

**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)**

**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,



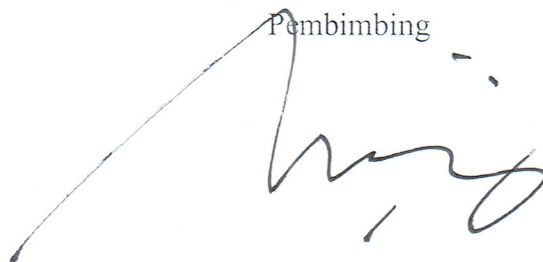
Mochamad Amaludhin Alwi  
F02216339

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

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

Oleh

Pembimbing

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Sri Warjiyati', written over the printed name below.

Dr.Hj. Sri Warjiyati, M.Hum

NIP: 196808262005012001

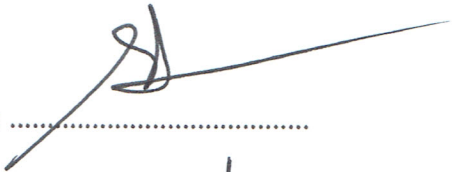
## PENGESAHAN TIM PENGUJI

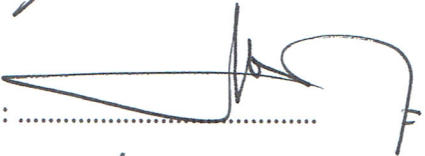
Tesis Mochamad Amaludhin Alwi ini telah diuji

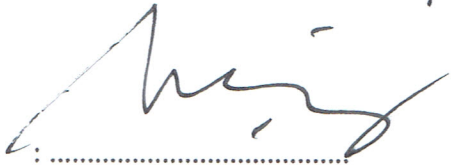
pada tanggal : 05 April 2018

Tim Penguji :

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

  
: .....

  
: .....

  
: .....

Surabaya, 20 April 2018

Direktur,



  
Prof. Dr. 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

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Sekripsi  Tesis  Desertasi  Lain-lain (.....)

yang berjudul :

FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM BIKAMERAL

DI INDONESIA PERSPEKTIF FIQH SIYASAH DUSTURIYAH (Studi Pasca Berlakunya

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD)

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

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

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 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 menggunakan 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 deskriptif 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 putusannya 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 kewenangan yang sama yakni dalam bidang legislasi, tapi kewenangan *Ahlul hallī wal ‘aqd* lebih jelas dan tidak sumir seperti kewenangan 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 undang-undang tersebut. Selain itu penulis berharap adanya amandemen ke lima UUD 1945 guna dapat memperluas kewenangan DPD khususnya dalam bidang legislasi seperti halnya kewenangan *Ahlul hallī wal ‘aqd* dalam Islam.

Kata kunci: Fungsi Legislasi, DPD, Fiqih *Siyāsah Dustūriyah*.



<b>BAB II KEDUDUKAN DAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH SEBAGAI LEMBAGA NEGARA UTAMA.....</b>	<b>29</b>
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 <i>Siyāṣah Dustūriyah</i> .....	52
1. Pengertian dan Ruang Lingkup Fiqih <i>Siyāṣah Dustūriyah</i> ...	52
2. Legislasi dalam Ketatanegaraan Islam .....	54
3. <i>Ahlul hallī wal ‘aqd</i> dalam Ketatanegaraan Islam .....	59
a. Pengertian <i>Ahlul hallī wal ‘aqd</i> .....	59
b. Tujuan Pembentukan <i>Ahlul hallī wal ‘aqd</i> .....	62
c. Syarat <i>Ahlul hallī wal ‘aqd</i> .....	64
d. Tugas dan Kewenangan <i>Ahlul hallī wal ‘aqd</i> .....	66
e. <i>Ahlul hallī wal ‘aqd</i> pada masa <i>al-khulafā’ al-Rāsyidin</i> . .....	70
<b>BAB III KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO. 17 TAHUN 2014 TENTANG MPR, DPR, DPD DAN DPRD .....</b>	<b>77</b>
A. Sejarah Terbentuknya Dewan Perwakilan Daerah .....	77
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
<b>BAB IV ANALISIS FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM BIKAMERAL DI INDONESIA PRESPEKTIF FIQIH <i>SIYĀSAH DUSTŪRIYAH</i> STUDI PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR.17 TAHUN 2014 TENTANG MPR, DPR,DPD, DAN DPRD .....</b>	<b>108</b>
A. Analisis Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Bikameral Di Indonesia Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR,DPD, dan DPRD .....	108
B. Analisis Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Prespektif Fiqih <i>Siyāсах Dustūriyah</i> .....	122
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>133</b>
A. Kesimpulan .....	133
B. Saran .....	135
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>136</b>















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 sebageaian. 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 penyusunan Program Legislasi Nasional (PROLEGNAS) yang mana keterlibatannya sama dengan keterlibatan Presiden dan DPR.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Lihat Amar 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 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 keluarkannya 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-tasrī'iyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintahan Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, disamping kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfīdiziyah*), 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 aḥalli wal Aqdi*, kemudian dalam













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 kewajibannya, maka kekuasaan 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 menggambarkan kebenaran.

Dalam fase negara-negara modern sekarang ini mempunyai sifat utama bahwa kekuasaan tertinggi berada pada rakyat. Dengan demikian pemerintahnya 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>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.







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 representation*, sementara DPD merupakan cermin dari perwakilan daerah (*teritorial representation*) 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* menggunakan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation 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.

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















## 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 pikirannya terkait tentang DPD RI dalam tulisan baik ilmiah maupun Non ilmiah.

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

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

Tesis yang ditulis oleh John Sinartha Wolo sebagai tugas akhir untuk memperoleh gelar magister strata dua dalam Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta 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 terhadap 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 Ilmiah 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 Ilmiah 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>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>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).

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



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

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









**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 *Siyāṣah Dustūriyah* 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.























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











































Pada masa Nabi Muhammad, sumber *al-sulthah al-tasrīyah* (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 Rasulullah 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-Khulafā al Rāsyiddūn*, dengan semakin meluasnya wilayah kekuasaan Islam hingga keluar jazirah 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 berpartisipasi dalam menjalankan fungsi kekuasaan. Sahabat-sahabat senior inilah yang kemudian disebut oleh para kalangan ulama' ketemporer dengan sebutan *Ahlu Halli wal Aqdi*.















































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 kedaulatan 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>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>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 mengamankan 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 pengangkatannya tidak dilaksanakan secara demokratis (tidak dipilih melalui 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 gubernur, dan keluarganya. Akibatnya dalam kapasitasnya keterwakilan daerah tidak lagi

---

<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 “(political and democratic reform)”.<sup>7</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 ketatanegaraan yang demokratis.<sup>8</sup>

Perkembangan pemikiran yang signifikan 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>6</sup> Jhon Pieris dan Aryanthi Baramuli Putri, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, (Jakarta: Pelangi Cendikia, 2006), 102.

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

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



















- 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. Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berawal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
  - d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
  - e. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan pemekaraan, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
  - f. Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaan, dan penggabungan daerah, hasil pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk 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. Menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan, pemekaraan, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan 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, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b. Ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- c. Pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan















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 diselenggarakan 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 dilanjutkan 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, menyusun dan membahas bersama DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, 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 usulan 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, pengelolaan 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 Infeteris 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 laksanakan 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* terhadap Presiden/Wakil presiden yang prosesnya samapai ke MPR. .<sup>37</sup>

---

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

<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 perjalanannya 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 sebageian wilayah provinsi yang disebut daerah pemilihnya. Legitimasi politik yang kuat tersebut seharusnya sejalan dengan kewenangan yang dimiliki agar sesuai dengan harapan/ekpektasi konstituennya (pemilihnya). Selama ini ekspektasi konstituen tersebut terhadang dengan presduksian kewenangan





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 secara 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 demikian 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 dikeluarkannya putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 seakan membawa 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, tetapi paling tidak kewenangan dalam mengajukan,

---

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

membahas, serta dalam penyusunan Prolegnas yang berkaitan dengan bidang tugasnya dapat lebih ditingkatkan sehingga harapan yang selama ini tertumpu kepada DPD sebagai salah satu lembaga perwakilan yang membawahi 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 struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur 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*).<sup>44</sup> Hal ini mempertegas perubahan UUD 1945 yang hendak membawahi 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.

Dikabulkannya 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 substansi putusan MK hampir dipastikan bahwa

---

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





Secara teoritis, terbentuknya DPD dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur 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*).<sup>2</sup>

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

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



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 pembentukannya, 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 kewewenangan 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 diikuti 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 konstiusional 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, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b. Ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang seperti yang dijelaskan dalam huruf a;
- c. Pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, dan;

---

<sup>5</sup> Diakses dari :<http://www.dpd.go.id/berita-pengujian-uu-md3-irman-gusman-dpr-kikis-kewenangan-konstitusional-dpd> (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 wewenang 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, hubungan pusat dan daerah pembentukan dan pemekaraan serta penggabungan daerah pengelolaan 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. Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berawal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan pemekaraan, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- f. Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaraan, dan penggabungan

daerah, hasil pusat dan daerah, pengelola 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. Menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan, pemekaraan, dan pengabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelola 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) penyusunan 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) menyusun 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, menegaskan, 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 dijelaskan 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 memberi wewenang pada DPD untuk “**ikut membahas**” RUU yakni Pasal 224 ayat (1) huruf b dan huruf c Undang-undang Nomor 27 tahun 2009.





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 undang-undang, lagi-lagi dipakai atau tidaknya tergantung DPR. DPD dapat mengawasi pelaksanaan undang-undang, tetapi hasilnya pengawasannya tergantung DPR.<sup>7</sup> Dengan fungsi dan wewenang seperti itu maka sebenarnya DPD dapat dikatakan tidak mempunyai fungsi ketatanegaraan yang berarti. Peran-peranya yang sering dilakukan oleh Ormas dan LSM atau oleh media masa.<sup>8</sup>

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 ketidakberdayaan 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 sebagaimana 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. Alasannya ialah

---

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









Lembaga *Ahlu al-ḥalli wal Aqdi* dalam sistem ketatanegaraan 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 interpretasi 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







kewenangannya dalam mengajukan dan membentuk undang-undang lebih dipertegas seperti halnya kewenangan *Ahlu al-Falli 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 kewenangannya. Selain itu juga, pengaturannya dalam Undang-Undang No.17 tahun 2014 tentang MD3 dan Undang-Undang No.12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan 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 yang memperjuangkan aspirasi kedaerahan dalam setiap pengambilan kebijakan dipusat.

Hal ini berbeda dengan kewenangan *Ahlu al-Falli wal Aqdi* dalam ketatanegaraan Islam, yang mana lembaga ini mempunyai kewenangan yang cukup luas dan signifikan dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga legislatif. Hal tersebut bisa kita lihat dalam sejarah ketatanegaraan Islam pasca wafatnya Rasulullah 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,





Dari peristiwa tersebut dapat diambil sebuah pemahaman bahwa *Ahlu al-ḥalli 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-ḥalli wal Aqdi*, hal ini dilakukannya 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 diselenggarakan 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 pembentukannya tidak dapat memperjuangkan aspirasi rakyat khususnya dalam bidang legislasi.

Akhirnya penulis berkesimpulan bahwa antara *Ahlu al-falli 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-falli 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-falli 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-falli wal Aqdi* anggotanya harus seorang laki-laki. Namun dalam sistem parlemen, perempuan di bolehkan menjadi anggota di dalamnya. Anggota *Ahlu al-falli wal Aqdi* harus seorang yang

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

2. Dari segi tugas dan peranannya.

Tugas *Ahlu al-ḥalli 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-ḥalli 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 persaingan yang tidak sehat.

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







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 permasalahan 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 pembentukannya 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.



- 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, *Fiqh 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 Konsolidasi 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, *Fiqh 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*, Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 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.

