# FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM BIKAMERAL DI INDONESIA PERSPEKTIF FIQIH SIYASAH DUSTÜRIYAH

(Studi Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD)

#### **TESIS**

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



Oleh
Mochamad Amaludhin Alwi
NIM F02216339

PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA

2018

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini saya:

Nama

: Mochamad Amaludhin Alwi

NIM

: F02116339

Program

: Magister (S-2)

Institusi

: Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya.

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

Surabaya, 13 Maret 2018

Saya yang menyatakan,

9D15AEF82366767

Mochamad Amaludhin Alwi

F02216339

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Tesis Mochamad Amaludhin Alwi ini telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqosahkan pada tanggal 1 Maret 2018

Oleh

Pembimbing

Dr.Hj. Sri Warjiyati, M.Hum

NIP: 196808262005012001

## PENGESAHAN TIM PENGUJI

Tesis Mochamad Amaludhin Alwi ini telah diuji

pada tanggal: 05 April 2018

## Tim Penguji:

- (Ketua Penguji)
   Dr. Khoirul Yahya, MSI
- 2. (Penguji Utama)
  Prof. Dr.Hj. Titik Triwulan Tutik,S.H, M.H
- (Penguji)
   Dr.Hj. Sri Warjiyati, M.Hum

Surabaya, 20 April 2018 Direktur,

H. Husein Aziz, M.Ag

NIP: 1956010319850310002



# 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 bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama	: MOCHAMAD AMALUDHIN ALWI
NIM	: F02216339
Fakultas/Jurusan	: PROGRAM MAGISTER PASCASARJANA/HUKUM TATA NEGARA
E-mail address	: alwiamaludhin@gmail.com
UIN Sunan Amp ☐ Sekripsi  yang berjudul:	ngan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan el Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :  Tesis Desertasi Lain-lain ()  LASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM BIKAMERAL
DI INDONESIA	A PERSPEKTIF FIQIH SIYASAH DUSTURIYAH (Studi Pasca Berlakunya
Undang-Undang	Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD)
Perpustakaan Ul mengelolanya	t yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Ekslusif ini N Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan empublikasikannya di Internet atau media lain secara <i>fulltext</i> untuk kepentingan

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.

akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Surabaya, 20 April 2018

Penulis

(MOCHAMAD AMALUDHIN ALWI)

nama terang dan tanda tangan

#### ABSTRAK

Tesis ini berjudul Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Bikameral Di Indonesia Prespektif *Fiqih Siyāsah Dustūriyah* Studi Pasca Berlakunya UU No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis: (1) Bagaimana fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem bikameral di Indonesia pasca berlakunya UU No.17 Tahun 2014 tentang MD3, (2) Bagaimana fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah jika ditinjau dari prespektif fiqih *siyāsah dustūriyah*.

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif dengan mengunakan dua pendekatan yakni perundang-undangan dan sejarah. Pendekatan perundang-undangan bertujuan untuk mengkaji secara mendalam berbagai peraturan yang mengatur terkait tugas dan fungsi legislasi DPD, sedangkan pendekatan sejarah digunakan dalam rangka memahami sistem parlemen di Indonesia. Setelah data terkumpul, data dianalisis dengan menggunakan metode deskritif analisis yang bertujuan untuk mendeskripsikan obyek yang diteliti sehingga mendapatkan gambaran secara menyeluruh. Selanjutnya data tersebut dilakukan analisis berdasarkan teori fiqih siyāsah dustūriyah dengan menggunakan metode deduktif karena menganalisis melalui penalaran dari bentuk yang umum untuk mencapai suatu bentuk khusus.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: kewenangan legislasi DPD yang semula di perluas oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusanya No. 92/PUU-X/2012 ternyata tidak diakomodir dalam perumusan UU No.17 tahun 2014 hal ini terbukti dalam UU MD3 masih memuat beberapa pasal yang kembali mempersempit kewenangan konstitusional DPD. Jika ditinjau dari prespektif fiqih *siyāsah dustūriyah*, antara fungsi legislasi DPD dan *Ahlul hallī wal 'aqd* dalam sistem ketatanegaraan Islam sangat berbeda. Meskipun keduanya mempunyai kewenagan yang sama yakni dalam bidang legislasi, tapi kewenangan *Ahlul hallī wal 'aqd* lebih jelas dan tidak sumir seperti kewengan legislasi DPD.

Kesimpulan yang bisa diambil ialah DPD belum ditempatkan setara dengan DPR dan Presiden dalam hal menjalankan kewenaganya sebagai lembaga legislatif terlebih pasca berlakunya UU No.17 Tahun 2014. Saran yang diberikan adalah sebaiknya DPR segera melakukan revisi terhadap UU No.17 tahun 2014 tentang MD3, dan mengakomodir semua putusan Mahkamah Konstitusi dalam undangundang tersebut. Selain itu penulis berharap adanya amandemen ke lima UUD 1945 guna dapat memperluas kewenangan DPD khususnya dalam bidang legislasi seperti halnya kewenangan Ahlul halli wal 'aqd dalam Islam.

Kata kunci: Fungsi Legislasi, DPD, Fiqih Siyāsah Dusturiyah.

## **DAFTAR ISI**

		Hala	man
SAMPU	L DA	ALAM	i
PERNY	ATA	AN KEASLIAN	ii
PERSE'	TUJU	UAN PEMBIMBING	iii
PENGE	SAH	AN TIM PENGUJI	iv
MOTTO	<b>)</b>		v
PERSE	MBA	.HAN	vi
PEDOM	IAN	TRANSLITERASI	vii
ABSTR	AK		viii
KATA I	PENO	GANTAR	ix
DAFTA	R IS	I	хi
BAB I	PE	NDAHULUAN	1
		Latar Belakang Masalah	_
	В.	Identifikasi dan Batasan Masalah	
		Rumusan Masalah	10
	D.	Tujuan Penelitian	10
	E.	Kegunaan Hasil Penelitian	10
	F.	Kerangka Teori	11
	G.	Penelitian Terdahulu	22
	H.	Metode Penelitian	24
	I.	Sistematika Pembahasan	27

BAB II	KE	DUDUKAN DAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN	
	DA	ERAH SEBAGAI LEMBAGA NEGARA UTAMA	29
	A.	Teori Kedaulatan Rakyat	29
		1. Kedaulatan Rakyat	29
		2. Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi	32
	B.	Teori Keterwakilan	34
		1. Pengertian Perwakilan	34
		2. Hubungan Wakil dan Terwakil	40
		3. Fungsi Perwakilan	43
	C.	Model Lembaga Perwakilan	45
		1. Sistem Unikameral	46
		2. Sistem Bikameral	48
	D.	Teori Fiqih Siyāsah Dustūriyah	52
		1. Pengertian dan Ruang Lingkup Fiqih Siyasah Dusturiyah	52
		2. Legislasi dalam Ketatanegaraan Islam	54
		3. Ahlul ha <mark>lli</mark> wal 'aqd dalam Ketatanegaraan Islam	59
		a. Peng <mark>er</mark> tian <i>Ahlul halli wal 'aqd</i>	59
		b. Tujuan Pembentukan Ahlul halli wal 'aqd	62
		c. Syarat Ahlul halli wal 'aqd	64
		d. Tugas dan Kewenangan Ahlul halli wal 'aqd	66
		e. Ahlul halli wal 'aqd pada masa al-khulafā' al-Rāsyidin.	70
BAB III	KF	WENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH	
2.12 111		RDASARKAN UNDANG-UNDANG NO. 17 TAHUN 2014	
		NTANG MPR, DPR, DPD DAN DPRD	77
	٨	Sejarah Terbentuknya Dewan Perwakilan Daerah	77
	A.	Sejaran Terbentuknya Dewan Ferwaknan Daeran	//
	B.	Tugas, Wewenang dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah	86
	C.	Susunan Keanggotaan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah.	91
	D.	Alat Kelengkap Dewan Perwakilan Daerah	95

	E.	Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Berdasarkan	
		Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MD3	97
	F.	Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan	
		Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012	101
BAB IV	<b>A</b>	NALISIS FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN	
	D.	AERAH DALAM SISTEM BIKAMERAL DI INDONESIA	
	Pl	RESPEKTIF FIQIH SIYASAH DUSTURIYAH STUDI	
	P	ASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR.17	
	T	AHUN 2014 TENTANG MPR, DPR,DPD, DAN DPRD	108
	A	. Analisis Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam	
		Sistem Bikameral Di Indonesia Pasca Berlakunya Undang-	
	1	Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan	
		DPRD	108
	_		
	В.		
		Prespektif F <mark>iqi</mark> h <i>Siyāsah Dustūriyah</i>	122
BAB V	Pl	ENUTUP	133
		. Kesimpulan	122
	Α	. Kesimpulan	133
	В.	. Saran	135
DAFTAI	D DI	ICT A IZ A	126

# BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Salah satu aspek yang menjadi bagian dari proses transisi Indonesia menuju pintu gerbang demokrasi adalah perubahan dibidang ketatanegaraan yang mencakup proses perubahan konstitusi di Indonesia. Runtuhnya Era Orde Baru dilanjutkan dengan munculnya Era Reformasi menjadi babak baru dalam sejarah perpolitikan Indonesia yang ditandai dengan terbukanya pintu kebebasan dalam berekspresi di masyarakat, multi partai dan pembaruan sistem ketatanegaraan "(polical and democratic reform)".<sup>1</sup>

Banyak hal yang ingin dikemukakan masyarakat terutama dikalangan akademisi, berkaitan dengan gagasan untuk memperbaiki Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) agar ia mampu membangun sistem politik dan ketatanegraaan yang demokratis.<sup>2</sup> Sebagai tindak lanjut dari tuntutan tersebut, dilakukanlah perubahan UUD 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut MPR) sebayak empat kali secara bertahap mulai tahun 1999 hingga perubahan keempat tahun 2002. Salah satu hal yang paling subtantif dari beberapa perubahan yang dihasilkan yakni terbentuknya lembaga Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD).

DPD merupakan lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang hadir pasca amandemen UUD 1945 ke-tiga tahun 2001. Terdapat beberapa

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> M. Yususf, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Arsitektur histori, Peran dan Fungsi DPD RI Terhadap Daerah di Era Etonomi Daerah, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), IV.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), 68.

gagasan di balik lahirnya DPD salah satunya ialah dimaksudkan dalam rangka mereformasi stuktur parlemen Indonesia yang semula menganut sistem unikameral (satu kamar) menjadi bikameral (dua kamar) yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR) dan DPD. Hal ini bisa di lihat hasil amandemen ke-tiga UUD 1945 pada Pasal 2 ayat (1) yang berbunyi: "Majelis Permusyawaratan Rakyat Terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang". Sebelumnya bunyi pasal ini adalah: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan yang dipilih menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang".

Perubahan stuktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri dari DPR dan DPD di harapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-chek* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR mencerminkan representasi politik sedangkan DPD mencerminkan representasi *teritorial* atau *regional*.<sup>3</sup>

Secara politis, terbentuknya DPD dalam sistem parlemen di Indonesia dimaksudkan untuk lebih mengakomodasi suara daerah dengan memberi tempat bagi daerah-daerah untuk menempatkan wakilnya dalam badan perwakilan tingkat nasional guna memperjuangkan dan menyuarakan kepentingan daerahnya sehingga akan memperkuat ikatan daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut NKRI); meningkatkan agregasi dan

<sup>3</sup> Ipana Nurdiani, "Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang Menurut Undang-Undang Dasar 1945", Citizenship, Vol.1, No.1, (Juli 2011), 10.

akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah dalam perumusan kebijakan nasional yang berkaitan dengan pusat dan daerah; mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.<sup>4</sup>

Selanjutnya kehadiran DPD menurut Ginanjar Kartasasmita, sebagai refleksi kritis terhadap eksistensi utusan daerah dan utusan golongan yang mengisi formasi MPR dalam sistem keterwakilan di era sebelum reformasi. Mekanisme pengangkatan dari utusan daerah dan utusan golongan bukan saja merefleksi sebuah sistem yang tidak demokratis melainkan juga mengaburkan sistem perwakilan yang seharusnya dibangun dalam tatanan kehidupan negara modern yang demokratis. Maka DPD lahir sebagai bagian dari upaya untuk memastikan bahwa wilayah atau daerah harus memiliki wakil untuk memperjuangkan kepentinganya secara utuh ditataran nasional, yang sekaligus berfungsi menjaga keutuhan NKRI. Selain itu juga mengandung makna bahwa sekarang terdapat lembaga yang mewakili kepentingan lintas golongan atau komunitas yang sarat dengan pemahaman akan budaya dan karakteristik daerah.<sup>5</sup>

DPD merupakan sebuah lembaga baru yang lahir dari hasil amandemen UUD 1945 yang diharapkan dapat membawah misi reformasi untuk kesejahteraan masyarakat, terlebih pada Negara. Namun dalam perjalananya terdapat ketimpangan menyangkut kewenangan DPD yang dalam perkembangannya menghasilkan mekanisme politik yang tidak jelas. Ketidakjelasan dan keterbatasan wewenang DPD telah menjadi persoalan tersendiri dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yang mana kehadiran lembaga Non-partai politik tidak mampu berbuat banyak ketika dihadapkan dengan DPR

<sup>4</sup> Miki Pirmansyah, "Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Bikameral di Indonesia", Cita Hukum, Vol.1, No.1, (Juni 2014), 164.

<sup>5</sup> Ibid. 165.

dalam memperjuangkan hak-hak konstitusional daerah. Betapapun anggota DPD telah berusaha memberikan pandangan atau usulan cerdas, yang diyakini sarat dengan kepentingan daerah, namun akhirnya akan mengalami kemandekan atas resistensi ketika muncul dalam pembahasan di DPR. Kondisi dilematis ini menjadikan lembaga DPD tidak terlalu berdaya dalam memperjuangkan aspirasi konstitusinya (pemilihnya) dalam setiap eksekusi Rancangan Undang-Undang (selanjutnya disebut RUU) tertentu.

Pengaturan terkait kewenangan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini sangatlah sumir dan tidak diatur secara komprehensif sebagaimana tertuang dalam Pasal 22 C, Pasal 22 D Undang-Undang Dasar 1945 ataupun dalam undang-undang turunanya yakni Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (selanjutnya disebut UU MD3), DPD sama sekali tidak memiliki kekuasaan apapun, selain hanya memberikan pertimbangan, usul, ataupun saran kepada DPR sebagai lembaga yang memutuskan, baik dalam bidang legislasi maupun pengawasan.<sup>6</sup>

Kewenangan DPD berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah yang sebatas memberikan pertimbangan pun menampakkan kelemahan fungsi DPD karena tidak dapat memperjuangkan kepentingan daerah dan sebagai lembaga bargaining terhadap kemungkinan pertimbangan DPD yang tidak ditindaklanjuti oleh DPR. Apalagi Rancangan Undang-Undang yang tidak sesuai dengan kepentingan daerah tidak dapat dibatalkan oleh DPD dengan menggunakan hak veto, sebagaimana dipraktikkan dalam sistem perwakilan bikameral. Hal inilah

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Salmon E.M.N, "Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalm Sistem Ketatanegaraan Indonesia", Jurnal Hukum, Vol.8, No.4 (Oktober, 2011), 588.

yang mengakibatkan DPD tidak memiliki kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan berimplikasi pada kedudukan DPD kurang kuat bahkan hanya sebagai lembaga yang memberikan pertimbangan kepada DPR.<sup>7</sup>

Di negara yang menganut sistem bikameral murni atau *pure bicameralism* seperti Negara Inggris antara *House of Lord* (Majelis Tinggi) dan *House of Commons* (Majelis Rendah) memiliki tugas dan fungsi yang setara baik dalam bidang legislasi, anggaran maupun pengawasan. Selain itu, Majelis Tinggi juga dapat mem-*veto* atau menolak Rancangan Undang-Undang yang diajukan Majelis Rendah. Dalam sistem bikameral, seluruh Rancangan Undang-Undang memerlukan pembahasan dan persetujuan dari kedua lembaga perwakilan tersebut. Dari sini dapat ditarik kesimpulan bahwa sistem bikameral di Indonesia menjadi "rancu" dikarenakan kewenangan yang dimiliki oleh DPD hanya terbatas.

Persoalan ini bermuara pada rumusan UUD 1945 dengan frase DPD "dapat mengajukan" Rancangan Undang-Undang kepada DPR dan "ikut membahas" Rancangan Undang-Undang. Dengan demikian DPD tidak mempunyai hak inisiatif dan mandiri dalam pembuatan Undang-Undang, sekalipun dalam bidang yang berkaitan dengan daerah, karena kata "dapat" dan "ikut" tidak mempunyai suatu unsur keharusan dan membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif.

Ketentuan tersebut diperkuat oleh pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MD3 pada Pasal 102 ayat (1) huruf (d) dan (e) yang menempatkan fungsi legislasi DPD setara dengan kewenangan legislasi

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsilidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MKRI, 2006), 138.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Megawati dan Ali Murtopo, *Parlemen Bikameral*, (Yongyakarta: UAD Press, 2006), 64.

anggota, komisi dan gabungan komisi DPR, hal ini diperjelas dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU P3) pada Pasal 43 ayat (1) dan (2) yang telah menempatkan DPD menjadi lembaga *sub-ordinat* dibawah DPR karena meniadakan kewenangan konstitusional DPD untuk dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang.

Melihat kondisi tersebut mendorong DPD untuk melakukan uji materi atas Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MD3 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang UU P3 ke Mahkamah Konstitusi dengan harapan untuk mengembalikan kewenangan DPD dalam hal legislasi sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sebagai tindaklanjut atas uji materi tersebut, pada tanggal 27 Maret 2013 Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan No. 92/PUU-X/2012 dengan mengabulkan permohonan untuk sebagaian. Isi dari putusan itu secara garis besar ialah: *pertama*, DPD mempunyai wewenang dalam mengusulkan RUU yang berkaitan dengan daerah, yang mana RUU dari DPD harus diperlakukan setara dengan RUU dari Presiden dan DPR, *kedua*, DPD berwenang ikut membahas RUU yang berkaitan dengan daerah bersama dengan DPR dan Presiden, *ketiga*, DPD berwenang memberikan persetujuan atas RUU yang berkaitan dengan daerah, *keempat*, DPD terlibat dalam penyunsunan Program Legislasi Nasional (PROLEGNAS) yang mana keterlibatanya sama dengan keterlibatan Presiden dan DPR.

.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Lihat Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang pengujian undangundang nomor 27 tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan undnag-undang nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (Jakarta: 27 Maret 2012), 254.

Di keluarkanya putusan No. 92/PUU-X/2012 oleh Mahkamah Konstitusi, maka saat ini DPD kembali ke marmahnya sebagai lembaga legislatif dalam sistem parlemen di Indonesia. Namun demikian, adanya putusan tersebut ternyata tidak serta merta dapat diterapkan dalam perumusan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MD3. Hal ini terbukti bahwa kewenangan DPD yang ada pada undang-undang tersebut, tetap saja memuat ketentuan pasal-pasal yang mereduksi, menegasikan, bahkan mengikis kewenangan kostitusional DPD hal ini mengakibatkan DPD tidak begitu efektif dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga legislatif.

Dalam kajian fiqih siyāsah dustūriyah terkait mengenai legislasi atau kekuasaan legislatif juga dijelaskan di dalamnya dimana legislasi atau kekuasaan legislasi dalam kajian fiqih siyāsah dustūriyah disebut dengan istilah al-sulthah al-tasrī'iyah, yaitu kekuasaan pemerintah dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam tidak seorang pun berhak menetapkan hukum yang akan diperlakukan bagi umat Islam. Akan tetapi, dalam kajian fiqih siyāsah istilah al-sulthah al-tasrīiyah digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenagan atau kekuasaan pemerintahan Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, disamping kekuasaan eksekutif (al-sulthah al-tanfīdziyah), dan kekuasaan yudikatif (al-sulthah al-qadhā'iyah)

Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasrī'iyah*) berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakat berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah dalam syariat Islam. Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini dilaksanakan oleh lembaga *Ahlu ahalli wal Aqdi*, kemudian dalam

masa modern sekarang lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai *majelis*  $sy\bar{u}r\bar{a}$  (parlemen).

Ahlul halli wal 'aqd diartikan oleh para ahli fiqih siyāsah sebagai orangorang yang berwenang untuk merumuskan serta memutuskan suatu kebijakan dalam pemerintahan yang didasarkan atas nama umat, <sup>10</sup> atau dengan kata lain, Ahlul halli wal 'aqd adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat. Anggota, Ahlul halli wal 'aqd ini terdiri dari orang-orang yang berasal dari berbagai kalangan dan profesi. Merekalah yang antara lain menetapkan dan mengikat kepala negara sebagai pemimipin pemerintahan.

Sejalan dengan pengertian diatas, Abdul Hamid al-Anshari menyebutkan bahwa *majelis Syūrā* yang menghimpun *ahl al-Syūrā* merupakan sarana yang di gunakan rakyat atau wakil rakyatnya untuk membicarakan masalah-masalah kemasyarakatan dan kemaslahatan umat. Dengan demikian, sebenarnya rakyatlah yang berhak untuk menentukan nasibnya sesuai dengan kemaslahatan umum yang mereka inginkan.<sup>11</sup>

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas menarik untuk dikaji lebih dalam terkait fungsi legislasi DPD dengan Judul : FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM BIKAMERAL DI INDONESIA PERSPEKTIF FIQIH SIYĀSAH DUSTŪRIYAH. (STUDI PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014 TENTANG, MPR,DPR,DPD DAN DPRD).

<sup>11</sup> Abdul Hamid Isma'il al-Anshari, *Al-Syurā wa Atsaruha fi al-Dimuqrathiyah*, (Kairo: Mathba'ah al-Salafiyah, 1980), 233-234.

\_

Muhammad Iqbal, Fiqih siyasah Kontektualisasi Doktrin Politik Islam, (Jakarta: Pramedia Group, 2014), 158.

## B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Sesuai dengan latar belakang masalah yang telah dipaparkan sebelumnya, dapat ditarik beberapa masalah yang timbul diantaranya ialah

- Pasca amandemen UUD 1945 ke-empat negara Indonesia lebih mengoptimalkan peranan daerah khusunya dalam mengawal pemerintahan dengan dibentuknya DPD, akan tetapi seolah tereduksi oleh Undang-Undang MD3 dan Undang-Undang P3 khususnya dalam bidang legislasi;
- Atmosfer partai politik yang tidak menghendaki DPD menjadi kamar tersendiri selain DPR mengakibatkan pengaturan terkait fungsi dan kewenangan DPD seakan sangat sumir;
- 3. Ide bikameral yang kuat dan saling mengimbagi dalam sistem parlemen di Indonesia menjadi rancu;
- 4. Dalam kajian fiqih *Siyasah Dusturiyah* kekuasaan legilasi disebut dengan istilah *al-sulthah al-tasrī'iyah*,
- 5. Legislasi atau kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasrī'iyah*) dalam realitas sejarah dilaksanakan oleh lembaga *Ahlul halfi wal 'aqd.*

Mengingat begitu banyak permasalahan yang penulis singgung dalam identifikasi masalah, maka dalam penelitian ini penulis membatasi pada fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem bikameral di Indonesia pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3, kemudian hasilnya ditinjau dari perspektif fiqih *Siyāsah Dustūriyah* khususnya terkait legislasi pada masa *al-Khlafā al Rāsyiddūn*.

#### C. Rumusan Masalah

Dari latar belakang diatas serta dengan memberikan ruang batasan masalah maka dapat ditarik sebuah rumusan masalah sebagaimana berikut :

- Bagaimana fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem bikameral di Indonesia pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 ?
- 2. Bagaimana fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah jika ditinjau dari prespektif fiqih *Siyāsah Dustūriyah*?

## D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah serta rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini ialah :

- Mengkaji fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem bikameral di Indonesia pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3.
- Mengkaji fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah perspektif fiqih Siyāsah Dustūriyah.

#### E. Kegunaan penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Manfaat teoritis yang diharapkan dari hasil penelitian ini ialah memberikan kontribuksi pemikiran dalam mengoptimalkan peran dan fungsi DPD di Indonesia. Penelitian ini juga diharapkan menjadi bahan kajian bagi pihakpihak yang membutuhkan dalam bidang Hukum Tata Negara (*siyāsah*), dan

nantinya hasil penelitian ini sangat bergunan dalam menambah wawasan keilmuan dan diskusi ilmiah pada perguruan tinggi khusunya di program Hukum Tata Negara (*siyāsah*) Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya.

#### 2. Kegunaan praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan dan sumbangan pemikiran terhadap Pemerintah, DPR dan atau pihak terkait, untuk dapat mengoptimalkan fungsi, peran dan kewenangan DPD dalam sistem bikameral di Indonesia

## F. Kerangka Teori

## 1. Teori Kedaulatan Rakyat.

Kedaulatan merupakan merupakan konsep filsafat politik dan hukum kenegaraan. Di dalamnya terkandung konsepsi yang berkaitan dengan ide kekuasaan tertinggi yang berkaitan dengan negara (*state*). Munculnya teori kedaulatan rakyat merupakan sebagai reaksi atas teori kedaulatan raja yang kebanyakan menghasilkan monopoli dan penyimpangan kekuasaan yang akhirnya menyebabkan tirani dan kesengsaraan rakyat.<sup>12</sup>

Teori kedaulatan rakyat ini diawali oleh teori kontrak sosial yang digagas oleh Jean.Jacques Rousseau dalam bukunya "Le Contract Sosial" yang mengemukan bahwa negara dibentuk atas dasar kehendak rakyat melalui kontrak sosial. Dalam kontrak sosial tersebut, setiap individu secara sukarela dan bebas membuat perjanjian untuk membentuk negara berdasarkan cita-cita, hasrat, keinginan, dan kepentingan mereka, yang

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Hendra Nutjahjo, *Filsafat Demokrasi*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), 33.

menjadi motivasi terbentuknya negara. Tujuan dan cita-cita rakyat dituangkan kedalam kontrak sosial yang berbentuk konstitusi atau Undang-Undang Dasar, yang harus ditaati oleh Pemerintah dan seluruh elemen negara. Dengan demikian, pemerintah mendapatkan wewenang dari rakyat secara langsung untuk menjalankan kekuasaan demi kepentingan rakyat. Jika penguasa tidak bisa menjalankan kewajibanya, maka kekuasan tersebut dapat diambil alih oleh masyarakat. <sup>13</sup>

Kekuasaan rakyat sebagai yang tertinggi dalam hal ini melalui perwakilan yang berdasarkan suara terbanyak (*general will volonte general*). Kehendak rakyat pada umumnya (*volonte general*) harus berdasarkan kepentingan dari golongan terbanyak. Jadi apabila hanya kepentingan satu golongan yang diutamakan, walaupun mendapat suara terbanyak (*general*), maka bukan disebut dengan kepentingan umum. Dalam menjalankan *volonte general* tidak hanya di dasarkan pada suara terbanyak atau mayoritas tetapi harus betul-betul bertujuan untuk kepentingan umum yang berdasarkan kejujuran sehingga mengambarkan kebenaran.

Dalam fase negara-negara modern sekarang ini mempunyai sifat utama bahwa kekuasaan tertinggi berada pada rakyat. Dengan demikian pemerintahanya dilaksanakan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (demokrasi). Akan tetapi, pelaksanaan sistem demokrasi dalam masa moderen tidak lagi dilaksanakan secara langsung, tetapi dengan menggunakan sistem perwakilan. Atas dasar prinsip demikian itulah,

.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Sutoyo, "Konsep Kedaulatan Rakyat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", Disampaikan dalam *Focus Group Discussion (FGD)* yang diadakan oleh lembaga Pengkaji MPR RI berkerjasama dengan Pengkajian Pancasila Universitas Negeri Malang, (3 Mei 2016), 3.

kekuasaan pemerintahan di bagi-bagi ke dalam beberapa fungsi, yang atas pengaruh Montesquieu, terdiri atas fungsi legislatif, yudikatif dan eksekutif.<sup>14</sup>

Dalam negara yang menganut kedaulatan rakyat, pembagian ketiga fungsi itu tidak mengurangi makna bahwa sesungguhnya yang berdaulat adalah rakyat. Semua fungsi kekuasaan itu tunduk pada kemauan rakyat yang disalurkan melalui institusi yang mewakilinya. Sebagai contoh dalam bidang legislatif, rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan belakunya tidaknya produk legislatif. Di bidang eksekutif, rakyat mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan atau setidak-tidaknya mengawasi jalanya ro<mark>da pe</mark>merintahan, serta melaksanakan peraturan yang ditetapkannya sendiri. <sup>15</sup> Dalam memaknai hakikat kedaulatan rakyat tentu setiap negara memiliki ciri khas yang berbeda dengan negara lainya. Sebutlah Indonesia dengan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar tertinggi dalam negara (ground norm) yang menganut ajaran kedaulatan rakyat.

Pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa "kedaulatan rakyat berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Secara filosofis, bermakna rakyatlah yang berdaulat terhadap negara Indonesia, memang secara yuridis kedaulatan dilaksanakan secara perwakilan melalui para wakil rakyat, tetapi sesungguhnya keberadaaan mereka untuk memenuhi kepentingan dan melaksanakan amanah yang diberikan rakyat. Jadi hukum yang diproduk oleh para wakil

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Cet.2, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), 120.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, Cet.2, 121.

rakyat harus menggambarkan kedaulatan rakyat, bukan pribadi, kelompok atau bahkan partai. 16 sebagai wujud dari ide kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi harus dijamin bahwa rakyat terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi pengawasan.

#### 2. Teori Perwakilan

Keberadaan lembaga perwakilan rakyat atau parlemen merupakan unsur yang sangat fundamental dalam sistem pemerintahan yang demokrasi, di samping unsur-unsur lainnya, seperti; sistem pemilihan, persamaan dihadapan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat, dan sebagainya. Setiap sistem demokrasi adalah ide bahwa warga negara seharusnya dilibatkan dalam hal tertentu di bidang pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka di lembaga perwakilan.<sup>17</sup>

Dalam sistem pemerintahan yang demokratis yang dilaksanakan dengan sistem perwakilan, keberadaan lembaga perwakilan rakyat dipandang sebagai suatu keniscayaan dalam penyelenggaraan suatu sistem pemerintahan. Lembaga negara ini merupakan badan yang berwenang dalam hal menentukan kebijakan umum yang mengikat seluruh rakyat. Umumnya fungsi yang harus ada dari lembaga perwakilan tersebut yang terpenting ialah fungsi legislasi (perundang-undangan), di samping fungsi lainnya, seperti anggaran dan fungsi pengawasan.

Titik Triwulan Tutik, Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (Depok: Prenadamedia Group, 2017), 71.

Alfared de Grazia dalam tulisanya mengenai perwakilan politik mengartikan kata "perwakilan" sebagai hubungan diantar dua pihak, yakni "wakil" dengan "terwakil" di mana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakil. Sejalan dengan pengertian tersebut Hanna Penichel Pitkin yang mengkhususkan penelitianya kepada perwakilan sebagai suatu konsep mengartikan perwakilan politik sebagai "proses" mewakili dimana wakil bertindak dalam rangka bereaksi kepada kepentingan terwakil. Walaupun wakil bertindak secara bebas tapi harus bijaksana dan penuh pertimbangan serta tidak sekedar melayani. Wakil bertindak sedemikian rupa sehingga diantara dia dengan terwakil tidak terjadi konflik dan jikalau terjadi penjelasan harus mampu meredakannya. Perwakilan adalah konsep bahwa seorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Perwakilan angara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.

Bila dilihat dari sejarah politik dan proses pembangunan politik, konsep demokrasi perwakilan sesungguhnya merupakan jawaban terhadap kondisi pertumbuhan dan perkembangan penduduk, baik secara kualitas maupun kuantitas, sehingga sangat mustahil untuk menerapkan sistem demokrasi secara langsung.<sup>21</sup> Pada sisi lain konsep perwakilan ini merupakan jawaban terhadap kebutuhan negara moderen yang pada umumnya memiliki wilayah yang sangat luas dan jumlah penduduk yang cukup besar, kenyataan ini

\_

<sup>21</sup>Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, 205.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 1985), 1.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Ibid. 3.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Miriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta, PT.Gramedia Pustaka Utama, 199), 175.

membuat demokrasi langsung menjadi pilihan yang sangat sulit dalam sistem pemerintahan, sehingga konsepsi perwakilan mau tidak mau, menjadi pilihan yang sangat sentralistik.

Di Indonesia lembaga perwakilan tersebut di wujudkan dalam lembaga DPR dan DPD serta MPR yang merupakan forum kelembagaan dari DPR dan DPD. Kedua lembaga tersebut dipilih melalui pemilihan umum yang demokratis. Apabila dilihat menurut representasinya maka DPR merupakan cermin dari *political representaion*, sementara DPD merupakan cermin dari perwakilan daerah (*teritorial reprensentation*) yang mana kedua lembaga tersebut merupakan cermin dari perwakilan rakyat secara keseluruhan. DPR dibentuk dan diberikan kewenangan seperti yang diatur dalam Pasal 20 UUD 1945, sementara DPD diatur dalam Pasal 22D UUD 1945, kemudian keduanya berkumpul dalam satu forum yang disebut MPR sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945.

Merujuk pada konsep *representation* diatas dan di hubungkan dengan cita-cita reformasi yang menentukan adanya pembatasan kekuasaan, maka disusunlah susunan kelembagaan negara dengan mekanisme *check and balances* mengunakan prinsip pemisahan kekuasaan (*separtion of power*) dengan memposisikan DPR sebagai pemangku kekuasaan legislatif. Selain itu penekanan kedudukan DPR sebagai parlemen di Indonesia dalam menentukan regulasi undang-undang juga dibatasi dengan munculnya DPD sebagai lembaga baru yang mencerminkan perwakilan daerah.

Apabilah di lihat pada tataran perbandingan parlemen didunia maka dikenal 2 (dua) macam parlemen, yakni sistem parlemen satu kamar

(*unicameral*) dan atau sistem parlemen dua kamar yang mempunyai fungsi sendiri-sendiri (*bicameral*).<sup>22</sup> Penyebutan parlemen dua kamar atau satu kamar ini berhubungan erat dengan dianutnya sistem perwakilan yang dipakai dalam suatu negara, sehingga dianutnya ketiga sistem perwakilan politik, perwakilan fungsional dan perwakilan teritorial inilah yang menentukan bentuk dan stuktur pelembagaan sistem perwakilan di setiap negara.

Pilihan sistem perwakilan itu selalu tercermin dalam stuktur kelembagaan parlemen yang dianut dalam suatu negara. Pada umumnya di setiap negara, dianut salah satu atau paling banyak dua dari tiga sistem perwakilan, maka pelembagaanya tercermin dalam stuktur parlemen satu kamar (*unicameral parliament*). Sedangkan apabila sistem yang dianut mencakup dua fungsi, maka kedua fungsi itu dilembagakan dalam stuktur parlemen dua kamar (*bicameral parliament*).

## 3. Teori Fiqih Siyāsah Dustūriyah.

Dalam kajian fiqih *siyāsah dustūriyah* atau kekuasaan legislatif atau legislasi disebut dengan istilah *al-sulthah al-tasrī'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintah dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam tidak seorang pun berhak menetapkan hukum yang akan diperlakukan bagi umat Islam. Hal ini ditegaskan sendiri oleh Allah dalam surah Al-An'am 6 : 57

\_

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Isharyanto, "Menengok Watak Parlemen Bikameral di Indonesia", Yustisia, Edisi No.69 (Desember, 2006), 46.



Artinya: sesungguhnya yang menetapkan hukum itu hanyalah hak Allah.

Dari ayat tersebut diatas dapat dipahami, bahwa hanya Allah SWT. yang mempunyai hak untuk membuat undang-undang. Akan tetapi, dalam wacana fiqih *siyāsah*, istilah *al-sulthah al-tasrī'iyah*, digunakan untuk menuntuk salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintahan Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, disamping kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfīdziyah*) dan kekuasaan yudikatif (*al-sulthah al-qadhā'iyah*).

Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasrī'iyah*) berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syari'at Islam. Dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi:

- a) Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam;
- b) Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya;
- c) Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilainilai dasar syariat Islam.

Jadi, dengan kata lain, dalam *al-Sulthah al-tasrī'iyah* pemerintah melakukan tugas *siyāsah* syar'iyahnya untuk membentuk suatu hukum yang

akan diberlakukan di dalam masyarakat Islam demi kemaslahatan umat Islam, sesuai dengan semangat ajaran Islam.<sup>23</sup>

Dalam perkembanganya al-Sulthah al-tasrī'iyah berbeda dan berubah dalam sejarahnya, sesuai dengan perbedaan dan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat Islam. Pada masa Nabi Muhammmad SAW sumber al-Sulthah al-tasrī'iyah (kekuasaan legislasi) ialah Allah SWT dan dijabarkan oleh Nabi Muhammad dalam sunnahnya, baik berupa perkataan, perbuatan, maupun pengakuannya terhadap perbuatan sahabat (taqrir). Namun setelah Rasullulah wafat, tepatnya pada massa al-Khulafa' al-Rāsyiddin, sumber legilasi tidak hanya berpatokan pada al-Qur'an dan sunnah Nabi, hal ini karena wilayah kekuasaan Islam telah meluas keluar jazirah Arab. Sejalan dengan semakin meluasnya daerah, maka permasalahan yang timbul pun semakin kompleks, untuk mengatasinya para khalifah merujuk pada Al-Qur'an, kalau mereka tidak menemukan jawaban dalam Al-Qur'an, maka mereka mencarinya dalam sunnah Nabi, namun karena pada masa Rasullullah belum terkodifikasi, maka mereka bertanya kepada para sahabat senior (al-sabiqunal al-wallun).

Dalam periode ini, sahabat senior lebih banyak memberi nasihat, mengontrol dan berpartispasi dalam menjalankan fungsi kekuasaan. Mereka inilah yang kemudian disebut dengan *Ahlul hallī wal 'aqd* oleh kalangan ulama' kontemporer. *Ahlul hallī wal 'aqd* secara bahasa ialah orang—orang yang mempunyai wewenang untuk 'melonggarkan dan mengikat'. Istilah ini dirumuskan oleh ulama' fikih sebagai orang yang bertindak sebagai wakil

<sup>23</sup> Ibid., 187-188

umat untuk menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara rakyat.<sup>24</sup> Imam Al-Mawardi menyebut *Ahlul hallī wal 'aqd* dengan istilah *ahlul Īkhtīyar*; karena merekalah yang berhak memilih khalifah.<sup>25</sup> Adapun Ibnu Taimiyah menyebutkan dengan *ahl al-Syawkāh*. Sebagaian lagi menyebutkanya dengan *ahl al-Syūrā* atau *ahl al-ijma*'. Sementara al-Baghdadi menamakan mereka dengan *ahl al-ijtihad*.<sup>26</sup> Namun semuanya mengacu pada pengertian 'sekelompok anggota masyarakat yang mewakili umat (rakyat) dalam menentukan arah dan kebijaksanaan pemerintahan demi tercapainya kemaslahatan kehidupan mereka.

Istilah yang populer dipakai pada awal pemerintahan Islam adalah *ahl al-Syūrā*. Pada masa Khlalifah yang empat khususnya pada masa Umar Bin Khattab istilah ini mengacu pada pengertian kepada bebarapa sahabat senior (*al-Sabiqun al-*awwalun) yang melakukan musyawarah untuk menentukan kebijakan negara dan memilih pengganti kepala negara.<sup>27</sup> Meskipun *ahl al-Syūrā* atau *Ahlul hallī wal 'aqd* belum lagi terlembaga dan bersendiri, namun pelaksanaanya para sahabat senior telah menjalankan perananya sebagai "wakil rakyat" dalam menjalankan arah kebijaksanaan negara dan pemerintahan.

Hal ini kita bisa lihat pada masa pemerintahan Khalifah Umar bin Khattab yang selalu mengadakan musyawarah dengan tokoh-tokoh Muhajirin dan Anshar, dengan rakyat dan dengan adminitrator pemerintahan

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Muhammad Dhiya' al-Dins al-Rayis, *Al-Nazriyat al-Siyasat al-Islamiyat*, (Maktabah al\_anjlu al\_Mishriyat, Mishr, 1960), 167-168.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Shulthanyah*, (Beirut: Dar al-Fikr,t,tp), 6.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Abdul Hamid Isma'il al-Ashari, *Al-Syura wa Atsaruha fi al-Dimiqrathiyah*, (Kairo: Mathba'ah al-Salafiyah), 233-234.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah Kontekstualitas Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Gruup, 2014), 159.

untuk memecahkan masalah-masalah umum dan ketatanegaraan. Ia tidak bertindak sewenang-wenang dalam memutuskan sesuatu tanpa mengikutsertakan warga umat. Apabila ia menghadapi suatu masalah, maka ia baru membuat keputusan setelah mendengar pendapat mereka, dan mendapat persetujuan mereka terhadap keputusan yang akan dibuat. Hal ini sejalan dengan ucapanyan; "tidak ada kebaikan pada suatu urusan yang diputuskan tidak berdasarkan musyawarah, dan wajib atas orang-orang Islam memusyawarahkan urusan mereka diantara mereka dan antara orang-orang yang memiliki pemikiran tajam.<sup>28</sup> Serta "tidak ada pemerintahan (khilafat) tanpa musyawarah".<sup>29</sup>

Dilihat dari uraian diatas, setidaknya Ahlul halli wal 'aqd atau ahl al-Syūrā, mempunyai tugas sebagaimana berikut: pertama, Ahlul halli wal 'aqd adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan mem-baiat imam; kedua, Ahlul halli wal 'aqd mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada maslahat; ketiga, Ahlul halli wal 'aqd mempunyai wewenang membuat undang-undang yang mengikat bagi seluruh umat didalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh al-Qur'an dan Hadits; keempat, Ahlul halli wal 'aqd tempat konsultasi imam di dalam menentukan kebijakannya; kelima, Ahlul halli wal 'aqd mengawasi jalannya pemerintahan.

Abd al-Wahid al-Najjar, Al-Khulafa' al-Rasyidin, (Dar al-Kutub al-Ilmiyat, Bairut, 1990), 224.
 Abu-Ala al-Maududi, Khilafah dan Kerajaan, terjemah Muhammad Baqir, Mizan, Bandung, 1984,

#### G. Penelitian Terdahulu

Keterbatasan tugas dan fungsi DPD RI bukan merupakan hal tabu dikalangan masyarakat terutama bagi akademisi karena keberadaan menarik untuk diperbincangkan dan didiskusikan serta tidak sedikit menuangkan buah pikiranya terkait tentang DPD RI dalam tulisan baik ilmiah maupun Non ilmiah.

Dengan kekwatiran penyunsun sebagaimana disampaikan diatas, maka untuk menghindari asumsi plagiasi terhadap karya sahabat-sahabat akademisi, maka penyunsun melakukan penelusuran terhadap karya-karya sebelumnya yang hampir atau berbicara mengenai objek penelitian sama dengan objek penelitian penyunsun.

Berdasarkan studi kepustakaaan yang telah penyunsun lakukan, terdapat beberapa penelitian yang mirip dengan tema penelitian yang diangkat oleh penyunsun, diantaranya:

Tesis yang ditulis oleh John Sinartha Wolo sebagai tugas akhir untuk memperoleh gelar magister strata dua dalam Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yongyakarta dengan judul, "Peran Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dan Pengaruhnya Terhadap Upaya Memperkuat *Check and Balances* Di Lembaga Legislatif". Fokus kajian dalam penelitian ini adalah Mengkaji dan menganalisis peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dan Pengaruhnya terhadap upaya memperkuat *Check and Balances* di lembaga legislatif. Analisis tehadap peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah juga bertujuan untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi Dewan Perwakilan Daerah dalam

menjalankan peran legislasinya, dan mengupayakan solusi guna menyelesaikan kendala-kendala tersebut.<sup>30</sup>

Tesis yang ditulis oleh Elva Imeldatur Rahmah sebagai tugas akhir untuk memperoleh gelar magister strata dua dalam Ilmu Hukum Tata Negara Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya dengan judul, " Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 terkait Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Perspektif Maslaha Mursalah". Fokus kajian dalam penelitian ini adalah mengkaji tentang implikasi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 terhadap hubungan DPR dan DPD dalam menjalankan fungsi legislasi, setelah itu ditinjau dari prespektif maslaha mursalah, apakah dengan adanya putusan tersebut membawah kemanfaat terhadap hubungan kerja antara DPR dan DPD dalam menjalankan fungsi legislasi. <sup>31</sup>

Karya Ilmiyah Jaini Bidaya dalam jurnal Media Bina Ilmiah dengan judul "Kewenangan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan RI Menurut UUD 1945". Fokus kajian dari penelitian ini adalah mengenai kewenangan dan posisi DPD dalam stuktur ketatanegraaan dan penguatan kedudukan serta kewenangan DPD RI.<sup>32</sup>

Karya Ilmiyah Andika Akbarudin dalam jurnal Pandecta dengan judul, "Pelaksanaan Fungsi RI dan DPD RI Pasca Amandemen UUD 1945". Fokus kajian penelitian ini adalah mengetahui eksistensi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan republik Indonesia

<sup>31</sup>, Elva Imeldatur Rahmah, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 terkait Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Perspektif Maslaha Mursalah", (Tesis, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel , Surabaya, 2014).

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

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> John Sinartha Wolo, "Peran Legislasi Dewan Perwakilan daerah dan Pengaruhnya Terhadap Upaya Meperkuat *Check and Balances* dilembaga legislatif", (Tesis, Universitas Atma jaya, Yongyakarta, 2014).

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Jaini Bidayah, "kewenangan DPD dalam sistem Ketatanegara RI menurut UUD 1945", Media Bina Ilmiah, Vol.6, No.6, (Desember, 2012).

terkait dengan fungsi legislasi pasca amandemen UUD 1945, pola hubungan kerja antara Dewan Perwakilan rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah di bidang legislasi serta kendalan yang dihadapi dalam melaksanakan fungsi legislasi tersebut.<sup>33</sup>

Adapun penelitian yang penulis lakukan mengangkat tema "Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Bicameral Di Indonesia Prespektif Fiqih *Siyāsah Dustūriyah* (Studi Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD). Penelitian ini berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya yang telah penulis sebutkan. Penelitian ini lebih menitik beratkan pada fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3, serta bagaimana jika ditinjau dari fiqih *Siyāsah Dustūriyah* terkait dengan konsep legislasi yang ada dalam sistem ketatanegaraan Islam.

### H. Metode Penelitian

#### a) Jenis penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif atau doktrinal<sup>34</sup>. yang menggunakan dua pendekatan yakni : Pendekatan

\_

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Andika Akbarudin, "Pelaksanaan Fungsi RI dan DPD RI Pasca Amandemen UUD 1945".

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Penelitian hukum normatif atau doktrinal menurut Terry Hutchinson sebagaimana yang dikutip Peter Mahmud Marzuki ialah penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara peraturan yang menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan . Pater Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), 32.

perundang-undangan (*statute approach*), <sup>35</sup> dan pendekatan sejarah (*historical apporach*). <sup>36</sup>

Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji secara mendalam berbagai peraturan yang mengatur terkait tugas dan fungsi DPD khususnya terkait fungsinya sebagai lembaga legislatif, yakni meliputi Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang No 17 tahun 2014 tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD, Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/-X/2012.

Pendekatan historis digunakan dalam rangkan memahami sistem parlemen yang dianut di Indonesia, pasca amandemen UUD 1945. Selain itu juga untuk memahami bagaimana konsep legislasi dan sistem parlemen yang ada dalam ketatanegaraan Islam.

Dari kedua pendekatan tersebut dapat kita dipahami bagaimana fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MD3 dan juga bagaimana fungsi legislasi DPD jika ditinjau dari prespektif fiqih *Siyāsah Dustūriyah*.

Adapun jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, bahan sekunder dan bahan teresier. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum maupun mempunyai kekuatan mengikat pihak-pihak yang berkepentingan yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang mengikat

<sup>36</sup> Pendekatan historis dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang di pelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi., Ibid, 94.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Pendekatan undang-undang (*statue apporach*), dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan atau regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang ditangani. Pater Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: kencana, 2005), 93

dan ditetapkan oleh pihak berwenang.<sup>37</sup> Adapun bahan hukum yang digunakan adalah: Undang-Undang No 17 Tahun 2014 tentang MPR,DPR, DPD dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/-X/2012 tentang pengujian Undang-Undang No 27 Tahun 2009 tentang MPR,DPR, DPD dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap undang-Undang dasar 1945.

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap hukum primer meliputi: tesis hukum tata negara, disertasi hukum tata negara, dan jurnal ataupun materi dari berbagai sumber buku yang menjelaskan mengenai kajian terhadap hukum tata negara Islam yang berkaitan dengan tema yang penulis bahas.

Bahan Hukum Tresier yaitu Bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan skunder yaitu dokumen yang berisi konsep-konsep dan keterangan yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, ensiklopedia dan lain-lain.<sup>38</sup>

#### b) Analisis Data

Untuk menganalisis data yang diperoleh, penyunsun mengunakan metode deskriftif analitis, yakni data yang sudah terkumpul dideskripsikan secara jelas sehingga mendapatkan gambaran secara menyeluruh terkait dinamika perkembangan fungsi legislasi Dewan Perwakilan dalam sistem bikameral pasca berlakunya UU No.17 tahun 2014 tentang MD3, untuk

<sup>38</sup> *Ibid*, 64.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Soedikni Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yongyakarta: Liberty, 1988), 19.

selanjutnya dilakukan analisis berdasarkan teori fikih *siyasah dusturiyah*. dengan menggunakan metode *deduktif* karena menganalisis melalui penalaran dari bentuk yang umum untuk mencapai suatu kesimpulan atau bentuk khusus.<sup>39</sup>

#### I. Sistematika Pembahasan

Untuk memberikan gamabaran secara umum dan memberikan kemudahan dalam menyunsun tesisi ini, maka penyunsun menguraikan secara sistemastis yang terdiri dali lima bab.

Bab Pertama, yaitu berisikan pendahuluan, dalam bab ini akan diulas antara lain : latar belakang masalah, berisikan bagaimana kronologi permasalahan pertama muncul dan menjadi layak untuk dikaji lebih dalam. Kemudian identifikasi, merupakan kinerja pemilahan bagian manakah yang menjadi pembahasan dan bagian mana yang tidak masuk penelitian. Ketiga batasan masalah diikuti rumusan masalah, dimana menjadi fokus penelitian inti yang akan mengulas mengapa masalah ini layak untuk ditinjau. Berikutnya tujuan penelitian dan manfaat penelitian, penelitian terdahulu, kemudian sstematika penulisan.

Bab Kedua, adalah kajian teori, yang membahas mengenai teori kedaulatan rakyat, teori perwakilan, teori fiqih *Siyāsah Dustūriyah* meliputi pengertian dan ruang lingkup fiqih *Siyāsah Dustūriyah*, *Ahlu al-halli wal Aqdi* dalam sistem ketatanegaraan Islam, Legislasi dalam sistem ketatanegaraan Islam.

<sup>39</sup> Plus Abdillah P. Dan M.Dahlan Al-Barry, *Kamus Ilmiah Populer Lengkap*, (Surabaya: Arkola),

\_

**Bab Ketiga,** adalah data, yang meliputi sejarah terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat, tugas, wewenang dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah, susunan keanggotaan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah, alat kelengkapan Dewan Perwakilan Daerah, hubungan DPR dan DPD dalam menjalankan fungsi legislasi, fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.

Bab Keempat, adalah analisis, yang meliputi fungsi legislasi dewan perwakilan daerah pasca belakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 dan tinjauan *Siyāsah Dusturiyah* terkait fungsi legislasi dewan perwakilan daerah pasca belakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3.

Bab Kelima, Penutup berisikan kesimpulan dan saran. Kesimpulan diambil dari ekstrak penjelasan yang bermula dari proses awal sampai pada pembahasan akhir. Sementara saran berisikan masukan dan kritik untuk menyempurnakan tulisan ini ke depan nantinya.

#### **BAB II**

## KEDUDUKAN DAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH SEBAGAI LEMBAGA NEGARA

#### A. TEORI KEDAULATAN RAKYAT

## 1. Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan (soverereignty) merupakan konsep yang biasa dijadikan objek dalam filsafat politik dan hukum kenegaraan, yang didalamnya terkandung konsepsi yang berkaitan dengan ide kekuasaan tertinggi yang berkaitan dengan negara. Kata kedaulatan itu sendiri dalam bahasa Indonesia sebenarnya berasal dari bahasa Arab, yaitu "daulat" dan "daulatan" yang dalam makna klasiknya berarti pergantian, peralihan atau peredaran (kekuasaan). Sedangkan dalam bahasa Inggris kata kedaulatan berasal dari kata soverereignty, bahasa Prancis (soverarainate), bahasa Italia (sovranus). Kata-kata asing tersebut diturunkan dari kata latin superanus yang berarti "yang tertinggi" (supreme).

Jean Bodin (1530-1596) merupakan orang yang pertama yang membahas ide kedaulatan sebagai suatu konsep kekuasaan tertinggi. Dalam bukunya yang monumental yang berjudul *Six Livres de la Republique* (1530-1596) dikatakan bahwa kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dan negara. Tanpa kedaulatan yang di namakan negara itu tidak ada. Jean Bodin mengatakan sifat-sifat kedaulatan ialah:

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Cet.2, (Jakarta: Sinar Grafika 2010), 95

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 169.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Abu daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cet. Ke-7, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2010), 69.

- a. Tunggal. Ini berarti bahwa hanya negaralah yang memiliki, jadi didalam negara itu tidak ada kekuasan lainya lagi yang berhak menentukan atau membuat undang-undang, atau hukum;
- Asli. Ini berarti bahwa kekuasan itu tidak berasal dari kekuasaan lain.
   Jadi tidak diturunkan atau diberikan oleh kekuasaan lain;
- c. Abadi. Ini berarti bahwa yang mempunyai kekuasaan tertinggi atau kedaulatan itu adalah negara;
- d. Tidak dapat dibagi-bagi. Ini berarti bahwa kedaulatan itu tidak dapat diserahkan kepada orang atau badan lain, baik sebagian maupun seluruhnya.<sup>4</sup>

Sedangkan menurut Jean Jaques Rosseau konsep kedaulatan, bersifat kerakyatan dan didasarkan pada kemauan umum (*volunte general*) rakyat yang menjelma melalui perundang-undangan. Oleh sebab itu, menurutnya, konsep kedaulatan mempunyai sifat yaitu : *pertama*, kesatuan (*unite*), bersifat ministis; *kedua*, bulat dan tak terbagi (*indivisblite*); *ketiga*, tak dapat dialihkan (*inalienabilite*); *empat*, tidak dapat berubah (*imprescriptibilite*).<sup>5</sup>

Konsep kedaulatan bersifat kesatuan dalam arti bahwa semangat rakyat dan kemauan umum rakyat adalah satu kesatuan dimana mereka sebagai kesatuan berhak memerintah dan berhak menolak perintah. Karena rakyat adalah satu maka negara adalah satu juga. Karena itu pula konsep kedaulatan itu bersifat bulat dan tak dapat dipecah-pecah (*indivisible*) jika yang berdaulat adalah Raja, maka Rajalah yang merupakan satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Jika rakyat yang berdaulat,

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, (Yongyakarta: Liberty Yongyakarta, 1996), 79.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, Cet.2, 104-105.

maka rakyat pulalah satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi, bukan yang lain. Akibatnya, kedaulatan tak mungkin diserahkan atau diberikan kepada pihak lain (*inalienable*). Kedaulatan adalah milik setiap bangsa sebagai kesatuan yang bersifat turun temurun. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa kedaulatan itu tidak dapat berubah-ubah. Kedaulatan menurut J.J. Rosseau berada di tangan rakyat dan selamanya tetap berada di tangan rakyat.

Namun demikian pengertian tersebut diatas, sebenarnya banyak mengandung kelemahan, khususunya apabila dihubungkan dengan realitas perkembangan jaman sekarang. Mostesquieu misalnya, yang mempunyai pendapat yang berbeda dengan J.J. Rosseau mengenai hal ini. Menurut Mostesquieu kedaulatan yang tidak terpecah-pecah itu mitos belaka. Untuk menjamin demokrasi, kekuasaan negara harus dibagi-bagi dan dipisah-pisahkan dalam beberapa fungsi yang saling mengendalikan satu sama lain (*check and balances*), dan kekuasaan tersebut di bagi ke dalam tiga fungsi yang disebut-nya sebagai *Trias Politica*, yang terdiri dari kekuasaan legislatif, yudikatif dan eksekutif.<sup>6</sup>

Pandangan Montesquieu ini walaupun dipahami bermacam-macam, namun dalam penerapanya telah sukses di terapkan di beberapa negara, terutama Amerika Serikat. Di negara Amerika Serikat telah dibuktikan bahwa pembagian dan pemisahan kekuasaan itu merupakan suatu yang niscaya diabad modern sekarang ini. Karena konsep kedaulatan tidak bisa lagi dimengerti sebagai suatu konsep yang bersifat mutlak dan ministis, tidak

.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, Cet.2, 106-107.

terbagi atau tepecah-pecah seperti masa lalu. Dengan keberhasilan Amerika Serikat menerapkan sistem pemisahan kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif itu secara relatif lebih dari 200 tahun, berarti ajaran Trias Politica Montesquieu itu dapat dikatakan telah diterapkan secara relatif.

Karena itu konsep kedaulatan dewasa ini haruslah dipahami sebagai konsep kekuasaan tertinggi yang dapat saja dibagi dan dibatasi. Pembatasan kekuasaan itu, betapapun tingginya, harus dapat dilihat sifatnya yang internal yang biasanya ditentukan pengaturanya dalam konstitusi yang pada masa kini biasanya dikaitkan dengan ide konstitusionalisme negara modern, artinya ditangan siapapun kekuasaan tertinggi atau kedaulatan itu berada, terhadapnya selalu diadakan pembatasan oleh hukum dan konstitusi sebagai produk kesepakatan bersama para pemilik kedaulatan itu sendiri.

## 2. Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi.

Pada zaman modern sekarang ini, hampir semua negara menyatakan dirinya sebagai negara demokrasi, seperti dikatakan oleh Amous J.Pealsee pada penelitian tahun 1950 ditemukan bahwa 83 konstitusi negara-negara yang diteliti, terdapat 74 negara yang konstitusinya secara remi menganut prinsip demokrasi.<sup>7</sup>

Memang harus diakui sampai sekarang sistem demokrasi banyak diterapakan diluruh dunia secara berbeda antara satu negara dengan negara lainnya. Setiap negara bahkan memberikan definisi dan kriterianya sendirisendiri mengenai demokrasi, sampai-sampai demokrasi itu menjadi ambigious atau paling tidak menjadi ambiguity.8

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Miriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT.Gramedia Pustaka, 2008), 105.

Terlepas dari kritik-kritik itu, yang jelas dalam sistem kedaulatan rakyat itu, kedaulatan tertinggi dalam negara dianggap berada di tanggan rakyat negara itu sendiri. Jargon yang kemudian dikembangkan sehubungan dengan ini adalah "kekuasaan itu dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat".

Pengertian mengenai kekuasan tertinggi itu sendiri, tidak perlu lagi dipahami sebagai monistis dan mutlak dalam arti tidak terbatas, karena sudah dengan sendirinya kekuasaan tertinggi di tanggan rakyat itu dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama yang dituangkan dalam rumusan konstitusi yang mereka susun dan mereka sah kan bersama. Inilah yang kemudian disebut dengan kontrak sosial antar warga masyarakat yang tercermin dalam konstitusi. Konstitusi itulah yang membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat itu disalurkan, dijalankan dan diselenggarakan dalam kegiatan bernegara dan pemerintahan sehari-hari.

Pada hakekatnya, dalam ide kedaulatan rakyat, tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik negara dengan segala kewenangan untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara, baik di bidang legislatif, eksekutif maupun yudikatif, rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi kekuasaan tersebut. Inilah yang dinamakan gagasan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan melalui sistem demokrasi. Walaupun demikian, karena kebutuhan yang bersifat praktis, gagasan demokrasi ini perlu dilakukan melaui prosedur perwakilan. Dari

-

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, Cet.2, 117.

sinilah muncul ide lembaga perwakilan atau lembaga parlemen dalam sejaranya. 10

Dalam hubungan dengan lingkup kegiatannya, ide kedaulatan rakyat meliputi proses pengambilan keputusan, baik di bidang legislatif maupun yudikatif. Artinya rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku dan tidaknya suatu ketentuan hukum dan mempunyai otoritas tertinggi untuk menjalankan dan mengawasi pelaksanaan hukum tersebut. Dengan kata lain rakyat berdaulat, baik dalam perencanaan, penetapan, pelaksanaan maupun evaluasi dan pengawasan terhadap produk hukum yang mengatur proses pengambilan keputusan dalam dinamika penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang berkaitan dengan nasib dan masa depan rakyat.11

Atas dasar prinsip demikianlah, kekuasan pemerintahan dibagi-bagi ke dalam beberapa fungsi yang atas pengaruh teori Montesquieu, terdiri atas fungsi legislatif, eksekutif, yudikatif. 12 Dalam negara yang menganut kedaulatan rakyat, pembagian ketiga fungsi tidak mengurangi makna bahwa yang sesungguhnya berdaulat adalah rakyat. Semua kekuasaan itu tunduk pada kemauan rakyat yang disalurkan melalui institusi yang mewakilinya.

#### **B. TEORI KETERWAKILAN**

#### 1. Pengertian Perwakilan

Pada dasarnya, teori perwakilan amat erat hubunganya dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi. Pada zaman modern kekuasaan rakyat

<sup>11</sup> Miriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, 108.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, Cet.2, 118

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Baron de Labrede et de Montesquieu, dalam bukunya, L'Esprit de Lois, 1748.

tidak lagi dilaksanakan secara langsung, hal ini didasarkan dari beberapa faktor yang mendasarinya misalnya luasnya suatu wilayah negara, populasi penduduk yang sangat cepat, makin sulit dan rumitnya masalah politik dan kenegaraan, serta kemajuan ilmu dan teknologi merupakan persoalan yang menjadi kendala untuk melaksanakan demokrasi langsung pada era globalisasi sekarang. Sebagai gantinya maka lahirlah demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) yang disalurkan melalui lembaga perwakilan atau dikenal dengan parlemen.<sup>13</sup>

Gagasan perwakilan atau parlemen sebenarnya telah lama mulai diperbincangkan dalam kehidupan non-politik sejak Yunani kuno, namun pembahasan konsep pada kehidupan politik telah dimulai pada abad ke-14 yang dikaitkan kepada kehidupan hukum. 14 Thomas hobes pada tahun 1651 menerbitkan *Leviathan* untuk membahas masalah perwakilan politik secara filosofis, dalam karyanya Thomas Hobes mengatakan bahwa "kehidupan manusia tidak terlepas dari suatu keterikatan sosial, karena kehidupan manusia senantiasa berlandaskan kepentingan. Perjanjian (keterikatan) sosial itu mengakibatkan manusia-manusia bersangkutan menyerahkan segenap kekuatan dan kekuasaanya masing-masing kepada sebuah majelis". 15 Di sini konsep perwakilan politik baru mengambarkan hubungan perwakilan dimana wakil bertindak sebagai delegasi bagi wakil.

Pada abad ke-18 studi yang berpengaruh sampai dewasa ini antara lain karena teori kemandirian wakilnya yang dikemukakan oleh Edmund Burke

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Eddy Purnama, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, (Banda Aceh : Syiah Kuala University Press, 2008),

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta: CV.Rajawali, 1985), 4.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Deliar Noer, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, (Bandung: Mizan Anggota IKAPI, 1997), 104.

pada tahun 1774. Karya Edmund Burke "dimana wakil bebas bertindak dan menentukan sikapnya terhadap wakil" dianggap sebagai permulaan dari studi klasik terhadap perwakilan politik, disusul oleh karya sejumlah peneliti mulai dari John Stuart Mill (1861) sampai dengan Karl Loewentein (1922), Thomas Smith (1940), dan lain-lain. Karya-karya klasik yang bersifat polemik, belum sistematis dan belum cukup mendasarkan analisisnya kepada fakta sehingga disebut sebagai cita-cita (*superficial*) itu diakhiri oleh penelitian Alferd de Grazia (1968).<sup>16</sup>

Alferd de Grazia dalam tulisanya mengenai teori perwakilan politik, mengemukakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan diantara dua pihak. yaitu "wakil" dengan "terwakil" dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakil. 17 Dalam hal melaksanakan kewenangannya rakyat yakin bahwa segala kehendak dan kepentinganya akan diperhatikan dalam melaksanakan kekuasaan negara, cara melaksanakan kekuasaan negara ialah senantiasa mengingat kehendak dan keinginan rakyat. Jadi, tiap tindakan dalam melaksanakan kekuasaan negara tidak bertentangan dengan kehendak dan kepentingan rakyat dan sedapat mungkin berusaha memenuhi segala keinginan rakyat. 18 Menurut Hans Kelsen, pada awalnya konsepsi tentang perwakilan dipandang sebagai pantulan kehendak rakyat pemilih yang memilih wakil mereka di dalam

.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Arbi Sanit, Perwakilan Politik di Indonesia, 5.

<sup>17</sup> Ibid, 1

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta:PT.Rineka Cipta, 2003), 43-44.

lembaga perwakilan dan karenanya wakil-wakil itu bertanggung jawab kepada rakyat pemilih.<sup>19</sup>

Sejalan dengan pengertian tersebut diatas, Hanna F.Pitkin dalam penelitianya yang memfokuskan perwakilan sebagai suatu konsep, mengartikan perwakilan politik sebagai hubungan antara "wakil" dan "terwakil", yang mana wakil bertindak sesuai dengan kepentingan terwakil. Walaupun 'wakil' bertindak secara bebas tapi harus bijaksana dan penuh perimbangan serta tidak sekedar melayani. Siwakil bertindak sedemikian rupa sehingga diantara 'wakil' dan 'terwakil' tidak terjadi konflik dan jika pun terjadi, maka harus mampu meredakan dengan penjelasan.<sup>20</sup>

Sebagai konsep politik, perwakilan (*representation*) tidak muncul bersamaan dengan lahirnya ilmu politik pada masa Yunani kuno. Hal ini sebagaimana di kemukakan oleh Hanna F.Pitkin bahwa, pada masa Yunani kuno tidak dikenal konsep perwakilan, meskipun ketika itu sudah mulai ada lembaga-lembaga perwakilan politik dikarenakan ada sejumlah pejabat yang dipilih dan duta yang diutus ke negara-negara lain, lembaga-lembaga ini tidak mempunyai peran yang cukup segnifikan. Hal ini tidak lepas dari karakteristik sistem politik Yunani kuno ketika itu yang bercorak demokrasi langsung (*direct democracy*).<sup>21</sup>

Istilah perwakilan atau parlemen yang kita kenal selama ini pada dasarnya bermula di Inggris pada penghujung abad ke-12 di mana *Magnum Concilium* sebagai dewan kaum feodal yang terdiri dari kaum nigrat dan

.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Hans Kelsen, General Theory of Law and State, (New York:Russels and Russels, 1973), 289-290.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Arbi Sanit, Perwakilan Politik di Indonesia, 3.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Kacung Marijan, *Sitem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, (Jakarta: Prenada media Group, 2010), 38.

rohaniawan, yaitu suatu lembaga yang memberikan legitimasi bagi raja untuk memungut pajak kalau kas negara kosong. Karena hal tersebut terlalu sering dilakukan oleh raja maka pada tanggal 15 Juni 1215, para bangsawan dan rohaniawan memaksa raja untuk mendatangani *Magna Carta*, yaitu suatu piagam yang mengandung prinsip bahwa raja terikat kepada hukum dan rakyat mempunyai hak untuk menciptakan mekanisme agar raja mematuhinya, kalau perlu melalui pemberontakan.<sup>22</sup> Pada perkembangan selanjutnya pada tahun 1254, keanggotaan *magnum concilium* mulai diperluas dengan ditambah wakil-wakil rakyat-rakyat biasa (*the commoners*) dari distrik-distrik (*countes*) dan kota-kota. Badan inilah yang kemudian berkembang menjadi parlemen di Inggris. Badan ini menyetujui permintaan raja akan tetapi setelah mereka mengeluarkan segala keluhan dan uneg-uneg, dan inilah yang kemudian menjadi fungsi pertama dari parlemen.<sup>23</sup>

Pada penghujung abad ke-14 parlemen dimanfaatkan oleh raja Inggris sebagai media untuk meminta nasihat atau informasi kepada para petinggi kerajaan tentang persoalan-persoalan penting. Para petinggi kerajaan memainkan peran sebagai penasihat dan pembantu raja, meskipun nasihat mereka tidak selalu menjadi bahan pertimbangan raja dalam menyelesaikan sebuah permasalahan. Komunikasi satu arah inilah yang kemudian cikal bagi lahirnya *House of Lords*, salah satu majelis parlemen di Inggris yang masih bertahan hingga saat ini.<sup>24</sup>

-

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> A.S.S Tambunan, *Hukum Tata Negara Perbandingan*, (Jakarta: Puporis Publishers, 2001), 37.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakyat dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995), 3.

Kekuasaan *House of Lords* yang semakin hari semakin besar, mendorong raja untuk mengurangi hak-hak lembaga tersebut, namun upaya ini menimbulkan konflik di antara keduanya, dengan dukungan rakyat dan kelas menegah (borjuis) akhirnya para bangsawan ini justru dapat memaksa raja untuk menerima pembatasan kekuasaan. Dari sini dasar-dasar monarki konstitusional di Inggris pun mulai terbentuk. Pada perkembangan selanjutnya, rakyat dan kalangan borjuis yang selama ini yang terkena dampak langsung dari setiap kebijakan yang dibuat raja, meminta agar mempunyai wakil tersendiri yang dilibatkan dalam setiap perumusan kebijakan yang akan diambil oleh raja. Dari sinilah kemudian lahir perwakilan rakyat biasa yang dikenal dengan *House of Commons*. <sup>25</sup>

Berbicara perwakilan atau parlemen dalam istilah ilmu politik, memang sering diperdebatkan maknanya, bahkan perdebatan itu terus berlangsung di awal-awal abad ke-21 (dua puluh satu). Perdebatan itu diantaranya, berkaitan dengan apa yang harus dilakukan oleh para wakil ketika berhadapan dengan terwakil, yaitu apakah akan bertindak sebagai 'delegates' ataukah sebagai 'trustees'. Sebagai 'delegates', para wakil semata-mata hanya mengikuti apa yang menjadi pilihan dari para konstituen. James Madison, termasuk ilmuan politik yang memandang pentingnya para wakil sebagai 'delegats'. Sementara itu, sebagai 'trustees' berarti para wakil mencoba untuk bertindak atas nama para wakil sebagaimana para wakil itu memahami permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh konstituen. Edmud Burke, termasuk pendukung konsep ini. Di antara dua pandangan itu,

-

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Max Boboy, *DPR RI dalam Prespektif Sejarah dan Tata Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), 18.

terdapat pandangan yang ketiga, yakni ketika para wakil bertindak sebagai *'politico'*. Di sini, para wakil bertindak sebagai *'delegates'* dan *'trustees'*. <sup>26</sup>

Menurut Pitkin, kita tidak harus memadukan dua pandangan seperti itu. Dalam pandanganya, yang lebih penting ialah bagaimana membangun hubungan yang baik antara 'wakil' dan 'terwakil'. Di satu sisi, para wakil harus bertindak sebagaimana yang dikehendaki oleh terwakil sehingga akuntebel. Di sisi lain, mereka juga memiliki kemampuan secara lebih independen dari keinginan-keinginan terwakil.

### 2. Hubungan Wakil dengan Terwakil.

Duduknya seorang di lembaga perwakilan, baik itu karena pengangkatan ataupun karena penunjukan maupun pemilihan umum, mengakibatkan timbulnya hubungan antara si wakil dengan yang diwakili (rakyat). Terdapat beberapa teori tentang hakikat hubungan 'wakil' dengan 'terwakil' sebagaimana berikut :

#### a. Teori Mandat

Menurut teori ini, wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakil dalam proses kehidupan politik. Oleh karena itu wakil hendaklah selalu memberikan pandangan, sikap dan bertindak sejalan dengan mandat dalam melaksanakan tugasnya. Ajaran ini muncul di Prancis sebelum revolusi dan dipelopori oleh Jeans-Jacques Russeau dan diperkuat oleh Petion dan dikembangkan oleh George Jellinek.<sup>27</sup> Teori mandat dalam perkembanganya

<sup>27</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, 144.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Kacung Marijan, Sitem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru, 39.

menyesuaikan diri dengan kebutuhan zaman. Pertama kali lahir, teori mandat disebut sebagai:

## 1) Mandat Imperatif

Menurut ajaran ini wakil yang bertindak di lembaga perwakilan harus sesuai dengan perintah (intruksi) yang diberikan oleh yang diwakili. Si wakil tidak boleh bertindak di luar perintah, sedangkan kalau ada hal-hal atau masalah baru yang tidak terdapat dalam perintah sebelumnya maka sang wakil harus mendapatkan perintah baru dari yang diwakili, dengan demikian akan menghambat tugas perwakilan tersebut, akibatnya muncul teori baru yang disebut teori bebas.

#### 2) Mandat Bebas

Teori ini berpendapat bahwa sang wakil bertindak tanpa tergantung dari perintah (intruksi) dari yang diwakilinya. Menurut ajaran ini siwakil adalah orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum sehingga mampu bertindak atas nama yang diwakili (nama rakyat). Ajaran ini diplopori oleh Abbes Sieyes di Prancis dan Blak Stone di Inggris, dan selanjutnya berkembang menjadi teori mandat representative.

## 3) Mandat representative

Teori ini mengatakan bahwa sang wakil dianggap bergabung dalam lembaga perwakilan, dimana yang diwakili memilih dan memberi mandat pada lembaga perwakilan, sehingga sang wakil sebagai individu tidak ada hubunganya dengan pemilihnya apalagi untuk memintak pertanggung jawaban. Yang bertanggung jawab justru adalah lembaga perwakilan kepada rakyat.

## b. Teori Organ

Teori ini dianut oleh Von Gierke dan juga Jellinek dan Paul Laband. Menurut teori ini, negara merupakan organisme yang mempunyai alat-alat pelengkap seperti eksekutif, parlemen dan rakyat yang keseluruhanya mempunyai fungsi masing-masing dan saling tergantung dengan yang lainnya. Setelah rakyat memilih lembaga perwakilan rakyat, maka rakyat tidak perlu mencampuri lembaga tersebut, dan lembaga itu bebas berfungsi sesuai dengan wewenang yang diberikan Undang-Undang Dasar. Masalah hubungan wakil dengan yang diwakili tidak perlu dipersoalkan dari segi hukum.

## c. Teori Gilbert Abcarian.

Gilbert Abcarian, dalam bukunya "Contemporary Political System" (1970), membagi hubungan antara "wakil" dengan "terwakil" menjadi 4 (empat) tipe hubungan, seperti yang dikemukaka oleh Gilberrt Abcarian<sup>29</sup>, yaitu:

- 1) Wakil bertindak sebagai "wakil" (trustee). Disini wakil bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkolsultasi dengan yang diwakilinya;
- 2) Wakil bertindak sebagai "utusan" (delgate). Disini wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, dan

<sup>28</sup> I Gede Yusa, Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945, (Malang: Setara Press, 2016), 237.

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

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Gilberrt Abcariand and George S. Massanat, *Contemporary Political System*, (New York: Charter Scribner's and Son, 1970), 177-178.

wakil harus selalu mengikuti intruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya;

- 3) Wakil bertindak sebagai "politico". Disini wakil kadangkadang bertindak sebagai wali (trustee) dan adakalanya bertindak sebagai sebagai utusan (delegate). Tindakannya tergantung dari issue materi yang dibahas;
- 4) Wakil bertindak sebagai "partisan". Disini wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari partai (organisasi) si wakil. Setelah siwakil dipilih oleh pemilihnya maka lepaslah hubungan dengan pemilihan tersebut, dan mulailah hubungan dengan partai (organisasi) yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.

Demikian pendapat-pendapat teoritis mengenai hubungan antara wakil dengan terwakil. Materi ini relevan dengan masalah apakah perlu hak *recall* atau tidak bagi fraksi/parpol di Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>30</sup>

#### 3. Fungsi Perwakilan

Sistem pemerintahan demokratis yang dilaksanakan dengan sistem perwakilan, maka keberadaan lembaga perwakilan rakyat dipandang sebagai suatu keniscayaaan dalam rangka penyelenggaraan sistem pemerintahan demokratis tersebut. Lembaga perwakilan merupakan pelaksana kekuasaan negara dalam hal untuk menentukan kebijakan umum yang mengikat seluruh rakyat. Secara umum fungsi utama dari lembaga perwakilan ialah :

-

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> I Gede Yusa, Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945, 240.

- a. Fungsi pengaturan (legislasi);
- b. Fungsi pengawasan (kontrol);
- c. Fungsi representasi (perwakilan).<sup>31</sup>

Kekuasaan legislatif merupakan fungsi utama lembaga perwakilan rakyat yang berfungsi sebagai pengaturan (*regelende function*). Fungsi pengaturan merupakan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi.<sup>32</sup> Fungsi pengaturan tersebut diwujudkan dalam pembentukan "undang-undang". Terkait fungsi legislasi, mengutip pendapatnya Jimly Asshidiqie mengatakan bahwa:

Kewenangan untuk memenetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu: (i) peraturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, (ii) pengaturan yang dapat membabani harta kekayaan warga negara, (iii) pengaturan-pengaturan mengenai pengeluaran oleh penyelenggara negara. Pengaturan ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantara wakil-wakil mereka diparlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.<sup>33</sup>

Oleh karena itu, disebut sebagai fungsi utama lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan. Dalam bentuk konkretnya, fungsi pengaturan ini terwujud dalam fungsi pembentukan undang-undang. Namun fungsi pembuatan undang-undang pada hakikatnya ialah fungsi

\_

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia, Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Depok : Prenadamedia Group, 2017), 71.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta : PT.Bhuana Ilmu Populer, 2007), 161.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT.Rajawali Pers, 2013), 298-299.

pengaturan. Fungsi pengaturan tersebut berkaitan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan normanorma hukum mengikat dan membatasi. Dengan demikian, kewenangan utamanya hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan norma hukum yang dimaksud, sebab cabang kekuasaan yang dianggap berhak mengatur pada dasarnya adalah lembaga perwakilan rakyat. Dalam sistem perundang-undangan di Indonesia, peraturan inilah yang kemudian dinamakan dengan "undang-undang" sebagai produk dari DPR dengan persetujuan bersama Presiden.

Terlepas dari fungsi legislasi sebagai fungsi utama lembaga perwakilan rakyat, sebenarnya yang paling pokok ialah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentulah tidak bermakna sama sekali. Dalam rangka menjalankan fungsi representasi itu, dikenal 3 (tiga) sistem perwakilan yang dipraktekkan di berbagai negara demokrasi yakni : sistem perwakilan politik (*political representation*), sistem perwakilan teritorial (*territorial* atau *regional representation*), sistem perwakilan fungsional (*funcional representation*).

#### C. MODEL LEMBAGA PERWAKILAN

Dianutnya ketiga sistem perwakilan yakni perwakilan politik (*political representation*), perwakilan teritorial (*territorial* atau *regional representation*), dan perwakilan fungsional (*funcional representation*) menentukan bentuk dan stuktur pelembagaan sistem perwakilan itu disetiap negara. Pilihan sistem

\_

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 305.

perwakilan itu selalu tercermin dalam stuktur kelembagaan parlemen yang dianut dalam suatu Negara.

Pada umumnya di setiap Negara, dianutnya salah satu atau paling banyak dua dari ketiga sistem tersebut secara bersamaan. Dalam hal suatu Negara menganut salah satu dari ketiga sistem perwakilan tersebut, maka pelembagaanya tercermin dalam stuktur parlemen satu kamar (*unikameral parliament*). Sedangkan apabila sistem yang dianut itu mencakup dua fungsi, maka kedua fungsi itu dilembagakan dalam stuktur parlemen dua kamar (*bikameral parliament*). Perlu di ketahui bahwa praktek *unikameral* dan *bikameral* menurut **Bagir Manan**, tidak terkait dengan landasan bernegara, bentuk Negara, bentuk pemerintahan, atau sistem pemerintahan tertentu. Tapi kedua bentuk itu merupakan hasil proses panjang praktik ketatanegaraan di berbagai belahan Negara. <sup>36</sup>

## 1. Sistem Unikameral

Dalam susunan lembaga perwakilan satu kamar (unikameral) tidak dikenal dengan adanya kamar (*chamber*) yang tepisah seperti pada sistem bikameral yang terdiri dari Majelis Rendah (*lower house*) dan Majelis Tinggi (*upper house*). Dalam model unikameral, hanya ada satu kamar di lembaga legislatif. **Jimly Ashiddiqie** menyebutkan bahwa majelis legislatif dalam sistem unikameral itu terpusat pada satu badan legislatif dalam stuktur Negara. Isi aturan mengenai tugas dan fungsi parlemen unikameral ini beragam disetiap Negara, namun pada pokoknya serupa

35 Ibid. 306

<sup>101</sup>d, 506.

36 Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2000) 319.

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

bahwa kelembagaan fungsi legislatif tertinggi sebagai tanggung jawab satu badan tertinggi yang dipilih oleh rakyat.<sup>37</sup>

Negara-negara kesatuan yang berukuran kecil dan hemogen lebih menyukai parlemen satu kamar dari pada dua kamar. Mereka beranggapan sistem satu kamar mencerminkan mayoritas dari kehendak rakyat karena dipilih langsung oleh rakyat. Proses mayoritas inilah yang dianggap sesuai dengan konsep demokrasi dan secara teoritis prosedur pengambilan pendapat dan keputusan dapat berjalan dengan relatif cepat.<sup>38</sup> Ada beberapa hal yang dapat diindentifikasi sebagai keuntungan dalam sistem satu kamar (unikameral):

- a. Kemungkinan untuk meloloskana Undang-undang lebih cepat, karena haya satu badan yang diperlukan untuk mengadopsi Rancangan Undang-undang sehingga tidak perlu lagi menyesuaikan dengan usulan yang berbeda-beda.
- b. Tanggung jawab lebih besar, karena anggota legislatif tidak dapat menyalakan majelis lainnya apabila suatu Undang-undang tidak lolos, atau bila kepentingan warga negara terabaikan.
- c. Lebih sedikit anggota terpilih sehingga lebih mudah bagi masyarakat untuk memantau kepentingan mereka; dan
- d. Biaya lebih rendah bagi pemerintah dan pembayar pajak.<sup>39</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013), 233.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Miriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, 315.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Agus Riyanto, "Penataan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Repbulik Indonesia Menuju *Strong Bicameralism*" Jurnal Cahaya Keadilan, Vol.4, No.2, hal. 8.

#### 2. Sistem Bikameral

Sistem bikameral hadir untuk menjawab terhadap resistensi sistem unikameral yang dianggap memberikan peluang terhadap penyalahgunaan wewenang, karena dalam sistem unikameral hanya ada satu kamar sehingga sangat mudah untuk meloloskan suatu produk kebijakan. Hal ini berbeda dengan sistem bikameral yang terdiri dari dua kamar yang diharapkan bisa memberikan pengawasan (*check and balance*) terhadap kamar yang lain sehingga dapat mencegah pengesahan undang-undang secara terburu-buru dan tidak direncanakan dengan matang oleh majelis.

Sistem bikameral diartikan sebagai sistem parlemen yang terdiri dari dua kamar yang mana masing-masing kamar mempunyai fungsi sendirisendiri. Dibanyak Negara, dua kamar parlemen dalam sistem bikameral itu terdiri dari Majelis Rendah (*Lower House*) dan Majelis Tinggi (*Upper House*). Majelis Rendah biasanya diberi wewenang untuk mengambil prakarsa mengajukan Rencana Anggara dan Pendapatan Negara (RAPBN), sedangkan Majelis Tinggi berperan dalam pembuatan dan perumusan kebijakan luar negeri. Pada prinsipnya, kedua kamar majelis dalam sistem bikameral itu memiliki kedudukan yang sederajat. Satu sama lain tidak saling membawahi, baik secara politik maupun legislatif. Undang-undang tidak dapat diterapkan tanpa persetujuan bersama yang biasanya dilakukan oleh suatu panitia bersama ataupun melalui sidang gabungan diantara kedua majelis tersebut. 40

-

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Sirajuddin, dkk, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2016), 97.

Wewenang majelis dalam sistem bikameral sangat bervariasi beberapa negara seperti Inggris menggunakan bentuk bikameral asimetris (Soft Bicameral) dimana salah satu diantara kamar pertama (The House of Lords) dan kamar kedua (The House of Commons) memegang kekuasaan legislatif yang lebih tinggi. Berbeda dengan Inggris, sistem bikameral simetri (Strong Bicameralism) yang paling terkenal adalah Amerika Serikat. Disini, fungsi legislasi berada di tanggan Congress sebuah lembaga Negara yang terdiri dari dua institusi, yaitu House of Representatives dan Senate yang masing-masing lembaga memiliki kekuasaan yang sama dalam mengajukan rancangan undang-undang untuk setiap hal, kecuali pajak yang hanya boleh diajukan oleh House of Representatife. 41

Membahas mengenai sistem bikameral, tidak bisa lepas dari pembahasan terkait sifat dari sistem bikameral itu sendiri. Dikotomi yang paling dikenal adalah munculnya konsep bikameral yang kuat (*Strong*) dan bikameral lemah/lunak (*Weak/Soft*). Disini kami kemukakan 2 (dua) pendapat para ahli sarjana yaitu Arend Lijhart dan Andrew S.Elis. Menurut Arend Lijhart, pembagian terkait bikameral kuat dan lemah didasarkan pada tiga ciri, *pertama*, kekuasan yang diberikan secara formal oleh konstitusi terhadap kedua kamar tersebut. Pola yang umum adalah kamar kedua cenderung sub-ordinat terhadap kamar pertama.

*Kedua*, kepentingan politik yang sesungguhnya dari kamar kedua tidak hanya tergantung dari kekuasaan formalnya, tetapi juga bagaimana

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Ibid, 97.

metode seleksi mereka. Secara sederhana, kamar pertama dipilih lewat pemilu, tetapi kamar kedua mayoritas dipilih tidak langsung (biasanya di bawah tingkatan dari pemerintah nasional). Kamar kedua yang dipilih secara langsung kurang mempunyai legitimasi demokratis sehingga pengaruh politik yang sebenarnya diberikan kepada yang memilihnya (popular election), sebaliknya, pemilihan langsung kamar kedua mungkin akan mengimbangi beberapa tingkat untuk kekuasaan yang dibatasi. Ketiga, adanya perbedaan menyolok antara 2 (dua) kamar dalam legislatif bikameral dimana kamar kedua mungkin dipilih dengan corak yang berbeda atau sebagai perwakilan minoritas tertentu atau khusus.<sup>42</sup>

Arend Lijhart menjelaskan bahwa, ciri yang *pertama* dan *kedua* yaitu menyangkut kekuasaan formal dan ligitimasi demokratis dari kamar kedua, dapat menghasilkan sifat bikameral yang simetri dan asimetri. Kamar yang simetri adalah jika kekuasaan yang diberikan konstitusi sama atau hanya secara moderat tidak sama. Kamar yang asimetri sangat tidak sama dalam hal ini. Sedangkan ciri yang *ketiga* memberikan pengaruh kepada komposisi parlemen bikameral, yaitu *congruent* dan *incongruent*. Komposisi *congruent* menunjukkan adanya keanggotaan yang sama dari parlemen, sementara yang lain menunjukkan susunan yang tidak sama, semisal kamar kedua dipilih melalui pengangkatan sedangkan kamar pertama dipilih memalui pemilihan langsung.

Model teori lain juga dipaparkan oleh Andrew S. Ellis yang membagi model sistem parlemen bikameral menjadi 2 (dua), yaitu

<sup>42</sup> Isharyanto, "Menengok Watak Parlemen Bikameral di Indonesia", 47.

bikameral kuat dan bikameral lemah. Dalam sistem bikameral kuat (Strong Bikameral) pembuat undang-undang biasanya dari majelis manapun, dan harus dipertimbangkan oleh kedua majelis dalam forum yang sama sebelum disahkan. Sedangkan dalam sistem bikameral yang lunak (Soft Bikameral) majelis yang satu mempunyai kekuatan yang lebih dari yang lain. Seperti misalnya dalam pengajuan Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh majelis kedua, majelis pertama bisa saja menolak atau membatalkan Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh majelis kedua, ataupun sebaliknya. Hal ini biasanya diatur dengan keputusan bersyarat. Misalnya mayoritas absolut dari anggota-anggota (seperti di Polandia), dua pertiga mayoritas dari anggota yang hadir dan memberikan suara (seperti di Jepang).

Menurut Reni Dwi Purnomowati, teori Andrew S. Ellis di atas cukup sederhana dan mudah dipahami karena hanya dilihat dari sisi legislasi belaka. Jika dilihat dari sisi praktis akan timbul kesulitan untuk menilai, jika seandainya konstitusi tersebut memberikan hak secara eksklusif yang diberikan kepada salah satu dari kedua kamar tersebut. Misalnya, pembahasan rancangan undang-undang terkait keuangan atau budget, yang hak usul dan hak vetonya dimiliki oleh kamar pertama dan atau rancangan undang-undang tentang perjanjian internasional yang biasanya merupakan hak eksklusif dari kamar kedua, terutama dalam mengusulkan dan memveto (seperti di negara Amerika Serikat). 43

\_

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, (Jakarta:Rajawal, 2005), 134.

## D. Teori Fiqih Siyasah Dusturiyah.

## 1. Pengertian dan Ruang Lingkup Fiqih Siyāsah Dustūriyah.

Kata *siyāsah dustūriyah* menurut tata bahasanya terdiri dari dua kata yakni "*siyāsah*" dan "*dustūriyah*". Kata "*siyāsah*" secara bahasa berasal dari kata '*sāsa*', yang berarti mengatur, mengurus dan memerintah; atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan. Secara bahasa kata ini mengisyaratkan bahwa tujuan *siyāsah* adalah mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencakup sesuatu. <sup>44</sup>

Secara terminologi kata *siyāsah* menurut pendapat Abdul Wahab Khallaf, ialah "pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan". Sementara Ahmad Fathi Bahatsi, mengartikan kata *siyāsah* adalah: <sup>45</sup>

"pengurusan kemaslahatan umat manusia sesuai dengan syara".

Sedangkan kata "*dustūriyah*" sendiri secara bahasa berasal dari kata "*dustūr*" yang berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara baik yang tertulis (konstitusi) maupun yang tidak tertulis (konvensi). <sup>46</sup> Abu A'la al-Maududi menakrifkan kata *dustūri* dengan :

\_

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyāsah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), 3.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> A. Djazuli, *Fiqih Siyāsah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Kenana Prenanda Media Group, 2003), 26.

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Muhammad Iqbal, Fiqih Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam, 153.

# صَكَ يَنْطُوِى عَلَى الْقَوَ اعِدِ الْأَ سَاسِيَةِ الَّتِي يَقَوْمِ عَلَيْهَا نِظَامِ دَوْلَةِ.

"suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara.<sup>47</sup>

Dari pengertian tersebut diatas dapat di ambil pemahaman bahwa *siyāsah dustūriyah* merupakan cabang dari fiqih *siyāsah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Di samping itu, kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam *siyāsah* dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.<sup>48</sup>

Sebagai suatu disiplin ilmu, tentu ruang lingkup *siyāsah dustūriyah* sangat luas. Oleh karena itu, di dalam fiqih *siyāsah dustūriyah* biasanya hanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsipprinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhanya. Sekalipun demikian, secara umum ruang lingkup *siyāsah dustūriyah* diantaranya:<sup>49</sup>

a. Bidang *Siyāsah Tasyrī'iyah*, termasuk didalamnya membahas mengenai persoalan *ahlu hāli wal aqdi*, perwakilan persoalan rakyat, hubungan muslim dan non muslim di dalam suatu negara, seperti

2

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> A. Djazuli, Fiqih Siyāsah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah, 52.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Muhammad Iqbal, Fiqih Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam, 153.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> A. Djazuli, Fiqih Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah , 48.

Undang-Undang Dasar, Undang-undang, Peraturan Pelaksana, Peraturan Daerah dan sebagaianya;

- b. Bidang *Siyāsah Tanfidiyah*, termasuk di dalamnya persoalan imamah, persoalan *bai'ah*, *wizarah*, *waliyul ahdi*, dan lain-lain;
- c. Bidang Siyāsah Qadlaiyah, termasuk di dalamnya masalah peradilan;
- d. Bidang *Siyāsah Idariyah*, termasuk di dalamnya masalah administrasi kepegawaian.

Melihat ruang lingkup pembahasan *siyāsah dustūriyah* sangatlah luas, maka disini penulis hanya memfokuskan pembahasan terkait cabang fiqih *siyāsah dustūriyah* yang membahas mengenai legislasi atau kekuasaaan legislatif (*al-sulthah al-tasyrī'iyah*).

## 2. Legislasi dalam Sistem Ketatanegaraan Islam

#### a. Kekuasaan Legislatif dalam Sistem Ketatanegaraan Islam

Legislasi atau kekuasaan legislatif dalam kajian fiqih *siyāsah* disebut dengan istilah *al-sulthah al-tasyrī'iyah* yaitu kekuasaan pemerintahan Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam, tidak seorang pun berhak menetapkan suatu hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. Hal ini ditegaskan dalam firman Allah surah al-An'Am 6:57

Artinya : menetapkan hukum itu hanyalah hak Allah. Dia menerangkan yang sebenarnya dan Dia pemberi keputusan yang paling baik.

Melihat ketentuan tersebut diatas, maka tidak ada hukum yang akan diberlakukan selain hukum yang telah ditetapkan oleh Allah SWT. Akan tetapi, dalam kajian fiqih siyāsah istilah al-sulthah al-tasrīiyah digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenagan atau kekuasaan pemerintahan Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, disamping kekuasaan eksekutif (al-sulthah al-tanfīdziyah), dan kekuasaan yudikatif (al-sulthah al-qadhā'iyah). Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif (al-sulthah al-tasrī'iyah) berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakat berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah dalam syariat Islam. <sup>50</sup> Dengan demikian, unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi:

- 1) Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam;
- 2) Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya;
- Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat Islam.

Jadi dengan kata lain, dalam *al-sulthah al-tasrī'iyah* pemerintah melakukan tugas *siyāsah syar'iyah* dalam membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan kepada masyarakat Islam demi kemaslahatan umat Islam, sesuai dengan semangat ajaran Islam. Karena menetapkan Syari'at sebenarnya hanyalah wewenang Allah, maka tugas dan kewenangan *al-sulthah al-tasrīiyah* hanyalah sebatas menggali dan memahami sumber-

 $<sup>^{50}</sup>$  Muhammad Iqbal, Fiqih Siyāsah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam, 161-162.

sumber syariat Islam, yaitu Al-Qur'an dan Sunnah Nabi dan menjelaskan hukum-hukum yang terkandung didalamnya. Undang-undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan dari kedua sumber syari'at Islam tersebut. Oleh karena itu dalam hal ini terdapat dua fungsi lembaga legislatif.

Pertama, dalam hal-hal ketentuannya sudah terdapat di dalam nash Al-Qur'an dan Sunnah, undang-undang yang dikeluarkan al-sulthah altasriiyah adalah undang-undang ilahiyah yang disyari'atkan-Nya dalam Al-Qur'an dan dijelaskan oleh Nabi Saw. Namun hal ini sangat sedikit sekali karena pada prinsipnya kedua sumber ajaran Islam tersebut hanya berbicara masalah-masalah yang global dan sedikit sekali menjelaskan suatu permasalah secara rinci. Sementara perkembangan masyarakat begitu cepat dan kompleks sehingga membutuhkan jawaban yang tepat untuk mengantisipasinya.

Oleh karena itu, kekuasaan legislatif menjalankan fungsi *kedua*, melakukan penalaran kreatif terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash. Disinilah perlu adanya *al-sulthah al-tasrīiyah* tersebut diisi oleh para mujtahid dan ahli fatwa. Mereka melakukan ijtihad untuk menetapkan hukum dengan jalan interprestasi, analogi dan inferensi atas nash-nash Al-Qur'an dan Hadits. Mereka berusaha mencari *'illat* atau sebab hukum yang ada dalam permasalahan yang timbul dan menyesuaikannya dengan ketentuan yang terdapat di dalam nash. <sup>51</sup> Selain harus merujuk kepada nash, ijtihad anggota

\_

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> Abu al-A'la al-Maududi, *Islamic Law and Contitution*, (lahore: Islamic Publication Ltd,1975), 71.

legislatif harus mengacu kepada prinsip *jalb al-masalih dan daf' al-mafasid* (mengambil maslahat dan menolak kemudhorotan) dalam artian ijtihad yang dilakukan harus mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar hasil peraturan yang akan diundangkan sesuai dengan inspirasi masyarakat dan tidak memberatkan mereka.

Selain tugas yang telah tersebut diatas, kewenangan lain dari lembaga legislatif menurut Mahmud Hilmi al-sulthah al-tasriiyah juga mempunyai kewenangan dibidang politik. Dalam hal ini lembaga legislatif berhak melakukan kontrol atas lembaga eksekutif, bertanya dan meminta penjelasan kepada eksekutif tentang hal, sesuatu pandangan didiskusikan mengemukakan untuk dan memeriksa birokrasi.<sup>52</sup>

Dalam sejarahnya kekuasaan legislasi atau al-sulthah al-tasriiyah dalam perjalananya berbeda dan berubah sesuai dengan perubahan dan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat Islam. Pada masa Nabi Muhammad Saw, otoritas yang membuat tasyri' (hukum) adalah Allah SWT. Allah menurunkan ayat-ayat Al-Qur'an secara bertahap selama kurang lebih 23 tahun. Ada kalanya ayat-ayat tersebut diturunkan untuk menjawab suatu pertanyaan, ada kalanya pula untuk menanggapi suatu perbuatan atau permasalahan yang terjadi dalam masyarakat. Di samping itu, nabi juga berperan sebagai penjelas terhadap ayat-ayat Al-Qur'an yang masih bersifat global dan umum.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> Mahmud Hilmi, *Nizham al-Hukm al-Islami*, (Kairo: Dar al-Hadi, 1978), 209.

Pada masa Nabi Muhammad, sumber *al-sulthah al-tasrīiyah* (kekuasaan legislatif) adalah Allah dan dijabarkan oleh Nabi dalam sunnahnya, baik perkataan, perbuatan maupun pengakuannya terhadap perbuatan sahabat (*taqrir*). Namun ketika itu belum ada peraturan tertulis selain Al-Qur'an. Sebagai tempat bertanya umat, jika terjadi perbedaan atau perselisihan, mereka langsung menyerahkan masalah tersebut kepada Rasullullah Saw untuk kemudian beliau memutuskan masalah mereka dengan hak dan adil dan mereka berkewajiban untuk mentaati keputusan tersebut. Pada saat ini seluruh aktifitas dan penjabaran Nabi Muhammad terhadap Al-Qur'an belum lagi terkodifikasi.

Selanjutnya, pada masa *al-Khlafā al Rāsyiddūn*, dengan semakin meluasnya wilayah kekuasaan Islam hingga keluar jazirab Arab, dan juga semakin kompleksnya permasalahan yang ada pada saat itu, maka para khalifah dalam mengatasinya merujuk kepada Al-Quran, kalau mereka tidak menemukan jawabanya dalam Al-Qur'an mereka mencarinya dalam Sunnah Nabi. Namun karena belum terkodifikasi, mereka bertanya kepada sahabat lain yang senior (*al-sābiqun al-awwalūn*). Dalam periode ini, sahabat senior lebih banyak memberi nasihat, mengontrol dan berpartispasi dalam menjalankan fungsi kekuasaan. Sahabat-sahabat senior inilah yang kemudian disebut oleh para kalangan ulama' ketemporer dengan sebutan *Ahlu halli wal Aqdi*.

#### 3. Ahlu halli wal Aqdi dalam Sistem Ketatanegaraan Islam.

#### a. Pengertian Ahlu halli wal Aqdi

Secara harfiyah Ahlu ahalli wal Aqdi ialah "orang-orang yang dapat melepas dan mengikat". Disebut "mengikat" karena keputusannya mengikat orang-orang yang mengangkat Ahlu al-halli; dan disebut "melepas" karena mereka yang duduk disitu bisa melepaskan dan tidak memilih orang-orang tertentu yang tidak disepakati. Sedangkan menurut para ahli fiqih siyasah merumuskan pengertian Ahlu al-halli wal Aqdi sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat, dengan kata lain Ahlu al-halli wal Aqdi adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat. 53

Imam Al-Mawardi menyebutkan *Ahlu al-halli wal Aqdi* dangan *al-ikhtiyār* karena merekalah yang berhak memilih khalifah. <sup>54</sup> Sedangkan Ibnu Taimiyyah menyebutkan *Ahlu al-halli wal Aqdi* dengan *ahl al-syawkah*. An Nawawi dalam Al-Minhaj *Ahlu al-halli wal Aqdi* adalah para ulama', para kepala, para pemuka masyarakat sebagai unsur-unsur masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan rakyat. <sup>55</sup> Abu A'la al-Maududi menyebutkan *Ahlu al-halli wal Aqdi* sebagai lembaga penegah dan pemberi fatwa, juga menyebut sebagai lembaga legislatif. <sup>56</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> Muhammad Iqbal, Fiqih Siyāsah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam, 138.

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> Al Mawardi, *Al-Ahkam Al-Shulhaniyyah*, (Beirut: Dar al-Fikr, t.tp.), 5.

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> Muhammad Al Razi Fakh al Din Bin Dhiya al Din Umar, *Tafsir Fakhr Razi*, (Lahore: Islamic Publication, 1997), 70.

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> Abu A'la Maududi, Sayyid, *The Islamic Law and Constitutio*, (Lahore: Islamic Publication, 1997), 257

Muhammad Abduh menyamakan *Ahlu al-halli wal Aqdi* dengan *ulil amri*.<sup>57</sup> Rasyid Ridha juga berpendapat *ulil amri* adalah *Ahlu al-halli wal Aqdi* karena mereka mendapat kepercayaan dari umat yang terdiri dari para ulama', para pemimpin militer, para pemimpin pekerja untuk kemaslahatan publik seperti pedagan, para pemimpin partai dan para tokoh wartawan.<sup>58</sup> Sedangkan menurut para ahli fiqih *siyāsah*, *Ahlu al-halli wal Aqdi* adalah orang-orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat atau lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat.<sup>59</sup>

Adanya perbedaan istilah dikalangan para ulama' dikarenakan melihat tugas dan fungsi kewenangan dari lembaga *Ahlu al-halli wal Aqdi* yakni memilih khalifah, menetapkan undang-undang, melakukan musyawarah, melakukan *controling* terhadap kinerja khalifah di dalam menjalankan roda kepemimpinanya.<sup>60</sup>

Pada masa *al-khulafā' al-Rāsyidin*, khususnya pada masa pemerintahan Umar bin Khattab lembaga *Ahlu al-hālli wal Aqdi* lebih dikenal dengan sebutan *ahl al syūrā*. Istilah ini mengacu kepada pengertian beberapa sahabat senior yang melakukan musyawarah untuk menentukan kebijaksanaan negara dan memilih pengganti kepala negara. Mereka adalah enam sahabat senior yang ditunjuk 'Umar bin khattab untuk melakukan musyawarah menentukan siapa yang akan

5

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> J. Suyuthi pulugan, *Fiqih Siyasah Ajaran*, *Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2006), 69.

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> Jubair Sitomurang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam siyāsah dusturiyah*, (Bandung: Pustaka Setia, 2012), 225

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> Muhammad Iqbal, Fiqih Siyāsah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam, 138

<sup>60</sup> J. Suyuthi pulugan, Fiqih Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran, 69

menggantikanya setelah ia wafat. Memang pada masa ini *ahl al syūra* atau *Ahlu al-halli wal Aqdi* belum lagi terlembaga dan berdiri sendiri. Namun dalam pelaksanaanya, para sahabat senior telah menjalankan perananya sebagai "wakil rakyat" dalam menentukan arah kebijakan negara dan pemerintahan.

Dari uraian tersebut diatas, tampak beberapa hal terkait Ahlu al-halli wal Aqdi sebagaimana berikut:  $^{61}$ 

- 1) Ahlu al-halli wal Aqdi adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan mem-bai'at Imam;
- 2) Ahlu al-halli wal Aqdi mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada maslahat;
- 3) Ahlu al-halli wal Aqdi mempunyai wewenang membuat undangundang yang mengikat kepada seluruh umat di dalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas dalam Al-Qur'an dan Hadits;
- 4) Memberikan masukan dan nasihat kepada khalifah dan tempat konsultasi dalam menetukan kebijakannya;
- 5) Ahlu al-halli wal Aqdi mempunyai wewenang mengawasi jalanya pemerintahan.

Kewenangan pada nomor 1 dan 2 mirip dengan kewenangan MPR, dan wewenang nomor 3 dan 5 adalah wewenang DPR dan DPD, dan wewenang nomor 4 adalah DPA di Indonesia sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945.

-

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup> A. Djazuli, *Fiqih Siyāsah Implementasi Kemaslahatan Umat dalm Rambu-Rambu Syariah*, 77.

## b. Tujuan Pembentukan Lembaga Ahlu al-halli wal Aqdi

Dalam sejarah Islam, pembentukan lembaga Ahlu al-halli wal Aqdi terbentuk pertama kali dilakukan oleh pemerintahan Bani Umaiyah II di Spanyol, Khalifah al-Hakam II (961-967 M) membentuk majelis alsyūra yang beranggotakan pembesar-pembesar negara dan sebagian lagi pemuka masyarakat. Kedudukan anggota majelis al-syūra ini setingkat dengan pemerintah. Khalifah sendiri bertindak langsung menjadi ketua tersebut. Majelis inilah yang melakukan musyawarah dalam masalahmasalah hukum dan membantu khalifah melaksanakan pemerintahan negara.<sup>62</sup>

Pembentukan lembaga Ahlu al-halli wal Aqdi dirasa perlu dalam pemerintahan Islam, mengingat banyak permasalahan kenegaraan yang harus diputuskan secara bijak dan pandangan yang tajam, sehingga mampu menciptakan kemaslahatan umat Islam. Para ahli fiqih siyasah menyebutkan beberapa alasan pentingnya pelembagaan majelis al-syūra atau Ahlu al-halli wal Aqdi ini, yaitu:

1) Rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dilibatkan untuk dimintai pendapatnya masalah kenegaraan dan tentang pembentukan undang-undang. Oleh karena itu, harus kelompok masyarakat yang bisa diajak musyawarah dalam menentukan kebijakan pemerintahan dan pembentukan undangundang.

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup> Abdul Aziz Dahlan, Ensiklopedia Hukum Islam, (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1995) Jilid 4, 1063.

- 2) Rakyat secara individual tidak mungkin dikumpulkan untuk melakukan musyawarah disuatu tempat, apalagi di antara mereka pasti ada yang tidak mempunyai pandangan yang tajam dan tidak mampu berfikir kritis. Mereka tentu tidak mampu mengemukakan pendapat dalam musyawarah;
- 3) Musyawarah hanya bisa dilakukan apabilah jumlah pesertanya terbatas. Kalau seluruh rakyat dikumpulkan disuatu tempat untuk melakukan musyawarah, dipastikan musyawarah tersebut tidak dapat terlaksana;
- 4) Kewajiban *amar ma'ruf nahi mungkar* hanya bisa dilakukan apabila terdapat lembaga yang berperan untuk menjaga kemaslahatan antara pemerintah dan rakyat;
- 5) Kewajiban taat kepada *ulil amr* (pemimpin umat) baru mengikat apabila pemimpin itu dipilih oleh lembaga musyawarah.
- 6) Ajaran Islam sendiri yang menekankan perlunya pembentukan lembaga musyawarah, sebagaimana di dalam surah al-Syura 42:38 dan Ali 'Imran, 3:159.<sup>63</sup> Di samping itu Nabi sendiri menekankan untuk menentukan suatu kebijaksanaan pemerintah.

Pada masa modern, sejalan dengan masuknya pengaruh pemikiran politik Barat terhadap Islam, pemikiran tentang *Ahlu al-halli wal Aqdi* juga berkembang. Para ulama *siyasāh* mengemukakan pentingnya pembentukan Lembaga Perwakilan Rakyat atau MPR,DPR atau DPD sebagai representasi kehendak rakyat. Mereka mengemukakan gagasan

-

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup> Abdul Aziz Dahlan, Ensiklopedia Hukum Islam, 1061.

tentang *Ahlu al-halli wal Aqdi* ini dengan mengombinasikan dengan pemikiran-pemikiran politik yang berkembang di Barat.<sup>64</sup>

## c. Syarat dan Mekanisme Pengangkatan Ahlu al-halli wal Aqdi

Mekanisme pengangkatan *Ahlu al-halli wal Aqdi* secara jelas tidak disebutkan dalam Al-Qur'an dan Hadits, tetapi Nabi SAW pernah mencontohkan pemilihan yang demokratis. Peristiwa tersebut ketika nabi meminta kepada suku Aus dan Khazraj untuk menentukan tokoh-tokoh yang mewakili mereka. Kemudian terjadilah pemilihan yang akhirya memilih wakil masing-masing tiga dari suku Aus dan sembilan dari suku Khazraj. Sejalan dengan hal ini, menurut al-Anshari *Ahlu al-halli wal Aqdi* di angkat melalui beberap mekanisme :

- 1) Pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala. Dalam pemilu ini, anggota masyarakat yang sudah memenuhi persyaratan memilih anggota *Ahlu al-halli wal Aqdi* sesuai dengan pilihannya;
- 2) Pemilihan anggota *Ahlu al-halli wal Aqdi* melalui seleksi dalam masyarakat. Dalam hal ini masyarakat akan melihat orang-orang yang terpandang dan mempunyai integritas pribadi serta memiliki perhatian yang besar untuk kepentingan umat, merekalah yang kemudian dipilih untuk menjadi anggota *Ahlu al-halli wal Aqdi*.
- 3) Disamping itu, ada juga anggota *Ahlu al-ĥalli wal Aqdi* yang di angkat oleh kepala negara.<sup>65</sup>

.

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> Muhammad Iqbal, Fiqih Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam, 143.

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup> Al-Anshari, *Al-Syūrā wa Ātsāruhā fi al-Di-muqrathiyah*, (Kairo: Mathba'ah al-Slafiyah, 1980), 251-254.

Di antara ketiga cara demikian, cara pertamalah yang lebih kecil kelemahanya, karena cara ini mencerminkan kehendak rakyat secara bebas. Terkait syarat-syarat *Ahlu al-halli wal Aqdi*, Al-Mawardi menentukan beberapa syarat diantaranya:

- a) Adil dengan segala syarat-syaratnya;
- b) Harus beragama Islam dan memiliki ketaqwaaan;
- c) Berilmu yang membuatnya mampu mengetahui siapa yang berhak
   menjadi Khalifah sesuai dengan kriteria-kriteria yang legal;
- d) Memiliki wawasan dan sikap bijaksana yang membuatnya mampu memilih siapa yang paling tepat dan paling efektif menjadi Khalifah, serta paling ahli dalam mengelola semua kepentingan demi kemaslahatan rakyat.<sup>66</sup>

Sedangkan Ibnu Khaldun memberikan 4 syarat yaitu : *pertama*, memiliki ilmu pengetahuan; *kedua*, adil; *ketiga*, mampu melaksanakan tugas, termasuk kearifan; *keempat*, sehat jasmani dalam arti pancaindranya dan anggota badan lainnya. <sup>67</sup> Dengan persyaratan tersebut diharapkan *Ahlu al-halli wal Aqdi* dapat menentukan sikap siapa diantara calon Khalifah yang benar-benar pantas menjadi Khalifah dan mampu memegang amanah itu untuk mengelola urusan negara dan rakyat.

<sup>67</sup> Ibid, 72

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup> A. Djazuli, *Fiqih Siyāsah Implementasi Kemaslahatan Umat dalm Rambu-Rambu Syariah*, 76.

## d. Tugas dan Kewenang Ahlu al-halli wal Aqdi.

## 1) Tugas Ahlu al-halli wal Aqdi

Lembaga legislatif atau *Ahlu al-halli wal Aqdi* dalam suatu negara Islam memiliki sejumlah tugas yang harus dilakukannya.

Menurut Abu a'la al-Maududi *majelis al-syūra* atau *Ahlu al-halli wal Aqdi* memiliki beberapa tugas diantaranya:

- a) Menegakkan aturan yang ditentukan secara tegas dalam syariat dan merumuskan suatu perundangan-undangan yang mengikat kepada seluruh umat tentang hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Al- Qur'an dan Al-Sunnah;
- b) Jika pedoman-pedoman dalam Al-Qur'an dan As-Sunnah mempunyai kemungkinan interprestasi lebih dari satu, maka lembaga legislatiflah yang berhak memutuskan penafsiran terhadap mana yang harus ditempatkan dalam kitab undang-undang;
- c) Jika tidak ada isyarat yang jelas dalam Al-Qur'an dan As-Sunnah, fungsi lembaga legislatif ini adalah 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 diantaranya.
- d) Jika dalam masalah apapun Al-Qur'an dan As-Sunnah tidak memberikan pedoman yang sifatnya dasar sekalipun, atau

masalah ini juga tidak ada dalam konfensi *Khulafā al-Rāsiyydīn*, maka kita harus mengartikan bahwa Tuhan telah memberikan kita kebebasan melakukan legislasi mengenai masalah ini menurut apa yang terbaik. Oleh karenanya, dalam kasus semacam ini, lembaga legislatif dapat melakukan perumusan hukum tanpa batasan, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa semangat *syari'ah*. <sup>68</sup>

Tugas mereka tidak hanya bermusyawarah dalam perkara umum kenegaraan, mengeluarkan undang-undang yang berkaitan dengan kemaslahatan dan melaksanakan peran konstitusional dalam memilih pemimpin tertinggi negara saja, tetapi tugas mereka juga mencakup peran pengawasan terhadap pemerintah dan penguasa untuk mencegah mereka dari tindakan pelanggaran terhadap satu hak dari hak-hak Allah Swt.<sup>69</sup> Sebagaimana sabda Rasullullah Saw:

Artinya : Barang siapa bermaksud sesuatu, dari musyawarah dengan seorang muslim maka Allah memberikan petunjuk kepadanya sehingga masalahnya akan berhasil.<sup>70</sup>

Menurut Al-Mawardi, tugas *Ahlu al-halli wal Aqdi* terbatas pada dua hal, yaitu :

a. Mengangkat dan memilih khalifah

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup> Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan Pemikiran,* (Jakarta: UI Press, 1990), 169.

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup> Ibid, 71.

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> Ibnu Katsir, *Tartib wa Tahzib Al-Kitab bidayah wan Nihayah*, (Terj. Abu Ihsan al-Atsari, *Al-Bidayah Wan Nihayah Masa Khulafa'ur Rasyidin*), (Jakarta: Darul Haq, 2004), 284.

- Menetapkan peraturan atau hukum kepada masyarakat yang dibuat melaui proses musyawarah;
- c. Menindak para penguasa yang zalim, yakni penguasa yang menyimpang dari aturan-aturan yang telah ditetapkan;<sup>71</sup>

## 2) Kewenang Ahlu al-halli wal Aqdi

Dengan adanya tugas tersebut diatas, maka wewenang dari *Ahlu* al-halli wal Aqdi adalah sebagai berikut:

- a) Memberikan masukan kepada khalifah dalam berbagai aktifitas dan masalah praktis, semisal masalah pemerintahan, pendidikan, kesehatan, ekonomi, perdagangan dll. Dalam hal ini pendapatnya besifat mengikat;
- b) Mengenai masalah pemikiran yang memerlukan penelitian dan analisa, serta masalah kedisiplinan, finansial, pasukan, politik luar negeri, khalifah berhak merujuk pada pandangan Majelis umat, namun dalam hal ini pandangan Majelis umat tidak mengikat;
- c) Khalifah berhak menyodorkan undang-undang atau hukum yang hendak di adopsi kepada Majelis, Majelis berhak memberikan saran atau masukan serta smenilai dan mengevaluasi meskipun tidak bersifat mengikat.
- d) Majelis mempunyai hak untuk mengoreksi tindakan riil yang dilakukan oleh khalifah. Dalam hal ini, koreksi majelis dapat bersifat mengikat manakala dalam Majelis terdapat konsensus.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> Muhammad Iqbal dan Amien Husain Nasution, *Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2010), 184-185.

Namun sebaliknya, koreksi tersebut tidak tidak bersifat mengikat manakalah di dalam Majelis belum atau tidak terjadi konsensus. Jika di antara Majelis dan khalifah terjadi silang pendapat dalam masalah yang riil berdasarkan hukum syara' maka dalam kondisi yang seperti ini nantinya keputusan yang dihasilkan bersifat mengikat;

- e) Majelis juga berhak membatasi kandidat calon khalifah sebagai wujud dari suksesi kekuasaan atau pemerintahan;
- f) Majelis memiliki hak interplasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada khalifah mengenai kebijakan-kebijakan strategis yang berkenaan dengan kemaslahatan umat dan pertmbangan syara'. Hak angket, yaitu Majelis berhak melakukan penyelidikan terhadap berbagai kebijakan khalifah yang dirasa bertentangan dengan syara', meskipun dalam hal ini keputusan Majelis tidak bersifat mengikat karena hal itu merupakan hak perogratif Wilatul Mudhalim. Selain itu juga punya hak untuk menyatakan pendapat.<sup>72</sup>

Mencermati tugas dan kewenangan *Ahlu al-halli wal Aqdi* seperti yang telah dijelaskan, maka agaknya hampir mirip dengan tugas yang dimiliki oleh MPR, DPR dan DPA sebelum amandemen UUD 1945 dalam sistem parlemen di Indonesia. Adanya *Ahlu al-halli wal Aqdi* sangat penting dalam kehidupan bernegara, karena dalam suatu negara pada hakikatnya pemegang kekuasan tertinggi ialah rakyat.

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, 64.

## e. Ahlu al-halli wal Aqdi Pada Masa al-khulafa' al-Rasyidin.

## 1) Masa Khalifah Abu Bakar as Shiddiq.

Sesudah Rasulullah wafat, pengendalian dan pengarahan kaum muslimi dipegang oleh sahabat Abu Bakar. Pada masa ini, timbul persoalan-persoalan yang tidak muncul pada masa Nabi. Oleh karena itu, terdapat beberapa pemecahan masalah yang di ambil oleh Abu Bakar, dan dalam hal ini dapat di pandang sebagai fakta *siyāsah*. Salah satu permasalahan tersebut ialah adanya kelompok masyarakat dari suku-suku Arab yang enggan membayar zakat, nabi-nabi palsu dan orang-orang yang murtad. Mereka beralasan bahwa bentuk *amr* (perintah) seperti yang dijelaskan oleh Al-Qur'an surat at-Taubah ayat:103 ditujukan hanya kepada Rasul, sehingga setelah Rasul wafat tidak ada kewajiban membayar zakat.

Untuk menyelesaikan permasalahan tersebut Abu Bakar melakukan musyawarah dengan para sahabat senior atau *Ahlul halli wal 'aqd* untuk menentukan sikap dan tindakan yang harus ia lakukan dalam menangani permasalahan tersebut. Dalam musyawarah ini sebagaian besar sahabat setuju memerangi orang murtad, tetapi menolak memerangi orang-orang yang enggan membayar zakat. Umar bin Khattab salah satu orang yang berpendapat demikian.<sup>73</sup>

Disini Abu Bakar mengambil sikap tegas. Ia bersumpah bahwa akan memerangi orang yang enggan membayar zakat kepadanya.

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> Muhammad Iqbal, Fiqih Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam, 55-56.

Abu Bakar berpendirian bahwa zakat adalah kewajiban dalam Islam yang tidak bisa ditawar dan dibeda-bedakan dengan kewajiban yang lain. Pembayaran zakat kepada pemerintah pusat (Madinah) juga merupakan simbol integritas dan pengakuan suku-suku Arab terhadap kekuasaan politik Islam.<sup>74</sup> Menurut pertimbangan Abu bakar, orang yang enggan membayar zakat berarti keluar dari Islam atau menolak kekuasaan politik Islam.

## 2) Masa Khalifah Umar bin Khattab.

Hal yang sama juga dilakukan pada masa pemerintahan Umar bin Khattab dalam menyelesaikan permasalahan yang ada. Beliau melakukan musyawarah dengan tokoh-tokoh Muhajirin dan Anshar, dengan rakyat dan dengan adminitrator pemerintahan untuk memecahkan masalah-masalah umum dan ketatanegaraan. Ia tidak bertindak sewenang-wenang dalam memutuskan sesuatu tanpa mengikutsertakan warga umat. Apabila ia menghadapi suatu masalah, maka ia baru membuat keputusan setelah mendengar pendapat mereka, dan mendapat persetujuan mereka terhadap keputusan yang akan dibuat.

Hal ini sejalan dengan ucapanyan "tidak ada kebaikan pada suatu urusan yang diputuskan tidak berdasarkan musyawarah, dan wajib atas orang-orang Islam memusyawarahkan urusan mereka diantara mereka dan antara orang-orang yang memiliki pemikiran taiam.<sup>75</sup> Serta "tidak ada pemerintahan (khilafah) tanpa

<sup>74</sup> Masudul Hasan, *History of Islam*, Jilid 1, (Indian: Adam Publisher 1992), 144.

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup> Abd al-Wahid al-Najjar, *Al-Khulafa' al-Rasyidin*, (Dar al-Kutub al-Ilmiyat, Bairut, 1990), 224.

musyawarah". Karena itu institusi musyawarah telah diwujudkan oleh Khalifah 'Umar' menjadi majelis atau lembaga legislatif dalam pemerintahanya. Setiap keputusan dan peraturan yang dibuat pada masa pemerintahanya diproses melalui musyawarah.

Pada masa pemerintahanya dibentuk dua badan penasehat atau syura' yang *pertama* ialah badan penasehat umum yang melakukan sidang bila negara menghadapi bahaya, yang *kedua* badan penasehat khusus yang membicarakan masalah rutin dan penting, bahkan mengenai masalah pengangkatan dan pemecatan pegawai sipil.<sup>77</sup>

Khalifah Umar bin Khattab punya satu cara musyawarah yang belum pernah dilaksanakan sebelumnya, yaitu terkadang apabila ia menghadapi suatu masalah pertama ia bawah kesidang musyawarah umum yang dihadiri oleh kaum muslim untuk mendengarkan pendapat mereka. Kemudian masalah yang sama ia bawah ke sidang musyawarah khusus yang dihadiri oleh sahabat-sahabat Nabi yang senior dan sahabat-sahabat yang cendikiawan untuk mendengarkan pendapat mereka.<sup>78</sup>

Salah satu permasalahan yang dibawah khalifah Umar bin Khattab ke forum musyawarah adalah ketika pendapatan negara deras mengalir ke Baitu Mal yang berasal dari *Jizyah* (pajak perlindungan) dan *kharaj* (pajak hasil bumi), menyebabkan khalifah dan para gubenur tidak mampu mencatatnya. Hal ini mendorong

-

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> Abu-Ala al-Maududi, *Khilafah dan Kerajaan*, terjemah Muhammad Baqir, Mizan, Bandung, 1984, 100.

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> J. Suyuthi pulugan, *Fiqih Siyasah Ajaran*, *Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 1999), 124.

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> Abd al-Wahid al-Najjar, *Al-Khulafa' al-Rasyidin*, (Dar al-Kutub al-Ilmiyat, Bairut, 1990), 224.

khalifah Umar bin Khattab agar membuat administrasinya dan mengorganisir penggunaanya secara efisien dan efektif. Untuk itu khalifah Umar Bin Khattab bermusyawarah dengan Ali, Utsman, dan Al-Walid bin Hisyam bin al-Mughirah.

Ali berpendapat agar pendapatan negara dibagikan tiap tahun. Utsman mengatakan, jika pendapatan yang banyak itu tidak dihitung, tidak diketahui siapa-siapa yang menerima dan yang tidak, akan menimbulkan masalah. Sedangkan Al-Walid menyarankan agar dibentuk dibentuk dewan sebagaimana ia lihat di Syam, rajanya membentuk dewan. Umar bin Khattab akhirnya mengikuti saran Al-Walid. Lalu ia memerintahkan Aqil bin Abi Thalib, Makhramah bin Naufal dan Jabir bin Matham membuat dewan, yaitu daftar-daftar orang-orang dalam laskar yang dikelompokkan menurut suku masing-masing, dan ketetapan gaji yang harus mereka terima dari hasil pajak dari daerah-daerah yang dikalahkan.<sup>79</sup>

Khalifah Umar bin Khattab merupakan seorang pemimpin yang pandai, negarawan dan seorang pembaru yang membuak kebijakan mengenai penggelolaan wilayah yang cukup luas. Ia menata stuktur kekuasaan dan administrasi pemerintahan negara Madinah. Khalifah Umar bin Khattab membentuk majelis permusyawaratan (ahl al-Syūrā) sebagai pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai kewenagan untuk membuat keputusan atas masalah-masalah umum dan kenegaraan yang dihadapi khalifah.

<sup>79</sup> Al-Thabari, *Tarikh al\_umam wa al-Muluk*, Jilid IV, 35.

Anggota majelis tersebut terdiri dari kaum Muhajirin dan anshar. Nama-nama yang tercatat menjadi anggota Majelis ini antara lain, Usman bin Affan, Ali bin Abi Tholib, Abdurrahman bin Auf, Muazd bin Jabal, Ubay bin Kaab, Zaid bin Tsabit dan lain-lain. Dari sudut ketatanegaraan, majelis ini dapat dipersamakan dengan lembaga DPD dan DPR (teori barat) yang mempunyai kekuasaan legislatif, sekalipun penetuan keputusan akhir adalah khalifah.

## 3) Masa Khalifah Usman bin Affan.

Sebagaimana para pendahulunya, Utsman bin Affan berusaha menerapkan siyāsah syar'iyyah sesuai dengan situasi dan kondisi yang dihadapi selama masa pemerintahannya. Salah satu kebijakan Utsman bin Affan yang merupakan contoh siyāsah syar'iyyah adalah mempersatukan umat Islam melalui penyalinan Al-Qur'an pada satu mushaf, yaitu mushaf usmany. Ibn Qayyim Al-Jaziyyah mengibaratkan siyāsah Usman bin Affan tersebut sebagai usaha mengumpulkan manusia pada satu jalan di antara jalan-jalan yang ada. Hal itu tentu saja, tidak berarti jalan-jalan lain menjadi batal sebagai jalan yang dapat mewujudkan tujuan. Khalifah hanya melarang menggunakan salinan Al-Qur'an atau mushaf selain mushaf usmany. Hal ini dilakukannya demi kemaslahatan umat Islam.

.

<sup>&</sup>lt;sup>80</sup> Syibli Nu'main, *Umar Yang Agung*, terjemahan Karsdjo Djojosumarno (Pustaka Salman ITB, Bandung, 1981), 267-269.

<sup>81</sup> Al-Jauziyah, Ibnu Qayyim, I'lam al-Muwaqqi'in an Rabibil Alamin, Dar al-Jayl, Beirut,tt...:III, 22.

#### 4) Masa Ali bin Abi Thalib.

Pada masa pemerintahan Ali bin Abi Thalib, situasi politik sedang bergejolak, tentu saja, situasi demikian tidak memungkinkan khalifah untuk mengupayakan pengaturan dan pengarahan kehidupan umat secara leluasa. Pada masa ini, terjadi peperangan antar muslim. Sekalipun khalifah telah berusaha mempersatukan umat, namun situasi politik semakin memburuk. Konflik berdarah yang dikenal dengan Perang Siffin dan Perang Jamal pun pecah. Hal ini dijelaskan oleh Ameer Ali: "Permusuhan suku dan permusuhan padang pasir dikobarkan lebih lanjut oleh perselisihan dinasti". 82

Meskipun kepemimpinannya dihadapkan kepada situasi politik yang rawan, namun bukan berarti bahwa Ali bin Abi Thalib tidak membuat kebijakan termasuk kategori *fiqih siyāsah*, antara lain dalam :1) urusan korespondensi; 2) urusan pajak; 3) urusan angkatan bersenjata; 4) urusan administrasi peradilan.<sup>83</sup>

Mencermati beberapa permasalahan yang terjadi pada masa *al-khulafā' al-Rāsyidin*, tersebut diatas terlihat bahwa para khalifah sangat berhati-hati dalam pengambilan keputusan. Mereka selalu melakukan musyawarah dengan para sahabat senior (*Ahlu aĥalli wal Aqdi*) dalam memustuskan sebuah kebijakan politik baik yang menyangkut masalah negara atau masalah umat. Ia tidak bertindak sewenang-wenang dalam memutuskan sesuatu tanpa mengikutsertakan warga umat sebelumnya.

\_

 $<sup>^{\</sup>rm 82}$ A. Djazuli, Fiqih Siyāsah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syaria, 21.

<sup>83</sup> Munawir Sadzali, *Hukum Tata Negara dalam Islam*, hlm. 138.

Rasiyd Ridha berkaitan dengan perwakilan ini telah berkata, "Demikianlah, di kalangan umat harus ada orang-orang yang memiliki kearifan, kecerdesan dalam mengatur kemaslahatan kemasyarakatan, serta mampun menyelesaikan masalah-masalah pertahanan, ketahanan, kemasyarakatan dan politik. Itulah yang disebut dengan *ahlu syura* atau *Ahlu al-halli wal Aqdi* di dalam Islam. Pengangkatan khalifah tidaklah dibenarkan, kecuali apabila mereka itulah yang memilihnya serta mem*bai at*-nya dengan kerelaannya. Mereka itulah yang disebut dengan wakil masyarakat pada bangsa-bangsa yang lainnya". 84

-

<sup>&</sup>lt;sup>84</sup> Rasyid Ridla, *Tafsir al-Manaar*, Maktabah al-Qahirah, al-Azhar, Mesir, cetakan ke-4, 1379H-1960 M, juz 3, hlm . 11.

#### **BAB III**

# KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH BERDASARKAN UU NO. 17 TAHUN 2014 TENTANG MPR, DPR, DPD dan DPRD

## A. Sejarah Terbentuknya Dewan Perwakilan Daerah.

Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD) lahir pada tanggal 1 Oktober 2004, ketika 128 anggota DPD yang terpilih untuk pertama kalinya dilantik dan diambil sumpahnya. Pembentukan DPD semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi stuktur parlemen menjadi dua kamar (bicameral) yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR) dan DPD. Dengan stuktur dua kamar diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan doble-check yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR mencerminkan representasi politik (political representation), sedangkan DPD mencerminkan representasi teritorial atau regional (regional representation).

Akan tetapi pada awal pembentukanya, masih banyak tantangan yang dihadapi oleh DPD. Tantangan tersebut mulai dari wewenangnya yang dianggap jauh dari menandai untuk disebut sebagai kamar kedua yang efektif dalam sebuah parlemen bikameral, sampai dengan persoalan kelembagaan yang jauh dari memadai. Tantangan tersebut timbul karena tidak banyak dukungan politik yang diberikan kepada lembaga baru ini (DPD).

Keberadaan lembaga seperti DPD, yang mewakili daerah di parlemen nasional, sebenarnya sudah terfikirkan dan dapat dilacak sejak sebelum masa

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

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Ipana Nurdiani, "Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang Menurut Undang-Undang Dasar 1945", Citizenship, Vol.1, No.1, (Juli 2011), 10.

kemerdekaan. Dicatat oleh Indra J.Piliang dalam buku yang diterbitkan oleh DPD bahwa pemikiran ini lahir pertama kali dalam konferensi Gabungan Politik Indonesia (GAPI) pada 31 Januari 1941.

Dalam pendirian Republik ini pun, adanya perwakilan daerah juga dibahas. Salah satu pandangan yang penting untuk dicatat dalam rapat perumusan Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) oleh Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), adalah pandangan Moh. Yamin dalam sidang BPUPKI 29 Mei 1945, dikatakanya:<sup>2</sup>

"Kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan oleh seluruh rakyat Indonesia diduduki tidak saja oleh wakil daerah-daerah Indonesia, tetapi semata-mata pula oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Majelis Permusyawaratan juga meliputi segala anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Kepada Majelis Presiden bertanggung jawab. Jadi ada dua syaratnya, yaitu wakil daerah dan wakil golongan langsung dari pada rakyat Indonesia.

Gagasan-gagasan akan pentingnya keberadaan perwakilan daerah di parlemen pada awalnya diakomodasi dalam konstitusi pertama di Indonesia, UUD 1945, dengan konsep "utusan daerah" di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yang bersanding dengan "utusan golongan" dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal ini seperti yang diatur dalam Pasal 2 UUD 1945 sebelum amandemen yang menyatakan bahwa "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat di tambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan oleh undang-undang. Pengaturan yang sangat longar dalam UUD 1945 tersebut, kemudian diatur lebih lanjut dalam berbagai peraturan perundangan-undangan.

-

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Kementrian Sekretaris Negara Republik Indonesia, *Profil Lembaga Negara Rumpun Legislatif*, (Kementrian Sekretaris Negara, 2011), 90.

Dalam konstitusi berikutnya, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (UUD RIS) tahun 1949,<sup>3</sup> gagasan mengenai perwakilan daerah diwujudkan dalam bentuk "senat" yang mewakili negara bagian. Pada Pasal 1 ayat (2) di jelaskan bahwa: "kedaulatan Republik Indonesia Serikat dilaksanakan oleh pemerintah bersama dengan DPR dan senat". Ketiga lembaga tersebut merupakan pemegang kedaulataan yang mana dalam menyelenggarakan pemerintahan mempunyai kewenangan untuk membentuk undang-undang secara bersama-sama apabila: (1) menyangkut hal-hal khusus, (2) mengenai satu atau beberapa atau semua daerah bagaian atau bagianya ataupun yang khusus mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah (Pasal 2 Konstitusi RIS 1949). Adapun undang-undang yang tidak termasuk hal tersebut pembentukanya cukup antara pemerintahan dengan DPR.<sup>4</sup>

Pada Pasal 127 huruf a Konstitusi RIS disebutkan bahwa: kekuasaan perundang-undangan federal dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR dan senat; dan Pasal 128 ayat (1); usul pemerintahan tentang undang-undang disampaikan kepada DPR dengan amanat presiden dan dikirim serentak kepada senat untuk diketahui, ayat (2); senat berhak mengajukan usul undang-undang kepada DPR. Apabila senat menggunakan hak ini, maka hal itu diberitahukan serentak kepada Presiden, dengan menyampaikan usul itu; dan ayat (4) DPR berhak mengajukan usul undang-undang kepada pemerintah.

.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Pada tanggal 27 Desember 1945, di Amsterdam, Belanda, menghasilkan sebuah perjanjian antara Indonesia dan Kerajaan Belanda dalam KMB( Konfrensi Meja Bundar) yaitu Republik Indonesia Serikat (RIS) dengan konstitusinya yang disebut Konstitusi RIS. Lihat Charles Simambura, *Parlemen Indonesia: Lintasan Sejarah dan Sistemnya*, (Jakarta: Rajawali Pres, 2011), 57.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Depok : Prenadamedia Group, 2017), 25.

Mencermati ketentuan tersebut, maka Konstitusi RIS 1949 meneguhkan praktik pemerintahan parlementer (sistem tanggung jawab menteri).

Selanjutnya, dalam Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 (Undang-Undang No. 7 Tahun 1950) tetap mengakomodasi senat yang sudah ada itu, selama masa transisi berlangsung. Masa transisi ini ada karena UUDS 1950, dibuat untuk menghentikan federalisme yang secara khusus mengamanatkan adanya pemilihan umum (Pemilu) dan pemilihan anggota Konstituante untuk membuat undang-undang yang definitif yang akan menjadi landasan bentuk dan pola baru pemerintahan Indonesia. Karena itulah, penting untuk dicatat, adanya senat dalam UUDS 1950 hanya diberlakukan selagi pemilu yang direncanakan belum terlaksana (terlaksana pada 1955). Dalam sistem perwakilan UUDS itu sendiri. senat ditiadakan karena bentuk negara tidak lagi federal.

Setelah UUD RIS 1949 dan UUDS 1950, Indonesia kembali ke UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959.<sup>5</sup> konsekuensinya "utusan daerah" kembali hadir. Namun dalam perjalanya terjadi banyak persoalan mengemuka dalam konsep ini sehingga tidak lagi efektif, hal ini tidak lain karena utusan daerah saat itu pengangkatanya tidak dilaksanakan secara demokratis (tidak dipilih melaui pemilihan umum). Selanjutnya pada masa Orde baru "utusan daerah" dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sedangkan DPRD sendiri dipilih oleh pemerintah yang berkuasa pada distrik masing-masing seperti gubenur, dan keluarganya. Akibatnya dalam kapasitasnya keterwakilan daerah tidak lagi

.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Baca konsideran Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang dimuat dalam Keputusan Presiden No.150 tahun 1959, dekrit tersebut dikeluarkan dengan alasan bahwa anjuran Presiden dan pemerintah untuk kembali kepada UUD 1945, yang disampaikan kepada segenap Rakyat Indonesia dengan Amanat Presiden 22 April 1959, tidak memperoleh keputusan dari konstituante sebagaimana ditentukan dalam UUD sementara. Lihat Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1955-1959*, (Jakarta:Pustaka Utama Grafiti, 1995), 414-420.

efektif dalam artian tidak mencerminkan representasi utusan golongan dan utusan daerah <sup>6</sup>

Runtuhnya Era Orde Baru dilanjutkan dengan munculnya Era Reformasi menjadi babak baru dalam sejarah perpolitikan Indonesia yang ditandai dengan terbukanya pintu kebebasan dalam berekspresi di masyarakat, multi partai dan pembaruan sistem ketatanegaraan "(polical and democratic reform)". Banyak hal yang ingin dikemukakan masyarakat terutama dikalangan akademisi, berkaitan dengan gagasan untuk memperbaiki Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) agar ia mampu membangun sistem politik dan ketatanegraaan yang demokratis.

Perkembangan pemikiran yang segnifikan kemudian muncul pada pembahasan amandemen UUD 1945 pada tahun 1999 sampai 2002. Perubahan pertama UUD 1945 disahkan pada tanggal 19 Oktober 1999 dan perubahan kedua dilakukan sidang tahunan MPR yang berlangsung pada tanggal 18 Agustus 2000. Setelah perubahan kedua tersebut, MPR masih memandang perlu adanya perubahan lanjutan yakni perubahan ketiga pada tanggal 10 November 2001. Pada perubahan ketiga inilah muncul ide untuk membentuk parlemen yang menganut sistem bicameral, yang kemudian melahirkan secara legal formal Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang ada sekarang ini tepatnya pada perubahan ke empat tanggal 11 Agustus 2002.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Jhon Pieris dan Aryanthi Baramuli Putri, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, (Jakarta: Pelangi Cendikia, 2006), 102.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> M. Yususf, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Arsitektur histori, Peran dan Fungsi DPD RI Terhadap Daerah di Era Etonomi Daerah, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), IV.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), 68.

Dewan Perwakilan Daerah lahir sebagai bagian dari tuntutan reformasi 1998 dengan tujuan menghilangkan penyelenggaraan negara yang bersifat sentralistik yang berlangsung sejak era Orde Lama hingga Orde Baru yang secara segnifikan menimbulkan akumulasi kekecewaan daerah terhadap pemerintah pusat, dan sekaligus merupakan indikasi kuat kegagalan pemerintahan pusat dalam mengelolah daerah sebagai basis berdirinya bangsa ini.

Secara teoritis urgensi pembentukan DPD adalah untuk membangun mekanisme kontrol dan keseimbangan (checks and balances) dalam lembaga legislatif itu sendiri, disamping antar cabang kekuasaan negara (legislatif, eksekutif, yudikatif). Disisi lain juga untuk menjamin dan menampung perwakilan daerah-daerah yang memadai untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam lembaga legislatif. Kepentingan daerah tidak cukup hanya diwakili dalam gagasan (representation in ideas), tetapi kepentingan daerah perlu diwakili dalam bentuk kehadiran orang daerah (representation in present). Oleh sebab itu, untuk mengakomodasi aspirasi dan kepentingan daerah secara efektif dan adil dalam rangka pembuatan keputusan politik secara nasional, dan untuk memberdayakan potensi daerah, maka diperlukan suatu lembaga perwakilan selain lembaga DPR yang dapat mewadahi unsur/wakil daerah.

Secara politis, sesuai dengan konsensus politik bangsa Indonesia, maka keberadaan DPD dimaksudkan untuk: 1). memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah negara kesatuan republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh Indonesia; 2). meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi

.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Miki Pirmansyah, "Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Bikameral di Indonesia", Cita Hukum, Vol.1, No.1, (Juni 2014), 178.

dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah; 3). Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.<sup>10</sup>

Selanjutnya kehadiran DPD menurut Ginanjar Kartasasmita, sebagai refleksi kritis terhadap eksistensi "utusan daerah" dan "utusan golongan" yang mengisi formasi MPR dalam sistem keterwakilan di era sebelum reformasi. Mekanisme pengangkatan dari utusan daerah dan utusan golongan bukan saja merefleksi sebuah sistem yang tidak demokratis melainkan juga mengaburkan sistem perwakilan yang seharusnya dibangun dalam tatanan kehidupan negara modern yang demokratis. Maka DPD lahir sebagai bagian dari upaya untuk memastikan bahwa wilayah atau daerah harus memiliki wakil untuk memperjuangkan kepentinganya secara utuh ditataran nasional, yang sekaligus berfungsi menjaga keutuhan negara kesatuan republik Indonesia (NKRI). Selain itu juga mengandung makna bahwa sekarang terdapat lembaga yang mewakili kepentingan lintas golongan atau komunitas yang sarat dengan pemahaman akan budaya dan karakteristik daerah. 11

Para wakil daerah bukanlah wakil dari suatu komunitas atau sekat komunitas di daerah (antara lain yang berbasi ideologi atau parpol), melainkan figur-figur yang bisa mewakili seluruh elemen yang ada di daerah. dengan sendirinya, para wakil daerah baru bisa katakan "sungguh-sungguh berada diatas kepentingan golongan" apabila yang bersangkutan benar-benar memahami apa yang menjadi muatan daerah yang diwakili (komunitas berikutnya budaya dan

.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> A.M. fatwa, Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945, (Jakarta: Kompas penerbit, 2009), 314

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Dewan Perwakilan Daerah republik Indonesia 2009, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5*, (Jakarta: Dewan Perwakilan Daerah, 2009) iii.

ruhnya, geografisnya, kandungan buminya, dan sebagainya), dan sekaligus harus terbebas dari semua sekat ideologis.

Sementara partai politik yang eksis di daerah umumnya mempresentasikan kepentingan menurut kebijakan partai politik pada tingkat pusat atau dengan kata lain partai politik masih berwatak sentralistik. Tepatnya, kalau seorang wakil daerah merupakan bagian dari komunitas yang *primary group*-nya berbasis partai politik, maka sangat berpotensi mengabaikan kepentingn daerah yang diwakilinya apabila itu tidak sejalan dengan kepentingan partainya, sehingga pada akhirnya seringkali gagasan yang timbul di lembaga legislatif bersifat abstrak, dan kesulitan menjabarkannya, sehingga menjadi operasional. Hal ini senada dengan apa yang di ungkapkan oleh Jimly Asshiddiqie, menurutnya pembedaan hakikat perwakilan ini penting untuk menghindari pengertian *double representation* atau keterwakilan ganda fungsi parlemen yang di jalankan kedua dewan tersebut. 13

Terbentuknya DPD sebagai lembaga tersendiri selain DPR dalam setuktur parlemen di Indonesia, berimplikasi pada perubahan stuktur parlemen Indonesia yang semula menganut sistem *unikameral* (satu kamar) menjadi *bikameral* (dua kamar) yang terdiri dari DPR dan DPD. Hal ini bisa dilihat hasil amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 2 Ayat (1) yang berbunyi: "Majelis Permusyawaratan Rakyat Terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang". Sebelumnya bunyi pasal ini adalah: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Satjibto Raharjo, Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia, (Jakarta: Penerbit buku kompas, 2003) 138

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, kontitusi dan konstitusionalisme Indonesia, (Jakarta: Sinar grafika, 2011), 152.

Perwakilan Rakyat ditambah utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongangolongan yang dipilih menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang''.

Dengan perubahan stuktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri dari DPR dan DPD di harapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem double-chek yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relative dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR mencerminkan representasi politik (political representation) sedangkan DPD mencerminkan representasi teritorial atau regional (regional representation).<sup>14</sup>

Namun apa yang terjadi setelah DPD terbentuk dan dilantik pada tahun 2004, tidak ada kewenangan yang segnifikan yang dapat mengimbangi DPR dalam mengambil kebijakan, hal ini terlihat dari kewenagan yang diberikan oleh UUD 1945 pada Pasal 22D. Dalam pasal tersebut terlihat jelas bahwa konstusi sangat membatasi kewenangan DPD, sehingga kewenanggannya sangat terbatas dan sangat lemah, bahkan dapat dikatakan, Konstitusi membuat lembaga DPD seperti singa ompong, kewenangan DPD hanya berkisar pada usulan dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) itupun hanya permasalahan otonomi daerah. sementara itu peran DPR sangat kuat, hal ini berbeda dengan sistem bikameral di negara-negara demokrasi yang menganut sistem presidensil seperti halnya sistem dua kamar yang dianut oleh Konstitusi Amerika Serikat yang mengatur posisi senat dan house of representative (DPR), yang sama-sama kuat. 15

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 119.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> T.A, legowo DKK, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia*, (Jakarta: Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia, 2005), 159.

Dalam membuat undang-undang misalnya, RUU yang dibuat oleh pemerintah mesti disodorkan anggota kongres (*senat* dan *house of representative*), lalu harus mendapatkan persetujuan kedua dewan secara sendirisendiri. Setelah itu baru di bawah ke presiden untuk mendapatkan pengesahan. Presiden bisa mem-veto, tetapi ketika 2/3 dari masing-masing anggota dewan mensetujui, maka veto dari presiden tidak ada artinya.

Hal ini sangat berbeda jauh dengan sistem bikameral yang ada di Indonesia dimana menurut ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945 pasca amandemen menyebutkan bahwa hanya DPR yang mempunyai kekuasaan membuat undang-undang, sedangkan DPD hanya berwenang mengajukan RUU ke DPR, 16 itu pun hanya sebatas pada hal-hal yang berkaitan dengan otonomi daerah dan hubungan pusat dan daerah. diluar itu, DPD tidak mempunyai kekuasaan sama sekali. Hal ini sangat berbeda jauh dengan cita-cita awal dibentuknya lembaga perwakilan Daerah, sebagaimana yang di paparkan diatas, yang menyatakan bahwa cita-cita awal dibentuknya DPD yakni menciptakan sistem parlemen dua kamar yang terajut dalam hubungan *check and balances*. Adanya *check and balances* dalam lembaga legislatif sangatlah penting karena selama dua era sebelum reformasi *check and balances* dalam lembaga legislatif dapat dikatakan tidak ada.

## B. Tugas, Wewenang dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah.

Seperti yang telah dijelaskan di atas bahwa DPD di bentuk pada tahun 2004 dimana setiap provinsi memilik 4 (empat ) orang wakil yang dipilih secara

<sup>16</sup> T.A, legowo DKK, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia*, 160.

langsung melalui Pemilihan umum. DPD lahir pada tanggal 1 Oktober 2004 ketika 128 anggota DPD yang terpilih untuk pertama kalinya dilantik dan diambil sumpahnya. DPD di bentuk dan di beri tugas serta wewenangan sebagai mana berikut:

## 1. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah

Mengenai kewenangan Dewan Perwakilan Daerah, diatur pada Pasal 22D UUD 1945. Pasal 22D ayat (1), (2), (3), sekaligus merangkum tugas wewenang dang fungsi DPD dalam wujud rumusan umum sebagaimana berikut:<sup>17</sup>

- a. DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, penggelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b. DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengolaan 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; dan
- c. DPD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan

<sup>17</sup> Titik Triwulan Tutik, Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia, Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 361.

dan pemekaran serta penggabungan daerah, penggelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada sebagai pertimbangan untuk ditindaklanjuti.<sup>18</sup>

Selain tugas 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 berkaitan dengan pajak, pedidikan, dan agama, dan (2) memeriksa hasil pemeriksa keuangan negara dari BPK untuk di jadikan bahan pertimbangan dari DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN. Berdasarkan fungsi wewenang tersebut, dapat disimpulkan bahwa dewan perwakilan daerah mempunyai kewenangan dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam undang-undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MD3 juga di jelaskan mengenai tugas dan wewenang DPD dalam Pasal 249 ayat (1), DPD mempunyai wewenang dan tugas :

a. Mengajukan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubugan pusat dan daerah pembentukan dan pemekaraan serta pengabungan daerah pengelolah sumber daya alam

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

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (Jakarta: Serketariat Jendral MPR RI, 2015), 139.

Pasal 249 ayat (1) huruf h Undang-Undang No.17 tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD.
 Pasal 249 ayat (1) huruf d Undang-Undang No.17 tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Pasal 249 ayat (1) huruf g Undang-Undang No.17 tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD.

- dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
- Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- Menyunsun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berawal dari DPR atau Presiden yang berkitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam hiruf a;
- d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undangundang yang berkaitan dengan pajak,pedidikan, dan agama;
- e. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan pemekaraan, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolah sumber daya, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- f. Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaan, dan pengabungan daerah, hasil pusat dan daerah, pengelolah sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti;
- g. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan pembuat pembuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;

- h. Memberikan hasil pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK;dan
- i. Menyunsun progam legislasi nasional yang berkaitan dangan otonomi daerah, pembentukan, pemekaraan, dan pengabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolah sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah.

Berdasarkan kewenangan konstitusional DPD, sebagaimana terdapat pada Pasal 22D UUD NRI 1945, maka fungsi DPD didasarkan pada ketentuan dalam Pasal 248 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD (MD3) yaitu:

- a. Pengajuan usul kepada DPR mengenai rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, penggelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah:
- b. Ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, penggelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- c. Pemberian perrtimbangan kepada DPR atas rancangan undangundang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan

rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, dan;

d. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan pelaksanaan dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama.

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat disimpulkan: *pertama*, Pasal 248 ayat (1) huruf a dan b, menjelaskan mengenai **fungsi legislasi** DPD. *Kedua*, Pasal 248 ayat (1) huruf c, menjelaskan **fungsi pertimbangan** DPD. *Ketiga*, Pasal 248 ayat (1) huruf d, menjelaskan **fungsi pengawasan atas pelaksanaan undang-undang** tertentu DPD.<sup>22</sup>

#### C. Susunan Keanggotaan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah

Lembaga DPD selain diatur dalam Pasal 2 ayat (1) juga diatur dalam Pasal 22C dan Pasal 22E ayat (2) dan (4) Undang-Undang Dasar 1945, yang berbunyi sebagai mana berikut :

- 1) Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum;
- Anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dengan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Ketentuan ini dahulu diatur dalam Pasal 41 huruf a UUMD3 adalah undang-undang yang mengatur tentang susunan dan kedudukan MPR,DPR, DPD dan DPRD sebelumnya dinyatakan tidak berlaku oleh Pasal 407 UUMD3 2009, dan sekarang UUMD3 tahun 2009 sendiri telah diganti dengan UUMD3 2014 berdasarkan konsideran **Menimbang** bahwa huruf c yang menyatakan, bahwa Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sudak tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan kebutuhan hukum masyarakat sehingga **perlu diganti.** 

- 3) DPD bersidang sedikitnya sekali dalam setahun;
- 4) Susunan dan kedudukan DPD diatur dengan undang-undang.

Di dalam Pasal 22E ayat 2 ditegaskan: "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD'. Kemudian dalam ayat (4) ditegaskan, "Peserta pemilihan umum untuk pemilihan anggota DPD perseorangan".<sup>23</sup>

Ketentuan lebih lanjut tentang susunan keanggotaan DPD, diatur dalam Undang-Undang No.17 tahun 2014 Tentang MD3. Pada Pasal 252 ditegaskan anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang; dan jumlah anggota DPD tidak lebih dari 1/3 (satu per tiga) jumlah anggota DPR.<sup>24</sup> Anggota DPD memiliki hak untuk<sup>25</sup>:

- 1) Bertanya; hak bertanya DPD dilakukan dalam sidang dan/ atau rapat sesuai dengan wewenang dan tugas DPD. Ketentuan lebih lanjut mengenai hak bertanya diatur dalam peraturan DPD tentang tata tertib.<sup>26</sup>
- 2) Menyampaikan usul dan pendapat; anggota DPD berhak menyampaikan usul dan pendapat mengenai suatu hal baik yang sedang dibicarakan maupun yang tidak dibicarakan dalam rapat. Ketentuan lebih lanjut mengenai hak bertanya diatur dalam peraturan DPD tentang tata tertib.<sup>27</sup>
- 3) Memilih dan dipilih; anggota DPD mempunyai hak memilih dan dipilih untuk menduduki jabatan tertentu pada alat kelengkap DPD. Ketentuan

<sup>26</sup> Pasal 286 ayat (2) dan (3) Undang-Undang No.17 tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD. <sup>27</sup> Pasal 287 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No.17 tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan indonesia Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, (FH UII Press, 2003), 264.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Pasal 252 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No.17 tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Pasal 257 Undang-Undang No.17 tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD.

lebih lanjut mengenai hak bertanya diatur dalam peraturan DPD tentang tata tertib.<sup>28</sup>

- 4) Membelah diri; Anggota DPD yang diduga melakukan pelanggaran sumpah/janji, kode etik, dan/atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai anggota diberi kesempatan untuk membela diri dan/atau memberikan keterangan kepada badan kehormatan. Ketentuan lebih lanjut mengenai hak bertanya diatur dalam peraturan DPD tentang tata tertib.<sup>29</sup>
- 5) Imunitas; anggota DPD tidak dapat dituntut di depan pengadilan dan juga di ganti antar waktu karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam rapat ataupun diluar rapat DPD yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPD. Ketentuan ini tidak dapat berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal lain yang dimaksud dalam ketentuan mengenai rahasia negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.<sup>30</sup>
- 6) Protokoler; dan Keuangan dan administratif.

Keanggotaan DPD RI diresmikan dengan keputusan Presiden. Anggota DPD dalam menjalankan tugasnya berdomisili di daerah pemilihnya dan mempunyai kantor di ibu kota provinsi daerah pemilihnya. Masa jabatan anggota DPD adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Pasal 252 ayat (3) sampai (5) Undang-Undang No.17 tahun 2014 Tentang MD3.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Pasal 288 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No.17 tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Pasal 289 ayat (1) dan (2 Undang-Undang No.17 tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Pasal 290 ayat (1) sampai (3) Undang-Undang No.17 tahun 2014 Tentang MD3

Anngota DPD dilarang merangkap jabatan sebagai: penjabat negara lainya; hakim pada pada badan peradilan atau; pegawain negeri sipil, anggota Tentara Nasional/Kepolisian Negara Republik Indonesia, pegawai pada badan usaha milik negara, badan usaha milik darah, atau badan lainnya yang anggaranya bersumber dari APBN/APBD.

Selain itu juga anggota DPD dilarang melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta, akuntan buplik, konsultan, advokat atau pengacara, notaris dan pekerjaan lain yang ada hubunganya dengan wewenang dan tugas DPD serta hak sebagai anggota DPD. Anggota DPD dilarang melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme.<sup>32</sup>

Anggota DPD dapat di berhentikan antar waktu karena;

- a. Meninggal dunia;
- b. Mengundurkan diri;
- c. Diberhentikan; diberhentikan apabila: 1) tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPD selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apapun; 2) melanggar sumpah/ janji jabatan dan kode etik DPD; 3) dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; 4) tidak menghadiri sidang paripurna dan/atau rapat alat kelengkap DPD yang menjadi tugas dan kewajiban sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah; 5) tidak memenuhi syarat sebagai calon anggota DPD sesuai

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Pasal 302 ayat (1) sampai (3) Undang-Undang No.17 tahun 2014 Tentang MD3.

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum.<sup>33</sup>

Anggota DPD dapat di berhentikan sementara karena;

- a. Menjadi terdakwa dalam perkara tindak pidana umum yang diancam dengan perkara tindak pidana paling singkat 5 (lima) tahun; atau
- b. Menjadi terdakwa dalam perkara tindak pidana khusus.<sup>34</sup>

Dalam hal anggota DPD dinyatakan terbukti bersalah karena melakukan tindak pidana berdasarkan utusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, anggota DPD yang bersangkutan diberhentikan sebagai anggota DPD.

## D. Alat Kelengkap Dewan Perwakilan Daerah.

Sebagaimana lazimnya sebuah lembaga perwakilan (parlemen), pembagian tugas dan kerja anggota DPD diatur dalam peraturan tata tertib. Pembagian tugas di DPD tercermin dari alat-alat kelengkapan yang dimiliki, yakni empat panitia *ad hoc* yang ruang lingkup tugasnya mencakup bidang legislasi, pertimbangan, dan pengawasan. Seluruh anggota, kecuali pimpinan DPD, wajib bergabung ke dalam salah satu panitia *ad hoc*.

Selain panitia *ad hoc*, DPD memiliki alat kelengkap yang secara fungsional mendukung pelaksanaan tugas DPD, yakni badan kehormatan yang bertugas menegakkan peraturan tata tertib dan kode etik anggota DPD; panitia musyawarah yang bertugas menyunsun agenda persidangan DPD; panitia perancang undang-undang yang bertugas merencanakan dan menyunsun program

\_

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Pasal 307 (1) dan (2) Undang-Undang No.17 tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Pasal 313 ayat (1) huruf a dan b Undang-Undang No.17 tahun 2014 Tentang M3.

legislasi DPD; panitia urusan rumah tangga yang bertugas membantu pimpinan DPD dalam menentukan kebijakan kerumah tanggaan DPD; dan panitia kerja sama antara lembaga perwakilan yang bertugas membina, mengembangkan, dan meningkatkan hubungan persahabatan dan kerja sama antara DPD dengan lembaga negara sejenis, baik secara bilateral maupun multilateral.<sup>35</sup>

Disamping alat kelengkapan tersebut, DPD membentuk kelompok anggota DPD di MPR yang bertugas mengkoordinasikan kegiatan anggota DPD dan meningkatkan kinerja DPD dalam lingkup sebagai anggota MPR. Di awal pembentukanya, kelompok anggota DPD telah berhasil menempatkan dua orang wakilnya untuk duduk sebagai pimpinan MPR.

Kelahiran DPD telah membangkitkan harapan masyarakat daerah dimana kepentingan daerah dan masalah yang dihadapi daerah dapat diangkat dan diperjuangkan di tingkat nasional. Disamping itu, kebijakan-kebijakan publik baik di tingkat nasional maupun daerah tidak akan merugikan dan akan senantiasa sejalan dengan kepentingan daerah dan kepentingan rakyat diseluruh tanah Air. Kepentingan daerah merupakan bagian yang serasi dari kepentingan nasional, dan kepentingan nasional secara serasi merangkum kepentingan daerah. Kepentingan daerah dan kepentingan nasional tidak bertentangan dan tidak dipertentangkan. Namun yang menjadi pertanyaan besar ialah; Apakah harapan atas DPD tersebut dapat terwujud? Apakah ada keseimbangan antara harapan dan kemampuan yang dimiliki oleh DPD? Semua kembali pada pengambilan kebijakan khususnya adalah lembaga yang diberikan kewenagan legislasi yaitu MPR dan DPR, mau dan mampuka menyunsun aturan hukum dalam hal ini UUD

\_

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Pasal 259 ayat (1) Undang-Undang No.17 tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD.

1945 yang memberikan kewenangan setara antara kamar-kamar dalam lembaga perwakilan rakyat (parlemen).

# E. Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Dewan Perwakilan Daerah merupakan sebuah lembaga baru yang lahir dari hasil amandemen ke-tiga UUD 1945 pada Tahun 2001. Pembentukan DPD dimaksudkan dalam rangka mereformasi stuktur parlemen Indonesia yang semula menganut sistem Unikameral menjadi Bikameral yang terdiri dari DPR dan DPD. Dengan setuktur dua kamar diharapkan proses legislasi dapat diselengarakan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR mencerminkan representasi politik sedangkan DPD mencerminkan representasi *teritorial* atau *regional*.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini, DPD memiliki kedudukan yang tidak jelas. Apalagi pengaturan dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan DPD tidak diatur secara komprehensif dan sangat sumir sebagaimana tertuang dalam Pasal 22C, Pasal 22D ataupun berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MD3, DPD sama sekali tidak memiliki kekuasaan apapun, selain hanya memberikan pertimbangan, usul, ataupun saran kepada DPR sebagai lembaga yang memutuskan, baik dalam bidang legislasi maupun pengawasan.

Kewenangan DPD berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah yang sebatas memberikan pertimbanganpun menampakkan kelemahan fungsi DPD karena tidak dapat memperjuangkan kepentingan daerah dan sebagai lembaga *bargaining* terhadap kemungkinan pertimbangan DPD yang tidak dilanjuti oleh DPR, apalagi Rancangan Undang-Undang yang tidak sesuai

dengan kepentingan daerah tidak dapat dibatalkan oleh DPD dengan menggunakan hak veto, sebagaimana dipraktikkan dalam sistem perwakilan bikameral.

Persoalan ini bermuara pada rumusan Pasal 22D UUD 1945 dengan frase DPD "dapat mengajukan" Rancangan Undang-Undang kepada DPR dan "ikut membahas" Rancangan Undang-Undang, dengan demikian DPD tidak mempunyai hak inisiatif dan mandiri dalam pembuatan Undang-Undang, sekalipun dalam bidang yang berkaitan dengan daerah, karena kata "dapat" dan "ikut" tidak mempunyai suatu unsur keharusan dan membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif, dalam bahasa hukum DPD "ikut membahas" berarti hanya DPR lah yang mempunyai kekuasaan legislasi.

Ketentuan tersebut diperkuat oleh pengaturan dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MD3 pada Pasal 102 ayat (1) huruf (d) dan (e) yang menempatkan fungsi legislasi DPD setara dengan kewenangan legislasi anggota, komisi dan gabungan komisi DPR, hal ini diperjelas dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada Pasal 43 ayat (1) dan (2) yang telah menempatkan DPD menjadi lembaga *sub-ordinat* dibawah DPR karena meniadakan kewenangan konstitusional DPD untuk dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang.

Dari pengaturan tersebut mengakibatkan DPD tidak memiliki kekuasaan sama sekali dalam sistem ketatanegaraan saat ini yang membuat kedudukan DPD sangat lemah bahkan hanya sebagai lembaga yang memberikan pertimbangan kepada DPR. Kalau kita cermati dari hasil kinerja DPD pada priode 2009-2012

dalam hal kewenagannya untuk mengajukan, menyunsun dan membahas bersama DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, penggelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, menunjukkan bahwa:

Pertama, dari 38 (dua puluh) Rancangan Undang-Undang (RUU) yang telah dihasilkan oleh DPD yang terdiri (20 RUU pada priode 2004-2009 dan 18 RUU dihasilkan pada priode 2009-2012), tidak ada satupun yang ditindak lanjuti oleh DPR, bahkan tidak ada keterangan ataupun penjelasan secara tertulis dari DPR kepada DPD terkait dengan 38 RUU yang telah dikirimkan oleh DPD kepada DPR sebagai usul inisiatif DPD tersebut.

Kedua, terkait dengan Prolegnas. Keterlibatan DPD dalam pembahasan Prolegnas hanya sampai pada pembahasan awal dengan Badan Legislasi (Baleg). Tidak ada tindak lanjut dari ususlan DPD, dan DPD juga tidak pernah diberikan peran sesuai dengan pembagian RUU di Prolegnas. Terakhir pembahasan Prolegnas 2013, DPD diminta DPR untuk membahas pada tingkat Panja, namun Panja yang dijadwalkan tanggal 7 Desember 2012 diberitahukan kepada DPD pada tanggal yang sama (7 Desember 2012) pukul 15:30 WIB, sehingga DPD tidak dapat mengikuti dikarenakan waktu yang sangat sempit untuk melakukan persiapan.

Ketiga, dalam hal keterlibatan DPD pada pembahasan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, penggelolaan sumber daya alam dan

sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sampai saat ini belum bulat. Beberapa pembahasan RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD, tidak melibatkan DPD, seperti pembahasan UU No.2 Tahun 2012 tentang Pengadaan tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

*Keempat*, dalam kaitan pembahasan RUU di DPR, pada praktiknya terdapat dua mekanisme keterlibatan DPD yang berlaku pada waktu pembahasan RUU di DPR yakni menyangkut pembahasan Daftar Infetaris Masalah dan pembahasan pada tingkat I yakni penyampaian pendapat mini, DPD sama sekali tidak dilibatkan dalam proses pembahasan DIM.<sup>36</sup>

Mencermati fakta tersebut diatas, dapat ditarik benang merah bahwa sebenarnya DPD tidak mempunyai fungsi ketatanegaraan yang berarti. Ia bisa mengusulkan Rancangan Undang-Undang, tetapi sangat bergantung kepada DPR, DPD dapat memberikan pertimbangan atau membahas suatu Rancangan Undang-Undang, lagi-lagi dipakai atau tidak tergantung DPR. Mengutip dari pernyataan yang dikemukakan oleh **Mahfud MD**, yang mengatakan bahwa sebenarnya fungsi ketatanegaraan yang selama ini di lakasanakan oleh DPD, bisa dilakukan oleh lembaga seperti LSM, Ormas ataupun media masa. DPD hanya menjadi penting kalau terjadi sesuatu yang ajan jarang terjadi dan sifatnya insidental yakni ketika terjadi *impeachment* tehadap Presiden/Wakil presiden yang prosesnya samapai ke MPR. .<sup>37</sup>

-

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Pidato I Wayan Sudirta, pada persidangan tanggal 19 Desemeber 2012, Baca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, 52.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, Cet.I, (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2011), 72

# F. Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.

Keterbatasan fungsi legislasi DPD seperti yang telah diatur dalam Pasal 22D UUD 1945 yang dalam perjalananya direduksi oleh Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD dan Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mendorong DPD untuk melakukan uji materi atas pengaturanya dalam undang-undang tersebut ke Mahkamah konstitusi, hal ini dilakukan guna untuk mempertegas fungsi, tugas dan kewenanganya dalam sistem parlemen dua kamar (bicameral).

Pada tahun 2012 yang lalu anggota Dewan Perwakilan Daerah yang diwakili oleh Irman Gusman, La Ode Ida, dan Gusti Kanjeng ratu Hemas (selaku pimpinan DPD RI) mengajukan uji materi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD dan Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 ke Mahkamah Konstitusi.

Argumentasi yang di bangun oleh DPD dalam permohonan pengujian tersebut dilandasi oleh : *Pertama*, anggota DPD dipilih secara langsung, yakni sebanyak 4 orang dari setiap provinsi. Hal tersebut menunjukkan bahwa legitimasi politiknya sungguh kuat melebihi anggota DPR yang dipilih dari sebagaian wilayah provinsi yang disebut daerah pemilihnya. Legitimasi politik yang kuat tersebut seharusnya sejalan dengan kewenangan yang dimilik agar sesuai dengan harapan/ekpektasi konstituennya (pemilihnya). Selama ini ekspektasi konstituen tersebut terhadang dengan presduksian kewenangan

Pemohon dalam UU No.27 Tahun 2009 Tentang MD3 dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang P3 yang mengatur secara bertentangan dengan mandat UUD 1945.<sup>38</sup>

Kedua, Ketentuan Pasal 22 D ayat (2) UUD 1945 memberikan kewenangan konstitusional kepada DPD untuk "Ikut Membahas" Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; penggelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sementara itu, Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pengertian dalam Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 meliputi semua RUU, baik yang di ajukan oleh presiden atau DPR saja, maupun yang khusus dikaitkan dengan kewenangan Pemohon sebagaimana di maksud dalam pasal 22 D ayat (1) UUD 1945. Frasa "Ikut Membahas" dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 harus diartikan sebagai satu kesatuan nafas keterlibatan DPD secara penuh dalam semua proses pembahasan RUU tertentu dengan derajat kewenangan yang sebanding dengan DPR dan Presiden.<sup>39</sup>

Ketiga, UU MD3 dan UU P3 dinilai bertentangan dengan Pasal 22 D ayat (1) UUD 1945 yang memberikan kewenangan konstitusional kepada DPD untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang. DPD menilai UU P3 bertentangan dengan pasal 22D ayat (1) UUD 1945 karena telah menafikan keikutsertaan DPD dalam pembentukan undang-undang, khususnya pada tingkat penyusunan RUU, dalam mengajukan RUU baik di dalam maupun di luar Program Legislasi

38 Baca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Baca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, 12-13

Nasional, yang selanjutnya di sebut PROLEGNAS. Malahan di dalam pasal 21 ayat (3) UU P3, DPD sebagai lembaga negara di samakan kedudukannya dengan fraksi DPR, alat kelengkapan DPR, dan anggota DPR sebatas untuk di pertimbangkan.<sup>40</sup>

Nasib buruk yang di alami DPD sebagai implikasi kontruksi pengaturan fungsi legislasi DPD dalam UU No.27 Tahun 2009 tentang MD3 dan UU No.12 Tahun 2011 tentang P3 terungkap dari pidato konstitusional yang disampaikan Irman Gusman (ketua DPD), pada persidangan di MK tanggal 23 Oktober 2012, dalam pidatonya Irman Gusman menyatakan:<sup>41</sup>

Proses pembuatan Undang-undang hampir sama sekali tidak menyentuh DPD. Begitu pun DPD hampir tidak pernah mendapatkan kesempatan dalam menyentuh proses penting yang menetukan hajat hidup orang banyak, hajat hidup masyarakat daerah. Namun sekali lagi, dengan kearifan lokal yang kami miliki, situasi infirior dan tersubordinasi secara sistemik itu masih kami siasati untuk bekerja secara maksimal. Menggunakan seluruh peluang kewenangan DPD yang serba terbatas demi menjalankan tugas rakyat yang kami anggap sakral.

Akhirnya pada Sidang Pleno terbuka untuk umum pada hari Rabu, tanggal 27 Maret 2013 Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagai permohonan dengan di keluarkanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. Isi dari putusan tersebut meneguhkan lima hal, antara lain :

 Dewan Perwakilan Daerah terlibat dalam pembuatan Program Legislasi Nasional. Keterlibatan DPD dalam penyunsunan PROLEGNAS sama dengan keterlibatan Presiden dan DPR. Dalam hal penyunsunan PROLEGNAS sebagai instrumen perencanaan pembentukan undang-

-

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Baca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, 14-16

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Baca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, 45-46.

- undang merupakan bagian yang terpisahkan dari kewenangan DPD untuk mengajukan RUU sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22 D UUD 1945.
- 2) Dewan Perwakilan Daerah berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang yang dimaksud dalam Pasal 22D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana halnya bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden;
- 3) Dewan Perwakilan Daerah berhak membahas Rancangan Undang-Undang secarah penuh dalam konteks Pasal 22D ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa DPD sebagai lembaga negara memiliki hak dan kewenangan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU yang berkaitan dengan daerah. Dengan demikan frasa "Ikut Membahas" sebagaimana ketentuan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 harus melibatkan DPD pada tiap Proses Pembahasan pembahasan baik itu sejak mulainya pembahasan tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR sampai dengan tingkat II dalam rapat paripurna DPR sebelum tahap persetujuan.
- 4) Pembahasan undang-undang dalam konteks Pasal 22D bersifat tiga pihak (*triparti*), yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden. Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa: *Pertama*, Pembahasan RUU dari DPD harus diberlakukan setara dengan RUU dari Presiden dan DPR; *Kedua*, Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan; *Ketiga*, Terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan, sedangkan Presiden

dan DPD memberikan pandangan; *Keempat*, Hal yang sama juga diperlakukan terhadap RUU dari DPD yaitu DPD diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan; *Kelima*, Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) diajukan oleh masing-masing lembaga negara (DPR,DPD,Pemerintah).

Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa ketentuan dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang tidak sesuai dengan tafsir Mahkamah Konstitusi atas kewenangan Peran Dewan Perwakilan Daerah dengan sendirinya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, baik yang diminta maupun tidak.<sup>42</sup>

Dengan dikeluarkanya putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 seakan membawah angin segar serta jiwa baru bagi DPD dalam ikhwal kewenangannya pada bidang legislasi. Dapat dilihat kedudukan DPD di bidang legislasi tidak lagi sebagai sub-ordinat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melainkan setara dengan DPR dan Presiden sebagaimana yang diatur oleh UUD 1945 Pasal 22D ayat (1) dan (2). Selanjutnya DPD juga diberikan kewenangan untuk mengusulkan dan membahas RUU tertentu sejak awal hingga akhir tahapan, meskipun tidak sampai tahap pemberian persetujuan terhadap suatu Undang-Undang, hal ini dikarenakan secara eksplisit UUD 1945 telah membatasi ketentuan tersebut. Sehingga ketentuan limitatif tersebut pada dasarnya adalah kehendak konstitusi, tatapi paling tidak kewenagan dalam mengajukan,

\_

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Sekretariat Jendral Dewan Perwakilan Daerah, *Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, 2013, 6.

membahas, serta dalam penyunsunan Prolegnas yang berkaitan dengan bidang tugasnya dapat lebih ditingkatkan sehingga harapan yang selama ini tertumpu kepada DPD sebagai salah satu lembaga perwakilan yang membawah berbagai aspirasi seluruh daerah di Indonesia dapat dioptimalkan. <sup>43</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi di atas mencerminkan konsepsi teoritis pembentukan DPD yang dimaksudkan dalam rangka mereformasi stuktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan stuktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR mencerminkan representasi politk (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*). <sup>44</sup> Hal ini mempertegas perubahan UUD 1945 yang hendak membawah perubahan yang cukup mendasar mengenai lembaga perwakilan dalam ketatanegaraan Indonesia bahwa lembaga perwakilan digagas agar parlemen terdiri dari lembaga perwakilan politik (DPR) dan lembaga perwakilan teritorial (DPD) dengan fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi penganggaran yang sama.

Dikabulkanya permohonan uji materi atas undang-undang seperti yang telah tersebut diatas, perjuangan panjang yang telah berlangsung cukup lama untuk meneguhkan peran dan fungsi legislasi DPD mulai menumukan titik terang. Bila di baca secara tepat semangat dan subtansi putusan MK hampir dipastikan bahwa

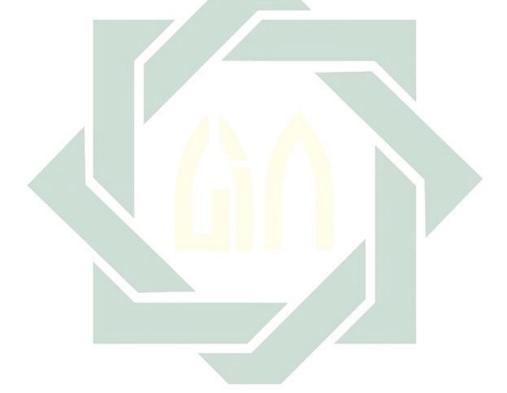
-

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Rahmat Imam Cahyadi, "Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012", Jomal Visip, Vol.3, No.2, (Oktober,2016), 6.

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsilidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 119.

DPD memilik kesempatan yang besar untuk mengoptimalkan perananya sebagai representasi kepentingan daerah dalam pembentukan undang-undang.

Sebagai tindak lanjut adanya putusan Mahkamah Konstitusi dikeluarkanlah undang-undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD, sebagai penganti undang-undang Nomor 27 tahun 2009, yang sekaligus sebagai tindak lanjut dari putusan MK, khususnya terkait kewenangan DPD dalam bidang legislasi di Parlemen dapat diakomodasi ke dalam undang-undang tersebut.



#### **BAB IV**

ANALISIS FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM BIKAMERAL DI INDONESIA PERSPEKTIF FIQIH SIYĀSAH DUSTŪRIYAH STUDI PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NO 17 TAHUN 2014 TENTANG MPR, DPR, DPD DAN DPRD.

# A. FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM BIKAMERAL DI INDONESIA PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014 TENTANG MD3.

Bergulirnya era reformasi yang ditandai dengan amandemen Undang-Undang Dasar 1945, berdampak besar terhadap sistem ketatanegaraan di Indonesia. Salah satunya hal subtantif dari beberapa perubahan yang dihasilkan yakni terbentuknya lembaga Dewan Perwakilan Daerah pasca amandemen ketiga pada tahun 2001. Secara *de facto* DPD baru ada pada tanggal 1 Oktober 2004 yakni ketika 128 anggota Dewan Perwakilan Daerah untuk pertama kalinya dilantik dan diambil sumpahnya.

Terdapat beberapa gagasan di balik lahirnya DPD salah satunya dimaksudkan untuk meningkatkan keterwakilan daerah dalam proses pengambilan keputusan politik penyelenggaraan negara dengan harapan agar tercipta integritas bangsa yang kokoh dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kehadiran DPD tidak dapat dilepaskan dari hubungan Pusat dan Daerah yang selalu mengalami ketegangan sejak kemerdekaan Indonesia. Dengan terbentuknya DPD, kepentingan-kepentingan daerah dapat terakomodasi dengan efektif.<sup>1</sup>

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

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, (Jakarta: Total Media, 2009), 157.

Secara teoritis, terbentuknya DPD dimaksudkan dalam rangka mereformasi stuktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan stuktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR mencerminkan representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).

Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga yang berporos dalam bidang legislatif, maka salah satu tugasnya ialah membentuk undang-undang atau legislasi. Walaupun ternyata kewenangan DPD yang diberikan oleh UUD 1945 sejak awal berdirinya tidak mencerminkan sebuah lembaga legislatif yang seutuhnya dan tak lebih dari lembaga lain seperti LSM, yakni "dapat mengajukan" Rancangan Undang-Undang kepada DPR dan "ikut membahas" Rancangan Undang-Undang. Dengan demikian DPD tidak mempunyai hak inisiatif dan mandiri dalam pembuatan Undang-Undang, sekalipun dalam bidang yang berkaitan dengan daerah. Karena kata "dapat" dan "ikut" tidak mempunyai suatu unsur keharusan dan membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif. Dalam bahasa hukum, frase "DPD ikut membahas" berarti hanya DPR lah yang memiliki kekuasaan membentuk Undang-Undang.<sup>3</sup>

Kedudukan dan kewenangan DPD dari awal dibentuknya diatur dalam beberapa peraturan perundang-undang yaitu Undang-Undang No. 12 tahun 2011

.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsilidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 119.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Bagir Manan, *DPR*, *DPD dan MPR dalam UUD 194*, Cet.III, (Yongyakarta: FH-UIII Press, 2005), 72.

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU P3) dan Undang-Undang No. 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (selanjutnya disebut UU MD3). Dalam dua Undang-undang yang terakhir kewenangan-kewenangan konstitusional DPD yang telah di tegaskan di dalam konstitusi sangat dirugikan dengan berlakunya UU MD3, kerugian tersebut bersifat aktual sebagai akibat langsung karena berlakunya undang-undang tersebut.<sup>4</sup>

Dengan demikian sulit bagi DPD untuk mempertanggungjawabkan secara moral dan politik kepada pemilih dan daerah pemilihnya akibat keterbatasan kewenangan lembaga ini. Atas dasar tersebut DPD melakukan pengujian materil dan formil atas Undang-Undang No.27 tahun 2009 tentang MD3 dan Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang UU P3 tehadap Undang-Undag Dasar 1945 ke Mahkamah Konstitusi dengan harapan untuk mengembalikan kewenagan DPD dalam hal legislasi sebagai mana diatur dalam UUD 1945. Pada tanggal 27 Maret 2013 Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 92/PUU-X/2012 dan mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagianya itu menegaskan kembali kewenagan konstitusi DPD dalam hal legislasi.

Pasca dikeluarkanya putusan Mahkamah Konstitusi, tidak lama setelah itu disahkalah Undang-Undang No.17 tahun 2014 tentang MD3 sebagai pengganti Undang-Undang No.27 tahun 2009, yang sekaligus diharapkan sebagai tindak lanjut dari putusan Mahkamah Konstitusi khususnya terkait kewenangan DPD dalam proses legislasi di Parlemen dapat diakomodasi ke dalam undang-undang

tusan Mahkamah Konstitusi No 02/DITU Y/2012 tantang MPP DP

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No.92/PUU-X/2012 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, 7

tersebut. Namun ternyata, adanya putusan tersebut tidak diakomodir dalam perumusan Undang-Undang No.17 tahun 2014 tentang MD3.

Pada Pasal 22D UUD 1945 dan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 telah mengaris bawahi bahwa dalam hal pembahasan Rancangan undang-undang atau revisi undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah maka wajib hukumnya melibatkan DPD sejak proses pembahasan awal sampai pada tahap persetujuan terhadap Rancangan undang-undang. Termasuk disini ialah melibatkan DPD dalam pembahasan Undang-undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MD3. Namun prakteknya, DPD tidak diikut sertakan dalam proses pembentukanya, padahal di dalam RUU MD3 tersebut mengatur mengenai kedudukan dan kewenangan konstitusional DPD.

Hal tersebut diatas jelas-jelas pembentuk Undang-undang telah mengabaikan putusan Mahkamah Konstitusi yang telah menegaskan bahwa kewenangan DPD dalam mengusulkan Rancangan undang-undang harus diperlakukan setara dengan RUU dari Presiden dan DPR. Selanjutnya pembahasan RUU yang berkaitan dengan kewewenagan DPD, harus melibatkan DPD sejak mulai pembahasan pada musyawarah, mengajukan, dan pembahasan Daftar Infentaris Masalah (DIM) serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap terakhir dalam pembahasan tingkat I (Pasal 150 ayat 3).

Selain itu juga, pembentuk Undang-undang tidak mengindahkan ketentuan Pasal 22 D ayat (1) dan (2) yang secara tegas menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Daerah "dapat mengajukan" dan "ikut membahas" Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah. Alangka lucunya jika dalam

proses pembahasan revisi UU MD3 dimana didalamnya juga mengatur terkait dengan kewenangan DPD tetapi justru pihak terkait tidak dilibatkan. Menurut Ni'matul Huda (ahli Hukum Tata Negara UII), tidak diikut sertakannya DPD dalam penyusunan Undang-Undang No.17 tahun 2014 membuat undang-undang tersebut cacat secara formil dan prosedur.<sup>5</sup>

Di sisi lain dari segi isi Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3, tetap saja memuat ketentuan pasal-pasal yang mereduksi, menegasikan, bahkan mengikis kewenangan kostitusional DPD sebagaimana telah ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam Undang-Undang No.17 tahun 2014 tentang MD3 pada Pasal 247 telah ditegaskan bahwa DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Fungsi DPD adalah sebagai berikut (Pasal 248 ayat 1):

- a. Pengajuan rancangan undang-undang kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, penggelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- Ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang seperti yang dijelaskan dalam huruf a;
- c. Pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undangundang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, dan;

<sup>5</sup> Diakses dari : <a href="http://www.dpd.go.id/berita-pengujian-uu-md3-irman-gusman-dpr-kikis-kewenangan-konstitusional-dpd">http://www.dpd.go.id/berita-pengujian-uu-md3-irman-gusman-dpr-kikis-kewenangan-konstitusional-dpd</a> (12 februari 2018). Jam 21:07 Wib.

\_

d. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan pelaksanaan dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama.

Adapun tugas dan wewenag DPD dalam Undang-Undang No. 17 tahun 2014 tentang MD3 diatur dalam Pasal 249, yaitu :

- a. Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubugan pusat dan daerah pembentukan dan pemekaraan serta pengabungan daerah pengelolah sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
- b. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- c. Menyunsun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berawal dari DPR atau Presiden yang berkitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam hiruf a;
- d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak,pedidikan, dan agama;
- e. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan pemekaraan, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolah sumber daya, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- f. Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaan, dan pengabungan

daerah, hasil pusat dan daerah, pengelolah sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti;

g. Menyunsun progam legislasi nasional yang berkaitan dangan otonomi daerah, pembentukan, pemekaraan, dan pengabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolah sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah.

Mencermati ketentuan-ketentuan tersebut diatas, memperlihatkan bahwa kewenangan legislasi DPD masih dibatasi pada; (1) kewenangan mengajukan rancangan undang-undang, (2) ikut membahas rancangan undang-undang, (3) penyunsunan dan penyampaian Daftar Inventaris Masalah (DIM), (4) melakukan pengawasan, (5) memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang, (6) menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang, dan (7) menyunsun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta pengabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Dengan demikian, DPD tidak memiliki kewenangan secara mandiri untuk membentuk undang-undang dalam bentuk penetapan atau pengesahan rancangan undang-undang, meskipun rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenagannya. Ketidakberdayaan dan lemahnya peran, fungsi DPD dalam menjalankan fungsi legislasi terlihat semakin nampak karena ternyata dalam

Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3, tetap saja memuat beberapa pasal-pasal yang mereduksi, menegasikan, bahkan mengikis kewenangan kostitusional DPD sebagaimana telah ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi.

Pada Pasal 166 ayat (1) dan (2) dijelaskan bahwa: Rancangan undang-undang dapat diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta pengabungan daerah, pengelolaan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, selanjutnya pada ayat (2) dijelaskan Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR. Mencermati ketentuan pada Pasal 166 ayat (2), kewenangan DPD kembali dikebiri dengan adanya pengikisan terhadap kewenangan legislasi DPD, karena RUU dari DPD disampaikan kepada DPR tanpa ada norma yang memerintahkan DPD untuk menyampaikan RUU beserta naskah akademik ke Presiden. Hal ini mengakibatkan RUU dari DPD bisa di filter oleh DPR sebelum disampaikan ke Presiden.

Selanjutnya Pasal 276 ayat (1) menyatakan bahwa DPD dapat mengajukan Rancangan undang-undang berdasarkan Prolegnas. Ketentuan ini berbeda dengan apa yang telah di putuskan oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusannya nomor 92/PUU-X/2012 yang telah menegaskan bahwa, DPD dapat mengajukan Rancangan undang-undang berdasarkan pada daftar komulatif terbuka. Dinyatakannya "dalam keadaan tertentu DPR,DPD atau Presiden dapat mengajukan Rancangan undang-undang di luar Prolegnas. Dari sini dapat di disimpulkan dengan ketentuan tersebut menyebabkan ruang gerak DPD sebagai

lembaga yang mempunyai fungsi legislasi di persempit karena tidak bisa mengajukan RUU di luar Prolegnas. Selain itu juga, dalam Pasal 277 ayat (1) juga menempatkan posisi DPD yang tidak setara dengan DPR dalam penyampaian RUU yang mana dalam Pasal 277 ayat (1) dinyatakan bahwa "Rancangan undang-undang yang berasal dari DPD disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dengan tembusan kepada Presiden.

Pasal 165 ayat (2) di jelaskan bahwa Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah di ajukan kepada pimpinan DPR dan pimpinan DPR menyampaikan kepada pimpinan DPD. Ketentuan ini bertentangan dengan apa yang telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi yang mana DPD tidak diikut sertakan dalam pengambilan persetujuan, padahal masalah yang dibahas menyangkut daerah. Hal serupa juga terdapat dalam ketentuan Pasal 71 huruf c, yang menyebutkan bahwa Rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan daerah dengan mengikut sertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Ketentuan-ketentuan tersebut secara tegas bertentangan dengan pasal 22 D UUD 1945 yang telah memberikan kewenangan secara tegas kepada DPD untuk ikut membahas terkait permasalahan yang menyangkut daerah.

Pasal 170 ayat (5) menyebutkan: Dalam hal ini DPD tidak menyampaikan pandangan terkait Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD dan/atau tidak menyampaikan pendapat mini sebagaimana dimaksudkan pada ayat (4) huruf b, pembicaraan tingkat 1 tetap dilaksanakan.

Ketentuan ini secara tidak langsung mendelegitimasi kewenangan konstitusional DPD dalam pembahasan RUU karena bersifat *underestimate* (memandang rendah). Hal ini jelas bertentangan dengan ketentuan yang terdapat di dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang telah menempatkan kedudukan DPD sejajar dengan kedudukan DPR. Tidak ada lembaga yang mempunyai kedudukan lebih tinggi.

Pasal 174 ayat (1), DPR menerima dan menindaklanjuti pertimbangan tertulis mengenai rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, agama dan disampaikan oleh DPD sebelum memasuki tahap pembahasan antara DPR dan Presiden. Ketentuan ini bertentangan dengan Pasal 22 D ayat (2) karena DPD hanya diberikan kesempatan menyampaikan pendapat sebelum diambil persetujuan RUU. Memang UUD 1945 telah memberikan kewenangan pembentuk undang-undang kepada DPR dan Presiden seperti yang dijelasakan dalam Pasal 20 ayat (1) dan (2). Namun, secara konstitusional seharusnya DPD dimintai sikap apakah menolak dan menyetujui RUU yang dibahas dan sikap dari DPD selanjutnya menjadi bahan pertimbangan DPR dan Presiden.

Pasal 249 huruf b, DPD ikut membahas Rancangan undang-undang yang berkaitan berkaitan dengan daerah. ketentuan ini mengaburkan pihak yang menjadi pihak yang menjadi subjek pembahasan RUU. Pengaburan tersebut dilakukan secara sengaja dengan menghapus ketentuan yang secara nyata memeberi wewenang pada DPD untuk "**ikut membahas**" RUU yakni Pasal 224 ayat (1) huruf b dan huruf c Undang-undang Nomor 27 tahun 2009.

Pasal-pasal tersebut merupakan Pasal-Pasal yang mereduksi kewenangan DPD sebagai legislator, sehingga lembaga ini seolah-olah menjadi sub-ordinat dari DPR, padahal DPD sebagai lembaga negara memiliki legitimasi yang sama kuat dengan DPR karena dipilih dan mendapatkan mandatsari langsung dari rakyat, seharusnya DPD ditempatkan setara dengan DPR dalam menjalankan fungsi legislasi mulai dari pengusulan, pembahasan sampai dengan tahap akhir yakni pengambilan keputusan, namun ternyata oleh pembuat undang-undang DPD tidak ditempatkan setara, hal ini terbukti dengan tidak diikut sertakannya DPD dalam penyunsunan Rancangan Undang-undang No. 17 tahun 2014 tentang MD3, padahal Mahkamah Konstitusi dalam putusanya telah menegaskan bahwa kedudukan DPD dalam bidang legislasi setara dengan DPR dan Presiden.

Dari apa yang telah di jelaskan diatas menunjukkan betapah lemahnya peran dan fungsi DPD bila di bandingkan DPR. Lemahnya peran dan fungsi DPD sebagai perwakilan lokal mengaburkan paradigma kedaulatan rakyat dan *check and balances* dalam kehidupan konstitusi dan ketatanegaraan Indonesia. Dalam sistem ketatanegaraan yang menganut sistem bicameral murni (*strong bikameral*), kedua kamar diberi tugas dan wewenang yang sama dalam menetapkan undang-undang. Melihat pasal-pasal dalam UUD 1945 dan juga Undang-Undang No. 17 tahun 2014 tentang MD3 yang mengatur DPD, lembaga ini tidak memiliki wewenang membentuk undang-undang bersama dengan DPR dan Presiden. Wewenang DPD terbatas sempit karena DPD hanya dapat mengajukan rancangan undang-undang dan memberikan pertimbangan kepada DPR.<sup>6</sup>

.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, 153.

DPD betul-betul menjadi lembaga yang tidak memiliki ujung kekuasaan. Ia bisa mengusulkan rancangan undang-undang, tetapi sangat tergantung DPR. DPD dapat memberikan pertimbangan atau membahas suatu rancangan undangundang, lagi-lagi dipakai atau tidaknya tergantung DPR. DPD dapat mengawasi pelaksanaan undang-undang, tetapi hasilnya pengawasanya tergantung DPR.<sup>7</sup> Dengan fungsi dan wewenang seperti itu maka sebenarnya DPD dapat dikatakan tidak mempunyai fungsi ketatanggaraan yang berarti. Peran-peranya yang sering dilakukan oleh Ormas dan LSM atau oleh media masa.8

Menurut penulis, lemahnya kewenangan DPD dalam pelaksanaan fungsi legislasi sebenarnya sudah menjadi polemik yang menahun. Maksud hati mengembangkan sistem chek and balances di tubuh parlemen, tetapi yang terjadi kemudian adalah ketida<mark>kbe</mark>rdayaan DPD sebagai salah satu kamar di parlemen untuk mengimbangi kamar lain, yaitu DPR. Akibatnya, relasi antar cabang kekuasaan belum menghasilkan kemandirian, penghormatan, dan pertanggungjawaban terhadap kedudukan dan tugas masing-masing lembaga negara.

Dalam konteks penguatan sistem representasi, keberadaan DPD kurang maksimal dan akuntabel mewakili aspirasi kepentingan sebagaian masyarakat terutama daerah. Saldi Isra, berpendapat bahwa masalah terbatasnya fungsi legislasi DPD bukan perdebatan yang hanya muncul saat ini. Sejak semula, begitu kewenangan DPD disepakati dalam perubahan ketiga UUD 1945 tahun 2001, sudah bermunculan banyak kritik bahwa lembaga ini tidak akan mampu memposisikan dirinya merepresentasikan kepentingan daerah. Alasanya ialah

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Refly Harun, "Membangkitkan (lagi) Energi Perubahan Konstitusi", Makalah disampaikan dalam Pekan Konstitusi UUD 1945, Amandemen, dan Masa Depan Bangsa" yang diselenggarakan DPD bekerjasama dengan ICIS, Kamis, 2 Februari 2012 di Jakarta.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), 72.

dikarenakan konstitusi hanya menyediakan ruang amat sempit bagi DPD dalam proses pembentukan undang-undang.<sup>9</sup>

Serupa dengan pendapat tersebut di atas, **Prof. Mahfud MD** mengatakan bahwa, lemahnya kewenangan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia disebabkan karena, ketika gagasan amandemen ini muncul secara kuat, muncul pula pertentangan dari kelompok-kelompok tertentu sehingga ada dua arus ektrem yang behadapan ketika itu. *Pertama*, arus yang menghendaki perubahan UUD 1945 karena di nilai menimbulkan sistem demokrasi yang tidak demokratis. *Kedua*, arus yang menghendaki agar UUD 1945 dipertahankan sebagaimana adanya karena merupakan hasil karya dari para pendiri negara yang sangat baik. <sup>10</sup>

Tolak tarik antara kedua ektrem itulah yang akhirnya melahirkan kompromi berupa kesepakatan dasar yang menyebabkan amandemen tak dapat dilakukan secara leluasa untuk dapat disesuaikan dengan ilmu konstitusi. Kesepakatan dasar tersebut memuat lima hal. *Pertama*, tidak mengubah Pembukaan UUD 1945; *kedua*, tetap mempertahankan Negara Kesatuan republik Indonesia; *ketiga*, mempertegas sistem presidensial; *keempat*, Penjelasan UUD 1945 yang berisi hal-hal yang bersifat normatif akan dimaksukkan di dalam pasal-pasal; dan *kelima*, perubahan dilakukan dengan cara adendum.

Butir kesepakatan kelima itulah yang kemudian secara langsung menyebabkan DPD dibentuk sebagai lembaga negara, tetapi dengan fungsi yang hampir tidak berarti. Dengan perubahan secara adendum maka UUD 1945 yang asli tetap menjadi landasan utama sehingga perubahan-perubahan yang dilakukan melalui penyisiran atas setiap pasal yang manakala ada pasal yang harus diubah

<sup>10</sup> Ibid.71-72

\_

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Depok : Prenadamedia Group, 2017), 365.

atau diganti maka perubahanya dijadikan lampiran atas UUD yang asli. Dengan cara yang demikian ketikan mengamanden pasal tentang MPR, ditetapkanlah bahwa MPR terdiri anggota DPR dan DPD yang seolah-olah menampung gagasan bikameral (padahal MPR tidak mempunyai fungsi legislasi), tetapi ketika mengamandemen pasal-pasal tentang DPR dikuatkanlah fungsi DPR sebagai lembaga negara yang memegang kekuasaan membentuk UU tanpa bersama DPD. Itulah sebabnya DPD kemudian hanya menjadi pelengkap penyertaan diantara lembaga-lembaga negara yang ada.<sup>11</sup>

Menurut penulis dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi secara normatif seharusnya ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang No. 17 tahun 2014, harus disesuaikan dan diubah sesuai dengan apa yang telah diputuskan oleh Mahkamah konstitusi dalam putusanya No. 92/PUU-X/2012 khususnya terkait fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah. Karena jika tidak, hal ini tentu akan menyulitkan DPD dalam mempertanggungjawabkan akuntabilitasnya sebagai lembaga yang di pilih langsung oleh rakyat yang diberikan mandatasari oleh rakyat sebagai wakil dari daerah guna dapat ikut serta memperjuangkan hak-hak konstitusional daerah dalam pengambilan kebijakan di pusat. Disisi yang lain guna mempertegas sistem bikameral yang dianut di Indonesia, karena selama ini ide bikameral di Indonesia dikatakan "rancu" dikarenakan tidak adanya pengaturan yang seimbang antara DPD dan DPR khususnya dalam bidang legislasi sehinga mekanisme *check and balances* diantara lembaga legislatif menjadi kabur.

.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Ibid, 72.

# B. FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH PERSPEKTIF FIQIH SIYASAH DUSTŪRIYAH.

Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga yang berporos pada lembaga legislatif yang mana salah satu fungsinya ialah membentuk undang-undang. Dalam kajian fiqih siyāsah dustūriyah kekuasaan legislatif atau legislasi disebut dengan istilah al-sulthah al-tasyrī'iyah yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam, tidak seorang pun berhak menetapkan suatu hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. Akan tetapi, dalam kajian fiqih siyāsah istilah al-sulthah al-tasrīiyah digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenagan atau kekuasaan pemerintahan Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, disamping kekuasaan eksekutif (al-sulthah al-tanfīdziyah), dan kekuasaan yudikatif (al-sulthah al-qadhā'iyah)

Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasrī'iyah*) berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakat berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah dalam syariat Islam. Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini dilaksanakan oleh lembaga *Ahlu ahalli wal Aqdi*, kemudian dalam masa modern sekarang lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai *majelis syūrā* (parlemen).

Ahlu ahalli wal Aqdi secara bahasa ialah "orang-orang yang dapat melepas dan mengikat". Disebut "mengikat" karena keputusannya mengikat orang-orang yang mengangkat Ahlu al-halli; dan disebut "melepas" karena mereka yang duduk disitu bisa melepaskan dan tidak memilih orang-orang tertentu yang tidak disepakati. Sedangkan menurut istilah para ahli fiqih siyāsah merumuskan

pengertian *Ahlu al-halli wal Aqdi* sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat, dengan kata lain *Ahlu al-halli wal Aqdi* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat.<sup>12</sup>

Al-Mawardi menyebutkan *Ahlu al-halli wal Aqdi* dangan *al-ikhtiyār* karena merekalah yang berhak memilih khalifah. Sedangkan Ibnu Taimiyyah menyebutkan *Ahlu al-halli wal Aqdi* dengan *ahl al-syawkah*. An Nawawi dalam Al-Minhaj *Ahlu al-halli wal Aqdi* adalah para ulama', para kepala, para pemuka masyarakat sebagai unsur-unsur masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan rakyat. Sedangkan Abu A'la al-Maududi menyebutkan *Ahlu al-halli wal Aqdi* sebagai lembaga penegah dan pemberi fatwa, juga menyebut sebagai lembaga legislatif. Sebagian lagi ada yang menyebut dengan *ahl al-syūrā* atau *ahl al-ijmā*. Namun semuanya mengacu pada pengertian 'sekelompok anggota masyarakat yang mewakili umat (rakyat) dalam menentukan arah dan kebijaksanaan pemerintahan demi tercapainya kemaslahatan kehidupan mereka.

Sejalan dengan pengertian ini, Abdul Hamid al-Anshari menyebutkan bahwa majelis *syūra* yang menghimpun *ahl al-syūrā* merupakan sarana yang digunakan rakyat atau wakil rakyatnya untuk membicarakan masalah-masalah kemasyarakatan dan kemaslahatan umum. Dengan demikian, sebenarnya rakyatlah yang berhak untuk menentukan nasibnya sesuai dengan kemaslahatan umum yang mereka inginkan.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Muhammad Iqbal, Fiqih Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam, 138.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Al Mawardi, *Al-Ahkam Al-Shulhaniyyah*, (Beirut: Dar al-Fikr, t.tp.), 5.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Muhammad Al Razi Fakh al Din Bin Dhiya al Din Umar, *Tafsir Fakhr Razi*, (Lahore: Islamic Publication, 1997), 70.

Lembaga *Ahlu al-halli wal Aqdi* dalam sistem ketatanegraaan Islam menurut Abu a'la al-Maududi, memiliki beberapa tugas diantaranya:

- a) Menegakkan aturan yang ditentukan secara tegas dalam syariat dan merumuskan suatu perundangan-undangan yang mengikat kepada seluruh umat tentang hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Al- Qur'an dan Al-Sunnah;
- b) Jika pedoman-pedoman dalam Al-Qur'an dan As-Sunnah mempunyai kemungkinan interprestasi lebih dari satu, maka lembaga legislatiflah yang berhak memutuskan penafsiran terhadap mana yang harus ditempatkan dalam kitab undang-undang;
- c) Jika tidak ada isyarat yang jelas dalam Al-Qur'an dan As-Sunnah, fungsi lembaga legislatif ini adalah 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 diantaranya.
- d) Jika dalam masalah apapun Al-Qur'an dan As-Sunnah tidak memberikan pedoman yang sifatnya dasar sekalipun, atau masalah ini juga tidak ada dalam konfensi *Khulafā al-Rāsiyydīn*, maka kita harus mengartikan bahwa Tuhan telah memberikan kita kebebasan melakukan legislasi mengenai masalah ini menurut apa yang terbaik. Oleh karenanya, dalam kasus semacam ini, lembaga legislatif dapat melakukan perumusan

hukum tanpa batasan, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa semangat *syari'ah*. <sup>15</sup>

Tugas mereka tidak hanya bermusyawarah dalam perkara umum kenegaraan, mengeluarkan undang-undang yang berkaitan dengan kemaslahatan dan melaksanakan peran konstitusional dalam memilih pemimpin tertinggi negara saja, tetapi tugas mereka juga mencakup peran pengawasan terhadap pemerintah dan penguasa untuk mencegah mereka dari tindakan pelanggaran terhadap satu hak dari hak-hak Allah Swt. 16

Selain tugas tersebut *Ahlu al-halli wal Aqdi* juga memiliki beberapa kewenangan sebagaimana berikut :

- a) Memberikan masukan kepada khalifah dalam berbagai aktifitas dan masalah praktis, semisal masalah pemerintahan, pendidikan, kesehatan, ekonomi, perdagangan dll. Dalam hal ini pendapatnya besifat mengikat;
- b) Mengenai masalah pemikiran yang memerlukan penelitian dan analisa, serta masalah kedisiplinan, finansial, pasukan, politik luar negeri, khalifah berhak merujuk pada pandangan Majelis umat, namun dalam hal ini pandangan Majelis umat tidak mengikat;
- c) Khalifah berhak menyodorkan undang-undang atau hukum yang hendak di adopsi kepada Majelis, Majelis berhak memberikan saran atau masukan serta menilai dan mengevaluasi meskipun tidak bersifat mengikat.
- d) Majelis mempunyai hak untuk mengoreksi tindakan riil yang dilakukan oleh khalifah. Dalam hal ini, koreksi majelis dapat bersifat mengikat manakala dalam Majelis terdapat konsensus. Namun sebaliknya, koreksi

<sup>16</sup> Ibid. 71

\_

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, 169.

tersebut tidak tidak bersifat mengikat manakalah di dalam Majelis belum atau tidak terjadi konsensus. Jika di antara Majelis dan khalifah terjadi silang pendapat dalam masalah yang riil berdasarkan hukum syara' maka dalam kondisi yang seperti ini nantinya keputusan yang dihasilkan bersifat mengikat;

- e) Majelis juga berhak membatasi kandidat calon khalifah sebagai wujud dari suksesi kekuasaan atau pemerintahan;
- f) Majelis memiliki hak interplasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada khalifah mengenai kebijakan-kebijakan strategis yang berkenaan dengan kemaslahatan umat dan peritmbangan syara'. Hak angket, yaitu Majelis berhak melakukan penyelidikan terhadap berbagai kebijakan khalifah yang dirasa bertentangan dengan syara', Selain itu juga punya hak untuk menyatakan pendapat.<sup>17</sup>

Mencermati tugas dan fungsi seperti tersebut diatas, lembaga *Ahlu al-halli* wal Aqdi mempunyai kekuasaan yang sangat luas dalam membentuk undangundang jika tidak adanya sebuah aturan hukum yang mengatur baik dalam Al-Qur'an maupun As-Sunnah. Lembaga *Ahlu al-halli wal Aqdi* diperbolehkan melakukan ijtihad hukum terhadap suatu permasalahan yang tidak ditemukan pengaturanya, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan semangat syari'ah.

Seharusnya kewenagan tersebut juga harus dimiliki oleh lembaga Dewan Perwakilan Daerah sebagai salah satu lembaga yang mempunyai kekuasaan legislasi di Indonesia meskipun tidak harus sama. Namun paling tidak

٠

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Munawir Sjadzali, Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan Pemikiran, 64.

kewenanganya dalam mengajukan dan membentuk undang-undang lebih dipertegas seperti halnya kewenangan *Ahlu al-halli wal Aqdi* dalam Islam .

Kalau kita cermati selama ini pengaturan terkait fungsi legislasi DPD dalam sistem parlemen di Indonesia tidak diatur secara komperhensif seperti halnya kewenangan legislasi yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Kewenangan DPD dalam bidang legislasi hanya sebatas "dapat mengajukan" dan "ikut membahas" rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah. Dari frase kata "dapat" dan "ikut" berarti DPD tidak mempunyai keharusan dan hak inisiatif yang mandiri dalam membentuk undang-undang meskipun terkait kewenanganya. Selain itu juga, pengaturanya dalam Undang-Undang No.17 tahun 2014 tentang MD3 dan Undang-Undang No.12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturran Perundang-undangan (UU P3) yang kembali mereduksi kewenangan konstitusional DPD dengan tidak menempatkan DPD setara dengan DPR dan, Presiden dalam setiap pengajuan, pembahasan RUU menyebabkan sulitnya DPD untuk menjalankan fungsinya sebagai lembaga memperjuangkan aspirasi kedaerahan dalam setiap pengambilan kebijakan dipusat.

Hal ini berbeda dengan kewenangan *Ahlu al-halli wal Aqdi* dalam ketatanegaraan Islam, yang mana lembaga ini mempunyai kewenangan yang cukup luas dan segnifikan dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga legislatif. Hal tersebut bisa kita lihat dalam sejarah ketatanegaraan Islam pasca wafatnya Rasullullah Saw, bahwa saat itu muncul sebuah permasalahan yang sangat urgen dikalangan umat Islam yakni terkait masalah politik terutama masalah Imamah dan Kekhalifahan. Dalam masa kevakuman pemerintahan ini,

masyarakat Islam membutuhkan sosok pemimpin baru, wilayah kekuasaan Islam yang membentang sampai wilayah sebagaian besar jazirah arab akan dengan mudahnya hancur atau terpecah belah kembali, di samping kekhawatiran adanya serangan dari bangsa-bagsa lain seperti dari bangsa Romawi dan persia sehingga stabilitas umat Islam saat itu teracam.

Sejarah telah membuktikan bahwa Rasulullah Saw, tidak menunjuk seorangpun sebagai pengganti beliau memimpin pemerintahan Islam setelah beliau wafat juga tidak memberi gambaran-gambaran kriteria apa yang harus digunakan untuk memilih penggantinya itu. Karena tidak adanya isyarat-isyarat yang jelas, dan dengan mengambil dasar pada perintah Al-Qur'an atas segala urusan umat diputuskan secara musyawarah, para sahabat dengan tepat telah menyimpulkan bahwa sepeninggal Rasullullah Saw seleksi penunjukkan kepala negara Islam telah diserahkan kepada kehendak pemilihan dari kaum muslim yang harus dilaksanakan sejalan dengan jiwa perintah Al-Qur'an tersebut. 18

Oleh sebab itu, dalam sejarah Islam, dikenal berbagai mekanisme penetapan kepala negara, dan tentu saja, dengan berbagai kriteria yang sesuai dengan sosioshistoris yang ada. Hal ini bisa dilihat pada masa *al-khulafā' al-Rāsyidin*, empat khalifah pada masa itu dipilih dengan mekanisme yang berbeda-beda. *Pertama*, pemilihan Abu Bakar menjadi khalifah yang dilakukan dengan "pemilihan suatu musyawarah" terbuka yang terjadi di Saqifah Bani Saidah. *Kedua*, pemilihan Umar bin Khattab yang dilakukan berdasarkan "penunjukan kepala negara sebelumnya". *Ketiga*, pemilihan Ustman bin Affan di tetapkan berdasarkan "pemilihan dalam suatu dewan formatur" yang telah di bentuk oleh

-

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Muhammad Abu Zahroh, *Tarik Al Madzahib Al Islamiyat fi al Siyāsah wa al Aqidah* ( Dar al Fikr Al Arab:Bairut,t.t), 91.

khalifah sebelumnya. *Keempat* pemilihan Ali bin Thalib ditetapkan berdasarkan pemilihan melalui musyawarah dalam pertemuan terbuka. <sup>19</sup> Al-Mawardi berpendapat bahwa pengangkatan Imamah dianggap sah jika dilakukan dengan dua cara. *Pertama*, pemilihan oleh *Ahlu al-halli wal Aqdi*, *kedua*, penunjukkan oleh *imam* (khalifah) sebelumnya.

Dalam hal lain bisa dilihat pada masa pemerintahan Umar bin Khattab yakni ketika pendapatan negara deras mengalir ke Baitu Mal yang berasal dari *Jizyah* (pajak perlindungan) dan *kharaj* (pajak hasil bumi), menyebabkan khalifah dan para gubenur tidak mampu mencatatnya. Hal ini mendorong khalifah Umar bin Khattab agar membuat administrasinya dan mengorganisir penggunaanya secara efisien dan efektif. Untuk itu khalifah Umar Bin Khattab bermusyawarah dengan Ali, Utsman, dan Al-Walid bin Hisyam bin al-Mughirah.

Ali berpendapat agar pendapatan negara dibagikan tiap tahun. Utsman mengatakan, jika pendapatan yang banyak itu tidak dihitung, tidak diketahui siapa-siapa yang menerima dan yang tidak, akan menimbulkan masalah. Sedangkan Al-Walid menyarankan agar dibentuk dibentuk dewan sebagaimana ia lihat di Syam, rajanya membentuk dewan. Umar bin Khattab akhirnya mengikuti saran Al-Walid. Lalu ia memerintahkan Aqil bin Abi Thalib, Makhramah bin Naufal dan Jabir bin Matham membuat dewan, yaitu daftar-daftar orang-orang dalam laskar yang dikelompokkan menurut suku masing-masing, dan ketetapan gaji yang harus mereka terima dari hasil pajak dari daerah-daerah yang dikalahkan.<sup>20</sup>

\_

<sup>20</sup> Al-Thabari, *Tarikh al\_umam wa al-Muluk*, Jilid IV, 35.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> A. Djazuli, Fiqih Siyāsah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syaria, 17.

Dari peristiwa tersebut dapat diambil sebuah pemahaman bahwa Ahlu al-fialli wal Aqdi mempunyai peran yang sangat penting dalam menentukan arah dan kebijakan yang akan di ambil oleh khalifah. Seorang khalifah dalam Islam tidak pernah mengambil sebuah kebijakan secara sepihak, tanpa terlebih dahulu bermusyawarah dengan Ahlu al-fialli wal Aqdi, hal ini dilakukanya agar kebijakan yang akan diambil sesuai dengan kehendak dan keinginan masyarakat Islam pada saat itu. Hal ini jika direalisasikan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, berarti bahwa pemerintah dalam mengambil keputusan yang menyangkut kepentingan daerah seharusnya mulai dari tahap pengajuan, pembahasan sampai pada akhir pengambilan keputusan harus melibatkan Dewan Perwakilan Daerah selaku lembaga yang diberi mandat untuk mewakili rakyat di daerah. Hal ini bertujuan agar kebijakan yang diambil oleh pemerintah sesuai dengan kepentingan daerah.

Kalau kita melihat saat ini, kepentingan daerah yang selama ini bertumpuh kepada DPD tidak bisa di salurkan dengan baik, meskipun DPD sudah berusaha memberikan pandangan atau usulan cerdas, yang diyakini sarat dengan kepentingan daerah, namun akhirnya akan mengalami kemandekan atas resistensi ketika muncul dalam pembahasan di DPR. Kondisi dilematis ini menjadikan lembaga DPD tidak terlalu berdaya dalam memperjuangkan aspirasi konstitusinya (pemilihnya) dalam setiap eksekusi Rancangan Undang-Undang tertentu.

Dalam sistem ketatanegaraan yang demokratis yang dilselengagarakan atas dasar kedaulatan rakyat, seharusnya dapat diartikan bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik negara dengan segala kewenangan untuk menjalankan

semua fungsi kekuasaan negara, baik di bidang legislatif, eksekutif maupun yudikatif, rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi kekuasaan tersebut, artinya rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku dan tidaknya suatu ketentuan hukum dan mempunyai otoritas tertinggi untuk menjalankan dan mengawasi pelaksanaan hukum tersebut. Dari disini dapat ditarik benang merah bahwa keberadaan DPD dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia dapat dikatakan rancu, karena lembaga tersebut dalam pembentukanya tidak dapat memperjuangkan aspirasi rakyak khususnya dalam bidang legislasi.

Akhirnya penulis berkesimpulan bahwa antara *Ahlu al-halli wal Aqdi* dan DPD mempunyai korelasi yang sama yakni sebagai lembaga yang mempunyai fungsi membentuk undang-undang. Namun demikian meskipun keduanya mempunyai fungsi yang sama tapi fungsi legislasi *Ahlu al-halli wal Aqdi* lebih luas dari pada DPD. Selain itu juga, disisi yang lain antara keduanya juga memiliki banyak perbedaan, sebagai mana berikut:

## 1. Dari segi keanggotaanya

Di dalam sistem *Ahlu al-ĥalli wal Aqdi* anggotanya harus seorang muslim yang adil. Adapun dalam sistem parlemen, anggotanya tidak harus beragama Islam, orang komunis/ateis bisa menjadi anggota, bahkan menjadi ketua parlemen, selama rakyat mendukung;

Di dalam sistem *Ahlu al-ĥalli wal Aqdi* anggotanya harus seorang laki-laki. Namun dalam sistem parlemen, perempuan di bolehkan menjadi anggota di dalamnya. Anggota *Ahlu al-ĥalli wal Aqdi* harus seorang yang

berpengetahuan luas terhadap ajaran Islam, sedangkan anggota parlemen boleh dari orang yang dangkal pengetahuanya dalam bidang agaman.

# 2. Dari segi tugas dan peranannya.

Tugas *Ahlu al-halli wal Aqdi* harus sesuai dengan aturan syariah Islamiyah. Mereka tidak boleh mengubah aturan Allah dan Rasul-Nya yang sudah paten dan mapan, walau seluruh anggota dan rakyat menghendaki perubahan itu. Adapun dalam parlemen, mereka bebas dan leluasa menentukan hukum, undang-undang, dan bahkan mengubah hukum Allah selama hal itu disepkati oleh seluruh anggota atau atas kehendak rakyat.

Ahlu al-halli wal Aqdi diwarnai dengan suasana ukhuwah, kekeluargaan, dan kerja sama di dalam kebaikan dan ketakwaan, sedangkan keanggotaan parlemen diwarnai rasa ta'ashub terhadap golongan, sektarian, dan penuh dengan persaigan yang tidak sehat.

Dari perbandingan di atas dapat diketahui, bahwa dalam lembaga DPD ternyata masih memiliki banyak peredaan dengan *Ahlu al-halli wal Aqdi*. Namun terlepas dari hal tersebut antara *Ahlu al-halli wal Aqdi* dan DPD merupakan sebuah lembaga yang mecerminkan representasi dari rakyat yang mempunyai fungsi membentuk undang-undang yang akan diberlakukan di dalam masyarakat demi kemaslahatan rakyat itu sendiri.

#### **BAB V**

#### **PENUTUP**

## A. Kesimpulan

Berdasarkan penelitian yang sudah diteliti penulis terkait fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem bikameral di Indonesia perspektif fiqih siyāsah dusturiyah studi pasca berlakunya Undang-Undang No.17 Tahun 2014 tentang MD3 dapat ditarik kesimpulan sebagaimana berikut :

1. Pasca berlakunya Undang-Undang No.17 tahun 2014 fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah kembali reduksi. Hal terbukti bahwa dalam pembentukanya UU No.17 tahun 2014 tidak melibatkan DPD dalam pembahasanya, padahal kalau mengacu pada pada Pasal 22D UUD 1945 dan putusan Mahkamah Konstitusi No.92/PUU/X/2012 DPD mempunyai kewenangan ikut membahas sampai tahapan tingkat I terkait Rancangan berkaitan dengan kewenangannya. undang-undang vang menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang tidak mengindahkan putusan Mahkamah Kostitusi dan perintah Undang-Undang Dasar. Disisi lain dalam Undang-Undang No.17 tahun 2014 masih memuat ketentuan yang mereduksi, bahkan mengikis kewenangan konstitusional DPD, diantaranya ialah pasal 166 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 276 ayat (1), Pasal 277 ayat (1), Pasal 165 ayat (2), Pasal 71 huruf c, Pasal 170 ayat (5), Pasal 174 ayat (1), Pasal 249 huruf pasal-pasal tersebut merupakan pasal yang mereduksi kewenangan konstitusional DPD sehingga menempatkan DPD tidak setara dengan DPR dan Presiden khususnya dalam bidang legislasi. Dalam sistem bikameral yang *pure bicameralism* antara majelis tinggi dan majelis rendah mempunyai tugas dan fungsi yang sama baik dalam bidang legislasi, anggaran maupun pengawasan, selain itu juga dilengkapi dengan hak veto. Dari sini dapat ditarik benang merah, bahwa sistem bikameral yang dianut oleh Indonesia merupakan *soft* bikameral, karena kedua kamar tidak mempunyai kewenangan yang sama.

2. Dalam kajian fiqih siyāsah dusturiyah kekuasaan legislatif atau legislasi disebut dengan istilah *al-sulthah al-tasri'iyah* yakni kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Dalam sejarahnya kekuasaan tersebut dilaksanakan oleh lembaga Ahlu ahalli wal Aqdi, kemudian dalam masa modern sekarang lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai *majelis syūrā* (parle<mark>me</mark>n). Terkait fungsi legislasi DPD dalam prespektif *fiqih* siyasah dusturiyah pe<mark>nulis me</mark>nyim<mark>pul</mark>kan bahwa meskipun DPD mempunyai kekuasaan legislasi, namun kekuasaanya berbeda dengan Ahlu al-halli wal Aqdi dalam ketatangeraan Islam. Kalau kita mencermati fungsi legislasi DPD hanya sebatas terkait dengan kedaerahan, itu pun fungsi yang dimilikinya tidak secara utuh hanya dapat dan ikut dalam membaham rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah. Hal ini tentu berbeda dengan kewenangan Ahlu al-halli wal Aqdi yang mempunyai kekuasaan yang sangat luas mencakup segala bidang permasalah yang tidak terdapat pengaturanya dalam Al-Qur'an dan Sunnah.

Namun terlepas dari perbedaan tersebut antara *Ahlu al-halli wal Aqdi* dan DPD merupakan lembaga yang mecerminkan representasi dari daerah

yang salah satu tugasnya ialah membentuk undang-undang yang akan diberlakukan di dalam masyarakat demi kemaslahatan rakyat dan negara.

#### B. Saran

Penulis berharap dengan adanya permasalah tersebut Dewan Perwakilan Rakyat selaku pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang segera melakukan refisi terhadap Undang-Undang No.17 tahun 2014 dan menyesuaikan sesuai dengan apa yang telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan nomor 92/PUU-X/20012. Hal ini bertujuan agar proses legislasi di Indonesia bisa berjalan dengan baik dan dapat diselenggarakan berdasarkan sistem double-check yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR mencerminkan representasi politik sedangkan DPD mencerminkan representasi teritorial atau regional.

Disisi lain penulis juga berharap lebih agar dapat di usulkannya Amandemen UUD 1945, dengan harapan bisa menata ulang kembali hubungan dan kewenangan diantara lembaga negara, khususnya dalam lembaga legislatif, karena selama ini kaca mata publik melihat diantara lembaga legislatif terjadi sebuah ketimpangan yakni adanya lembaga negara yang mempunyai kekuatan super power dari pada lembaga lainnya, padahal kalau kita melihat dari kaca mata pembentukkanya keduanya sama-sama merupakan lembaga negara yang dibentuk untuk menyuarakan aspirasi rakyat. Oleh karenanya penulis berharap segera diadakanya perubahan ke lima Undang-Undang Dasar 1945.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- A'la Al Maududi, Abdul, 'Hukum & Konstitusi Sistem Politik Islam', Bandung: Anggota IKAPI, 1975.
- A'la Al Maududi, Abdul, *Islamic Law and Contitution*, Lahore: Islamic Publication Ltd,1975.
- al-Mawardi, Imam, *Ahkam Sulthaniyah*, *Sistem Pemerintahan Khilafah Islam*, Jakarta: Qisthi Press, 2014.
- Al-Anshari, *Al-Syūrā wa Ātsāruhā fi al-Di-muqrathiyah*, Kairo: Mathba'ah al-Slafiyah, 1980.
- Abdul Khaliq, Farid, Fikih Politik Islam, Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly, Pergumulan Peran Pemerintahan dan Parlemen Dalam Sejarah (Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara), Jakarta: Universitas Indonesia UI-Press, 1996.
- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta : PT.Rajawali Pers, 2013.
- Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsilidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MKRI, 2006.
- A.S.S Tambunan, Hukum Tata Negara Perbandingan, Jakarta: Puporis Publishers, 2001.
- Asshiddiqie, Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta : PT.Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- A.M. fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kompas penerbit, 2009.
- Budiharjo, Miriam, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta: PT.Gramedia Pustaka, 2008.
- Boboy, Max, *DPR RI dalam Prespektif Sejarah dan Tata Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Abu daud Busroh, *Ilmu Negara*, Jakarta: PT Bumi Aksara, 2010.
- Djazuli, Fiqih Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003.

- Dahlan, Abdul Aziz, *Ensiklopedia Hukum Islam*, Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1995, Jilid 4.
- Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pres, 2013.
- Huda, Ni'matul, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, 2003
- Iqbal, Muhammad, *Fiqih Siyasah Kontekstualitas Doktrin Politik Islam*, Jakarta : Prenadamedia Group, 2014.
- Yusa, I Gede, *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, (Malang: Setara Press, 2016), 237.
- MD, Mahfud, 'Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi', Jakarta: Rajawali Pres, 2011.
- Marijan, Kacung, Sistem Politik Indonesia Konsilidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru, Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2010.
- Marzuki, Pater Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: kencana, 2006.
- Noer, Deliar, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, Bandung: Mizan Anggota IKAPI, 1997.
- Purnomowati, Reni Dwi, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, Jakarta:Rajawal, 2005.
- Pulugan, J. Suyuthi, *Fiqih Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2006.
- Sukardja, Ahmad, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara dalam Prespektif Fikih Siyasah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Sjadzali, Munawir, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta: UI Press, 1990.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Yongyakarta: Liberty Yongyakarta, 1996.
- Sanit, Arbi, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Jakarta: Rajawali, 1985.
- T.A, legowo DKK, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia*, Jakarta: Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia, 2005.
- Tutik, Titik Triwulan, Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945, Jakarta: Kencana, 2010.

Tutik, Titik Triwulan, Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Depok: Prenadamedia Group, 2017.

#### Refrensi jurnal:

- Isharyanto, *Menengok Watak Parlemen Bikameral di Indonesia*, Jurnal: Yustisi Edisi Nomor 69, Desember 2006.
- Miki Pirmansyah, Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Bikameral di Indonesia, Julnal: Cita Hukum, Vol.1, No.1, Juni 2014.
- Agus Riyanto, "Penataan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Repbulik Indonesia Menuju *Strong Bicameralism*" Jurnal Cahaya Keadilan, Vol.4, No.2.
- Ipana Nurdiani, "Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang Menurut Undang-Undang Dasar 1945", Citizenship, Vol.1, No.1, Juli 2011.
- Rahmat Imam Cahyadi, "Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012", Jomal Visip, Vol.3, No.2, Oktober, 2016.

## Refrensi perundang-undangan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

# Refrensi Putusan Mahkamah Konstitusi:

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, Tentang pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.