum itu dapat dibaca dengan adanya perubahan secara substansial Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 dari presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, menjadi presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Akibat dari pergeseran itu, hilangnya dominasi presiden dalam proses pembentukan undang-undang. Perubahan itu penting artinya karena undang-undang adalah produk hukum yang paling dominan untuk menerjemahkan rumusan-rumusan normative yang terdapat dalam UUD 1945.

1. Kedudukan DPR

Menurut Ismail Suny,¹⁷ mengatakan bahwa dalam masa demokrasi Pancasila DPR peranannya kurang memadai, karena ternyata DPR tidak lebih dari hanya menyetujui dan tidak mengajukan usul inisiatif. Selain itu tidak diperlakukannya sifat kebersamaan dalam sifat-sifat pemilu Indonesia yang hanya luber, belum memenuhi sifat-sifat pemilu yang demokratis yang mengenai sifat kelima yaitu sifat kebersamaan. Ketiadaan sifat kebersamaan ini melanggar aturan umum yang dijamin oleh Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yaitu diakuinya persamaan warga negara dihadapan hukum dan pemerintahan, dalam hal ini dalam ikut serta memilih dan dipilih dalam pemilu. Terdapatnya anggota ABRI dan non ABRI yang tidak dipilih dalam DPR, merupakan tindakan inkonstitusional.

Dalam masa reformasi, pengisian anggota DPR dilakukan berdasarkan hasil pemilu dan pengangkatan. DPR terdiri atas: anggota partai

Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 pasca-amendemen.
 Ismail Suny, Kedudukan MPR, DPR, dan DPD..., 9.

_

politik hasil pemilihan umum, dan anggota ABRI yang diangkat. Jumlah anggota DPR adalah 500 orang dengan perincian: (1) anggota partai politik hasil pemilu sebanyak 462 orang; dan (2) anggota ABRI yang diangkat sebanyak 38 orang. Dalam pra-amendemen UUD 1945 ditetapkan bahwa DPR dapat: (1) memberi persetujuan undang-undang, (2) berhak mengajukan rancangan undang-undang, (3) berhak memberikan persetujuan perpu. (3)

Untuk benar-benar melaksanakan demokrasi pasca-amendemen UUD 1945 mereformasi keanggotaan DPR, yaitu: anggota DPR terdiri dari anggota-anggota golongan politik (partai) yang dipilih melalui pemilu.²¹ Berdasarkan Pasal 20A Ayat (1) menyatakan, DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara, yang memiliki fungsi antara lain: (1) fungsi legislasi, yaitu fungsi untuk membentuk undang-undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama; (2) fungsi anggaran, yaitu fungsi untuk menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) bersama presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD; dan (3) fungsi pengawasan, yaitu fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUD RI 1945, undang-undang, dan peraturan pelaksanaannya. Berdasarkan Pasal 68 UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

_

¹⁸ Pasal 20 Ayat 1 UUD 1945 pra-amendemen.

¹⁹ Pasal 21 Ayat 1 UUD 1945 pra-amendemen.

²⁰ Pasal 22 Ayat 2 UUD 1945 pra-amendemen.

²¹ Pasal 19 UUD 1945 pasca-amendemen jo. Pasal 67 UU No. 2 Tahun 2018. Dalam amendemen ini tidak dikenal keanggotaan yang keberadaannya diangkat sebagaimana yang terjadi pada masa sebelum amendemen.

menetapkan: "DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara."

2. Tugas dan Wewenang DPR

Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa amendemen UUD 1945 telah menempatkan DPR sebagai lembaga legislasi yang sebelumnya berada di tangan presiden. Dengan demikian DPR memiliki fungsi politik yang sangat strategis, yaitu sebagai lembaga penentu arah kebijakan kenegaraan.

Dalam tugas kewenangan DPR sangat dominan, karena kompleksitas dalam tugas dan wewenangnya tersebut yaitu: (1) DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang; (2) setiap RUU dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama; (3) jika RUU itu tidak mendapat persetujuan bersama, RUU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu; (4) presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU, dan (5) dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh presiden dalam waktu tiga puluh hari sejak RUU itu disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan.²²

Selain berkaitan dengan proses legislasi, dalam kewenangannya DPR sebagai penentu kata putus dalam bentuk memberi "persetujuan" terhadap agenda kenegaraan yang meliputi: (1) menyatakan perang, membuat perdamaian, perjanjian dengan negara lain;²³ (2) membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi

-

Pasal 20 UUD 1945 pasca-amendemen. Sebelum diamendemen Pasal 20 UUD 1945 menyatakkan : (1)Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR, dan (2) jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan undang-undang tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

²³ Pasal 11 Ayat (1) UUD 1945 pasca-amendemen.

kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;²⁴ (3) menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang;²⁵ (4) pengangkatan Hakim Agung;²⁶ (5) pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;²⁷ agenda kenegaraan lain yang memerlukan "pertimbangan" DPR yaitu: (1) pengangkatan Duta;²⁸ (2) menerima penempatan duta negara lain;²⁹ (3) pemberian amnesty dan abolisi.³⁰

Kekuasaan DPR semakin komplit dengan adanya kewenangan untuk mengisi beberapa jabatan strategis kenegaraan, seperti: (1) memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan;³¹ (2) menentukan tiga dari sembilan orang hakim konstitusi;³² dan (3) menjadi institusi yang paling menentukan dalam proses pengisian lembaga non state lainnya seperti Komisi Nasional HAM, Komisi Pemilu.

3. Hak dan Kewajiban DPR

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, berdasarkan pasal 20A Ayat (2) UUD 1945 jo. Pasal 79 UU No. 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menyatakan sebagai lembaga perwakilan rakyat DPR memiliki hak, antara lain: (1) hak interpelasi, yaitu hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan

-

²⁴ Pasal 11 Ayat (2) UUD 1945 pasca-amendemen.

²⁵ Pasal 22 Ayat (2) UUD 1945 pasca-amendemen.

²⁶ Pasal 24A Ayat (3) UUD 1945 pasca-amendemen.

²⁷ Pasal 24B Ayat (3) UUD 1945 pasca-amendemen.

²⁸ Pasal 13 Ayat (2) UUD 1945 pasca-amendemen.

²⁹ Pasal 13 Ayat (3) UUD 1945 pasca-amendemen.

³⁰ Pasal 14 Ayat (2) UUD 1945 pasca-amendemen.

³¹ Pasal 23F Ayat (1) UUD 1945 pasca-amendemen.

³² Pasal 24C Ayat (3) UUD 1945 pasca-amendemen.

bernegara; (2) hak angket, yaitu hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan; dan (3) hak menyatakan pendapat, yaitu hak DPR untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air disertai dengan solusi tindak lanjut dari hak interpelasi dan hak angket.

Sementara diluar hak institusi anggota DPR juga memiliki hak dan kewajiban yang disebutkan dalam Pasal 80 dan Pasal 81 UU No. 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

C. Dewan Perwakilan Daerah

Fungsi check and balances dalam lembaga kenegaraan merupakan tujuan utama amendemen UUD 1945. Dengan demikian, kekuasaan tidak bertumpu hanya pada satu institusi negara saja. Amendemen UUD 1945 membawa implikasi yang sangat luas terhadap semua lembaga negara. Pada salah satu sisi, ada lembaga negara yang mendapat proporsi baru yaitu dengan bertambahnya kewenangan secara signifikan di dalam konstitusi. Sementara di sisi lain, ada pula lembaga negara yang mengalami pengurangan kewenangannya dibandingkan dengan sebelum dilakukan perubahan. Tidak hanya itu, adapula lembaga negara yang dihilangkan karena dinilai tidak relevan lagi bagi kebutuhan penyelenggaraan negara ke depan. Di antara semua

³³ Titik Triwulan Tutik, Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia, 196.

itu, lembaga perwakilan rakyat termasuk yang paling tampak mengalami perubahan dan penataan.

Reformasi pada lembaga legislatif diantaranya adalah perubahan sistem unicameral (yang telah menempatkan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi atau supremasi MPR) menuju sistem bicameral dengan mengadakan perubahan komposisi MPR, dimana komposisi MPR terdiri dari anggotaanggota DPR dan DPD yang kesemuanya dipilih melalui pemilihan umum.

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bicameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem double-check yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relative dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas.DPR merupakan cermin representasi politik, sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional.³⁴

Dalam ketentuan UUD 1945 terlihat bahwa DPD tidaklah mempunyai kewenangan membentuk undang-undang. Namun, dibidang pengawasan, meskipun terbatas hanya berkenaan dengan kepentingan daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang tertentu, DPD dapat dikatakan mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan. Oleh karena itu, kedudukannya hanya bersifat penunjang terhadap fungsi DPR di bidang legislasi, sehingga DPD paling jauh

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 119.

hanya dapat disebut sebagai co-legislator, daripada legislator yang sepenuhnya. Oleh karena itu DPD dapat lebih berkosentrasi di bidang pengawasan, sehingga keberadaannya dapat dirasakan efektifitasnya oleh masyarakat di daerah-daerah.

Susunan, kedudukan, tugas, dan wewenang daripada DPD diatur dalam Bab VIIA Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945.

1. Susunan dan Kedudukan DPD

Dalam masa demokrasi Pancasila utusan daerah dalam MPR tidak dipilih langsung oleh rakyat, tetapi diangkat oleh presiden. Dan dalam masa reformasi (awal) berdasarkan UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, utusan daerah ditetapkan 135 orang, yaitu 5 orang dari setiap Daerah Tingkat I, juga tidak dipilih langsung oleh rakyat, tetapi cara pemilihannya diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD I.

Untuk melaksanakan demokrasi secara nyata, mengenai keanggotaan DPD Pasal 22C UUD 1945 pasca-amendemen menetapkan: (1) Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilu dan pemilu untuk memilih anggota DPD dilakukan secara individu bukan atas nama partai; (2) Anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR; (3) Susunan dan kedudukan DPD diatur dengan UU. Adapun proses pemberhentian anggota DPD diatur dalam Pasal 22D ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, "anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang."

Adapun kedudukan DPD sebagai lembaga negara ditentukan dalam Pasal 252 UU No. 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD lembaga perwakilan daerah menetapkan: "DPD merupakan berkedudukan sebagai lembaga negara". Dan anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak empat orang.³⁵

2. Tugas dan Wewenang DPD

Mengenai kewenangan DPD, Pasal 22D UUD 1945 menetapkan: (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan UU 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; ³⁶ (2) DPD ikut membahas rancangan UU 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 serta DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;³⁷ dan (3) DPD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan

Pasal 252 Ayat (1) UU No. 2 Tahun 2018 (UU MD3).
 Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945 pasca-amendemen.

Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945 pasca-amendemen.

agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.³⁸

Selain tugas dan wewenang pokok yang melekat padanya, DPD juga memiliki kewenangan memberikan pertimbangan kepada DPR untuk pengisian jabatan strategis kenegaraan, yaitu dalam memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan. Sedangkan dalam masalah keuangan negara DPD memiliki kewenangan: (1) memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, dan (2) menerima hasil pemeriksaan keuangan Negara dari BPK untuk dijadikan bahan pertimbangan bagi DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN.

3. Hak dan Kewajiban DPD

Di dalam Pasal 256 dan Pasal 257 UU No. 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD diatur tentang hak DPD maupun hak anggota DPD. Hak DPD ialah (a) mengajukan rancangan undang-undang; (b) ikut membahas rancangan undang-undang; (c) memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pembahasan rancangan undang-undang; (d) 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.

.

³⁸ Pasal 22D Ayat (3) UUD 1945 pasca-amendemen.

³⁹ Pasal 283 UU no 2 Tahun 2018 Tentang MD3.

⁴⁰ Pasal 282 UU no 2 Tahun 2018 Tentang MD3.

⁴¹ Pasal 285 UU no 2 Tahun 2018 Tentang MD3.

Untuk anggota DPD ditegaskan mempunyai hak sebagai berikut: (a) bertanya; (b) menyampaikan usul dan pendapat;⁴² (c) memilih dan dipilih; (d) membela diri; (e) imunitas;⁴³ (f) protokoler;⁴⁴ dan (g) keuangan dan administratif.

Di dalam Pasal 258 UU No. 2 Tahun 2018 diatur mengenai kewajiban anggota DPD adalah sebagai berikut:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun
 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, golongan, dan daerah;
- e. Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara;
- f. Menaati tata tertib dan kode etik;
- g. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain;
- h. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan

⁴² Hak anggota DPD untuk mendapatkan keleluasaan menyampaikan suatu usul dan pendapat baik kepada pemerintah maupun kepada DPD sendiri sehinnga ada jaminan kemandirian sesuai dengan panggilan hati nurani serta kredibilitasnya. Oleh karena itu setiap anggota DPD tidak dapat diarahkan oleh siapapun di dalam proses pengambilan keputusan, namun demikian tata cara penyampaian usul dan pendapat dimaksud tetap dengan memperhatikan tatakrama, etika, dan moral serta sopan santun dan kepatutan sebagai wakil rakyat. Lihat Penjelasan Pasal 257 huruf b UU No. 2 Tahun 2018.

⁴³ Hak imunitas atau hak kekebalan hukum anggota DPD adalah hak untuk tidak dapat dituntut di muka pengadilan karena pernyataan dan pendapat yang disampaikan dalam rapat-rapat DPD dengan pemerintah dan rapat-rapat DPD lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Lihat Penjelasan Pasal 257 huruf e UU No. 2 Tahun 2018.

⁴⁴Yang dimaksud dengan hak protokoler adalah hak anggota DPD untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya dalam acara-acara kenegaraan atau acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya. Lihat Penjelasan Pasal 257 huruf f UU No. 2 Tahun 2018.

 i. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada masyarakat di daerah yang diwakilinya.



BAB III

KONSEP AHL AL-HALL WA AL-'AQD

A. Pengertian Ahl al-Hall wa al-'Aqd

Secara bahasa *ahl al-hall wa al-'aqd* memiliki pengertian "orang-orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan megikat" atau "orang yang dapat memutuskan dan mengikat". Sedangkan menurut para *ahli fiqih siyasah*, *ahl al-hall wa al-'aqd* adalah "orang-orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat (warga negara)". Atau lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat.²

Keanggotaan dari lembaga ini merupakan representasi dari rakyat yang nantinya akan memperjuangkan aspirasi politik masyarakat karena pemilihannya melalui proses yang demokratis dan berlangsung secara langsung sehingga rakyat memiliki kebebasan untuk menentukan pilihannya.

Dalam hal ini, al-Mawardi mendefinisikan *ahl al-hall wa al-'aqd* sebagai *ahl al-ikhtiyar* (golongan yang berhak memilih). Peranan golongan ini sangat penting untuk memilih salah seorang diantara *ahl al-imamat* (golongan yang berhak dipilih) untuk menjadi khalifah.³

Abdul Karim Zaidan berpendapat, *ahl al-hall wa al-'aqd* adalah orang orang yang berkecimpung langsung dengan rakyat yang telah memberikan

¹ J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada 1997) 66

² Muhammad Iqbal, Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam (Jakarta: Kencana, 2014), 159.

³ Pulungan, *Figh Siyasah: Ajaran*, 67.

kepercayaan kepada mereka. Mereka menyetujui pendapat wakilwakilnya karena ikhlas, konsekuen, takwa, adil dan kecemerlangan pikiran serta kegigihan mereka di dalam memperjuangkan kepentingan rakyatnya.⁴

Sedangkan menurut al-Nawawi, *ahl al-hall aw al-'aqd* adalah para ulama, para kepala, para pemuka masyarakat sebagai unsur-unsur masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan rakyat. Muhammad Abduh menyamakan *ahl al-hall wa al-'aqd* dengan *ulil amri*.⁵

Adapun Ibn Taimiyah menyebutkan dengan *ahl-syawkah*. Sebagian lagi menyebutkannya dengan *ahl al-Syura* atau *ahl al-ijma'*. Sementara al-Baghdadi menamakan mereka dengan *ahl al-ijtihad*. Namun semuanya mengacu pada pengertian'' sekelompok anggota masyarakat yang mewakili umat (rakyat) dalam menentukan arah dan kebijaksanaan pemerintahan demi tercapainya kemaslahatan hidup mereka.'' Sejalan dengan pengertian ini, Abdul Hamid al-Anshari menyebutkan bahwa majelis syura yang menghimpun *ahl al-Syura* merupakan sarana yang digunakan rakyat atau wakil rakyatnya untuk membicarakan masalah-masalah kemasyarakatan dan kemaslahatan umat. Dengan demikian, sebenarnya rakyatlah yang berhak untuk menentukan nasibnya serta menentukan siapa yang akan mereka angkat sebagai kepala negara sesuai dengan kemaslahatan umum yang mereka inginkan.⁶

.

⁴ ibid.,

⁵ Ibid., 68

⁶ Iqbal, Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin, 159.

B. Dasar Ahl al-Hall wa al-'Aqd dalam al-Qur'an

Al-Qur'an dan sunnah sebagai dua sumber perundang-undangan Islam tidak menyebutkan *Ahl al-hall wa al-'aqd* atau Dewan Perwakilan Rakyat, namun sebutan itu hanya ada di dalam *turats fikih* kita di bidang politik keagamaan dan pengambilan hukum substansial dari dasar-dasar menyeluruh, maka dasar sebutan ini di dalam al Qur'an ada dalam mereka yang disebut dengan "*ulil amri*" dalam firman Allah SWT surat An-Nisa' ayat 59:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَٰلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا فَرُدُّوهُ إِلَى خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا (النساء:٥٩)

"Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya."

Juga dalam firman-Nya surat An-Nisa' ayat 83:

وَإِذَا جَاءَهُمْ أَمْرٌ مِنَ الأَمْنِ أَوِ الْخَوْفِ أَذَاعُوا بِهِ وَلَوْ رَدُّوهُ إِلَى الرَّسُولِ وَإِلَى أُولِي الأَمْرِ مِنَ الأَمْنِ أَوِ الْخَوْفِ أَذَاعُوا بِهِ وَلَوْ رَدُّوهُ إِلَى الرَّسُولِ وَإِلَى أُولِي الأَمْرِ مِنْهُمْ لَعَلِمَهُ التَّبَعْتُمُ الشَّيْطَانَ إِلا قَلِيلا مِنْهُمْ لَعَلِمَهُ التَّبَعْتُمُ الشَّيْطَانَ إِلا قَلِيلا (٨٣)8

-

⁷ Al-Qur'an, 4:59.

⁸ Ibid., 4:83.

Dan apabila datang kepada mereka suatu berita tentang keamanan ataupun ketakutan, mereka lalu menyiarkannya. Dan kalau mereka menyerahkannya kepada Rasul dan Ulil Amri di antara mereka, tentulah orang-orang yang ingin mengetahui kebenarannya (akan dapat) mengetahuinya dari mereka (Rasul dan Ulil Amri). Kalau tidaklah karena karunia dan rahmat Allah kepada kamu, tentulah kamu mengikut Syaitan, kecuali sebagian kecil saja (di antaramu).

Dasar sebutan ini juga ada dalam mereka yang disebut dengan umat dalam firman-Nya surat Ali-Imran ayat 104:

"Dan hendaklah ada diantara kamu ada segolongan orang yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang mungkar; dan mereka adalah orang-orang yang beruntung."

Dengan demikian, fikih politik Islam telah menciptakan satu bentuk musyawarah di masa awal timbulnya daulah Islamiyah di Madinah, sebagaimana ia juga telah menciptakan satu bentuk konstitusi yang dikenal dengan konstitusi Madinah. Bentuk musyawarah itu tidak lain kecuali apa yang dikenal dengan ahl al-hall wa al-'aqd atau Dewan Perwakilan Rakyat atau ahl al-ikhtiyar diawal Islam, yang mereka telah dipercaya oleh rakyat dengan keilmuan dan kecendekiawanan mereka serta keikhlasan mereka. Mereka termasuk dalam kata "ulil amri" yang Allah SWT mewajibkan rakyat untuk mentaati mereka. 10

⁹ Ibid., 3:104.

¹⁰ Farid Abdul Khaliq, Fikih Politik Islam (Jakarta: Amzah, 1998), 82-83.

C. Sejarah Ahl al-Hall wa al-'Aqd

Pada masa Rasul, *ahl al-hall wa al-'aqd* adalah para sahabat. Yaitu mereka yang diserahi tugas-tugas keamanan dan pertahanan serta urusan lain yang berkaitan dengan kemaslahatan umum, para pemuka sahabat yang sering beliau ajak musyawarah, mereka yang pertama-tama masuk Islam, para sahabat yang memiliki kecerdasan dan pandangan luas serta menunjukkan pengorbanan dan kesetiaan yang tinggi terhadap Islam, dan mereka yang sukses melaksanakan tugasnya baik dari kaum anshar maupun dari kaum muhajirin.

Pada masa khulafa' al-rasyidin polanya tidak jauh berbeda dari masa nabi. Golongan *ahl al-hall wa al-'aqd* adalah para pemuka sahabat yang sering diajak musyawarah oleh khalifah-khalifah Abu Bakar, Umar, Ustman, dan Ali. Hanya pada masa Umar, ia membentuk "team formatur" yang beranggotakan enam orang untuk memilih khalifah sesudah ia wafat. Ulama fikih menyebut anggota formatur tersebut sebagai *ahl al-hall wa al-'aqd*. ¹¹

Berangkat dari praktik yang dilakukan al-khulafa' al-rasyidin inilah para ulama *siyasah* merumuskan pandangannya tentang *ahl al-hall wa al-'aqd*. Menurut mereka, para khalifah tersebut dengan empat cara pemilihan yang berbeda-beda, dipilih oleh pemuka umat Islam untuk menjadi kepala negara. Selanjutnya pemilihan ini diikuti dengan sumpah setia (bay'ah) umat Islam secara umum terhadap khalifah terpilih.

Berdasarkan cara tersebut, al-Mawardi menguraikan perbedaan pendapat ulama tentang berapa jumlah *ahl al-hall wa al-'aqd* yang dapat dikatakan

.

¹¹Pulungan, Figh Siyasah: Ajaran, 70.

sebagai representasi pilihan rakyat untuk mengangkat kepala negara. Menurutnya, sebagian ulama memandang pemilihan kepala negara baru sah apabila dilakukan oleh jumhur *ahl al-hall wa al-'aqd*. Ini sesuai dengan pemilihan Abu Bakar yang dibaiat secara aklamasi oleh umat Islam yang hadir di Tsaqifah Bani Sa'idah.¹²

Pendapat lain mengatakan cukup hanya dipilih oleh lima orang anggota ahl al-hall wa al-'aqd. Dalam kasus pemilihan Abu Bakar, sebelum dibaiat, ia terlebih dahulu dipilih oleh lima orang sahabat, yaitu Umar bin Khathab, Abu Ubaidah bin Jarrah, Asid bin Hudhair, Basyr bin Sa'ad dan Salim mawla Abi Hudzaifah. Mereka yang mula-mula melakukan bay'ah kepada Abu Bakar dan diikuti oleh umat Islam lainnya. Demikian pula dalam pemilihan Usman bin Affan. Pendapat ini menurut al-Mawardi adalah pendapat ulama fiqh dan mutakallimun dari Bashrah.

Sementara ulama kufah berpendapat bahwa pemilihan kepala negara dinyatakan sah apabila dipilih oleh tiga orang anggota *ahl al-hall wa al-'aqd*. Mereka menganalogikannya dengan sahnya akad nikah dengan seorang wali dan dihadiri dua orang saksi. Adapun pendapat lain mengatakan cukup seorang *ahl al-hall wa al-'aqd* saja yang melakukan baiat terhadap kepala negara, sebagaimana Abbas melakukan baiat terhadap Ali untuk menggantikan kalifah Usman bin Affan. ¹³

Dalam sejarah Islam, pembentukan lembaga *ahl al-hall wa al-'aqd* pertama kali dilakukan oleh pemerintah Bani Umaiyah di Spanyol. Khalifah al-

¹² A. Dzajuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah* (Jakarta: Kencana, 2009), 74.

¹³Igbal, Figh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin, 160.

Hakam II (961-967 M) membentuk majelis al-Syura yang beranggotakan pembesar-pembesar negara dan sebagian lagi pemuka masyarakat. Kedudukan

anggota majelis syura ini setingkat dengan pemerintah. Khalifah sendiri

bertindak langsung menjadi ketua lembaga tersebut. Majelis inilah yang

melakukan musyawarah dalam masalah hukum dan membantu khalifah

melaksanakan pemerintahan negara.¹⁴

D. Syarat - Syarat Ahl Al-Hall Wa Al 'Aqd

Al-Mawardi menyebut ahl al-hall wa al 'aqd dengan ahl-ikhtiar yang

harus memenuhi tiga syarat, antara lain:¹⁵

1. Keadilan yang memenuhi segala persyaratannya.

2. Memiliki pengetahuan tentang orang yang berhak menjadi imam dan

persyaratan – persyaratannya.

3. Memiliki kecerdasan dan kearifan yang menyebabkan dia mampu memilih

imam yang paling maslahat dan paling mampu serta paling tahu tentang

kebijakan – kebijakan yang membawa kemaslahatan bagi umat.

Al Farra berkata: Ahli Ikhtiyar harus memliki tiga syarat berikut :

1. Adil

2.Mempunyai ilmu pengetahuan yang dengan ilmu pengetahuan itu dapat

mengetahui siapa saja yang berhak memegang tongkat kepemimpinan.

3. Ahli Ikhtiyar harus terdiri dari para pakar dan alhi manajemen yang dpat

memilih siapa yang lebih pantas untuk memegang tongkat kepemimpinan.

¹⁴Ibid 164

-

¹⁵ Dzajuli, Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat, 76.

Ungkapan syarat yang dikemukakan oleh Al Mawardi dan Al Farra tersebut sangat mirip. Selain itu syarat yang harus dipenuhi adalah sperti syarat dalam hal – hal yang lain seperti, baligh, merdeka, laki – laki dan beragama Islam. Akan tetapi untuk syarat laki – laki dan beragama Islam terjadi perbedaan pendapat antara para ulama. Ulama salaf berpendapat bahwa wanita dan kafir dzimmi tidak boleh menjadi anggota majelis syura,karena pada masa Nabi kafir dzimmi menjadi warga nomor dua dalam urusan politik, sedangkan wanita pada zaman nabi itu hanya menjadi ibu rumah tangga. Sedangkan ulama fikih kontemporer seperti Fu'ad Abdul Mun'im Ahmad (pakar politik Islam kontemporer Mesir) memperbolehkan dengan batasan batasan tertentu yang tidak melanggar syari'at hukum.¹⁶

E. Tugas dan Fungsi Ahl al-Hall Wa al-'Aqd

Dari uraian para ulama tentang *ahl al-hall wa al-'aqd*, tampak tugas dan fungsi ahl al-hall wa al-'aqd sebagai berikut:¹⁷

- 1. Ahl al-hall wa al-'aqd adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan membai'at imam serta untuk memecat dan memberhentiakan khalifah.
- 2. Ahl al-hall wa al-'aqd mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang maslahat.
- 3. *Ahl al-hall wa al-'aqd* mempunyai wewenang membuat undang undang yang mengikat kepada seluruh umat didalam hal hal yang tidak diatur tegas oleh al-Qur'an dan al-Hadits.

¹⁶ http://iwannasti.blogspot.co.id/2012/10/makalah-fiqh-siyasah-konsep-ajl-al-hall.html

¹⁷ Dzajuli, Figh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat, 76.

- 4. *Ahl al-hall wa al-'aqd* tempat konsultasi imam didalam menentukan kebijakannya.
- 5. Ahl al-hall wa al-'aqd mengawasi jalannya pemerintahan.

Wewenang tersebut hampir mirip dengan MPR, DPR dan DPA di Indonesial sebelum amendemen UUD 45. *Ahl al-hall wa al 'aqd* sangat penting dalam kehidupan bernegara. Karena dalam negara pada hakekatnya rakyatlah yang memegang kekuasaan tertinggi. Sedangkan rakyat sendiri tidak memungkinkan untuk berkumpul bersama.

F. Pentingnya Membentuk Ahl al-Hall wa a-'Aqd

Pembentukan *ahl al-hall wa al-'aqd* dirasa perlu dalam pemerintahan Islam, mengingat banyaknya permasalahan kenegaraan yang harus diputuskan secara bijak dan pandangan yang tajam, sehingga mampu menciptakan kemaslahatan umat Islam. Para ahli fiqh siyasah menyebutkan beberapa alasan pentingnya pelembagaan majelis syura ini, yaitu:¹⁸

- 1. Rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dilibatkan untuk dimintai pendapatnya tentang undang-undang. Oleh karena itu harus ada kelompok masyarakat yang bisa diajak musyawarah dalam menentukan kebijaksanaan pemerintahan dan pembentukan undang-undang.
- 2. Rakyat secara individual tidak mungkin dikumpulkan untuk melakukan musyawarah disuatu tempat, apalagi diantara mereka pasti ada yang tidak mempunyai pandangan kritis. Mereka tentu tidak mampu mengemukakan

-

¹⁸ Iqbal, Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin, 164.

pendapat dalam musyawarah. Hal demikian dapat mengganggu berbagai aktivitas kehidupan masyarakat.

- 3. Musyawarah hanya bisa dilakukan apabila jumlah pesertanya terbatas. Kalau seluruh rakyat dikumpulkan disuatu tempat untuk melakukan musyawarah dipastikan musyawarah tersebut tidak dapat terlaksana.
- 4. Kewajiban amar ma'ruf nahi munkar hanya bisa dilakukan apabila ada lembaga yang berperan menjaga kemaslahatan antara pemerintah dan rakyat.
- 5. Kewajiban taat kepada ulil amri (pemimpin umat) baru mengikat apabila pemimpin itu dipilih oleh lembaga musyawarah.
- 6. Ajaran Islam sendiri yang menekankan perlunya pembentukan lembaga musyawarah sebagaimana dalam *surah asy-Syura*, 42:38 dan *Ali 'Imran* 3:159. Disamping itu nabi Muhammad saw sendiri menekankan dan melaksanakan musyawarah dengan para sahabat untuk menentukan suatu kebijakan pemerintah.

Pada masa modern, sejalan dengan masuknya pengaruh pemikiran politik barat terhadap dunia Islam, pemikiran tentang *ahl al-hall wa al-'aqd* juga berkembang. Mereka mengemukakan gagasan tentang *ahl al-hall wa al-'aqd* dengan mengkombinasikannya dengan pemikiran-pemikiran politik yang berkembang di barat. Dalam praktiknya mekanisme pemilihan anggota *ahl al-hall wa al-'aqd* ini menurut al-Anshari dilakukan melalui beberapa cara:

 Pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala. Dalam pemilu ini, anggota masyarakat yang sudah memeuhi persyaratan memilih anggota ahl al-hall wa al-'aqd sesuai dengan pilihannya.

- 2. Pemilihan anggota *ahl al-hall wa al-'aqd* melalui seleksi dalam masyarakat. Dalam hal ini, masyarakat akan melihat orang-orang yang terpandang dan mempunyai integritas pribadi serta memiliki perhatian yang besar untu kepentingan umat. Merekalah yang kemudian dipilih untuk menjadi anggota *ahl al-hall wa al-'aqd*.
- 3. Disamping itu ada juga anggota *ahl al-hall wa al-'aqd* yang diangat oleh kepala negara.

Diantara ketiga cara demikian, cara pertamalah yang lebih kecil kelemahannya, karena cara ini mencerminkan kehendak rakyat secara bebas. Mereka tidak perlu merasa takut untuk memilih siapa calon anggota *ahl al-hall wa al-'aqd* yang akan mewakilinya sesuai dengan pilihan terbaiknya. Adapun cara kedua sangat subjektif sehingga dapat menimbulkan penyimpangan. Sementara cara yang ketiga tidak kondusif bagi independensi anggota *ahl al-hall wa al-'aqd* untuk bersikap kritis terhadap penguasa, karena ia diangkat oleh kepala negara. Dengan demikian, posisinya tersubordinasi oleh kepala negara.

G. Keanggotaan Ahl al-Hall Wa al-'Aqd

Anggota Ahl al-Hall Wa al-'Aqd pada zaman Rasulullah Saw, para ahli musyawarah tersebut terdiri dari para sahabat utama, antara lain Abu Bakar, Umar, Usman, Ali, Zubair bin Awwan, Talhah bin Ubaidillah, Saad bin Abi Waqqas, Abu Ubaidillah, Said bin Al-As,. Mereka inilah yang diajak musyawarah oleh Rasulullah Saw dalam urusan umat.

Di masa khalifah Abu Bakar, Ahl al-Hall Wa al-'Aqd terdiri dari umar bin Khattab, Ustman bin Affan, Ali bin Abi Talib, Abdurrahman bin Auf, Mu'adz bin Jabal, Ubai bin Ka'ab, dan Zaid bin Tsabit. Sedangkan Umar bin Khattab pada masa akhir pemerintahannya membentuk tim untuk memilih khalifah pengganti, yang anggotanya terdiri dari Ustman bin Affan, Ali bin Abi Thalib, Talhah bin Ubaidillah, Zubair bin Awwan, Sa'ad bin Abi Waqas, dan Abd al-Rahman bin Auf, serta putranya Abdullah bin Umar yang hanya punya hak memilih.

Berangkat dari praktek yang dilakukan inilah pada masa *Khulafa' ar-Rashidun*, para ulama Siyasah merumuskan pandangannya tentang siapa *Ahl al-Hall Wa al-'Aqd* yang antara lain:

- 1. Muhammad Abduh dan Rashid Ridha berpendapat, mereka adalah pemuka masyarakat, para ulama, petani, buruh, wartawan, dan kalangan professional lainnya, serta angkatan bersenjata.
- Ibnu Taimiyah berpendapat al-shawqah terdiri dari orang-orang yang berasal dari berbagai kalangan dan profesi dan mempunyai kedudukan terhormat di masyarakat.
- 3. Imam Nawawi berpendapat bahwa mereka adalah ulama, para khalifah, dan para pemuka masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan rakyat.

Dengan demikian para anggota *ahl al-hall wa al-'aqd* dapat terdiri dari semua lapisan masyarakat yang dapat menyampaikan aspirasi rakyat tanpa memandang dari mana mereka berasal.

Al-Mawardi tidak menetapkan berapa seharusnya jumlah anggota *ahl al-hall wa al-'aqd*. Ia hanya mengutip beberapa pendapat dan menyebutkan bahwa jumlahnya harus berjumlah cukup mewakili seluruh kerajaan Islam. *ahl al-hall wa al-'aqd* adalah makna subtantif dari terjemahan lembaga yang disebut dengan majelis shura sebab secara fungsional adalah orang yang berperan sebagai wakil umat. Dalam pemikiran politik modern, gelar *ahl al-hall wa al-'aqd* memiliki makna khusus, gelar tersebut erat kaitannya dengan makna luas konsep shura, suatu istilah yang sebelumnya bermakna musyawarah di antara orang-orang istimewa tentang masalah-masalah politik.¹⁹

Anggota majelis shura adalah orang-orang perwakilan sebagai hasil dari pilihan umat, hak pilihdan persyaratan yang harus dipenuhi oleh para pemilih dan para calon anggota majelis shura tidak ditemukan secara rinci oleh al-Qur'an maupun Sunnah. Dengan demikian diserahkan sepenuhnya pada kemampuan masyarakat untuk membuatnya sendri sesuai dengan kemampuan dan kondisi yang mereka hadapi.²⁰

Yang penting dalam pelaksanaan musyawarah dan prosedur pengambilan keputusannya mereka tetap berpegang teguh pada prinsip ajaran Islam yaitu kebebasan, keadilan, dan persamaan dalam berbicara dan mengemukakan pendapat baik pendapat mayoritas maupun minoritas. Dalam Piagam Madinah ditegaskan tentang musyawarah dan praktek Nabi melaksanakannya bahwa pelaksanaan musyawarah penting dalam kehidupan

-

¹⁹ Ija Suntana, *Model Kekuasaan Legislatif dalam Sistem Ketatanegaraan Islam*, (Bandung: PT Reflika Editama, 2007), 61.

²⁰ Ibid., 78.

bermasyarakat dan bernegara untuk menyelesaikan berbagai masalah yang ${\rm timbul.}^{21}$



_

²¹ Suyuti Pulungan, *Prinsip-Prinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah ditinjau dari Pandangan al-Qur'an*, (Jakarta: LSIK, 1994), 217.

BAB IV

RELEVANSI LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT DI INDONESIA DENGAN KONSEP AHL AL-HALL WA AL-'AQD

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi menjadi indikasi kemajuan suatu negara. Negara-negara timur tengah dan barat yang sudah terlebih dahulu mengalami kemajuan tersebut melahirkan teori-teori pemikiran yang begitu banyak dari para tokohnya. Teori-teori tersebut kemudian menjadi acuan dan diterapkan oleh negara-negara disekitarnya atau negara yang masih berkembang.

Pengadopsian konsep-konsep tersebut tentunya dikontekstualkan dan diakulturasikan dengan budaya dan tradisi masyarakat setempat, sehingga selaras dan dapat dilaksanakan di negara tersebut. Demikian halnya dengan konsep *ahl al-hall wa al-'aqd*. Konsep *ahl al-hall wa al-'aqd* sangat cocok untuk diterapkan di negara yang menganut sistem demokrasi, seperti halnya Indonesia.

Bentuk yang khas dari demokrasi adalah ia mampu mengatasi tantangan utama dalam politik, adanya berbagai pandangan dan kepentingan yang saling bersaing di dalam masyarakat yang sama, sekaligus meredam kecenderungan kearah pertumpahan darah dan kekerasan. Ini terjadi karena demokrasi bersandar pada debat terbuka, persuasi dan kompromi. Semua anggota masyarakat dengan pandangan-pandangan yang berbeda atau kepentingan-kepentingan yang bersaing

didorong untuk menemukan sebuah cara untuk hidup bersama dalam harmoni karena masing- masing mendapatkan hak suara dalam politik.¹

Sebagai negara yang demokratis, menurut Nurcholish Madjid paling tidak mencakup tujuh norma. Tujuh norma itu sebagai berikut :

- 1. Pentingnya kesadaran akan pluralisme. Ini tidak saja sekedar pengakuan (pasif) akan kenyataan masyarakat yang majemuk. Lebih dari itu, kesadaran akan kemajemukan menghendaki tanggapan yang positif terhadap kemajemukan itu sendiri secara aktif. Masyarakat yang berpegang teguh pada pandangan hidup demokratis harus dengan sendirinya memelihara dan melindungi lingkup keragaman yang luas.
- 2. Dalam peristilahan po<mark>lit</mark>ik dikenal istilah "musyawarah". Semangat musyawarah menuntut agar dapat bersikap dewasa dalam mengemukakan pendapat, mendengarkan pendapat orang lain, menerima perbedaan pendapat, dan kemungkinan mengambil pendapat yang lebih baik.
- 3. Pandangan hidup demokratis mewajibkan adanya keyakinan bahwa cara haruslah sejalan dengan tujuan. Dalam usaha pencapaian tujuannya harus mempedulikan pada pertimbangan moral, tidak menghalalkan segala cara. Bahkan sesungguhnya klaim atas suatu tujuan yang baik harus diabsahkan oleh kebaikan cara yang ditempuh untuk meraihnya.
- 4. Permufakatan yang jujur dan sehat adalah hasil akhir musyawarah yang jujur dan sehat. Suasana masyarakat demokratis dituntut untuk menguasai dan menjalankan seni permusyawaratan yang jujur dan sehat itu guna mencapai

¹ Andrew Heywood, *Politics*, penj. Ahmad Lintang Lazuardi, *Politik (*Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), 160.

permufakatan yang jujur dan sehat. Permufakatan yang dicapai melalui manipulasi atau taktik- taktik yang sesungguhnya merupakan hasil dari konspirasi, bukan hanya merupakan permufakatan yang curang, cacat bahkan dapat disebut sebagai bentuk penghianatan pada nilai dan semangat demokrasi.

- 5. Masyarakat yang demokratis dituntut menganut hidup dengan pemenuhan kebutuhan secara berencana, dan harus memiliki kepastian bahwa rencanarencana itu benar- benar sejalan dengan tujuan demokrasi.
- 6. Kerjasama antar warga masyarakat dan sikap saling mempercayai iktikad baik masing-masing, kemudian saling mendukung secara fungsional antara berbagai unsur kelembagaan kemasyarakatan yang ada. Masyarakat yang penuh rasa saling curiga bukan saja mengakibatkan tidak efisiennya cara hidup demokratis, tapi juga dapat menjurus pada tingkah laku yang bertentangan dengan nilai-nilai asasi demokratis.
- 7. Pandangan hidup demokratis harus dijadikan unsur yang menyatu dengan sistem pendidikan. Tidak dalam arti menjadikannya muatan kurikulum yang klise tetapi diwujudkan dalam kehidupan nyata.²

Sebagai negara hukum yang menganut sistem pemerintahan demokratis, Indonesia berdasarkan pada nilai- nilai pancasila. Ciri utama demokrasi pancasila adalah kedaulatan di tangan rakyat sebagaimana diatur dalam pasal 1 ayat 2 Undang- Undang Dasar 1945 bahwa "Kedaulatan berada sepenuhnya di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD." Implementasi dari pasal ini adalah pengambilan keputusan yang didasarkan pada sistem musyawarah mufakat.

-

² Ahmad Ubaidillah dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan Demokrasi, HAM & Masyarakat Madani,* (Jakarta: ICCE UIN Syarief Hidayatullah, 2009), 38-40.

Seperti halnya dalam sistem pemerintahan Islam, Islam sebagai agama yang universal dan rahmat bagi seluruh semesta alam memiliki nilai-nilai atau prinsip-prinsip yang harus dijadikan pegangan di dalam menjalankan kehidupan bermasyarakat dan bernegara untuk menciptakan kehidupan yang berkeadilan, demokratis dan sejahtera.³ Diantara prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

1. Prinsip *al-Syura*

Prinsip musyawarah merupakan prinsip yang diajarkan oleh al-Qur'an dan nabi Muhammad yang dijadikan etika politik didalam kehidupan bernegara dan berbangsa yang dijadikan media untuk mufakat apabila terjadi perselisihan pendapat. Melalui musyawarah atau dialog, kekuasaan yang bersifat absolute atau otoriter akan dapat diminimalisir. Karena dalam forum musyawarah setiap persoalan yang menyangkut kepentingan publik atau umat bisa dicarikan solusinya dan dipertimbangkan berdasarkan alasan-alasan yang rasional. Dalam al-Qur'an dijelaskan pada surat Q.S. Ali Imran ayat 159 yang artinya:

"Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu Berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, Maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya". 4

Dari sini tampak jelas bahwa musyawarah sangat diperlukan sebagai bahan pertimbangan dan tanggung jawab bersama pada setiap keputusan yang

_

³ Muhammad Tahir Azhary, Negara Hukum (Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementsinya Pada Priode Madinah dan Masa Kini, (Jakarta: Kencana, 2007), 103-153.

⁴ Depertemen Agama RI, Al Quran dan Terjemahan, (Semarang: Toha Putra, 1989), 103.

diambil. Dengan begitu, maka keputusan yang diambil oleh pemerintah akan menjadi tanggung jawab bersama. Musyawarah juga merupakan bentuk dari penghargaan terhadap orang lain karena pendapat-pendapat mereka yang disampaikan menjadi pertimbangan bersama.

2. Prinsip *al-Musyawah* dan *al-Ikha*

Prinsip ini mengandung pengertian persamaan dan persaudaraan. Didalam al-Qur'an dijelaskan pada Q.S. al-Hujarat(49):13, yang artinya:

"Hai manusia, sesungguhnya Kami menciptakan kamu dari seorangaki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia di antara kamu di sisi Allah ialah orang yang paling bertakwa di antara kamu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal".

Dalam sejarah kepemimpian nabi Muhammad di Madinah, prinsip persamaan dan persaudaraan ini oleh nabi Muhammad dipraktekkan ketika ia menyusun piagam Madinah. Dimana nabi mengakui adanya perbedaan latar belakang agama dan suku, sehingga implikasinya ada hak dan kewajiban yang sama bagi seluruh masyarakat. Islam menganut prinsip persamaan dihadapan hukum dan penciptanya, yang menjadi pembedanya adalah kualitas ketaqwaan individu. Keberpihakan Islam pada prinsip persaudaraan dan persamaan didasarkan pada tujuan yang hendak diraih yakni adanya pengakuaan terhadap persaudraan semesta dan saling menghargai diantara sesama umat manusia sehingga dapat tercipta kehidupan yang toleran dan damai.

.

⁵ Ibid., 789.

3. Prinsip Al-'Adalah (Keadilan)

Prinsip ini mengandung pengertian penegakan keadilan. Keadilan yang harus ditegakkan tanpa diskriminasi penuh kejujuran dan ketulusan serta integritas. Pentingnya prinsip ini dalam al-Qur'an dijelaskan dalam Q.S. al Maidah(5):8, yang artinya:

"Hai orang-orang yang beriman, hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan".

Keadilan merupakan suatu prinsip yang harus ditegakkan dalam kehidupan bernegara dan berbangsa, baik dibidang hukum, ekonomi, politik dan budaya. Karena sikap adil tersebut merupakan bagian dari pentingnya keberadaan suatu hukum dan menjadi etika politik. Karena pentingnya prinsip keadilan dalam sebuah negara, sehingga memunculkan statement sebagai bentuk propaganda dan dukungan menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan yang sering dijadikan prinsip dalam pemerintahan Islam yaitu "Negara akan makmur apabila dipimpin oleh orang yang adil walaupun orang itu kafir, dan sebaliknya negara akan hancur jika dipimpin oleh orang yang fasik walaupun orang itu muslim".

4. Prinsip *al-Hurriyah*

Kebebasan berpendapat dan berekspresi merupakan bagian dari hak azasi manusia yang harus dibiarkan tumbuh oleh suatu pemerintahan. Secara fitrah manusia sudah dibekali dengan daya intelektualitas dan kebebasan untuk

٠

⁶ Ibid., 415.

memilih suatu keyakinan serta kebebasan untuk berpikir. Dalam Islam prinsip kebebasan dalam menentukan suatu keyakinan atau memeluk suatu agama mendapatkan perhatian dalam al-Qur'an. Seperti dalam surat Q.S. al Baqarah (2):256 Allah swt yang artinya:

"Tidak ada paksaan untuk (memasuki) agama (Islam); sesungguhnya telah jelas jalan yang benar daripada jalan yang sesat".

5. Prinsip *al-Amanah*

Dalam konteks kehidupan bernegara dan berbangsa, amanah merupakan amanah rakyat yang diberikan kepada seorang pemimpin untuk menjalankan roda pemerintah yang didalamnya terkandung nilai-nilai kontrak sosial. Bagi pengemban amanah harus mampu menjalankan titah rakyat sekaligus harus mampu menjadi pelayan rakyat dan wajib hukumnya untuk berlaku adil. Prinsip ini harus dipelihara dan dijalankan dengan penuh tanggung jawab bagi seorang pemimpin dalam menjalankan roda pemerintahan. Pentingnya prinsip ini dalam al-Qur'an dijelaskan dalam surat an-Nisa' ayat (4): 58 yang artinya: "Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya".8

6. Prinsip as-Salam

Kedamaian merupakan tujuan dari suatu negara. Islam sebagai agama *rahmatanlilalamin* mengedepankan prinsip perdamaian dalam segala aspek kehidupan, sesuai dengan tujuan risalah yang dibawa oleh nabi Muhammad

⁷Ibid., 63.

⁸ Ibid, 128.

tersebut. Maka dalam doktrin politik Islam prinsip perdamaian merupakan prinsip yang ditegakkan. Sesuai dengan firman Allah swt dalam al-qur'an Q.S. al-Anfal (8):61, yang artinya:

"Dan jika mereka condong kepada perdamaian, maka condonglah kepadanya dan bertawakallah kepada Allah. Sesungguhnya Dialah Yang Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui". 9

7. Prinsip at-Tasamuh

Sikap toleran merupakan sikap yang harus dimiliki oleh setiap individu didalam kehidupan bernegara dan berbangsa, karena dalam suatu negara akan terdiri dari berbagai macam agama, suku dan bahasa. Kemajemukan atau pluralitas merupakan sunnah Allah. Sehingga setiap individu harus mampu bersikap toleran terhadap keyakinan orang lain. Prinsip ini berlaku universal, sikap saling menghargai dan menghormati antar sesama warga negara bukan saja terhadap sesama pemeluk Islam tetapi prinsip ini harus berlaku lintas agama dan suku. Sesuai dengan firman Allah swt dalam Q.S. al-Kafirun ayat 6, yang artinya: "Untukmulah agamamu dan untukkulah agamaku." 10

Salah satu dari prinsip-prinsip atau nilai-nilai universal dalam Islam tersebut, kita mendapati bahwa konsep *syura* merupakan bagian dari perintah Allah SWT dan sunnah nabi Muhammad SAW, yang harus menjadi pegangan bagi seorang pemimpin atau khalifah didalam menjalankan roda-roda

⁹ Ibid,. 271.

¹⁰ Ibid, 1112.

pemerintahan untuk menghindari pemerintahan yang otoriter dan diktator dengan tujuan mewujudkan pemerintahan yang demokratis dan berwibawa.¹¹

Demokrasi sudah di tanamkan Rasulullah SAW kepada umat Islam sejak sebelum di cetuskan prinsip-prinsip demokrasi, hal itu dapat dilihat dari kecenderungan beliau menyelenggarakan musyawarah ketika terdapat masalah yang belum mendapatkan petunjuk dari wahyu Allah SWT. Bersamaan dengan itu Rasulullah juga selalu menganjurkan bermusyawarah, yang dinyatakan oleh Rasulullah agar umatnya tidak meninggalkan jamaah. Dengan demikian hak setiap orang untuk menyampaikan pendapat sangat dihormati, namun setelah tercapai mufakat dalam musyawarah setiap jamaah wajib menghormati dan melaksanakan semua keputusan musyawarah. Namun Rasulullah hanya melarang bermusyawarah dalam hal-hal bermaksiat kepada Allah SWT.¹²

Sehubungan dengan itu Rasulullah mengatakan bahwa dua lebih baik dari satu atau berjamaah lebih baik daripada sendiri. Kesediaan beliau untuk menghormati pendapat orang lain tidak hanya dinyatakan dalam sabdanya tetapi juga dipraktekkan dalam keKhalifahan beliau. Tidak jarang beliau lebih memilih melaksanakan kesepakatan musyawarah dari pada pendapatnya sendiri.

Pada masa Rasullah SAW, ahl al-hall wa al-'aqdi adalah para sahabat yaitu mereka yang diserahi tugas - tugas keamanan dan pertahanan serta urusan lain yang berkaitan dengan kemaslahatan umum. Sahabat yang sering diajak Rasulullah SAW, adalah sahabat yang pertama kali masuk Islam

 ¹¹ Ija Suntana, *Pemikiran Ketatanegaraan Islam*, op.cit., h. 88
 ¹² Al Thabari, 71.

(Sabiqun al Awwalun), para sahabat yang yang memiliki kecerdasan dan pandangan luas serta menunjukkan pengorbanan dan kesetiaan yang tinggi terhadap Islam dan mereka yang sukses melaksanakan tugasnya baik dari kaum Anshar maupun dari kaum Muhajirin. Ahl al-hall wa al-'aqd dimasa Rasul SAW ini bukan pilihan dari rakyat secara resmi, tetapi mereka ini telah mendapat kepercayaan dimasyarakat. Bahkan Nabi SAW tidak jarang mengikuti pendapat sahabatnya sekalipun tidak sejalan dengan pendapatnya demi menghormati pendapat mayoritas, asalkan belum mendapat petunjuk dari wahyu.¹³

Pada masa *Khulafaur Rasyidin, ahl al-hall wa al-'aqd* polanya tidak jauh berbeda dengan masa Nabi. Para tokoh masyarakat tersebut sering diajak oleh khalifah untuk bermusyawarah dalam menyelesaikan permasalahan. Ketika Rasulullah SAW wafat, para sahabat terlibat perdebatan dalam memilih Khalifah menggantikan Rasulullah. Awalnya para sahabat belum sepakat tentang siapa yang memimpin menggantikan Rasulullah. Tetapi kemudian tokoh–tokoh dari kalangan Muhajirin dan Anshar, seperti Umar Ibn Al Khattab, Saad bin Ubaidillah, Basyir bin Saad membaiat Abu Bakar RA. Pembaiatan mereka inipun diikuti oleh tokoh suku Aus.¹⁴

Dari pengangkatan Abu Bakar RA ini dapat ditarik kesimpulan diantaranya yaitu :

a. *Khalifah* dipilih dengan cara musyawarah diantara para tokoh dan wakil umat yang kemudian dikenal dengan *ahl al-hall wa al-'aqd*.

-

¹³ At Thabari, Tarikh Al Umam Wa Al Muluk, 72.

¹⁴ Ibid.

- b. Musyawarah para tokoh itu menunjukkan bahwa pada masa itu system perwakilan sudah dikenal.
- c. Di dalam musyawarah terjadi dialog dan perdebatan demi untuk mencari yang terbaik dalam menentukan calon khalifah yang maslahah.
- d. Sedapat mungkin tercapai kesepakatan mufakat karena lebih meminimalkan adanya pihak yang dikecewakan daripada mekanisme voting.¹⁵

Pada masa *ke-Khalifahan*, *khalifah* Umar ibn Khattab RA istilah yang lebih populer adalah Ahl–Syura. Istilah *Ahl Syura* awalnya mengacu kepada enam sahabat senior yang ditunjuk Umar RA untuk melakukan musyawarah menentukan kebijakan negara dan memilih pengganti Umar setelah meninggal. Memang pada masa Umar, *Ahl-Syura* belum sebuah lembaga yang berdiri sendiri. Namun dalam pelaksanaannya para sahabat senior telah menjalankan perannya sebagai "wakil umat" dalam menentukan kebijakan negara dan pemerintahan.

Musyawarah dalam konsep Islam dikenal dengan kata *Syura* yang berasal dari kata sa-wa-ra yang secara bahasa berarti mengeluarkan madu dari sarang lebah. Sejalan dengan makna tersebut *syura* dalam konsep politik Islam memiliki pengertian segala sesuatu yang dapat diambil atau dikeluarkan dari yang lain (termasuk pendapat atau gagasan) untuk memperoleh suatu kebaikan. Dalam al-Qur'an kata *syura* terdapat dalam tiga ayat. Pertama dalam surat al-Baqarah ayat 233 yang membicarakan kesapakatan (musyawarah) yang harus ditempuh suami-istri kalau mereka ingin menyapih anak sebelum dua tahun. Sedangkan ayat kedua

-

¹⁵ A Jazuli, Fiqih Siyasah:Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah, 70.

dan ketiga terdapat dalam surat Ali Imran ayat 159 dan surat asy Syura ayat 38, dalam ayat tersebut berbicara lebih umum dalam konteks yang lebih luas. Dimana Allah SWT, memerintahkan kepada nabi Muhammad SAW, dan para sahabatnya untuk melakukan musyawarah apabila ingin mengambil suatu kebijakan terkait kepentingan publik.

Musyawarah dapat dilakukan untuk mengambil suatu keputusan atau kebijakan dalam segala urusan, asalkan tidak bertentangan dengan ajaran Islam. Karena musyawarah merupakan esensi ajaran Islam yang wajib diterapkan dalam kehidupan sosial umat Islam.

Dalam hadis Rasulullah terdapat sebuah kata yang menunjukkan musyawarah. Kata yang digunakan Rasulullah SAW, adalah masyurah. Konsep Musyawarah yang ada dalam ajaran Islam suara mayoritas tidak harus selalu dimenangkan tetapi suara minoritas juga memiliki kesempatan untuk menjadi keputusan musyawarah apabila suara mayoritas tidak rasional.¹⁶

Sebagaimana halnya dalam sistem politik Islam yang mengajarkan musyawarah sebagai media pengambilan kebijakan untuk kepentigan publik, dalam sistem politik modern khususnya demokrasi terdapat juga ajaran musyawarah yang dilkakukan oleh lembaga perwakilan rakyat yang dikenal dengan MPR,DPR, maupun DPD sebagai lembaga pembuat undang-undang.¹⁷

Secara filosofis Majlis Permusyawaratan Rakyat merupakan perwujudan seluruh rakyat di Indonesia, dan MPR secara yuridis menurut pasal 2 ayat 1 UUD

¹⁶ Ibid

¹⁷ J Suyuti Pulungan, 67-68.

1945 yang berbunyi; "kedaulatan ada di tangan rakyat dan menjalankan secara sepenuhnya oleh MPR", berarti yang merupakan penjelmaan rakyat di Indonesia adalah MPR, sehingga lembaga MPR termasuk ke dalam penjelmaan perwakilan rakyat sepenuhnya dan mempunyai kekuasaan di segala fungsi¹⁸.

Jika dilihat dari penjelasan di atas MPR memiliki dua macam fungsi, yaitu:

- Fungsi Legislatif, yang lahir dari kekuasaan-kekuasaan menetapkan Undangundang Dasar, mengubah Undang-undang dasar dan kekuasaan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara.
- 2. Fungsi non Legislatif, yang lahir melalui kekuasaaan memilih dan mengangkat presiden dan wakil presiden.

Untuk menjamin agar majelis ini benar-benar menjadi penjelmaan seluruh rakyat. Maka ditentukan bahwa keanggotaannya meliputi:

- 1. Seluruh wakil rakyat yang terpilih melalui DPR.
- 2. Utusan Golongan yang ada dalam masyarakat menurut ketentuan peundangundangan yang berlaku.
- 3. Utusan daerah seluruh Indonesia menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku. ¹⁹

Sebelum dilakukan perubahan UUD 1945 maka MPR mempunyai kewenangan menjalankan kedaulatan rakyat yang penuh. Tidak ada suatu lembaga negarapun di Indonesia yang diberikan kewenangan sebesar ini sehingga MPR menjadi lembaga yang sangat kuat.²⁰ Konstitusi atau Undang-undang Dasar adalah hukum tertinggi dan tertulis yang mengatur tentang mekanisme

.

¹⁸ Miriam Budiarjo, 323.

¹⁹ Ibid., 295.

²⁰ Ibid, 349.

penyelenggaraan negara, sebagai kumpulan aturan pembagian kekuasaan negara dan membatasi kekuasaan pemerintah sehingga tidak sewenang-wenang.

Amandemen Undang-undang dasar 1945 mengubah secara subtantif komposisi, tugas, wewenang dan fungsi dari Majlis Permusyawaratan Rakyat.

MPR saat ini didefinisikan sebagai lembaga negara yang terdiri atas dewan perwakilan rakyat dan dewan perwakilan daerah.

Tugas, wewenang DPR dan hak MPR antara lain:

- 1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar
- 2. Melantik presiden dan wakil preseden berdsarkan hasil pemilhan umum.
- 3. Memutuskan usul DPR berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan presiden atau wakil presiden dalam masa jabatanya.
- 4. Melantik wakil presiden menjadi presiden apabila presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatanya.
- Memilih wakil presiden dari dua calon yang diajukan presiden apabila terjadi kekosongan jabatan wakil presiden dalam masa jabatanya.
- Memilih presiden dan wakil presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatanya.²¹

Berdasarkan prinsip-prinsip di atas, bahwa demokrasi sesuai dengan konsep *syura* yang ada dalam ajaran Islam. Secara esensi, baik demokrasi maupun *syura* sama-sama membatasi kekuasaan pemerintah dan menekankan peran penting *civil society* dalam melakukan kontrol terhadap kekuasaan negara yang

²¹ Ibid, 349-350.

direpresentasaikan oleh *eksekutif*. Demokrasi dan syura juga menekankan pentingnya musyawarah dalam mengambil keputusan. Dan kedua konsep tersebut sama-sama menolak segala bentuk kediktatoran, kesewenang-wenangan dan sikap diskriminatif pemerintahan yang berkuasa.

Sistem demokrasi yang memiliki prinsip harus ada pemilihan umum untuk memilih kepala negara dan anggota perwakilan yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat meniscayakan adanya partai politik yang akan menjadi peserta pemilihan umum dan sebagai pengusung calon kepala negara dan calon anggota dewan perwakilan. Partai politik sebagai peserta pemilu memiliki binaan kader yang mengisi jajaran struktural partai politik tersebut yang nantinya akan berkompetisi untuk mendapatkan mandat rakyat sebagai anggota dewan perwakilan rakyat yang dikenal dengan MPR, DPR, maupun DPD.

Berbeda dengan sistem politik Islam, yang dalam sejarahnya kepala negara atau *khalifah* dan anggota *ahl al-hall wa al-'aqd* dipilih bukan melalui pemilihan umum tetapi melalui penujukan *khalifah* sebelumnya atau melalui musyawarah anggota *ahl al-hall wa al-'aqd* yang keanggotaannya di tunjuk oleh *khalifah* yang memiliki tugas dan kewenangan untuk memilih *khalifah*.

Lembaga legislatif dalam suatu negara Islam memiliki sejumlah fungsi yang harus dilakukannya :

 Jika terdapat pedoman-pedoman yang jelas dari Allah dan Rasulullah SAW, meskipun legislatif tidak dapat mengubah atau menggantinya, maka hanya legislatiflah yang akan kompeten untuk menegakkannya dalam susunan dan

- bentuk pasal demi pasal, menggunakan definisi-definisi yang relevan serta rincian-rincian untuk mengundangkannya.
- 2. Jika pedoman-pedoman Al-Qur'an dan Al-Sunnah mempunyai kemungkinan interpretasi lebih dari satu, maka legislatiflah yang berhak memutuskan penafsiran mana yang harus ditempatkan dalam kitab Undang-Undang Dasar.
- 3. Jika tidak ada isyarat yang jelas dalam Al-Qur'an dan Al-sunnah, fungsi lembaga legislatif ini adalah untuk menegakkan hukum-hukum yang berkaitan dengan masalah yang sama, tentunya dengan selalu menjaga jiwa hukum Islam. Dan jika sudah ada hukum-hukum dalam bidang yang sama yang telah tercantum dalam kitab-kitab *fikih*, maka dia bertugas untuk menganut salah satu di antaranya.
- 4. Jika dalam masalah apapun Al-Qur'an dan Al-Sunnah tidak memberikan pedoman yang sifatnya dasar sekalipun, atau masalah ini juga tidak ada dalam konvensi *Al-Khulafa' Al Rasyidin*, maka kita harus mengartikan bahwa Tuhan telah memberikan kita bebas melakukan legislasi mengenai masalah ini menurut apa yang terbaik. Oleh karenanya, dalam kasus semacam ini, lembaga legislatif dapat merumuskan hukum tanpa batasan, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan semangat *syari'ah*. Prinsip yang menyatakan bahwa apapun yang tidak diharamkan itu halal hukumnya. *Sebaliknya*, Al Mawardi juga menyebutkan bahwa fungsi *ahl al-ikhtiyar* adalah "mengidentifikasikan orang yang diangkat" sebagai imam.²²

²² Al Mawardi, *Al Ahkam Al Sulthaniyah*, 255-256.

Pada dasarnya kehadiran *ahl hall wal al-aqd* sangat penting untuk menegakkan suatu sistem pemerintahan yang demokratis. Apalagi setelah wilayah Islam meluas dan pemeluk Islam semakin bertambah. Oleh karena itu, *ahl hall wal al-aqd* merupakan sendi pokok sistem pemerintahan atau ketatanegaraan sekaligus sebagai badan kontrol terhadap perkembangan sosial, ekonomi, politik, atau perumusan setiap permasalahan.²³

Namun yang menjadi masalah adalah cara untuk menentukan siapa yang akan menjadi *ahl hall wal al-aqd* yang tidak diatur dalam al-Qur'an dan al-Hadits. Menurut al-Ashari, bahwa sudah menjadi hak umat yang diwakli oleh *ahl hall wal al-aqd* dan merupakan kewajiban untuk memilih pemimpin, dan sekaligus memberikan koreksi, meluruskan, dan bahkan memberhentikan apabila ternyata pemimpin tersebut melakukan penyimpangan dari syariat. Menurut Rasyid Ridha yang dikutip Munawir Sjadzali, peran dan tanggung jawab *ahl hall wal al-aqd* tidak berakhir dengan selesainya pemilihan atau pengangkatan khalifah. Mereka terus berperan sebagai pengawas jalannya pemerintahan *khalifah* dan harus menghalanginya dari berbuat penyelewangan, jika perlu dengan kekerasan.²⁴

A. Persamaan dan Perbedaan Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia Dengan Konsep Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd

Secara fungsional, dewan perwakilan umat yang pada gilirannya disebut *ahl al hall wa al aqd*, telah dipraktekkan oleh Nabi Muhammad SAW,

_

²³ A Jazuli, Fiqih Siyasah:Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah, 73.

²⁴ Munawir Sadjali, *Islam dan Tata Negara*, 64.

ketika memimpin pemerintahan di Madinah. Nabi Muhammad SAW, telah meletakkan landasan filosofis sistem pemerintahan yang memiliki corak demokratis. Hal ini tampak ketika Muhammad dalam memimpin negara Madinah, menghadapi persoalan yang bersifat duniawi dan menyangkut kepentingan umat yang mengharuskan melibatkan para sahabat untuk memecahkan persoalan tersebut.

Meskipun secara kelembagaan dewan tersebut tidak terornagisir dan tidak terstruktur, namun keberadaan mereka sangat penting dalam pemerintahan Islam yang selalu diajak bermusyawarah oleh Nabi ketika beliau menghadapi masalah yang tidak ada petunjukanya dalam al-Qur'an. Sedangkan keanggotaan mereka tidak melalui pemilihan secara seremonial, tetapi melalui seleksi alam. Mereka adalah para sahabat yang dipercaya oleh umat sebagai wakil mereka yang selalu diajak untuk bermusyawarah oleh Nabi Muhammad SAW ²⁵

Karena Islam merupakan gerakan ideologis, maka fenomena yang melekat pada gerakan tersebut adalah bahwa orang-orang yang pertama ikut dalam gerakan tersebut dan orang-orang yang berjasa atas gerakan yang dilancarkan oleh Muhammad SAW, untuk menyebarkan ajaran Islam, dianggap sebagai sahabat sejati dan sekaligus sebagai penasehat Muhammad SAW. Oleh karena itu, pemilihan ini tidak melalui pemilihan secara formal atau melalui pemungutan suara, tetapi secara alami melalui ujian praktek dan

-

²⁵ Ija Suntana, *Pemikiran Ketatanegaraan Islam*, 55-62.

pengorbanan mereka terhadap gerakan Islam. Dengan demikian, dewan perwakilan umat tersebut terdiri dari dua kelompok, yaitu kelompok orangorang yang pertama masuk Islam yang setia mendampingi Muhammad SAW, dan kelompok orang-orang yang memiliki jasa besar dengan wawasan dan kemampuan mereka. Inilah fenomena yang diyakini oleh para politikus Islam sebagai embrio lahirnya Lembaga Perwakilan Rakyat atau *ahl al hall wa al aqd* dalam pemerintahan Islam.

Negara hukum yang dicetuskan oleh pemikir politik Islam modern sebenarnya merupakan kontektualisasi dan interpretasi terhadap prinsip musyawarah atau syura yang diperintahkan oleh al-Qur'an. Musyawarah atau syura hanya akan bernilai positif dan *flexsible* jika diikuti oleh anggota masyarakat yang tergabung dalam suatu lembaga dan mereka memiliki pengetahuan yang cukup, dipilih dan terpilih berdasarkan kualitas dan kredibilitas yang telah teruji. Mereka inilah yang disebut sebagai *ahl al-syura* atau *ahl hall wal al-aqd*.

Sistem demokrasi lebih menjunjung nilai-nilai *egalite* (persamaan), *equality* (keadilan), *liberty* (kebebasan) dan *human right* (hak asasi manusia). Dalam pemerintahan demokrasi, rakyat diberi ruang untuk ikut berpartisipasi dalam menentukan kebijakan, menentukan pemimpin serta ikut dalam menetukan hukum dan undang-undang baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan.

Dalam sistem demokrasi, pemerintah harus menyelenggarakan pemilihan umum untuk memilih kepala negara dan wakil-wakil rakyat.

Pemilihan umum merupakan ciri utama dalam pemerintahan demokrasi yang mutlak harus dilaksanakan. Dengan demikian penghargaan terhadap hak-hak rakyat yang meliputi hak untuk memilih pemimpin, hak ikut dalam menentukan jalannya pemerintahan dan hak dalam menentukan nasib negara dapat diwujudkan. Kendati demikian, di zamannya, teori politik Mawardi merupakan pemikiran yang sangat modern. Mawardi merupakan peletak batu pertama teori politik dalam dunia Islam yang di dalamnya termasuk dua cara pengangkatan kepala negara. Ia adalah orang pertama yang merumuskan dasar-dasar tata negaara di mana orang belum mengenal istilah demokrasi dan bagaimana hendaknya pemilihan kepala negara diselenggarakan.

Disamping itu, hingga pada masa pemerintahan Abbasiyah Islam belum mengenal lembaga legislatif baik secara strukutral maupun secara fungsional. Oleh karena itu, dua cara pengangkatan kepala negara merupakan hal baru dan modern dalam pemerintahan Islam saat itu.

Istilah yang lebih populer dipakai pada awal pemerintahan Islam tentang hal ini adalah *ahl al-syura*, dan pada pelaksanaannya dapat dijalankan perannya sebagai wakil rakyat dalam menentukan arah kebijaksanaan negara dan pemeritah. Namun demikian, ada beberapa perbedaan mendasar antara dua lembaga tertinggi negara tersebut, sehingga banyak ulama yang menolak eksistensi lembaga perwakilan rakyat seperti MPR, DPR sebagai lembaga tertinggi didalam sebuah negara, dengan sistem demokrasi yang banyak dianut oleh negara-negara Islam.

Adapun perbedaan sistem khilafah dengan *ahl al hall wa al aqdi* dengan sistem Parlemen lembaga perwakilan rakyat di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Dari Segi Perkembangannya

Sistem *ahl hall wa al aqd* berkembang sejak adanya pemerintahan Islam pertama kali pada masa Abu Bakar Ash-Shiddiq yang merupakan Ijma' Shahabat ra, dan merupakan hujjah yang tidak terbantahkan. Adapun lembaga perwakilan rakyat di Indonesia diadopsi dari sistem parlemen yang berkembang akibat benturan antara kekuasaan dan gereja yang terjadi di Eropa, dan mulai menjadi sistem yang mapan setelah revolusi Perancis pada tahun 1789M.

2. Dari Segi Keanggotaan

Di dalam sistem *ahl al hall wa al aqd*, anggotanya harus seorang muslim yang adil. Adapun dalam sistem parlemen lembaga perwakilan rakyat di Indonesia, anggotanya tidak harus beragama Islam, orang Komunis, atheis pun bisa menjadi anggota, bahkan menjadi ketua DPR/MPR, selama rakyat mendukung. Didalam sistem *ahl al hall wa al aqd* anggotanya harus seorang laki-laki. Namun dalam sistem parlemen lembaga perwakilan rakyat di Indonesia, perempuan dibolehkan menjadi anggota di dalamnya. Anggota *ahl al hall wa al aqd* harus seorang yang berpengetahuan luas terhadap ajaran Islam, sedangkan anggota Parlemen lembaga perwakilan rakyat di Indonesia boleh dari orang yang paling sedikit pengetahuannya tentang masalah agama.

3. Dari Segi Tugas dan Peranannya

Tugas *ahl al hall wa al aqd* harus sesuai denga aturan *Syariah Islamiyyah*. Mereka tidak boleh merubah aturan Allah dan Rasul-Nya yang sudah paten dan mapan, walau seluruh anggota dan rakyat menghendaki perubahan itu. Adapun di dalam Parlemen lembaga perwakilan rakyat di Indonesia, mereka bebas dan leluasa menentukan sebuah hukum, undangundang, dan bahkan merubah hukum Allah selama hal itu disepakati seluruh anggota atau atas kehendak rakyat. *Ahl al hall wa al Aqd* diwarnai dengan suasana *ukhuwwah*, kekeluargaan dan kerjasama didalam kebaikan dan ketaqwaan. Keanggotaan parlemen lembaga perwakilan rakyat di Indonesia diwarnai rasa *Ta'ashub* terhadap golongan, sektarian, dan penuh dengan persaingan yang tidak sehat.²⁶

B. Relevansi Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia Dengan Konsep Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd

Lembaga perwakilan rakyat di Indonesia relevansi dengan konsep *ahl* al-hall wa al-'aqd, dimana di negara Indonesia yang bersifat demokratis dengan berlandaskan pada UUD 1945 sebagai landasan konstitusi dan pancasila sebagai landasan idiilnya. Undang- Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusi dalam hirarkis perundang- undangan kedudukannya menjadi acuan bagi peraturan yang ada di bawahnya. Dalam Undang- Undang

_

²⁶ J Suyuti Pulungan, *Fiqih Siyasah ajaran, Sejarah, Dan Pemikiran*, 67.

Dasar 1945 pasal 1 ayat 2 menyebutkan : " Kedaulatan berada sepenuhnya di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undnag- Undang Dasar."

Pasal ini menegaskan makna demokrasi bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat oleh rakyat untuk rakyat. Rakyat memiliki kekuasaan penuh terhadap negaranya. Sehingga sistem demokrasi ini melahirkan sistem pemilihan dan perwakilan.

Demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yakni *demos* dan *kratos*. *Demos* berarti rakyat, kaum miskin, atau orang banyak dan *kratos* yang berarti kekuasaan. Sehingga dapat diartikan kekuasaan oleh rakyat.²⁷

Beberapa definisi demokrasi menurut para ahli:

- Menurut Joseph Schmeter, demokrasi adalah suatu perencanaan institusional untuk mencapai suatu putusan politik dimana para individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.
- Menurut Sidney Hook, demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan dimana putusan- putusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasrkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.
- 3. Henry B. Mayo, demokrasi adalah suatu sistem dimana kebijakan untuk ditentukan atas dasr mayoritas oleh wakil- wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan- pemilihan berkala yang didasarkan

_

²⁷ Andrew Heywood, *Politics*, penj. Ahmad Lintang Lazuardi, *Politik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, cet-1, 2014), 152.

atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan publik.²⁸

Secara singkat demokrasi diartikan sebagai suatu kekuasaan politik yang kedaulatan pemerintahannya berasal dari rakyat baik secara langsung maupun perwakilan. Keputusan tertinggi ada di tangan rakyat dan tidak ada yang lebih tinggi darinya. *Ahl al-hall wa al-'aqd* yang anggotanya dibentuk atau dipilih oleh raja/ penguasa yang pada waktu tersebut sebagai lembaga kekuasaan tertinggi, pengendali kedaulatan. Dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat pula anggotanya dibentuk atau dipilih oleh rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi melalui pemilihan umum.

Negara yang menggunakan sistem demokrasi pancasila tidak bisa menafikkan musyawarah dalam setiap pengambilan keputusan. Hal ini sebagai bentuk pengamalan pancasila, sila keempat : "Kerakyatan yang dipimpin oleh khikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan." Sila keempat ini menunjukkan bahwa manusia Indonesia sebagai warga perorangan, warga masyarakat, dan warga negara memiliki kedudukan, hak dan kewajiban yang sama. Dalam memperoleh hak-haknya tersebut harus memperhatikan dan mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi dan ataupun golongannya sendiri. Selain itu juga dalam pemenuhan hak dan kewajiban tidak diperkenankan memaksakan kehendak kepada orang lain. Sehingga

-

²⁸ Rapung Samsuddin, *Fiqih Demokrasi: Menguak Kekeliruan Haramnya Umat Terlibat Pemilu dan Politik, (*Jakarta: Gozian Press, Cet- 1, 2013), 164- 165.

dalam pengambilan keputusan harus diadakan musyawarah untuk mencapai mufakat yang didasarkan pada asas gotong royong/ kekeluargaan.²⁹

Refleksi nilai kerakyatan ini adalah manusia Indonesia diharapkan memiliki kepedulian terhadap arti musyawarah dengan tidak mengedepankan sikap apriori, menjunjung tinggi hasil keputusan bersama dan melaksanakan hasil musyawarah dengan didasari rasa tanggung jawab.³⁰

Sehingga sebagai bentuk implementasi pancasila sila keempat tersebut negara Indonesia menganut sistem perwakilan dalam sistem pemerintahannya. Para wakil rakyat dari berbagai daerah ini merupakan perpanjangan tangan dari rakyat dalam pemerintahan.

Perwakilan (*representation*) berarti bahwa seorang atau kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.³¹ Ada beberapa model perwakilan, diantaranya:

1. Perwalian

Seorang wali adalah seseorang yang bertindak atas nama orang lain berdasarkan kelebihannya dalam hal pengetahuan, pendidikan, ataupengalaman. Menurut Burke, esensi dari perwakilan adalah melayani kepentingan dari para yang mewakilkan dengan mengerahkan pertimbangan yang matang dan pengetahuan yang luas, perwakilan merupakan sebuah tugas moral. Mereka yang beruntung memiliki pengetahuan, pendidikan,

.

²⁹ Asmoro Achmadi, *Paradigma Baru Filsafat Pancasila dan Kewarganegaraan*, (Semarang: Rasail, 2008), 12-13.

³⁰ Ibid., 13.

³¹ Abu Bakar Ebyhara, *Pengantar Ilmu Politik*, (Yogyakarta: Ar- Ruzz Media, 2010),192.

dan pengalaman harus bertindak untuk kepentingan- kepentingan mereka yang kurang beruntung.³²

2. Delegasi

Seorang delegasi adalah seseorang yang bertindak sebagai seorang penyalur yang menyalurkan pandangan-pandangan dari orang lain, sekaligus memiliki sedikit memiliki kapasitas atau bahkan tidak untuk menyelenggarakan pertimbangan atau pilihan-pilihannya sendiri.³³

3. Mandat

Sebuah mandat adalah sebuah instruksi atau perintah dari sebuah badan yang lebih tinggi yang mensyaratkan pemenuhan atau kepatuhan terhadap perintah tersebut. Ini didasarkan pada ide bahwa, dalam memenangkan sebuah pemilihan, sebuah partai memperoleh mandat rakyat yang memberi wewenang kepadanya untuk menyelenggarakan apa saja kebijakan-kebijakan atau program-program yang telah digariskan selama kampanye pemilihan. Karena ini adalah partai dan bukan politisi-politisi secara individu, yaitu agen perwakilan, model mandat menyediakan sebuah pembenaran yang jelas bagi kesatuan partai dan disiplin partai.87³⁴

4. Kemiripan

Model perwakilan ini tidak didasarkan pada tata cara para perwakilan dipilih, tetapi lebih didasrkan pada apakah mereka mirip atau menyerupai kelompok yang diklaim mereka mewakili. Model kemiripan ini

³² Andrew Heywood, *Politics*, penj. Ahmad Lintang Lazuardi, *Politik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, cet- 1, 2014), 348- 349.

33 Ibid,. 351.

³⁴ Ibid., 352.

mengemukakan bahwa hanya orang- orang yang berasal dari sebuah kelompok tertentu dan yang memiliki pengalaman yang sama dengan kelompok tersebut yang dapat sepenuhnya mengidentifikasi kepentingan-kepentingan dari kelompok tersebut.³⁵

Anggota MPR,DPR, DPD yang merupakan perpanjangan tangan dari rakyat dalam pemerintahan ini membawa aspirasi-aspirasi dari rakyat agar aspirasi dan suaranya sampai dan dapat dilaksanakan dalam penyelenggaraan negara. Dalam pemerintahan negara kita, lembaga perwakilan tersebut meliputi lembaga Dewan Perwakilan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah yang berkedudukan setara, masing- masing terpisah dan memiliki fungsi dan wewenang yang berbeda.³⁶

.

³⁵ Ibid 354-355

³⁶ A. M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kompas, 2009), 15.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari pembahasan yang telah dipaparkan pada bab-bab sebelumnya dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Sidang umum MPR 2001 berhasil mengamendemen UUD 1945 dengan mengembalikan UUD 1945 dengan mengembalikan sistem ketatanegaraan khususnya kelembagaan negara pada proporsinya, yaitu mengembalikan eksistensi lembaga legislatif ke sistem bicameral. Amendemen ini menempatkan MPR tidak lagi sebagai supremasi tetapi sebagai lembaga tinggi negara yang keanggotaannya meliputi DPR dan DPD. Pertimbangan logis Indonesia mengadopsi sistem bicameral dengan membentuk kamar kedua setelah DPR, yaitu DPD adalah untuk mewadahi keterwakilan yang berbeda, yaitu pusat dan daerah. Dimana masing-masing Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia itu mempunyai kewenangan yaitu kewenangan MPR antara lain adalah mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar; melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; memberhentikan Presiden dan / atau Wapres dalam masa jabatannya menurut UUD. Kewenangan DPR antara lain yaitu: (1) DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang; (2) setiap RUU dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama; (3) jika RUU itu tidak mendapat persetujuan bersama, RUU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu; (4) presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU, dan (5) dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh presiden dalam waktu tiga puluh hari sejak RUU itu disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan. Mengenai kewenangan DPD, Pasal 22D UUD 1945 menetapkan: (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan UU 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) DPD ikut membahas rancangan UU 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 serta DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;² dan (3) DPD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

2. Lembaga perwakilan Rakyat di Indonesia relevan dengan konsep ahl al-hall wa al-'aqd, dimana di negara Indonesia yang bersifat demokratis dengan

Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945 pasca-amendemen.

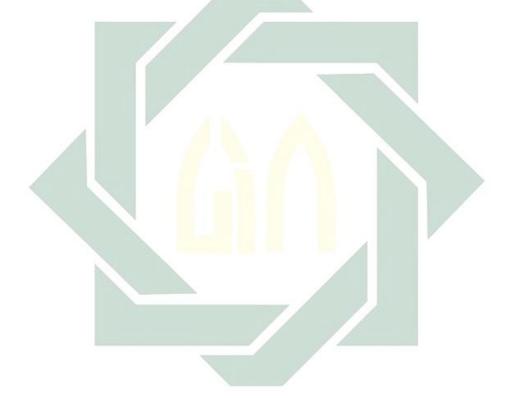
² Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945 pasca-amendemen.

berlandaskan pada UUD 1945 sebagai landasan konstitusi dan pancasila sebagai landasan idiilnya. Undang- Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusi dalam hirarkis perundang- undangan kedudukannya menjadi acuan bagi peraturan yang ada di bawahnya. Dalam Undang- Undang Dasar 1945 pasal 1 ayat 2 menyebutkan: "Kedaulatan berada sepenuhnya di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang- Undang Dasar." Secara singkat demokrasi diartikan sebagai suatu kekuasaan politik yang kedaulatan pemerintahannya berasal dari rakyat baik secara langsung maupun perwakilan. Keputusan tertinggi ada di tangan rakyat dan tidak ada yang lebih tinggi darinya Secara harfiyah, definisi *ahl al-hall wa al-'aqd* yaitu orang yang dapat memutuskan dan mengikat. Para ahli fiqh siyasah merumuskan pengertian *ahl al-hall wa al-'aqd* sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat (warga negara). Dengan kata lain *ahl al-hall wa al-'aqd* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat.

B. Saran

Dengan landasan dan sepercik harapan, dapat terambil dan diamalkan nilai manfaatnya, berikut ini penulis akan menyampaikan sedikit saran-saran, antara lain: Indonesia sebagai negara demokrasi seluruh bentuk-bentuk pemilihan harus berdasarkan kepada masyarakat sepenuhnya dalam artian bahwa rakyat yang berkuasa.

Dimana negara Indonesia juga menganut sistem perwakilan dalam sistem pemerintahannya. Para wakil rakyat dari berbagai daerah yang terbentuk dalam suatu lembaga perwakilan rakyat seperti MPR, DPR, dan DPD ini merupakan perpanjangan tangan dari rakyat dalam pemerintahan. Untuk itu diharapkan masyarakat ikut berperan aktif berpartisipasi mengontrol jalannya pemerintahan agar menuju Indonesia yang lebih baik.



DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Asikin, Zainal. Pengantar Tata Hukum Indonesia. Jakarta: Rajawali, 2013.
- Azhari, Muntaha. Politik Islam Dalam Lintasan Sejarah. Jakarta: P3M, 1988.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta:PT Gramedia Pustaka Utama, 2009.
- ______, Miriam. Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1995.
- Cipto, Bambang. *DPR Dalam Era Pemerintahan Modern*. Jakarta: PT Grafindo Persada, 1995.
- Djazuli, A. Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah. Jakarta: Kencana, 2003.
- Faisal, Sanapiah. Format-Format Penelitian Sosial. Jakarta: Rajawali Press, 1999.
- Fatwa, A.M, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kompas, 2009.
- Hadi, Sutrisno. Metodologi Riset. Yogyakarta: Anai Offset, 1985.
- Heywood, Andrew, *Politics*, penj. Ahmad Lintang Lazuardi. *Politik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014.
- Hornby A.S and AP. Cowie (ed). Oxford Advanced learner's Dictionary of Curent English. London: Oxford University Press, 1984.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali, 2013.
- ————, Politik Kenegaraan Indonesia Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945. Jakarta: FH UII Press, 2003.
- Iqbal, Muhammad. Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam. Jakarta: Kencana, 2016.
- ______, dan Amin Husein Nasution, *Pemikiran Politik Islam: Dari Masa Klasik Hingga Indonesia Kontemporer*, Jakarta: Kencana, 2010.

- Khaliq, Abdul Farid. Fikih Politik Islam. Jakarta: Amzah, 1998.
- Ma'arif , A. Syafi'i. *Islam dan Politik di Indonesia Pada Masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965)*. Yogyakarta: IAIN Sunan Kalijaga Press, 1988.
- Madung, Gusti Otto. Filsafat Politik, Negara Dalam Bentangan Diskursus Filosofis. Flores-NTT: Penerbit Ledalero, 2013.
- Mahendra, Yusril Ihza. Dinamika Tata Negara Indonesia Komplikasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan, dan Sistem Kepartaian. Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Marzuki, Peter Mahmud. Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana, 2010.
- Mawardi, Imam. Al- Ahkam Al-Sulthaniyyah: Hukum-hukum penyelenggaraan Negara dalam Syariat Islam. Penerjemah: Fadli Bahri. Jakarta: Darul Falah, 2016.
- Mertokusumo, Sudikno. Mengenal Hukum Suatu Pengantar. Yogyakarta: liberti, 2005.
- M. Hadjon, Philipus. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005.
- Nasir, Moh. Metodologi Penelitian. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.
- Pulungan, Suyuthi. Prinsip-Prinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah ditinjau dari Pandangan al-Qur'an. Jakarta: LSIK, 1994.
- ______, Fiqh Siyasah: ajaran, sejarah dan pemikiran. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1997.
- Sjadzali, Munawir, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran,* Jakarta: UI Press, 1993.
- Samsuddin, Rapung, Fiqih Demokrasi: Menguak Kekeliruan Haramnya Umat Terlibat Pemilu dan Politik, Jakarta: Gozian Press, Cet-1, 2013.
- Soekanto, Soerjono. Pengantar Penelitian Hukum .Jakarta: UI Press, 1986.
- Sudjana, Nana. *Tuntunan Penyusunan Karya Ilmiah*. Bandung: Sinar Baru Algesindo, 1997.

- Suntana, Ija. *Model Kekuasaan Legislatif dalam Sistem Ketatanegaraan Islam*. Bandung: PT Reflika Editama, 2007.
- Tim Penyusun. Kamus Besar Bahasa Indonesia. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1994.
- Tutik, Titik Triwulan. Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945. Jakarta: Kencana, 2010.
- Ubaidillah, Ahmad, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan Demokrasi, HAM & Masyarakat Madani*, Jakarta: ICCE UIN Syarief Hidayatullah, 2007.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawartan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah