

**ANALISIS FIQH SIYĀSAH TENTANG KETERLIBATAN DEWAN
PERWAKILAN DAERAH (DPD) DALAM PERUMUSAN RANCANGAN
UNDANG-UNDANG**

SKRIPSI

OLEH :

MUNA ANJUMI ZUHRO

NIM. C95216080



**UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A**

PRODI HUKUM TATA NEGARA

FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL

SURABAYA

2020

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Muna Anjumi Zuhro

NIM : C95216080

Fakultas/Jurusan/Prodi : Syariah dan Hukum/Hukum Publik/Hukum Tata
Negara

Judul Skripsi : Analisis Fiqh Siyāsah Tentang Keterlibatan
Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam
Perumusan Rancangan Undang-Undang

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya
saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 9 Juli 2020

menyatakan,



Muna Anjumi Zuhro

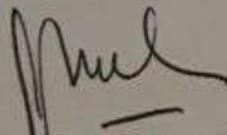
NIM. C95216080

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh Muna Anjumi Zuhro, NIM. C95216080 ini telah diperiksa dan disetujui untuk di Munaqosahkan.

Surabaya, 9 Juli 2020

Pembimbing,



Nurul Asiyah Nadhifah, MHI.

NIP: 197504232003122001

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Muna Anjumi Zuhro, NIM. C95216080 ini telah dipertahankan di depan sidang Munaqosah Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel (UINSA) Surabaya pada hari, 2020 dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana Strata Satu (S1) dalam Ilmu Syariah dan Hukum.

Majelis Munaqosah Skripsi

Penguji I

Hj. Nurul Aisyah Nadhifah, M.HI

NIP.197504232003122001

Penguji II

Dr. H. Priyo Wandoko, SS., SH., M.Hum

NIP.196602122007011049

Penguji III

Moh. Hatta, S.Ag, MHI

NIP.197110262007011012

Penguji IV

Miftakur Rokhman Habibi, MH.

NIP.198812162019031014

Surabaya, 9 Juli 2020

Mengesahkan

Fakultas Syariah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel



Dean,

Dr. H. Masruhan, M.Ag.

NIP. 195904041988031003



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

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 : Muna Anjumi Zuhro
NIM : C95216080
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum / Hukum Tata Negara
E-mail address : munanjumi@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 :

**ANALISIS FIQH SIYĀSAH TENTANG KETERLIBATAN DEWAN PERWAKILAN
DAERAH (DPD) DALAM PERUMUSAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG**

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, 30 Juli 2020

Penulis

Muna Anjumi Zuhro

ABSTRAK

Skripsi yang berjudul “Analisis *Fiqh Siyāsah* Tentang Keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Perumusan Rancangan Undang-Undang” ini merupakan hasil penelitian pustaka yang bertujuan untuk menjawab pertanyaan tentang bagaimana keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah dalam perumusan rancangan Undang-undang serta menjawab pertanyaan tentang bagaimana analisis *Fiqh Siyāsah* terhadap keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah dalam perumusan rancangan undang-undang.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif (*library research*) yakni penelitian yang objek kajiannya meliputi norma atau kaidah dasar, asas-asas hukum, peraturan perundang-undangan, perbandingan hukum, doktrin, dan yurisprudensi. Data dikumpulkan menggunakan teknik studi kepustakaan yang dianalisis secara kualitatif kemudian disajikan dalam bentuk deskriptif dengan menggunakan pola pikir deduktif data diolah dan dianalisis menggunakan teori hukum positif dan hukum Islam.

Hasil penelitian menjelaskan bahwa munculnya Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) dalam hal ini mengakibatkan perubahan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia menjadi dua kamar yang seringkali disebut sistem bikameral. Di Indonesia keberadaan DPD diperkirakan akan menganut sistem bikameral dan memperkuat sistem parlemen ternyata kedudukan DPD secara konstitusional setara dengan DPR RI, namun dalam prakteknya kekuasaan DPD tidak sebanding dengan kekuasaan DPR khususnya di bidang legislasi. Berbeda dengan fungsi legislasi DPD yang tercantum pada pasal 22D UUD 1945 yang mengatur tentang kewenangan DPD, maka pada kenyataannya DPD tidak mempunyai fungsi legislasi secara penuh, tidak dapat ikut menetapkan undang-undang sebagaimana layaknya lembaga perwakilan rakyat. Sedangkan apabila ditinjau dari perspektif *fiqh siyāsah* antara fungsi legislasi DPD RI dan *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* dalam sistem ketatanegaraan Islam sangat berbeda. Meskipun keduanya mempunyai kewenangan sama yaitu dalam bidang legislasi. Tetapi kewenangan *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* lebih jelas seperti kewenangan legislasi DPD.

Penulis mengharapkan, diperlukan adanya amandemen kelima UUD 1945 guna dapat memperluas kewenangan dalam bidang legislasi dan memperkuat praktek *check and balances* dalam system ketatanegaraan Indonesia seperti halnya kewenangan *Ahlul Halli Wa Al A qdi* dalam Islam.

DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM	i
PERNYATAAN KEASLIAN	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PENGESAHAN	iv
MOTTO	iv
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah	11
C. Rumusan Masalah	12
D. Kajian Pustaka	13
E. Tujuan Penelitian	15
F. Kegunaan Hasil Penelitian	15
G. Definisi Operasional	16
H. Metode Penelitian	17
I. Sistematika Pembahasan	21
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG SIYĀSAH DUSTURIYAH	22
A. Pengertian <i>Fiqh Siyāsah</i>	22
B. Ruang lingkup <i>Fiqh Siyāsah</i>	23

C. Definisi <i>Siyāsah Dustūriyah</i> dan Ruang Lingkupnya.....	26
D. Pengertian <i>Ahlu al-Halli wa al-'Aqdi</i>	29
E. <i>Ahl al-Hall Wa al-'Aqd</i> pada masa pemerintahan Khulafaur Rasyidin.....	33
BAB III SEJARAH, KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA DALAM TATA NEGARA INDONESIA.....	36
A. Sejarah Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.....	36
B. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.....	41
C. Wewenang Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI).....	46
D. Fungsi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI).....	49
BAB IV ANALISIS KEDUDUKAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH PERSPEKTIF FIQH SIYĀSAH.....	52
A. Analisis Kedudukan Dan Kewenangan Dewan Perwakilan Republik Indonesia.....	52
B. Analisis Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Perspektif <i>Fiqh Siyāsah</i>	57
BAB V PENUTUP.....	68
A. Kesimpulan.....	68
B. Saran.....	69
DAFTAR PUSTAKA.....	71

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan negara hukum.¹ Salah satu ciri negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut *the rule of law* atau dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut *rechstaat* adalah pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme atau *constitutional state*,² yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi. Dalam konteks yang sama, gagasan negara demokrasi atau sering disebut pula dengan istilah *constitutional democracy* dihubungkan dengan pengertian negara demokrasi yang berdasar atas hukum.³

Hal ini diterapkan dalam amandemen pertama sampai keempat. Perubahan pertama, panutan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang berlaku dalam sistematisasi di UUD 1945. Kedua, otonomi daerah yang seluas-luasnya. Ketiga, gagasan pemilihan presiden secara langsung, dan ke Empat, gagasan pembentukan lembaga tambahan yaitu Dewan

¹Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 1 Ayat 3

²Mariam Budiardjo Dkk, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta : HC,Ed. Revisi, , Gramedia Pustaka Utama, 2008), 171

³Jimly Assidique, *Pengantar Ilmu Hukum A Negara, Jilid II* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), 11

Perwakilan Daerah (DPD) yang akan melengkapi keberadaan DPR sebagai lembaga legislatif.¹

Dalam teori pembagian kekuasaan, **Montesquieu** membagi kekuasaan pemerintahan menjadi 3, yaitu kekuasaan legislatif eksekutif dan yudisial. Ketiga kekuasaan itu terpisah satu sama lain, baik mengenai peran maupun lembaga yang menyelenggarakannya.² Konsep pemisahan kekuasaan seperti itu oleh **Emmanuel Kant** disebut sebagai *Trias Politica*. *Tri* berarti tiga, *As* berarti sumbu, dan *politika* berarti kekuasaan, sehingga trias politika berarti tiga sumbu kekuasaan.

Kekuasaan eksekutif (*rule application function*) merupakan kekuasaan negara untuk melaksanakan kebijakan, peraturan, dan undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif. Kekuasaan legislatif (*rule making function*) merupakan kekuasaan yang memiliki tugas dalam menyusun serta membentuk peraturan perundang-undangan. Sedangkan kekuasaan yudisial (*rule adjudication function*) merupakan kekuasaan negara untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang.³ Pada hakikatnya, *Trias Politica* menghendaki kekuasaan-kekuasaan tersebut sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.⁴

¹Jimly Assidiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum, Media Dan HAM* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 19

²Romi Librayanto, *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Makasar: PUKAP, 2008), 18

³*Ibid*

⁴Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT.Gramedia Pustaka, 2008), 151

Pemisahan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif menjadi titik penting dalam menjelaskan fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial.⁵ Dalam sistem presidensial, badan legislatif menentukan agendanya sendiri, membahas dan menyetujui rancangan undang-undang. Hal ini didasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat sehingga merupakan wewenang eksklusif dari badan perwakilan yang berdaulat untuk menentukan suatu peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan setiap warga negara (*presumption of liberty of the sovereign people*).⁶ Dalam perkembangannya, prinsip diatas tidak berjalan sebagaimana mestinya. Fungsi legislasi tidak hanya dipegang oleh kekuasaan legislatif tetapi dipegang juga oleh kekuasaan eksekutif secara bersama-sama. Bahkan tidak jarang kekuasaan eksekutif lebih dominan dalam menjalankan fungsi legislasi.⁷

Disamping itu, dalam perkembangan ketatanegaraan di berbagai negara seperti Amerika Serikat, termasuk Indonesia setelah perubahan UUD 1945 dengan konsep *check and balance* struktur parlemen tidak hanya terdiri dari satu kamar (*unicameral*), tetapi terdiri dari 2 kamar (*bicameral*). dengan konsep seperti itu, maka pembentukan suatu undang-undang dibahas dan disetujui oleh kedua kamar tersebut.⁸

⁵Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), 311

⁶Jimly Assidiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010), 8

⁷*Ibid*

⁸Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Model Legislasi Parlemeter Dalam Sistem Presidensial Indonesia* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), 235

Di Indonesia dikenal dengan sistem *bicameral*, dengan cabang kekuasaan legislatif yang dibagi atas dua bagian yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sistem *bicameral* adalah wujud institusional dari lembaga perwakilan atau parlemen sebuah negara yang terdiri atas dua kamar.

Untuk mengoptimalkan sistem tersebut pemerintah harus berupaya melakukan reformasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Peran pemerintah daerah yang sebelumnya kurang diberdayakan, didorong untuk dapat berpartisipasi dalam mengakomodir kepentingan daerah. Sesuai dengan amanat UUD 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.⁹

DPD dibentuk dan kemudian di sejajarkan kedudukannya dengan DPR demi mewujudkan keseimbangan antara pusat dan daerah. hal ini kemudian diperkuat dengan munculnya Undang-undang No. 17 tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (selanjutnya disebut UU MD3)

⁹Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), 126

Ide pembentukan DPD dalam kerangka sistem legislatif Indonesia memang tidak terlepas dari ide pembentukan struktur 2 kamar parlemen atau *bicameral*. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan dengan sistem *double check* yang memungkinkan representasi seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR merupakan representasi politik (*political representation*) sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).¹⁰

Secara lebih rinci UUD 1945 mengatur kewenangan DPD sebagai berikut:

(1) DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah hubungan pusat dan daerah pembentukan dan pemekaran serta pembangunan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

(2) Dewan perwakilan daerah (DPD):

- a. Ikut membahas 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; serta

¹⁰Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan MKRI, 2006), 138

- b. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN, RUU yang berkaitan dengan pajak, RUU yang berkaitan dengan pendidikan, dan RUU yang berkaitan dengan agama.

(3) DPD dapat melakukan pengawasan atas:

- a. Pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah hubungan pusat dan daerah pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran dan belanja negara pajak pendidikan dan agama; serta
- b. menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti

Haruslah dibedakan antara fungsi DPD dalam bidang legislatif dan bidang pengawasan. Meskipun dalam bidang pengawasan, keberadaan DPD bersifat utama (*main constitutional organ*) yang sederajat dan sama penting dengan DPR, tetapi dalam bidang legislasi fungsi DPD hanya menunjang tugas konstitusional DPR.¹¹ atau dengan kata lain DPD hanya memberikan masukan sedangkan yang memutuskan adalah DPR, sehingga DPD ini lebih tepat disebut sebagai dewan pertimbangan DPR, karena kedudukannya hanya memberikan pertimbangan kepada DPR.¹²

Diundangkannya undang-undang MD3 menjadi semangat baru dalam ketatanegaraan Indonesia khususnya dalam struktur kelembagaan.

¹¹Ibid, 140

¹²Jimly Assididqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Seelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII (Jakarta: BPHN, 2003), 20

Dimana melahirkan DPD sebagai lembaga yang mempunyai fungsi dan kedudukan yang setara dengan DPR dan lembaga-lembaga lainnya. Kelahiran DPD sangat didasari oleh keinginan semua pihak termasuk pemerintahan pusat dan daerah untuk memperbaiki hubungan kerja dan penyaluran kepentingan antara kedua level pemerintahan tersebut. dalam hal ini DPD juga diharapkan hadir sebagai lembaga yang mampu membantu untuk mengatasi kesenjangan antara pusat dan daerah sesuai semangat otonomi daerah yang menjamin keadilan demokrasi dan jaminan keutuhan integritas wilayah negara.¹³

Selain undang-undang MD3 yaitu undang-undang No. 15 tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada pasal 20 berbunyi :

- (1) Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah.
- (2) Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang.
- (3) Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.
- (4) Sebelum menyusun dan menetapkan Prolegnas jangka menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), DPR, DPD, dan Pemerintah

¹³Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945* (Yogyakarta: UII Press, 2005), 172

melakukan evaluasi terhadap Prolegnas jangka menengah masa keanggotaan DPR sebelumnya.

- (5) Prolegnas jangka menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan.
- (6) Penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Semangat reformasi kelembagaan yang muncul dari undang-undang tersebut akan ternodai dengan pengikisan fungsional Dewan Perwakilan Daerah dalam pembahasan RUU khususnya pasal 102 ayat 1 huruf a, d, e, dan h, serta pada pasal 147 UU MD3. walaupun pada dasarnya secara kedudukan Dewan Perwakilan Daerah mempunyai kedudukan yang setara dengan lembaga lainnya seperti DPR dan presiden akan tetapi kewenangannya masih terkesan dibatasi dan terkesan sama khususnya dalam proses pengajuan rancangan undang-undang otonomi daerah serta dalam pembahasannya di program legislasi nasional.

Hal itu semakin diperparah dengan kerancuan dan tidak ditegaskannya kewenangan DPD dalam pengajuan dan pembahasan RUU otonomi daerah di dalam UU nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan (selanjutnya disebut UU P3)

Mengingat fundamentalnya peran DPD dalam mengawal dan menjembatani kepentingan daerah, maka timbul inisiatif DPD mengajukan gugatan dari undang-undang tersebut untuk mengembalikan efektivitas dari peranan DPD itu sendiri dan mengembalikan hak-hak konstitusional lembaga tersebut kepada mahkamah konstitusi sebagai pengawal konstitusi khususnya di kelembagaan negara.

Keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi 92/PUU/-X/2013 membawa angin segar bagi DPD. Jika selama ini DPD hanya menjadi bayang-bayang di bawah dominasi DPR. Dominasi berlebihan yang mencederai sistem bikameral yang dibentuk tujuan mulia, yaitu terciptanya sistem *Check And Balance*.

Mahkamah konstitusi memutuskan DPD berhak dan/atau berwenang mengusulkan Rancangan Undang-Undang (RUU) tertentu dan ikut membahas RUU tertentu sejak awal hingga akhir tahapan namun DPD tidak memberi persetujuan atau pengesahan RUU menjadi undang-undang (UU) MK juga memutuskan DPR DPD dan Pemerintah menyusun program legislasi nasional (prolegnas)

Dengan putusan tersebut, peranan DPD kembali ke khittahnya dalam mengawal dan menjembatani aspirasi serta kepentingan daerah khususnya dalam pengajuan serta pembahasan RUU di tataran legislatif yang kedudukannya setara dengan presiden dan DPR serta mempunyai hak dalam proses pembahasan rancangan undang-undang otonomi daerah

khususnya di dalam program legislasi nasional. Dengan demikian DPD memiliki kewenangan legislasi yang konstitusional dalam mempresentasikan aspirasi daerah.

Jika dilihat ke dalam hukum Islam, maka keberadaan DPD ini termasuk dalam *Siyāṣah Dustūriyah* yaitu yang mengatur hubungan antar warga Negara terhadap lembaga Negara satu dan warga Negara terhadap lembaga Negara lain dalam batas administratif warga Negara.¹⁴J. Suyuthi Pulungan yang menuliskan bahwasannya *Fiqh Siyāṣah Dustūriyah* ini adalah siyāṣah yang berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batasan kekuasaannya, cara pemilihan (kepala negara), batasan kekuasaan yang lazim bagi pelaksanaan urusan umat, dan ketetapan hak yang wajib bagi individu dan masyarakat, serta hubungan antara penguasa dan rakyat.¹⁵

Selanjutnya legislasi atau kekuasaan legislatif disebut juga dengan *al-sulṭhah al-tasyri'ah*, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Akan tetapi, dalam wacana fiqh siyāṣah, istilah *al-sulṭhah al-tasyri'ah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, disamping kekuasaan eksekutif (*al-sulṭhah al-tanfīdīyah*), dan kekuasaan yudikatif (*al-sulṭhah al-qadhā'iyah*). Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif (*al-sulṭhah al-tasyri'ah*) berarti kekuasaan atau

¹⁴Djazuli, *Edisi Revisi Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Ummat dalam Rambu-rambu Syariah* (Jakarta: Prenada Media, 2003), 48.

¹⁵Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah* (Jakarta: PT.Rajagrafindo Persada, 1997), 40.

kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diperlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syariat Islam. 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,
3. Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat Islam

Jadi dengan kata lain, dalam *al-sulḥah al-tasyri'ah* 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.¹⁶

Berkaitan dengan hal tersebut penelitian ini berupaya untuk mengetahui sejauh mana kewenangan DPD dalam proses legislasi. Oleh karena itu penulis dalam penelitian ini mengambil judul **Analisis *Fiqh Siyāsah* Tentang Keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Perumusan Rancangan Undang-Undang**

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Identifikasi dan batasan masalah dilakukan dengan tujuan untuk menjelaskan kemungkinan-kemungkinan cakupan yang akan muncul dalam penelitian dengan melakukan identifikasi dan sebanyak-banyaknya

¹⁶Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia group, Edisi Revisi 2014), 187

kemungkinan yang dapat diduga sebagai masalah.¹⁷Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah yang akan timbul di antaranya:

1. Kedudukan lembaga DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia
2. Kewenangan DPD sebagai badan legislatif
3. Kewenangan DPD dalam Prolegnas
4. Adanya pembatasan kewenangan oleh UUD 1945 kepada DPD
5. Kewenangan DPD menurut *Fiqh Siyāsah Dustūriyah*

Dari beberapa identifikasi masalah diatas, untuk menghasilkan penelitian yang sesuai dengan judul maka penulis membatasi penelitian ini meliputi:

1. Kewenangan DPD dalam Perumusan Rancangan Undang-Undang
2. Kewenangan DPD menurut *Fiqh Siyāsah Dustūriyah*

C. Rumusan Masalah

Rumusan masalah memuat pertanyaan yang akan dijawab melalui penelitian.¹⁸ Adapun rumusan masalah adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Kewenangan DPD Dalam Perumusan Rancangan Undang-Undang?
2. Bagaimana Analisis *Fiqh Siyāsah* Terhadap Keterlibatan DPD Dalam Perumusan Rancangan Undang-Undang?

¹⁷Fakultas Syariah dan Hukum Uin Sunan Ampel Surabaya, *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi* (Surabaya: Fakultas Syariah dan Hukum, 2017), 8

¹⁸*Ibid*, 8

D. Kajian Pustaka

Kajian pustaka merupakan daftar referensi dari semua jenis referensi seperti buku, jurnal, papers, artikel, disertasi, tesis, skripsi *hand outs laboratory manuals* dan karya ilmiah lainnya yang dikutip didalam penulisan proposal. Tujuan utama kajian pustaka adalah untuk mengorganisasikan penemuan-penemuan peneliti yang pernah dilakukan. Hal ini penting karena pembaca akan dapat memahami mengapa masalah atau tema diangkat dalam penelitiannya. Di samping itu, kajian pustaka juga bermaksud untuk menunjukkan bagaimana masalah tersebut dapat dikaitkan dengan hasil penelitian dengan pengetahuan yang lebih luas.¹⁹ Beberapa penelitian yang hampir sama dengan penelitian yang akan dikaji penulis tentang kewenangan DPD dalam perumusan prolegnas diantaranya sebagai berikut:

1. “Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Legislasi Rancangan Undang-Undang Otonomi Daerah Analisis Putusan MK No 93/Puu_X/203”. Skripsi ini ditulis oleh Fikri Abdullah dari Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayattullah Jakarta. Dalam skripsi ini menjelaskan tentang penguatan peran DPD dalam Putusan MK no 93/PUU_X/203 dan putusan ini juga diharap mampu membawa pemulihan bagi kedudukan DPD RI sebagai

¹⁹Fakultas Syariah dan Hukum Uin Sunan Ampel Surabaya, *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi* (Surabaya: Fakultas Syariah dan Hukum, 2017), 8

lembaga legislatif,²⁰ sedangkan dalam skripsi yang saya tulis lebih fokus kepada keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah dalam perumusan Rancangan Undang-Undang

2. “Revitalisasi Peranan DPD Dalam Sistem Parlemen Di Indonesia” (Kajian Yuridis UUD NRI 1945 Pasal 22C dan 22D Serta UU No 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3). Skripsi ini ditulis oleh Januar Muttaqqien dari Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang. Dalam skripsi ini penulis menjelaskan tentang kedudukan DPD RI dalam kelembagaan serta cara memaksimalkan peran DPD RI di dalam parlemen,²¹ sedangkan di skripsi yang saya tulis lebih fokus kepada keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah dalam perumusan Rancangan Undang-Undang.
3. “Kedudukan DPD RI Dalam Proses Legislasi Prespektif Prinsip Keadilan dan Prinsip Persamaan Dalam Al-Qur’an”. Skripsi ini ditulis oleh Siti Amiati dari Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. Dalam skripsi ini menjelaskan tentang kondisi DPD dalam proses legilasi ditinjau berdasarkan

²⁰Fikri Abdullah, *Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Legislasi Rancangan Undang-Undang Otonomi Daerah Analisis Putusan MK No 93/Puu_X/203* (Skripsi-Universitas Islam Negeri Syarif Hidayattullah Jakarta, 2014).

²¹Januar Muttaqqien, *Revitalisasi Peranan Dpd Dalam Sistem Parlemen Di Indonesia (Kajian Yuridis UUD NRI 1945 Pasal 22c Dan 22d Serta UU No 27 Tahun 2009 Tentang (MD3)* (Skripsi—Universitas Brawijaya Malang, 2012).

prespektif prinsip keadilan dan persamaan dalam Al-Qur'an,²² sedangkan dalam skripsi yang saya tulis lebih fokus kepada keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah dalam perumusan Rancangan Undang-Undang.

E. Tujuan Penelitian

Dengan merujuk pada rumusan masalah, maka penelitian ini memiliki tujuan antara lain:

1. Untuk Mengetahui keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah dalam perumusan Rancangan Undang-Undang
2. Untuk mengetahui Analisis *Fiqh Siyāsah* Terhadap keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah dalam perumusan Rancangan Undang-Undang

F. Kegunaan Hasil Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memiliki kegunaan secara teoritis maupun praktis untuk penulis sendiri dan masyarakat luas yang membacanya. Adapun kegunaan dari hasil penelitian ini, antara lain:

a) Secara Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk menguraikan ilmu hukum tata negara formal dan materil, khususnya mengenai kewenangan, fungsi dan peran DPD alam praktik

²²Siti Amiati, *Kedudukan DPD RI Dalam Proses Legislasi Prespektif Prinsip Keadilan dan Prinsip Persamaan Dalam Al-Qur'an* (Skripsi Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2017.)

ketatanegaraan Indonesia ditinjau dari Undang-Undang No. 19 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

b) Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan pertimbangan kebijakan pemerintah yang mewakili aspirasi daerah dalam melakukan kewenangan legislasi sebagai fungsi DPD.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional memuat penjelasan tentang pengertian yang bersifat operasional dari konsep penelitian sehingga bisa dijadikan acuan dalam menelusuri, menguji atau mengukur konsep tersebut melalui penelitian.²³ Untuk memperjelas arah dan tujuan penelitian agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam memahami berbagai istilah yang ada dalam masalah ini maka penulis memberikan penjelasan dari berbagai istilah sebagai berikut:

1. Pengertian Kewenangan Legislasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah Hak yang diberikan untuk membuat suatu Undang-Undang. Kewenangan berasal dari kata dasar wenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.²⁴ Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif

²³Fakultas Syariah dan Hukum Uin Sunan Ampel Surabaya, *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi* (Surabaya: Fakultas Syariah dan Hukum, 2017), 9

²⁴Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa* (Jakarta: Gramedia Pustaka, Edisi Ke-4, 2008), 1128.

(diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif.²⁵

2. Rancangan Undang-Undang (RUU) adalah undang-undang yang diusulkan untuk dipertimbangkan oleh lembaga legislatif. RUU tidak menjadi undang-undang sampai disahkan oleh legislatif dan dalam banyak kasus disetujui oleh eksekutif

Setelah RUU diberlakukan menjadi undang-undang, maka disebut undang-undang parlemen. RUU diperkenalkan di lembaga legislatif untuk dibahas, diperdebatkan dan dipilih.

3. *Siyāsah Dustūriyah* adalah *siyāsah* yang berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batasan kekuasaannya, cara pemilihan (kepala negara), batasan kekuasaan yang lazim bagi pelaksanaan urusan umat, dan ketetapan hak yang wajib bagi individu dan masyarakat, serta hubungan antara penguasa dan rakyat²⁶

H. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu cara untuk dapat mengetahui sasaran penelitian yang dilakukan, meliputi prosedur penelitian dan teknik penelitian.²⁷ Oleh sebab itu metode penelitian merupakan hal penting yang harus ada dalam penyusunan karya tulis Ilmiah.

²⁵Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981), 78.

²⁶Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah* (Jakarta: PT.Rajagrafindo Persada, 1997), 40.

²⁷Masruhan, *Metodologi Penelitian Hukum* (Surabaya: UIN SA Press, 201), 42

Dalam penelitian ini, jenis penelitian ini adalah yuridis normatif yaitu, metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada. semua bahan didapatkan atau diperoleh dari buku buku dan jurnal serta literatur literatur lainnya mengacu pada jenis penelitian ini, seringkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis di dalam peraturan perundang-undangan (*law in book*) dan dapat disamakan dengan hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.

Maka penelitian tentang ,Analisis *Fiqh Siyāsah* Tentang Keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Perumusan Rancangan Undang-Undang merupakan penelitian pustaka dan tahapan-tahapan seperti berikut:

1. Data Yang Dikumpulkan

- a. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) dalam UUD 1945
- b. Undang-Undang No. 15 tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- c. *Siyasah Dustūriyah*

2. Sumber Data

Sumber data yang di gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:²⁸

a. Data Primer

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang- undang No. 12 tahun 2011 jo Undang-undang No. 15 tahun 2019
- 3) Undang-undang No. 17 tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3)

b. Data sekunder

Sedangkan data sekunder yaitu dari literatur atau buku-buku yang berkaitan dengan penelitian ini yaitu buku-buku mengenai Fiqh Siyasah.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam teknik pengumpulan data, maka penulis menggunakan 2 teknik yakni :

- a. Teknik dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan menelaah dokumen, arsip, maupun referensi yang mempunyai relevansi dengan tema penelitian. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan teknik analisis dokumentasi yang merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan

²⁸Burhan Ash Shofa, *Metode Penelitian Hukum, Cet Ke-1* (Jakarta: Rineka Cipta, 1996), 103

menelaah dokumen, arsip, maupun referensi yang mempunyai relevansi dengan tema penelitian.

- b. Teknik Library Research yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan cara membaca, merangkum, menelaah dan mencatat hal-hal yang berhubungan dengan penelitian. Untuk mendapatkan data yang diperlukan dalam penelitian ini, maka diambil dari sumbernya (buku, undang-undang, artikel, koran, internet).

4. Teknik Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah analisis data kualitatif,²⁹ cara pengolahan dan analisisnya naratif, yaitu data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis untuk selanjutnya dianalisa secara kualitatif yaitu rangkaian kalimat yang bersifat narasi atau bersifat menguraikan atau menjelaskan kemudian ditarik dengan kesimpulan pada latar belakang masalah yang akan diteliti serta mempertemukan titik berat pada konsep konsep penelitian karya ilmiah, artinya permasalahan yang ada dalam karya tulis ini dianalisis dan dipecahkan berdasarkan teori-teori yang relevan dan peraturan-peraturan yang ada.³⁰

²⁹Masruhan, *Metode Penelitian Hukum* (Surabaya: UIN SA Press, 2014), 208.

³⁰Burhan Bungin, *Metodologi Penelitian Sosial: Format-Format Kuantitatif dan Kualitatif* (Surabaya: Airlangga University Press, 2001), 290

I. Sistematika Pembahasan

Agar penelitian ini menjadi satu kesatuan yang kronologis dan sistematis maka peneliti akan membagi menjadi beberapa bab dengan sistematika pembahasan sebagai berikut:

Bab I merupakan bab pendahuluan yang berisi penjelasan mengenai latar belakang masalah, indentifikasi masalah, batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab II memuat teori-teori yang dipaparkan adalah teori-teori konsep Hukum Tata Negara Islam (*fiqh Siyāsah Dustūriyah*). Teori-teori tersebut nantinya digunakan sebagai analisa dalam menjawab rumusan masalah.

Bab III memuat data penelitian yang menyajikan pembahasan mengenai kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam rancangan undang-undang.

Bab IV memuat hasil analisis penelitian yang berkaitan tentang Analisis *Fiqh Siyāsah* Tentang Keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Perumusan Rancangan Undang-Undang.

Bab V merupakan bagian akhir dari skripsi yang memuat penutup berisi kesimpulan dan saran.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG SIYĀSAH DUSTURIYAH

A. Pengertian Fiqh Siyāsah

Kata fiqh berasal dari kata *faqaha-yafqahu-fiqhan* yang berarti “paham yang mendalam”.¹ Secara istilah, menurut ulama-ulama syara' (hukum Islam), *fiqh* adalah pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan syara' mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari Alquran dan Sunnah. Jadi *fiqh* menurut istilah adalah ilmu pengetahuan agama yang bersumber dari Alquran dan Sunnah yang disusun oleh ulama dengan jalan ijtihad.²

Fiqh disebut juga dengan hukum Islam. Karena *fiqh* bersifat *ijtihadiyah*, pemahaman terhadap hukum syara' tersebut pun mengalami perubahan dan perkembangan sesuai dengan perubahan dan perkembangan situasi dan kondisi manusia itu sendiri.

Kata “*siyāsah*” yang berasal dari kata *sasa*, berarti mengatur, mengurus dan memerintah. Siyāsah bisa juga berarti pemerintahan dan politik.

Tujuan *siyāsah* yaitu mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atau sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai sesuatu.

¹Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah Konstektuaisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenamedia Group, 2014), 2

²Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyāsah* (Jakarta : Raja Grafindo, 1994), 22

Abdul Wahab Khallaf menyatakan bahwa *siyāsah* adalah pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara a cara perdamaian dan kemaslahatan. Sementara Louis Ma'luf memberikan pernyataan bahwa *siyāsah* adalah menciptakan kemaslahatan manusia dengan menuntun mereka ke jalan keselamatan. Sedangkan Ibn Manzhur menerangkan *siyāsah* sebagai memimpin sesuatu dengan cara cara mengantarkan manusia kepada kemaslahatan.

Beberapa definisi yang dikemukakan oleh ahli di atas as-syaikh bersifat universal dan tidak mempertimbangkan nilai-nilai syariat meskipun tujuannya yaitu sama-sama untuk mencapai kemaslahatan.

Berdasarkan pengertian-pengertian diatas dapat ditarik benang merah bahwa *fiqh siyāsah* merupakan salah satu aspek dari hukum Islam yang menjelaskan pengaturan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan umat itu sendiri atau bisa disebut juga dengan ilmu tata negara dalam ilmu agama Islam yang dikategorikan ke dalam tata sosial Islam.

B. Ruang lingkup *Fiqh Siyāsah*

Para mujtahidin berbeda pendapat dalam menentukan ruang lingkup kajian *fiqh siyāsah*. Diantaranya ada yang menetapkan 5 aspek. Namun ada pulayang menetapkan menjadi3 aspek pembahasan. Bahkan adasebagian ulama yang membagi ruang lingkup kajian *fiqh siyāsah* menjadi 8 aspek. Sebenarnya perbedaan ini tidak terlalu mendasar.

Menurut al-Mawardi, ruang lingkup kajian fiqih siyāsah mencakup kebijaksanaan pemerintah yaitu:

1. Peraturan perundang-undangan (*siyāsah dusturiyah*)
2. Ekonomi dan moneter (*siyāsah maliyah*)
3. Peradilan (*siyāsah qadha'iyah*)
4. Hukum perang (*siyāsah harbiyah*)
5. Adminstrasi negara (*siyāsah idariyah*)³

Sedangkan Ibn Taimiyah meringkasnya menjadi 4 aspek kajian, yaitu:

1. Siyāsah Qadlaiyyah
2. Siyāsah Idariyyah
3. Siyāsah Maliyyah
4. Siyāsah Dauliyyah/Siyāsah Kharijiyyah

Sementara Abdul Wahab khalaf lebih merincinya menjadi 3 aspek kajian sajayaitu:

1. Siyāsah Qadlaiyyah
2. Siyāsah Idariyyah
3. Siyāsah Maliyyah

T.M. Hasbi membagi ke dalam 8 aspek yaitu:

1. *Siyāsah Dustūriyyah Shar'īyyah* yaitu politik pembuatan perundang-undangan
2. *Siyāsah Tasrī'īyyah Shar'īyyah* yaitu penetapan hukum
3. *Siyāsah Qadlaiyyah Shar'īyyah* yaitu politik peradilan

³Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah Konstektuaisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenamedia Group, 2014), 13

4. *Siyāsah Maliyyah Shar'iyah* yaitu politik moneter/ekonomi
5. *Siyāsah Idariyyah Shar'iyah* yaitu politik administrasinegara
6. *Siyāsah Dauliyyah/Siyāsah Kharijiyyah Shar'iyah* yaitu politik hubungan internasional
7. *Siyāsah Tanfidziyyah Shar'iyah* yaitu politik pelaksanaan perundang-undangan dan
8. *Siyāsah Harbiyyah Shar'iyah* yaitu politik peperangan.⁴

Dari beberapa perbedaan pendapat di atas maka dapat disimpulkan bahwa kajian ruang lingkup fiqih siyasah meliputi

1. Politik perundang-undangan (*al-siyāsah al-dustūriyah*). Meliputi pengkajian tentang penetapan hukum (*tasri'iyah*) oleh lembaga legislatif, peradilan (*qadha'iyah*) oleh lembaga yudikatif, dan administrasi pemerintahan (*idariyyah*) oleh eksekutif
2. Politik luar negeri (*al-siyāsah al kharijjah*). Meliputi hubungan keperdataan antara warganegara muslim dengan warga negara non-muslim yang berbeda kebangsaannya (*al-siyāsah al-duali al-khash*) atau disebut juga hukum perdata internasional dan hubungan diplomatik antara negara muslim dan non muslim (*al-siyāsah al-duali al-'am*) atau disebut juga dengan hubungan internasional.
3. Politik keuangan dan moneter (*al-siyāsah al-maliyah*) meliputi sumber-sumber keuangan negara, anggaran pengeluaran dan belanja

⁴Imam Amrusi Jailani, dkk, *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya. IAIN Press, 2011), 15

negara, perdagangan internasional kepentingan/hak-hak publik, pajak dan perbankan⁵

C. Definisi *Siyāṣah Dustūriyah* dan Ruang Lingkupnya

Kata “*dustūrī*” berasal dari bahasa Persia yang artinya orang yang memiliki otoritas baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pembuka agama) Zoroaster (majusi). Setelah mengalami perkembangan ke dalam bahasa Arab, kata *dustūr* pengertiannya berubah menjadi asas-asas atau pembinaan. Secara istilah diartikan sebagai kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerjasama antar anggota masyarakat dalam bernegara baik konvensi (tidak tertulis) maupun konstitusi (tertulis). Seringkali kita memakai istilah *fiqh dustūry*, yang artinya prinsip-prinsip pokok bagi pemerintahan negara manapun seperti terbukti didalam perundang-undangan, peraturan dan adat istiadatnya.

Istilah *dustur* sama seperti constitution dalam bahasa Inggris, atau undang-undang dasar dalam bahasa Indonesia.⁶

Dengan demikian salah satu Suriah adalah yang berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batasan kekuasaannya cara pemilihan (kepala negara), batasan kekuasaan yang lazim bagi

⁵Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāṣah Konstektuaisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenamedia Group, 2014), 14

⁶Imam Amrusi Jailani, dkk, *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: IAIN Press, 2011), 22

pelaksanaan urusan umat, hubungan antara penguasa dan rakyat serta ketetapan hak-hak yang wajib bagi individu dan masyarakat.⁷

Atjep Jazuli membagi aspek *siyāsah dustūriyyah* dalam persoalan:

- a. Imamah, hak dan kewajibannya
- b. Rakyat, hak dan kewajibannya
- c. Baiat
- d. *Waliyul al-'ahdi*
- e. Perwakilan
- f. *Ahlul Halli wa al-'Aqdi*
- g. *Wuzarah* dan perbandingannya

Selain itu ada pula yang membagi siapa tutorial itu menjadi empat bidang

1. Konstitusi

Dalam konstitusi membahas sumber-sumber dan asas perundang-undangan di suatu negara, baik berupa sumber materiil, sumber sejarah penafsiran atau sumber perundang-undangan.

2. Legislasi

Legislasi disebut juga dengan kekuasaan legislatif atau *al-sulṭah al-taṣri'iyyah*, yang artinya kekuasaan pemerintah Islam dalam membentuk atau menetapkan peraturan.

3. Ummah

Ummah diartikan menjadi empat macam

- a. Bangsa, rakyat, kaum yang bersatu atas dasar iman

⁷Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyāsah* (Jakarta : Raja Grafindo, 1994), 40

- b. Penganut suatu agama atau pengikut nabi
- c. Khalayak ramai
- d. Umum, seluruh umat manusia

4. *Shura* atau demokrasi

Kata *Shura* berasal dari kata *shawara- mushawaratan* artinya mengeluarkan madu dari sarang lebah. Kemudian dalam istilah di Indonesia disebut musyawarah. Artinya segala sesuatu yang diambil dari yang lain (dalam forum berunding) untuk memperoleh mufakat.

Demokrasi berasal dari bahasa Yunani *demos* artinya rakyat, *kratein* berarti pemerintahan. Kemudian dimaknai kekuasaan tertinggi dipegang oleh rakyat. Selanjutnya Abraham Lincoln mengartikan demokrasi adalah bentuk kekuasaan yang berasal dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.

Abdul Wahab khalaf membagi Kekuasaan (*sultah*) dalam negara menjadi tiga bagian, yaitu :

1. Lembaga legislatif (*sultah tashri'iyah*) yaitu lembaga negara yang menjalankan kekuasaan untuk membuat undang-undang
2. Lembaga eksekutif (*sultah tanfiziyyah*) yaitu lembaga yang berfungsi menjalankan undang-undang
3. Lembaga yudikatif (*sultah qadha'iyah*), yaitu lembaga negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman

Sedangkan menurut Abdul Qadir sudah kekuasaan negara Islam itu dibagi kedalam 5 bagian artinya ada 5 kekuasaan dalam negara Islam, yaitu:

1. *Sulṭah tanfidziyah* (kekuasaan penyelenggaraan undang-undang)
2. *Sulṭah tasyri'iyah* (kekuasaan pembuat undang-undang)
3. *Sulṭah qodariyah* (kekuasaan kehakiman)
4. *Sulṭah maliyah* (kekuasaan keuangan)
5. *Sulṭah muraqabah wa taqwim* (kekuasaan pengawasan masyarakat)⁸

D. Pengertian Ahlu al-Halli wa al-'Aqdi

Secara harfiah, *Ahl al-Hall Wa al-'Aqd* berarti orang yang dapat memutuskan dan mengikat. Dengan kata lain *Ahl al-Hall Wa al-'Aqd* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat. Anggota *Ahl al-Hall Wa al-'Aqd* terdiri dari orang-orang yang berasal dari berbagai kalangan dan profesi. Merekalah yang bertugas menetapkan dan mengangkat kepala negara sebagai pemimpin pemerintahan.⁹

Menurut Al Mawardi *Ahl al-Hall Wa al-'Aqd* disebut juga golongan yang berhak memilih atau bisa disebut dengan *ahl al syura*. Semuanya terpusat pada pengertian “sekelompok anggota masyarakat yang mewakili umat dalam menentukan arah dan kebijaksanaan pemerintahan demi tercapainya kemaslahatan hidup mereka”¹⁰

Selanjutnya Al-Mawardi menentukan bahwa syarat yang mutlak dipenuhi oleh anggota *Ahl al-Hall Wa al-'Aqd* adalah adil, mengetahui

⁸Imam Amrusi Jailani, dkk, *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: IAIN Press, 2011), 29

⁹Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektuasasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenamedia Group, 2014) 138

¹⁰Imam Amrusi Jailani, dkk, *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: IAIN Press, 2011), 168

dengan baik kandidat kepala negara yang akan dipilih dan mempunyai kebijakan serta wawasan yang luas sehingga tidak salah memilih kepala pemerintahan.¹¹

Sedangkan Ibnu Taimiyah menyebutkan dengan *al sawqah* yang artinya orang-orang berasal dari berbagai kalangan dan profesi dan mempunyai kedudukan terhormat di masyarakat.

Ahl al-Hall Wa al-'Aqd ini memiliki wewenang untuk memilih salah seorang diantara *ahl al imamat* (golongan yang berhak dipilih) untuk menjadi khalifah. Keberadaan mereka dirasa perlu dalam pemerintahan Islam mengingat banyaknya permasalahan kenegaraan yang harus diselesaikan secara bijak, sehingga dapat menciptakan kemaslahatan umat Islam.

Para ahli *siyāsah* menyebutkan beberapa alasan pentingnya lembaga *Ahl al-Hall Wa al-'Aqd* yaitu:

1. Rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dilibatkan untuk dimintai pendapatnya tentang masalah kenegaraan dan pembentukan undang-undang. Oleh sebab itu harus ada kelompok masyarakat yang bisa diajak musyawarah dalam menentukan kebijaksanaan pemerintahan dan pembentukan pelaksana pembentukan undang-undang.

1. Rakyat secara individual tidak mungkin dikumpulkan untuk melakukan musyawarah di suatu tempat, apalagi diantara mereka pasti ada yang tidak memiliki pandangan tajam dan tidak mampu berikir kritis.

¹¹Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah Konstekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenamedia Group, 2014), 139

2. Musyawarah hanya bisa dilakukan apabila jumlah pesertanya terbatas.
3. Kewajiban *amar ma'ruf nahi munkar* hanya bisa dilakukan apabila ada lembaga yang berperan untuk menjaga kemaslahatan antara pemerintah dengan rakyat.
4. Kewajiban taat kepada Ulil Amri (pemimpin umat) baru mengikat apabila lembaga tersebut dipilih oleh lembaga musyawarah.
5. Ajaran Islam sendiri yang menekankan dan melaksanakan musyawarah dengan para sahabat untuk menentukan suatu kebijaksanaan pemerintahan.¹²

Tugas *Ahl al-Hall Wa al-'Aqd*

1. Memilih dan membaiai pemimpin
2. Menunjukkan kehidupan masyarakat kepada kedamaian
3. Membuat undang-undang yang mengikat seluruh umat di dalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Alquran dan hadis
4. Mengawasi jalannya pemerintahan

Tugas *Ahl al-Hall Wa al-'Aqd* disamping punya hak pilih, menurut Ridho juga berhak menurunkan pemimpin jika diharuskan untuk pemecatannya.

Adapun tugas *Ahl al-Hall Wa al-'Aqd* juga bermusyawarah dalam urusan umum kenegaraan, mengeluarkan undang-undang yang berkaitan dengan kemaslahatan umat dan melaksanakan peran konstitusional dalam memilih pemimpin. Tetapi tugas mereka juga

¹²Imam Amrusi Jailani, dkk, *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: IAIN Press, 2011), 169

meliputi pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh rakyat terhadap pemerintah untuk mencegah mereka mereka yang bertindak melanggar

Wewenang *Ahl al-Hall Wa al-'Aqd*

1. *Ahl al-Hall Wa al-'Aqd* merupakan pemegang kekuasaan tertinggi yang memiliki wewenang untuk memilih dan membatalkan pemimpin.
2. *Ahl al-Hall Wa al-'Aqd* memiliki wewenang menunjukkan kehidupan masyarakat kepada yang maslahat
3. *Ahl al-Hall Wa al-'Aqd* memiliki wewenang membuat undang-undang kepada seluruh umat di dalam hal-hal yang tidak diatur tegas oleh al-quran dan al-hadits
4. *Ahl al-Hall Wa al-'Aqd* mengawasi jalannya pemerintahan
5. *Ahl al-Hall Wa al-'Aqd* tempat konsultasi pemimpin di dalam menentukan kebijakannya¹³

Jika wewenang dari lembaga *Ahl al-Hall Wa al-'Aqd* demikian maka dapat dikatakan dalam konteks saat ini hampir menyerupai dengan wewenang dari badan legislatif yang ada di sistem ketatanegaraan Indonesia, badan legislatif Indonesia jugamempunyai wewenang yang sama dengan lembaga *Ahl al-Hall Wa al-'Aqd* yakni sama-sama lembaga yang bertugas dalam hal pembuatan Undang-undang demi kemaslahatan rakyat, serta berwewenang mengawasi jalannya pemerintahan dan kebijakan dari badan eksekutif dalam hal ini bisa juga disebut dengan khalifah atau Imamah, wewenang seperti ini juga dimiliki oleh lembaga *Ahl al-Hall Wa al-'Aqd*.

¹³Imam Amrusi Jailani, dkk, *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: IAIN Press, 2011), 174

E. *Ahl al-Hall Wa al-'Aqd* pada masa pemerintahan Khulafaur Rasyidin

1. Pemerintahan Abu Bakar

Pengangkatan Abu Bakar menjadi khalifah merupakan awal terbentuknya pemerintahan dengan model khilafah dalam sejarah Islam. Abu Bakar disebut sebagai pengganti Rasulullah dalam memelihara urusan agama dan mengatur urusan dunia untuk meneruskan pemerintahan Negara Madinah yang telah terbentuk pada masa Rasulullah. Pengangkatannya merupakan salah satu hasil musyawarah yakni kesepakatan antara kaum Ansar dan Muhajiriun di Tsaqifah Bani Saidah.¹⁴

Selama zaman pemerintahan khalifah Abu Bakar tidak pernahmeninggalkan prinsip-prinsip musyawarah dalam suatu penetapan keputusan, khususnya masalah-masalah yang menyangkut urusan kenegaraan.

Musyawarah dalam ajaran Islam memang telah dikenal dan diajarkan sejak pada zaman Rasulullah bahkan ketika sepeninggal Rasulullah ummat tetap melakukan musyawarah untuk mencapai kesepakatan mengenai suatu persoalan termasuk mengenai siapa pengganti Rasulullah dalam hal menjalankan pemerintahan.

2. Pemerintahan Ummar Bin Khattab

¹⁴Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)* (Bandung: Pustaka Setia, 2012), 173

Institusi musyawarah diwujudkan oleh khalifah Umar bin Khattab menjadi majelis atau lembaga tertinggi sebagai lembaga pemegang kekuasaan legislative dalam pemerintahannya. Setiap keputusan dan peraturan yang dibuat pada masa pemerintahannya diproses melalui musyawarah. Pada masa pemerintahannya dibentuk dua badan penasihat atau *syura*. Badan penasihat yang satu merupakan bidang umum, yang diundang bersidang bila Negara menghadapi bahaya. Sedangkan yang lainnya adalah badan khusus yang membicarakan masalah rutin dan penting. Bahkan masalah pengangkatan dan pencatatan pegawai sipil serta lainnya dapat dibawa ke badan khusus ini dan keputusannya dipatuhi.¹⁵

Umar melakukan suatu terobosan politik yang sistematis dan terstruktur pada masa itu, yaitu membentuk sebuah tim yang bertanggung jawab untuk menyelesaikan masalah yang sangat penting. Tim yang dibentuk Umar tersebut oleh para pemikir Islam disebut Majelis *syura* kata ini selanjutnya menjadi istilah teknis lembaga perwakilan politik di dunia Islam.¹⁶

3. Pemerintahan Utsman bin Affan

Tidak berbeda jauh dengan apa yang telah dilakukan pada masa Khulafaur Rasyidin sebelumnya, pada masa pemilihan Utsman bin Affan juga dilakukan musyawarah oleh lembaga *syura* tersebut yang diadakan di

¹⁵Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah* (Jakarta : Raja Grafindo, 1994), 124

¹⁶Al-Mawardi, *Al Ahkam As-Sultaniyah Wa Al-Wilayah Ad-Diniyyah* (Mesir : Dar al Fikr, 1996), 10

rumah Al-Miswar bin Makhramah, dalam musyawarah tersebut maka diputuskan bahwasannya Ustman bin Affan lah yang menjadi pengganti dari Umar bin Khattab.¹⁷

4. Pemerintahan Ali bin Abi Thalib

Setelah terjadinya pembunuhan atas Usman. Oleh karenanya, beberapa sahabat (lembaga *syura*) bersidang di rumah Ali dan menyatakan kepada beliau bahwa tidak ada lagi yang paling cocok untuk dipilih sebagai amir kecuali beliau dan oleh karenanya beliau harus memikul tanggung jawab tersebut. Ali berkeberatan tetapi ketika para sahabat ini mendesak, pada akhirnya beliau setuju.¹⁸

Berdasarkan uraian tersebut maka dapat diketahui bahwa belum tampak pembagian kewenangan legislasi *Ahl al-Hall Wa al-'Aqd*, namun dalam hal apapun yang menyangkut urusan ummat harus diselesaikan dengan cara bermusyawarah seperti yang telah dicontohkan oleh Rasulullah Saw melalui *Ahl al-Hall Wa al-'Aqd*. Berdasarkan hal tersebut pula diketahui bahwa istilah Majelis Syura telah dikenal pada masa Khulafaur Rasyidin yang bertugas dalam hal pemilihan dan pembaiatan para khalifah tersebut. Majelis Syura ini lah yang kemudian dapat dikatakan anggota yang berada didalamnya disebut sebagai *Ahl al-Hall Wa al-'Aqd*.

¹⁷Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah* (Jakarta : Raja Grafindo, 1994), 139

¹⁸Al-Mawardi, *Al Ahkam As-Sultaniyah Wa Al-Wilayah Ad-Diniyyah* (Mesir : Dar al Fikr,1996), 36

BAB III

SEJARAH, KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA DALAM TATA NEGARA INDONESIA

A. Sejarah Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia

DPD RI adalah Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (disingkat DPD RI), adalah lembaga tinggi Negara dan system ketatanegaraan Indonesia yang aggotanya merupakan perwakilan dari setiap provinsi yang dipilih melalui Pemilihan Umum, sebelumnya pada tahun 2004 DPD RI lebih dikenal dengan sebutan Utusan Daerah.¹

Adanya reformasi yang terjadi di Indonesia telah menyebabkan banyak perubahan di Indonesia, tidak terkecuali perubahan system dan praktik ketatanegaraan Indonesia. Setiap pendapat yang dituangkan dalam Amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 (yang selanjutnya disebut dengan UUD RI 1945), setidaknya ada 4 pandangan fundamental berkaitan dengan dengan proses amandemen tersebut, yaitu

1. Prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan segala implikasinya sebagai gantinya dari prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*).

¹Sri Soematri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan* (Bandung: PT RemajaRosda Karya, 2014), 225

2. Ditetapkan kebijakan nasional yang menyangkut penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas-luasnya.
3. Gagasan pemilihan presiden secara langsung.
4. Gagasan pembentukan DPD yang melengkapi keberadaan DPR selama ini.²

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) tahun 1945 telah membawa perubahan yang cukup mendasar tidak hanya pada tatanan kenegaraan dan system pemerintahan saja tetapi juga terhadap beberapa lembaga Negara. Salah satu sisi, ada lembaga Negara yang mendapat kewenangan baru secara signifikan di dalam konstitusi. Sedangkan disisi lainnya, adapula lembaga Negara yang kemudian dikurangi kewenangannya dibanding sebelum adanya amandemen tersebut. Bahkan ada pula lembaga Negara yang dihapus karena dinilai tidak relevan lagi dengan kebutuhan penyelenggaraan Negara kedepannya.,

Secara konstitusional, DPD RI mulai berdiri sejak disahkan Perubahan Ketiga UUD 1945 dalam rapat paripurna MPR Ke-7 Sidang Tahunan MPR tahun 2001 Tanggal 9 November 2001, namun secara objektif, kelahiran DPD baru saja terjadi pada tanggal 1 Oktober 2004, yang ditandai oleh pelantikan dan pengambilan sumpah janji para anggota DPD sebagai hasil pemilu tahun 2004.³

²Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945* (Yogyakarta: FH UII Press,2004), 161

³Mariam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), 348

Sebelumnya berdasarkan pasal 2 ayat (1) pra amandemen UUD 1945 dijelaskan bahwa anggota MPR terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), utusan-utusan golongan (UG) dan Utusan- Utusan Daerah (UD), dalam perjalanan lembaga perwakilan di Indonesia dinilai banyak melakukan penyimpangan sehingga tidak lagi efektif, tidak demokratis bahkan dinilai tidak lagi mencerminkan representatif utusan golongan dan utusan daerah. Sehingga diusulkan untuk menghapus utusan daerah ini karena konsep dari utusan golongan dan utusan daerah ini sangat kabur dan menimbulkan kecurangan serta kericuhan politik .⁴

Dewan Perwakilan Daerah lahir sebagai bagian dari tuntutan Reformasi 1998 yang bertujuan untuk menghilangkan penyelenggaraan Negara yang bersifat sentralistik yang berlangsung sepanjang era orde lama hingga orde baru yang telah signifikan menimbulkan kekecewaan masyarakat daerah terhadap pemerintahan pusat. Kekecewaan tersebut sekaligus merupakan salah satu factor yang kuat terhadap kegagalan pemerintahan pusat dalam mengelola daerah sebagai basis berdirinya bangsa ini, padahal persatuan bangsa yang terdiri dari beberapa pulau dan daerah ini merupakan prioritas bangsa. Selain itu, keberadaan DPD dimaksud untuk⁵

1. Memperkuat ikatan ikatan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah

⁴Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik danKehidupan Ketatanegaraan* (Jakarta, Penerbit Rineka Cipta, 2003) 154.

⁵A. M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca- Amandemen UUD 1945*(Jakarta: Kompas, 2009), 314.

2. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang
3. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan Negara dan daerah.

Kemudian pembentukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) dimaksudkan agar mekanisme *check and balance* dapat berjalan relative seimbang, terutama yang berkaitan dengan kebijakan pusat dan daerah. Menurut Ramlan Surbakti beberapa pertimbangan Indonesia membentuk Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) adalah sebagai berikut ;⁶

1. Distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang tindh dan terlampau besar terkonsentrasi pulau jawa
2. Sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat yaitu adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan daerah khusus

Keberadaan DPD RI disini juga bertujuan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Selain itu DPD juga

⁶Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006) 139.

diharapkan hadir sebagai lembaga yang mampu membantu mengatasi kesenjangan yang terjadi antar pusat dan daerah sesuai semangat otonomi daerah yang menjamin keadilan, demokrasi, dan jaminan keutuhan integritas wilayah negara.⁷

Di dalam UUD tahun 1945 jumlah anggota DPD RI ditetapkan tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR RI. Penetapan jumlah wakil daerah yang sama dan setiap provinsi pada keanggotaan DPD RI menunjukkan kesamaan status provinsi-provinsi tersebut sebagai bagian integral dari negara Indonesia. Pemilihan DPD RI juga dilakukan dalam pemilu langsung oleh rakyat.

Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia kekuasaan legislatif yang baru ini, DPD lahir sebagai dampak dari adanya proses reformasi, karena DPD RI merupakan cerminan dari prinsip representasi dari teritorial atau regional (regional representation),⁸ maka keanggotaan DPD dipilih dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama, legitimate. Karena dipilih secara langsung oleh rakyat, maka sangatlah wajar apabila harapan masyarakat daerah begitu besar pada DPD untuk memperjuangkan aspirasi daerahnya di tingkat pusat.

⁷Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD1945* (Yogyakarta: FH UII Press,2004), 172.

⁸Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II* (Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), 39.

B. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

Salah satu lembaga baru yang terbentuk melalui perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang kemudian disingkat menjadi UUD NRI tahun 1945 antara lain adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dalam struktur ketatanegaraan Indonesia diatur dalam BAB VIIA Pasal 22C dan Pasal 22D UUD Tahun 1945. Berdasarkan perubahan ketiga UUD tahun 1945 gagasan pembentukan DPD adalah rangka rekonstruksi parlemen menjadi dua kamar (bicameralism).⁹

Kedudukan DPD sebagai lembaga negara berkaitan dengan makna kedudukan dari suatu lembaga negara. Menurut Philipus M. Hadjon, yang dimaksudkan dengan kedudukan lembaga Negara, pertama kedudukan diartikan sebagai posisi suatu lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara lain dan aspek kedua dari pengertian kedudukan lembaga negara adalah posisi suatu lembaga negara didasarkan pada fungsi utamanya.¹⁰ Berdasarkan UUD NRI tahun 1945, kedudukan Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga tinggi negara yang setara dengan DPR yang juga sebagai lembaga tinggi negara yang berfungsi sebagai badan legislatif, hal ini diatur dalam perubahan amandemen UUD tahun 1945.

⁹Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD1945* (Yogyakarta: FH UII Press,2004), 17.

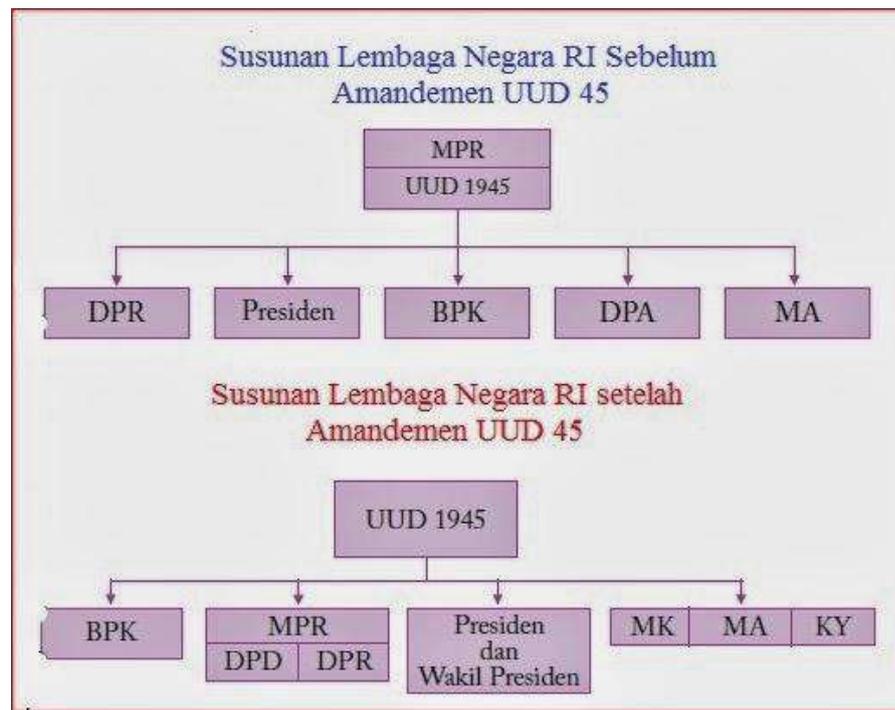
¹⁰Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan* (Surabaya: PT Bina Ilmu,1992), 3.

Pada dasarnya sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia adalah Trias Politika yakni pemisahan dan pembagian kekuasaan, seperti yang diungkapkan Jimly Asshiddiqie bahwa pemisahan kekuasaan dapat bersifat horizontal dan vertikal. Dalam arti horizontal yaitu kekuasaan yang dipisahkan kedalam fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balance*). Sedangkan pemisahan kekuasaan vertikal yaitu perwujudan kekuasaan yang dibagi secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara dibawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.¹¹

Hal ini dapat dilihat secara jelas sebagaimana yang ada ada di tabel berikut mengenai pemisahan dan pembagian kekuasaan lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia baik itu itu sebelum maupun sesudah amandemen:

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

¹¹Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD1945* (Yogyakarta: FH UII Press,2004), 5.



Sumber : <http://sistempemerintahan-indonesia.blogspot.com/2013/07/ketatanegaraan-indonesia-struktur-pemerintahan-amandemen-lembaga-negara.html?m=1>

Dalam bagan di atas dapat disimpulkan bahwasanya susunan lembaga negara Republik Indonesia sebelum dilakukannya amandemen UUD NRI 1945 berbeda dengan setelah diamandemen yaitu salah satunya adalah kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, jika sebelum dilakukannya amandemen kedudukan MPR yaitu sebagai lembaga tertinggi yang setara dengan UUD 1945 ma dalam struktur kelembagaan Indonesia, namun setelah dilakukannya amandemen UUD tahun 1945 kedudukan MPR menjadi setara dengan lembaga negara lain dan bukan lagi sebagai lembaga tertinggi dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.

Ketentuan tentang kedudukan DPD, diatur dalam UU MD3 2014 yang menggantikan UU MD3 2003 sebagaimana diubah dengan UU MD3

Tahun 2009 pada pasal 247 UU MD3 Tahun 2014 menegaskan bahwa “DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga Negara.” Ketentuan pasal 247 UU MD3 tahun 2014 merupakan penegasan, bahwa DPD secara yuridis berkedudukan sebagai lembaga Negara. Tetapi permasalahannya termasuk dalam kriteria lembaga Negara yang bagaimana DPD?

Berdasarkan ketentuan konstitusi, maka DPD merupakan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan langsung oleh konstitusi (*constitutional organ*). Bila pasal 247 UU MD3 2014 tersebut dikaitkan dengan pasal 67 dan pasal 68, maka DPD dan DPR memiliki kedudukan yang setara dan seimbang sebagai lembaga Negara, yaitu sebagai lembaga perwakilan rakyat. Ketentuan tersebut cukup dipahami, karena: *Pertama*, Baik DPD maupun DPR keduanya merupakan lembaga Negara yang kewenangannya secara langsung diberikan (atribusi) oleh konstitusi (UUD NRI 1945), sehingga keduanya merupakan *constitutional organ*. *Kedua*, dari segi rekrutmen DPD memiliki legitimasi yang sangat kuat karena dipilih langsung oleh rakyat sebagaimana DPR. Bahkan dalam batasan-batasan tertentu DPD merupakan lembaga perwakilan yang lebih representative karena mewujudkan perwakilan dari setiap daerah yaitu penyalur keanekaragaman aspirasi daerah (*regional representative*), sedangkan DPR hanya sebatas perwujudan aspirasi dan paham politik rakyat (*political representative*) yang belum tentu mewujudkan perwakilan dari setiap warga daerah..

Selanjutnya untuk memahami kedudukan DPD selaku lembaga Negara, perlu dijelaskan hubungan konstitusional kedudukan DPD dengan MPR, DPD dengan DPR dan DPD dengan Daerah.

Selain itu, sebelum amandemen UUD tahun 1945 terdapat lembaga yang bernama DPA atau yang dikenal dengan Dewan Pertimbangan Negara, namun setelah ah diamandemen DPA tersebut dihapus karena dinilai fungsi dan wewenangnya sudah tidak sesuai lagi.

Setelah amandemen UUD tahun 1945 kemudian dibentuklah lembaga yang disebut dengan dewan perwakilan daerah (DPD). Posisi lembaga DPD bukanlah sebagai pengganti dari pada peran lembaga DPA itu sendiri, namun sebagai penghubung antara pemerintahan pusat ke daerah dan perwakilan dari daerah itu sendiri. Dan keberadaan DPD ini disetarakan dengan lembaga-lembaga negara lainnya.

Jadi dapat disimpulkan bahwasanya kedudukan lembaga Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah setara dengan lembaga lainnya baik itu dari lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif, maka sudah menjadi suatu keharusan bahwa lembaga-lembaga negara harus menjadikan konstitusi sebagai pedoman mereka dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya masing-masing.

Untuk lembaga legislatif nya yakni DPR dan DPD secara bersama-sama membahas dan membuat undang-undang sebagai dasar hukum suatu permasalahan, maka dari itu dibuatlah Undang-Undang sebagai dasar

hukum, sumber hukum penyelesaian masyarakat baik berfungsi sebagai pelindung, menghukum dan memberikan sanksi semua hal itu terlihat jelas dalam undang-undang.¹²

C. Wewenang Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI)

Berdasarkan tujuan terbentuknya lembaga DPD RI maka dapat dilihat kewenangan yang dimilikinya yakni diatur dalam pasal 22D UUD tahun 1945 sebagai berikut, bahwasannya lembaga DPD RI berwenang:¹³

- a. Dapat mengajukan kepada DPR 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 membahas 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 pertimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama: dan

¹²Sinalu Nomensin, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Pratama Aksara, 2014), 23.

¹³UUD NRI 1945 pasal 22D

- c. Dapat melakukan pengawasan atau pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah hubungan pusat dan daerah pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara pajak pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti

Dalam prakteknya DPD memiliki ketimpangan dengan DPR, dimana pasal 20 ayat 1 UUD 1945 dinyatakan “Kekuasaan membentuk Undang-Undang berada di tangan DPR” dalam pasal 20 ayat 1 nampak jelas fungsi legislasinya hanya dimiliki DPR. Tidak hanya konstiusi, proses legislasi DPD pun terdistorsi dalam Undang-Undang No. 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) yang mana sekarang sudah dirubah menjadi Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Prmbentukan Perundang Undangan (UU P3). Akhirnya DPD mengajukan *Judicial Review* terhadap dua Undang-Undang tersebut. Hasilnya MK menegaskan beberapa hal diantara DPD terlibat dalam Prolegnas, DPD berhak mengajukan RUU yang dimaksud dalam pasal 22D UUD1945 sebagaimana halnya dengan Presiden dan DPR. DPD berhak membahas RUU secara penuh dalam konteks pasal 22D UUD

1945, pembahasan UU tersebut bersifat 3 pihak (teipatrie) yaitu DPR, DPD Dan Presiden.

Dengan mengetahui rumusan pasal tersebut maka DPD dapat dikatakan sebagai kamar kedua yang hanya mempunyai kewenangan untuk mengajukan, membahas dan melakukan pengawasan rancangan undang-undang (RUU) tertentu. Pasal tersebut berimplikasi pada kecilnya kewenangan dan peran DPD dalam proses legislasi.¹⁴

Berdasarkan kondisi DPD RI di atas dapat disederhanakan kan peran DPD RI meliputi tiga hal yaitu kewenangan legislasi (mengajukan RUU, membahas RUU bersama DPR), kewenangan pertimbangan (memberi pertimbangan terhadap suatu RUU, pertimbangan pemilihan anggota BPK), dan wewenang pengawasan (mengawasi pelaksanaan UU dimaksud) tetapi dalam pelaksanaannya kewenangan tersebut, DPD hanya dijadikan sebagai subordinat dari fungsi, peran dan kewenangan DPR (DPD di bawah DPR).¹⁵

Jika DPR RI mempunyai kewenangan legislasi undang-undang, DPD RI hanya diberi kesempatan untuk dapat mengusulkan atau membahas beberapa jenis rancangan undang-undang tanpa ikut proses pengambilan keputusan. Kedudukannya hanya bersifat penunjang terhadap fungsi DPD RI di bidang legislasi, sehingga DPD RI hanyalah

¹⁴Charles Simabura, *Parlemen Indonesia, Lintas Sejarah dan Sistemnya* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011), 142.

¹⁵Subardjo, *Dewan Perwakilan Daerah Menurut UUD 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia* (Jurnal Hukum, No 1 Vol 4, Mei, 2020), 147.

sebagai co-legislator di samping DPR RI. Sifat tugasnya di bidang legislasi hanya menunjang (*auxiliary agency*) tugas konstitusional DPR RI dengan kewenangan yang begitu terbatas, tentu DPD RI tidak dapat dikatakan mempunyai fungsi legislasi dengan diberikan kekuasaan seperti yang terdapat dalam konstitusi Indonesia saat ini, DPD RI sebagai lembaga yang mewakili rakyat daerah dalam menyuarakan aspirasi kepentingannya belum memenuhi tujuan dibentuknya lembaga ini.¹⁶

D. Fungsi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI)

Setelah pelantikan dan pengambilan sumpah janji para anggota DPD RI pada tanggal 1 Oktober 2004, ternyata kewenangan yang diberikan pada lembaga legislatif ini tidak seperti yang diharapkan dari awal tujuan terbentuknya lembaga DPD RI ini, tujuan awalnya dari dibentuknya DPD RI ini salah satunya untuk mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah.

DPD RI sebagai lembaga perwakilan rakyat dari daerah yang ada di pusat dalam menyalurkan aspirasi rakyat harus memiliki fungsi dan jelas. Menurut jimly Asshiddiqie fungsi parlemen dapat dibedakan

¹⁶Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca amandemen Konstitusi*. (Jakarta: Rajawali Pers 2010), 70.

menjadi tiga macam yaitu fungsi pengaturan (legislasi), fungsi pengawasan (kontrol), fungsi perwakilan dan representasi.¹⁷

Dari kewenangan dalam pasal 22D di atas, UUD tahun 1945 secara tegas mengatur tiga macam fungsi DPD yaitu fungsi legislasi fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan. ketiga fungsi tersebut dimiliki DPD secara terbatas dan tidak sebagaimana mestinya kewenangan yang seharusnya diperlakukan pada pola ketatanegaraan yang menganut sistem bikameral lainnya.

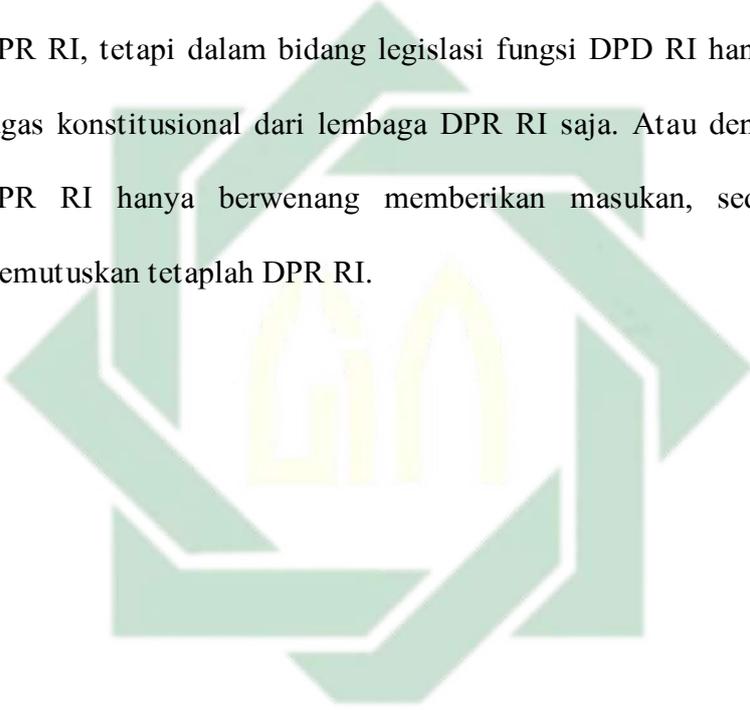
Hal ini dapat dilihat dari DPD RI yang tidak berwenang membentuk undang-undang secara keseluruhan, namun DPD hanya diberikan kewenangan dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR dan ikut membahas rancangan undang-undang. Dengan demikian DPD tidak mempunyai hak inisiatif atau bersikap mandiri dalam pembuatan undang-undang, sekalipun dalam bidang yang berkaitan dengan daerah. Katena 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. selain itu dengan frasa “ikut membahas” dan “memberikan pertimbangan” dalam pasal 22D ayat 2 UUD 1945 yaitu, posisi DPD RI menjadi tidak

¹⁷Jimly Asshiddiqe, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta : Bhuana Ilmu Populer, 2007), 160.

sebanding dengan wewenang Presiden dan DPR RI yang ikut “pembahasan dan persetujuan bersama” dalam fungsi legislasi.¹⁸

Dengan demikian, harus dapat dibedakan antara fungsi DPD RI dalam bidang legislatif dan bidang pengawasan. Meskipun dalam bidang pengawasan, keberadaan DPD RI bersifat setara dan sama penting dengan DPR RI, tetapi dalam bidang legislasi fungsi DPD RI hanya menunjang tugas konstitusional dari lembaga DPR RI saja. Atau dengan kata lain, DPR RI hanya berwenang memberikan masukan, sedangkan yang memutuskan tetaplah DPR RI.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

¹⁸Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010), 257.

BAB IV

ANALISIS KEDUDUKAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH PERSPEKTIF FIQH SIYĀSAH

A. Analisis Kedudukan Dan Kewenangan Dewan Perwakilan Republik Indonesia

Pembentukan undang-undang, pada prinsipnya merupakan proses pembuatan yang dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan (sosialisasi). Dalam hubungannya dengan pembentukan undang-undang di Indonesia, terutama dilihat dari perspektif hukum positif, proses pembentukan undang-undang merupakan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi (Undang-Undang Dasar) kepada lembaga atau organ pembentuk undang-undang (legislature). Badan legislatif atau legislature mencerminkan salah satu fungsi badan itu, yaitu legislate, atau membuat undang-undang.¹

Pembentukan DPD pasca amandemen UUD 1945 ialah untuk mempertegas bentuk *bikameralisme* lembaga perwakilan di Indonesia. Kedatangan DPD dibentuk sebagai salah satu bagian di dalam MPR, dimana memiliki kedudukan seimbang dengan DPR yang diberi tugas dan wewenang menetapkan undang-undang. Namun dalam pelaksanaannya terdapat ketimpangan yang menyangkut kewenangan DPD RI, yang

¹Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2009), 315.

dalam perkembangannya menghasilkan mekanisme politik yang tidak jelas terutama antara DPR dengan DPD.

Ketidakjelasan dan keterbatasan wewenang DPD RI telah menjadi persoalan tersendiri dalam sistem ketatanegaraan, yang mana kehadiran lembaga non partai politik itu tidak mampu berbuat banyak ketika dihadapkan dengan DPR RI dalam memperjuangkan hak-hak konstitusional daerah. Bagaimanapun anggota DPD RI telah berusaha memberikan pandangan atau usulan cerdas, yang diyakini sarat dengan kepentingan daerah, namun akhirnya akan mengalami resistensi ketika muncul dalam pembahasan di DPR.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki dasar konstitusional dalam pasal 22C dan pasal 22D UUD 1945. Dalam pasal 22C dan pasal 22D UUD 1945 tentang eksistensi, kedudukan dan fungsi DPD. Pasal 22C menyebutkan bahwa:

1. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
2. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan rakyat.
3. Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
4. Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Kemudian dalam pasal 22D ditegaskan:

1. Dapat mengajukan kepada DPR 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:
2. Ikut membahas 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 pertimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama: dan
3. Dapat melakukan pengawasan atau pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah hubungan pusat dan daerah pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara pajak pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.²

Berdasarkan ketentuan diatas yang mengatur kedudukan dan fungsi DPD, memberikan perubahan terhadap sistem perwakilan dalam

²UUD NRI 1945 pasal 22D

ketatanegaraan Indonesia yang sebelumnya tidak menampilkan bentuk perwakilan yang sebenarnya. Dengan kehadiran DPD dalam sistem perwakilan Indonesia, DPD mendukung dan memperkuat DPR. DPD merupakan lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah sedangkan DPR merupakan lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Keberadaan lembaga DPD merupakan upaya menampung prinsip Perwakilan Daerah. Menurut jimly Asshiddiqie, unsur anggota DPR didasarkan atas prosedur perwakilan politik (*political representation*), sedangkan anggota DPD merupakan cerminan dari prinsip *regional representation* dari tiap-tiap daerah provinsi.³

Jadi kedudukan DPD merupakan lembaga perwakilan yang bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keberadaan lembaga ini antara lain bertujuan untuk meningkatkan atau menambah akseskelembagaan bagi penyampaian dan perjuangan aspirasi kepentingan daerah dalam pengambilan kebijakan di tingkat nasional. Disamping itu juga mendorong lebih cepat berlangsungnya pembangunan dan terwujudnya kemajuan daerah-daerah. Keberadaan DPD untuk memperkuat ikatan daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kita sama sekali tidak menginginkan bahwa DPD ini ada semata-mata hanya bicara

³Salmon E.M.N. *Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Jurnal Hukum No. 4. Vol. Mei), 590

kepentingan daerahnya, tapi pada saat berada di lembaga MPR, maka yang dibicarakan disamping kepentingan daerah, dia juga harus mempunyai wawasan Negara Republik Indonesia, sikap pemersatu ini yang harus diutamakan. Dimana jika DPD tidak setuju, sebuah rancangan undang-undang yang mengatur masalah hubungan pusat dan daerah tidak bisa menjadi undang-undang.⁴ Bahkan RUU APBN pun tidak cukup dibahas oleh DPR dan pemerintahan pusat, melainkan harus dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagaimana diatur dalam pasal 23 ayat 2 UUD 1945.⁵

Dalam hal ini dapat dilihat jelas bahwa kemunculan DPD menjadi aneh, di mana anggota DPD dipilih langsung oleh rakyat dengan bobot lebih kuat dari anggota DPR tetapi kewenangannya dibatasi dan tidak mempunyai wewenang seperti DPR. Pernyataan tersebut menunjukkan kepada negara Indonesia bahwa konsep tim ahli tentang DPD berbeda dengan hasil amandemen UUD 1945 yang berlaku saat ini di mana kedudukan DPD tidak setara dengan DPR sehingga dikatakan sistem bikameral di Indonesia sangat aneh.

Berbagai pandangan tentang kesetaraan lembaga perwakilan bikameral yang diterapkan di Indonesia, ternyata terjadi penyimpangan antara gagasan dengan realita ketentuan DPD yang dituangkan dalam

⁴Lucy K.F.R. *Gerungan, Analisis Yuridis Kedudukan DPD dan Hubungannya Dengan Lembaga Negara Lainnya Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia* (Jurnal Hukum, Vol XIX No 3, Mei), 15

⁵Pasal 23 ayat 2 UUD 1945

amandemen UUD 1945. Selama ini dipahami bahwa kedudukan kedua kamar di bidang legislatif sama kuat sehingga sifat bikameralisme Nya disebut “*strong bikameralisme*”, tetapi jika kedua kamar tidak sama kuat maka disebut “*soft bikameralisme*”. Akan tetapi, pengaturan UUD 1945 pasca amandemen ke-4 bukan saja menganut *strong bikameralisme* atau *soft bikameralisme*. Dengan kata lain, DPD hanya memberikan masukan, sedangkan yang menentukan adalah DPR sehingga DPD ini lebih tepat disebut Dewan pertimbangan DPR.⁶

B. Analisis Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Perspektif *Fiqh Siyāsah*

Dalam Islam dikenal adanya *fiqh siyāsah* atau disebut dengan *al-sulḥah al-tasyri'ah* yaitu kewenangan pemerintah Islam dalam membuat dan memutuskan hukum. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan terpenting dalam pemerintahan Islam, karena keputusan dan ketetapan yang dikeluarkan lembaga legislatif ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Dalam lembaga legislatif para anggota akan berdiskusi dan bertukar pikiran untuk menemukan undang-undang yang baru. Setelah terjadi kesepakatan dikeluarkanlah undang-undang yang baru untuk diberlakukan di masyarakat.

⁶Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), 181

Selanjutnya untuk menjauhi kekacauan yang diakibatkan oleh berlebihan dalam sarana-sarana pengontrolan rakyat, dan kekhawatiran apabila terjadinya perubahan sehingga menjadi sebuah sarana rendahan dalam masyarakat. Hal tersebutlah yang menyebabkan timbulnya keharusan mewujudkan pengontrolan secara *representative*, dan dikerjakan oleh suatu lembaga yang dipilih dan berdiri sendiri mewakili umat. Hal inilah yang dipraktikkan pada kebanyakan sistem sekarang. Lembaga ini dalam *fiqh siyāsah* disebut *Ahlu Al Halli Wa Al Aqdi*. Ini merupakan sebuah lembaga politik yang mana tugasnya adalah memilih penguasa, mengontrol, dan memecatnya ketika diperlukan.

Selain itu *Ahlu Al Halli Wa Al Aqdi* merupakan kepentingan tersendiri dari tujuan pembentukannya di mana hal tersebut diperlukan dalam hal pemerintahan Islam, mengingat banyaknya permasalahan kenegaraan harus diputuskan secara bijak dan pandangan yang tajam, sehingga mampu menciptakan kemaslahatan Islam. Dimana dari dibentuknya *Ahlu Al Halli Wa Aqdi*, lembaga tersebut memiliki tugas dan wewenang seperti halnya telah disebutkan dalam pembahasan pada bab sebelumnya.

Ahlul Halli Wa Al Aqdi memiliki tugas tersendiri sebagai wujud perbedaan jabatan antara pihak eksekutif legislatif dan yudikatif. *Ahlu Al Halli Wa Al Aqdi* tugasnya antara lain memilih khalifah, imam, kepala negara langsung. Mereka bertanggung jawab memilih Kepala Negara dari

kalangan orang-orang yang layak memperoleh posisi tersebut dengan memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan. Selain itu tugas seorang *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* juga mencakup melaksanakan peran pengawasan atas peran kewenangan legislatif sebagai wewenang pengawasan yang dilakukan oleh rakyat terhadap pemerintah dan penguasa untuk mencegah mereka dari tindakan pelanggaran terhadap suatu hak dari Allah SWT.

Sedangkan untuk wewenang *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* memberikan masukan kepada pemimpin.
2. Pemimpin hendaknya mengajukan konsep rancangan hukum dan atau undang-undang kepada majelis atau *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* agar dapat pengesahan.
3. *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* mempunyai hak membatasi jumlah kandidat yang akan menjadi pemimpin.
4. *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* mempunyai hak untuk menerima tuntutan rakyat.
5. *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* mempunyai hak mengoreksi dan mengontrol.⁷

Dari beberapa kewenangan diatas dapat dilihat ataupun dianalisis. Kewenangan pertama, menyatakan bahwa memberikan masukan kepada pemimpin yang dilakukan oleh *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* bisa bersifat mengikat, ataupun sebaliknya bersifat tidak mengikat. Misalnya apabila

⁷Artani Hasbi, *Musyawah dan Demokrasi (analisis konseptual aplikatif dalam lintasan sejarah pemikiran politik islam)* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), 180.

kebijakan pemimpin tidak menimbulkan akses kontroversi antara perspektif *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* dan pemimpin atau pejabat dalam jalur yang sesuai dengan konstitusi, maka kebijakan yang berasal dari pasukan *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* merupakan sesuatu yang mengikat. Jadi dalam hal ini antara *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* dengan pemimpin harus mempunyai visi dan pemahaman kritis terhadap batasan-batasan yang telah digariskan secara umum oleh *nash*.

Kedua pemimpin dalam hal ini boleh mengajukan konsep atau rancangan hukum dan undang-undang kepada majelis Syura atau *Ahlul Halli Wa Al Aqdi*. Hal ini semata-mata hanya dilatarbelakangi oleh kesepakatan atau konsensus para sahabat ketika khalifah menetapkan suatu ketentuan hukum, karena melihat kapasitas menetapkan suatu hukum, karena melihat kapasitas potensial yang dimiliki oleh pemimpin tersebut.

Ketiga *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* mempunyai hak untuk mengoreksi dan mengontrol pemimpin. Islam melarang adanya kekuasaan mutlak seorang pemimpin, dan kekuasaan mutlak hanya milik Allah SWT. Oleh karena itu, mengontrol dan mengoreksi pemimpin merupakan langkah pengendalian yang efektif untuk menghindari pelaksanaan pemerintahan negara tirani yang tidak menghargai nilai-nilai musyawarah. Karena pada hakekatnya, penguasa bukanlah memiliki kekuasaan yang diberikan, tetapi harus menjaga dan melestarikan kekuasaan di atas prinsip amanah

dan masalah titik artinya dalam pengaplikasian *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* harus betul-betul bisa memposisikan statusnya dengan cara yang yang bijaksana setiap melihat program dan pelaksanaan yang diterapkan oleh pemimpin sesuai dengan nilai-nilai kehidupan keagamaan.

Keempat, *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* mempunyai hak untuk memberikan koreksi dan kritik tegas kepada pejabat negara. *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* apabila dilihat dari tugas dan fungsinya, pada hakikatnya adalah penyambung lidah rakyat secara keseluruhan yang harus didengar dan dipatuhi aspirasi mereka, selama tidak bertentangan dengan syariat. Sedangkan pemimpin adalah amanah yang harus dipertanggungjawabkan dihadapan Tuhan dan publik. Dari sini dapat diketahui hubungan antara pemimpin dengan *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* bukan hanya sekedar jalinan apa sisi yang saling berhadapan, mengecam dan lempar tanggungjawab. tetapi merupakan tujuan yang dicita-citakan negara untuk dapat bahu-membahu menanggulangi segala problem masyarakat dan pemerintahan, menemukan solusi terbaik dalam penyelenggaraan negara agar tercipta harmonisasi kehidupan yang damai aman dan sejahtera.

Kelima *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* punya hak membatasi kandidat yang akan menjadi pemimpin titik ditinjau dari tujuannya, hak di atas menggambarkan adanya pembatasan penanganan tugas mengklasifikasi kandidat yang akan diseleksi untuk menjadi pemimpin. Hal ini memudahkan kinerja *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* dalam memilih pemimpin

yang diinginkan rakyat, tanpa ada campur tangan dan unsur kepentingan pihak tertentu, sehingga proses yang dijalankan dengan lebih selektif.

Dalam hal ini, menurut penulis pandangan *fiqh siyāsah* terhadap kedudukan DPD RI berdasarkan pemaparan materi pada bab sebelumnya mengenai tugas dan wewenang lembaga perwakilan dalam Islam *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* adalah Dewan Perwakilan Rakyat dimana tugas mereka hanya bermusyawarah dalam perkara-perkara umum kenegaraan, mengeluarkan undang-undang yang berkaitan dengan kemaslahatan dan juga melaksanakan peran konstitusional dalam memilih pemimpin tertinggi negara saja. tetapi tugas mereka mencakup melaksanakan peran pengawasan atas kewenangan legislatif sebagai wewenang pengawasan yang dilakukan oleh rakyat terhadap pemerintah dan penguasa untuk mencegah mereka dari tindakan pelanggaran.

Dalam pandangan *fiqh siyāsah* terhadap kedudukan DPD RI ini dalam sistem ketatanegaraan dalam Islam yang secara spesifik disebut *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* yang mana mempunyai kedudukan yang luas. penting dalam pertimbangan Islam antara khalifah dan *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* bekerjasama dalam menyelenggarakan pemerintahan yang baik demi kemaslahatan umat. Kedudukan *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* dalam pemerintahan adalah sebagai wakil rakyat yang salah satu tugasnya adalah memilih khalifah dan mengawal khalifah menuju kemaslahatan umat, jadi kedudukan *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* dalam pemerintahan adalah

sebuah lembaga yang mempunyai tugas wewenang sendiri tanpa intervensi dari Khalifah.

Persamaan tugas DPD dengan *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* adalah sebagai perwakilan daerah, membuat rancangan undang-undang atau aturan hukum untuk kemaslahatan umat. namun di sisi lain adapun perbedaan antara DPD dan *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* adalah DPD memberi usulan atas rancangan undang-undang tidak menentukan dalam usulan tersebut sedangkan *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* mempunyai kewenangan tak terbatas dalam rancangan undang-undang. DPD RI merupakan lembaga yang memiliki kedudukan kewenangan yang hanya bisa mengusulkan suatu rancangan undang-undang. Sedangkan *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* merupakan perwakilan rakyat yang dapat memberi fatwa.

Sehingga apabila kita tinjau kembali pada sistem ketatanegaraan di Indonesia, di mana Indonesia sendiri menempatkan kedudukan dan fungsi, DPD memberikan perubahan terhadap sistem perwakilan dalam ketatanegaraan Indonesia yang sebelumnya tidak menampakan bentuk perwakilan yang sebenarnya. Dengan kehadiran DPD tersebut, dalam sistem perwakilan Indonesia DPR dukung dan diperkuat oleh DPD. Keberadaan lembaga DPD merupakan upaya menampung prinsip Perwakilan Daerah.

Keberadaan DPD yang diperkirakan Indonesia akan menganut sistem bikameral dan memperkuat sistem parlemen ternyata kedudukan

DPD secara cara konstitusional setara dengan DPR sebagai lembaga negara yang dipilih secara langsung oleh rakyat dalam proses pemilu, namun dalam prakteknya kekuasaan DPD tidak sebanding dengan kekuasaan DPR, khususnya di bidang legislasi. berbeda dengan fungsi legislasi DPD yang tercantum pada pasal 22D UUD 1945 yang mengatur tentang wewenang DPD, maka pada kenyataannya DPD tidak mempunyai fungsi fungsi legislasi secara penuh, tidak dapat ikut menetapkan undang-undang sebagaimana layaknya lembaga perwakilan rakyat.

Dalam hal kewenangan legislasi DPD ternyata pada pasal 249 UU nomor 17 tahun 2014 meyebutkan bahwa:

1. DPD mempunyai wewenang dan tugas :
 - a. Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengeolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR.
 - b. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagai mana dimaksud dalam huruf a
 - c. Meyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a

- d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama
- e. Dapat melakukan pengawasan pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama
- f. Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti
- g. Memberikan hasil pemeriksaan atas keuangan Negara dari BPK sebagai bahan pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN
- h. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK
- i. Menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya

alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

2. Dalam menjalankan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, anggota DPD dapat melakukan rapat dengan pemerintah daerah, DPRD, dan unsur masyarakat di daerah pemilihannya.

Dari sini masih termuat beberapa pasal yang mana mempersempit kewenangan DPD. Apabila ditinjau dari perspektif *fiqh siyāsah* antara fungsi legislasi DPD dan *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* dalam sistem ketatanegaraan Islam sangat berbeda. Meskipun keduanya mempunyai kewenangan yang sama yakni dalam bidang legislasi. Tetapi kewenangan *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* lebih jelas dan tidak Sumir seperti kewenangan legislasi DPD. Di mana DPD belum ditempatkan setara dengan DPR dan presiden dalam hal menjalankan kewenangan sebagai lembaga legislatif terlebih pasca berlakunya undang-undang nomor 17 tahun 2014. sehingga diperlukan adanya amandemen kelima UUD 1945 guna dapat memperluas kewenangan dalam bidang legislasi, seperti halnya kewenangan *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* dalam Islam.

Serta idealnya DPD berwenang mengajukan dan membahas RUU bersama sama dengan DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama, tetapi kenyataannya adalah penyempitan fungsi dan kewenangan DPD terhadap persoalan-persoalan daerah saja dalam artian

yang rancu karena setiap undang-undang yang mengatur kepentingan termasuk juga mengatur kepentingan rakyat di daerah. Dengan demikian perlu penyempurnaan terhadap ketentuan-ketentuan yang mengatur fungsi dan kewenangan DPD agar setara dengan DPR dalam parlemen bikameral.

Menurut penulis yang bisa dikemukakan mengenai kewenangan DPD dalam legislasi menurut peraturan perundang-undangan dilihat dari siyasah dusturiyah adalah berkaitan tentang posisi dan kedudukan DPD sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan dalam hal legislasi. Secara siyasah dusturiyah yang didalamnya berbicara legislasi, lembaga legislasi tersebut dipresentasikan melalui lembaga yang diwajibkan, yaitu majlis syura dan *al-sulthah al-tasyri'ah*. Menurut Yusuf Qaradhawi majelis syura mempunyai 2 kewenangan yaitu : melakukan pengawasan dan membuat undang-undang. Sedangkan *al-sulthah al-tasyri'ah* yaitu kekuasaan pemerintah dalam membuat dan menetapkan hukum. Ketika melihat peran DPD, hampir sama dengan kedua lembaga tersebut yaitu membuat undang-undang, menetapkan hukum dan melakukan pengawasan.⁸

⁸Ija Suntana, *Model Kekuasaan Legislatif dalam Sistem Ketatanegaraan Islam*, (Bandung: Refika Aditama, 2007), 10.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Berdasarkan rumusan masalah dan pembahasan pada bab sebelumnya, maka penulis menarik kesimpulan bahwa terjadi ketimpangan pada posisi DPD. Dalam fungsi legislasi DPD jelas terjadi ketimpangan dikarenakan lemahnya payung hukum dalam konstitusi. Sehingga kedudukan, wewenang dan peran DPD dalam perumusan Undang-undang didalam konstitusi sangatlah sempit. Oleh karena itu tidak apat dipungkiri dan sulit diharapkan bahwa DPD mampu mengemban fungsi legislatif untuk kepentingan daerah, karena dalam prakteknya kedudukan DPD dalam system ketatanegaraan Indonesia hanyalah sebagai bahan pembantu DPR, serta sulit dibangunnya suatu mekanisme *check and balances* yang efektif Antara DPR dan DPD jika masih terdapat kesenjangan kedudukan serta kewenangan DPD dalam menjalankan tugas.
2. Sementara dalam perspektif *fiqh siyāsah* Antara fungsi legislasi DPD dan *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* dalam system ketatanegaraan islam sangat berbeda. Meskipun keduanya mempunyai kewenangan yang sama yaitu dalam bidang legislasi. Tetapi kewenangan *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* lebih jelas seperti kewenangan legislasi DPD.

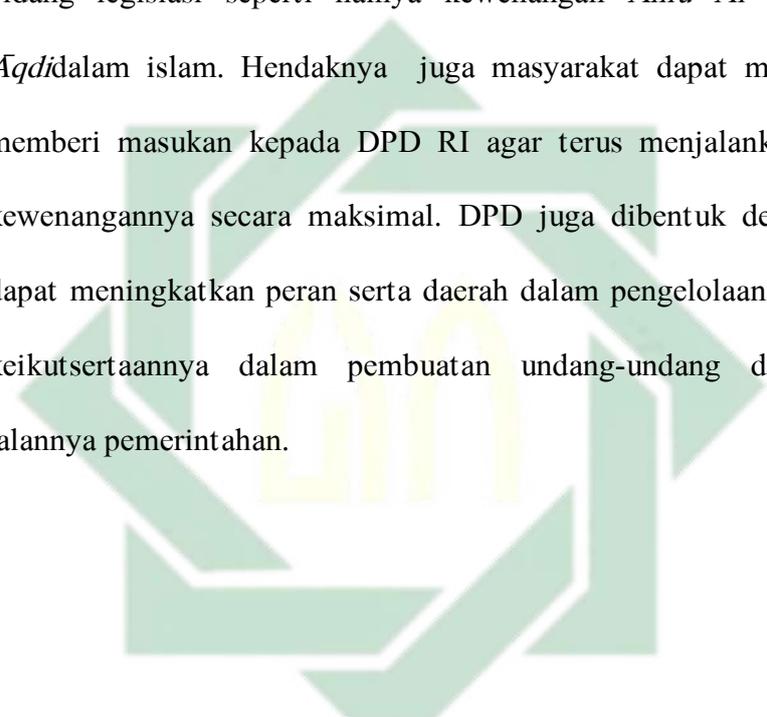
Selain perbedaan diatas antar DPD dan *Ahlul Halli Wa Al Aqdi* dapat dilihat dari beberapa tugas dari *Ahlul Halli Wa Al Aqdi*, yang mana para

mujtahidin sependapat dengan al-Mawardi. Dimana tugas dari *Ahlu Al Halli Wa Al Aqdi* salah satunya dapat menetapkan peraturan atau hukum kepada masyarakat melalui musyawarah. Namun jika dilihat DPD hanya memberi usulan atas rancangan undang-undang. DPD RI merupakan lembaga yang mempunyai kewenangan yang hanya biasa mengusulkan suatu rancangan Undang-Undang. Sedangkan *Ahlu Al Halli Wa Al Aqdi* merupakan perwakilan rakyat yang dapat memberi fatwa. Dalam hal ini juga terdapat persamaan kewenangan DPD dengan *Ahlu Al Halli Wa Al Aqdi* adalah sebagai perwakilan daerah, memuat undang-undang atau aturan hukum untuk kemaslahatan umat.

B. Saran

Sebagai lembaga baru, DPD seharusnya melakukan lobbayan politik kepada DPR RI ataupun Presiden untuk dapat memperkuat otoritas dan perannya sebagai lembaga legislatif, serta terus berupaya untuk dilakukan amandemen kelima Undang-Undang Dasar 1945 agar kedudukan dalam system ketatanegaraan Indonesia semakin jelas dan sejajar dengan DPR RI guna mewujudkan system parlemen *strong bikameralisme*. Sebab apabila dilihat dari hasil perubahan UUD 1945 lebih memperkenalkan system perwakilan 3 kamar. Secara formal perwakilan Indonesia bersifat bicameral karena terdiri atas DPR dan DPD tetapi secara structural bersifat trikameral karena terdiri MPR, DPR dan DPD. Secara praktis parlemen Indonesia bersifat unicameral karena kekuasaan

legislasi secara penuh ada di DPR. Untuk itu kedepannya dapat meninjau ulang fungsi legislasi juga menata ulang struktur parlemen tersebut sehingga benar sebagai siding bersama dan menjadi lembaga struktur 2 kamar yang sebenarnya. Serta guna dapat memperluas kewenangan dalam bidang legislasi seperti halnya kewenangan *Ahlu Al Halli Wa Al Aqd* dalam islam. Hendaknya juga masyarakat dapat mendorong dan memberi masukan kepada DPD RI agar terus menjalankan tugas dan kewenangannya secara maksimal. DPD juga dibentuk dengan harapan dapat meningkatkan peran serta daerah dalam pengelolaan Negara lewat keikutsertaannya dalam pembuatan undang-undang dan pengawas jalannya pemerintahan.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Fikri. *Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Legislasi Rancangan Undang-Undang Otonomi Daerah Analisis Putusan Mk no 93/PUU_X/203*. (Skripsi-Universitas Islam Negeri Syarif Hidayattullah Jakarta, 2014).
- Al-Mawardi, *Al Ahkam As-Sultaniyah Wa Al-Wilayah Ad-Diniyyah*, Mesir, Dar al Fikr, 1996.
- Amiati, Siti. *Kedudukan DPD RI Dalam Proses Legislasi Prespektif Prinsip Keadilan Dan Priinsip Persamaan Dalam Al-Qur'an*. (Skripsi- Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Jogjakarta, 2017).
- Ash Shofa Burhan. *Metode Penelitian Hukum , cet Ke-1* . Jakarta. Rineka Cipta, 1996.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tataa Negara, Jilid II*. Jakarta. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.
- . *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*. Jakarta. Konstitusi Press, 2005.
- . *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta. PT.Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- . *Perihal Undang-Undang*. Jakarta PT. RajaGrafindo Persada, 2010.
- . *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformas*. Jakarta. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.
- . *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Jakarta. Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII. BPHN, 2003.
- . *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta. UII Press, 2005.
- . *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta. Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MK RI, 2006.
- Atmosudirjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta. Ghalia Indonesia, 1994.

- A. M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca- Amandemen UUD 1945*. Jakarta. Kompas, 2009
- Budiardjo, Mariam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta. Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Bungin, Burhan. *Metodologi Penelitian Sosial: Format-Format Kuantitatif dan Kualitatif*. Surabaya. Airlangga University Press, 2001.
- Dahlan, thaib, *DPR Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta. libert, 2004.
- Djazuli, A. *Fiqh Siyāḥ: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*. Jakarta. Kencana, 2013.
- Fakultas Syariah dan Hukum Uin Sunan Ampel Surabaya. *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi*. Surabaya. Fakultas Syariah dan Hukum, 2017.
- Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta. Raja Grafindo Persada, 2009
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta. PT. RajaGrafindo Persada, 2010.
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyāḥ (Kontekstual Doktrin Politik Islam)*. Jakarta. Gaya Media Pratama, 2001.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, Cetakan Pertama Edisi IV. Gramedia Pustaka. TT. Jakarta.
- Librayanto, Romi. *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Makassar. PUKAP, 2008.
- Masruhan. *Metodologi Penelitian Hukum*. Surabaya. UIN SA Press, 2014.
- MD, Moh Mahfud. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta. Rineka Cipta, 2003.
- . *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca amandemen Konstitusi*. Jakarta. Rajawali Pers, 2010.
- Muttaqqien Januar. *Revitalisasi Peranan DPD Dalam Sistem Parlemen Di Indonesia (Kajian Yuridis UUD NRI 1945 Pasal 22c Dan 22d Serta UU*

No 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3). (Skripsi-Universitas Brawijaya Malang, 2012).

M. Hadjon, Philipus. *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan.* Surabaya. PT Bina Ilmu, 1992.

Pulungan, Suyuti. *Fiqh Siyāṣah.* Jakarta. PT.Rajagrafindo Persada, 1997.

Reni Purnomowati, Dwi. *Implementasi Sistem Parlemen Bikameral dalam Parlemen di Indonesia.* Jakarta. Raja Grafindo Persada, 2005.

Soemantri, Sri. *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan.* Bandung. PT Remaja Rosda Karya, 2014.

Sinalu Nomensin, *Hukum Tata Negara Indonesia.* Yogyakarta. Pratama Aksara, 2014.

Simabura, Charles. *Parlemen Indonesia, Lintas Sejarah dan Sistemnya,* Jakarta. PT RajaGrafindo Persada, 2011.

Subardjo, *Dewan Perwakilan Daerah Menurut UUD 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia.* Jurnal Hukum, No 1 Vol 4, Mei, 2020),

Situmorang Jubair, *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam (Siyāṣah Dustūriyah),* Bandung, Pustaka Setia, 2012.

Tutik, Titik Triwulan. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara.* Jakarta. Prestasi Pustaka, 2006.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A