

**TINJAUAN *SIYASAH DUSTURIYAH* TERHADAP KEDUDUKAN DAN
KEWENANGAN DPD SEBAGAI *TERITORIAL REPRESENTATION*
DALAM KETATANEGARAAN DI INDONESIA MENURUT UNDANG-
UNDANG NO. 17 TAHUN 2014**

SKRIPSI

Oleh:

Moh. Usfi Isbar

NIM : C94217089



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

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Fakultas Syariah dan Hukum

Jurusan Hukum Publik Islam

Program Studi Hukum Tata Negara

Surabaya

2021

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Moh. Usfi Isbar
Fakultas : C94217089
Jurusan/Prodi : Hukum Publik Islam/Hukum Pidana Islam
Judul Skripsi : Tinjauan *Siyasah Dusturiyah* Terhadap
Kedudukan Dan Kewenangan Dpd Sebagai
Teritorial Representation Dalam Ketatanegaraan
Di Indonesia Menurut Undang-Undang No. 17
Tahun 2014

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

Surabaya, 12 Desember 2021

Saya yang menyatakan,



Moh. Usfi Isbar
NIM. C94217089

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang berjudul “Tinjauan *Siyasah Dusturiyah* Terhadap Kedudukan Dan Kewenangan Dpd Sebagai *Teritorial Representation* Dalam Ketatanegaraan Di Indonesia Menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2014” yang ditulis oleh Moh. Usfi Isbar NIM. C94217089 ini telah diperiksa dan disetujui untuk di *munaqosah* kan.

Surabaya,

Pembimbing

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Ime' or 'Amr', written in a cursive style.

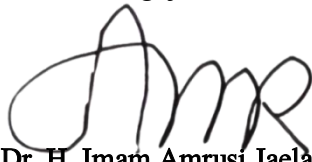
Dr. Imam Amrusi Jailani, M.Ag
NIP. 197001031997031001

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Moh. Usfi Isbar NIM C94217089 ini telah dipertahankan di depan sidang Majelis *Munaqosah* Skripsi Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya pada hari Selasa 11 Januari 2022, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan Program sarjana strata satu dalam Ilmu Syari'ah.

Majelis Munaqasah Skripsi

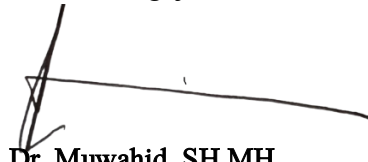
Penguji I



Dr. H. Imam Amrusi Jaelani, M.Ag

NIP. 197001031997031001

Penguji II



Dr. Muwahid, SH, MH

NIP. 197803102005011004

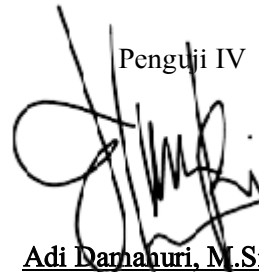
Penguji III



Arif Wijaya, SH., M.Hum.

NIP. 197107192005011003

Penguji IV



Adi Damahuri, M.Si

NIP. 198611012019031010

Surabaya,

Mengesahkan, Fakultas Syari'ah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya



Mengetahui
Dekan

Prof. Dr. H. Masruhan, M.Ag.

NIP. 195904041988031003



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 : Moh. Usfi Isbar
NIM : C94217089
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum
E-mail address : isbar47@gmail.com

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

☒ Skripsi ☐ Tesis ☐ Desertasi ☐ Lain-lain (.....)
yang berjudul :

TINJAUAN SIYASAH DUSTURIYAH TERHADAP KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN DPD

SEBAGAI TERITORIAL REPRESENTATION DALAM KETATANEGARAAN DI INDONESIA

MENURUT UNDANG-UNDANG NO. 17 TAHUN 2014

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,

Penulis

(Moh. Usfi Isbar)

ABSTRAK

Skripsi ini adalah hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis dengan judul “Tinjauan *Siyasah Dusturiyah* Terhadap Kedudukan Dan Kewenangan Dpd Sebagai *Teritorial Representation* Dalam Ketatanegaraan Di Indonesia Menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2014” untuk menjawab dua pertanyaan yang telah ada maka terdapat dua rumusan masalah yang diambil yaitu: Bagaimana kedudukan dan peran DPD sebagai Teritorial Representation dalam sistem ketatanegaraan menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 dan Bagaimana tinjauan *Siyasah Dusturiyah* terhadap kedudukan DPD sebagai Teritorial Representation dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Data penelitian ini dihimpun menggunakan Teknik *Library Research* dengan menggunakan metode deduktif. Teknik analisis data menggunakan deskriptif analisis yang selanjutnya akan disusun secara sistematis sehingga menjadi data yang kongkrit mengenai kedudukan dan peran DPD sebagai teritorial representation dalam sistem ketatanegaraan menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 yang kemudian ditinjau dengan *Siyasah Dusturiyah*.

Hasil dari penelitian ini disimpulkan bahwasanya pasca berlakunya Undang-Undang No. 17 tahun 2014 fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Kembali reduksi dan dibuktikan bahwa dalam pembentukannya Undang-Undang No. 17 tahun 2014 tidak melibatkan DPD dalam pembahasannya disertai pasal-pasal yang mereduksi kewenangan konstitusional DPD sehingga menempatkan DPD tidak setara dengan DPR dan Presiden khususnya dalam bidang legislasi. Kewenangan legislasi DPD RI ditinjau dalam *Siyasah Dusturiyah* masuk dalam cakupan lembaga Ahlu al-Halli Wa al – ‘Aqdi, namun ada perbedaan cakupan kewenangan dari Ahlu al-Halli Wa al – ‘Aqdi lebih luas dibandingkan dengan lembaga DPD karena cakupan kewenangan legislasi di Indonesia dibagi pada 3 lembaga, yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), serta Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Oleh karena itu posisi DPD diberikan kewenangan yang terbatas.

Selaras dengan hasil temuan diatas, penulis berharap untuk lembaga perwakilan rakyat segera merevisi UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD serta UU No. 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan karena berawal dari undang-undang tersebut apa yang sudah di putuskan oleh Mahkamah Konstitusi dapat terealisasi dengan baik. Penulis juga berharap agar Undang-Undang No.17 tahun 2014 menyesuaikan sesuai dengan apa yang telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan nomor 92/PUU-X/20012. Hal ini bertujuan agar proses legislasi di Indonesia bisa berjalan dengan baik dan dapat diselenggarakan berdasarkan sistem double-check yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR mencerminkan representasi politik sedangkan DPD mencerminkan representasi teritorial atau regional.

DAFTAR ISI

	Halaman
COVER DALAM	i
PERNYATAAN KEASLIAN	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PENGESAHAN	iv
ABSTRAK	v
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TRANSLITERASI	xi
 BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi Dan Batasan Masalah	10
C. Rumusan Masalah	11
D. Kajian Pustaka	11
E. Tujuan Penelitian	14
F. Kegunaan Hasil Penelitian	14
G. Definisi Operasional	15
H. Metode Penelitian	16
I. Sistematika Pembahasan	19
 BAB II TINJAUAN UMUM <i>SIYASAH DUSTURIYAH</i>	
A. Pengertian Fiqh Siyasah	20
B. Ruang Lingkup Fiqh Siyāsah	21
C. Pengertian <i>Siyasah Dusturiyah</i>	23
D. Ruang Lingkup Kajian <i>Siyasah Dusturiyah</i>	25
E. Pengertian <i>Ahlu al-Halli wa al-'Aqdi</i>	29
F. Wewenang <i>Ahlu al - Halli wa al - 'Aqdi</i>	31

**BAB III DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) SEBAGAI
TERTORIAL REPRESENTATION DALAM UU NO.17
TAHUN 2014**

- A. Sejarah DPD (Dewan Perwakilan Daerah)..... 36
- B. Kedudukan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) Sebagai
Teritorial Representation..... 39
- C. Kewenangan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) Sebagai
Teritorial Representation..... 42
- D. Eksistensi DPD (Dewan Perwakilan Daerah)..... 47

**BAB IV ANALISIS FIQIH DUSTURIYAH TERHADAP KEDUDUKAN
DAN KEWENANGAN DPD SEBAGAI TERITORIAL
REPRESENTATION DALAM KETATA NEGARAAN
MENURUT UNDANG-UNDANG NO.17 TAHUN 2014**

- A. Analisis Kedudukan dan Peran DPD sebagai Teritorial
Representation dalam Sistem Ketatanegaraan menurut
Undang- Undang No. 17 Tahun 2014 52
- B. Analisis *Siyasah Dusturiyah* terhadap Kedudukan dan
Kewenangan DPD sebagai Teritorial Representation dalam
Sistem Ketata negaraan di Indonesia..... 60

BAB V PENUTUP

- A. Kesimpulan 66
- B. Saran 68

DAFTAR PUSTAKA..... 69

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia adalah lembaga negara produk amandemen UUD 1945 yang mempunyai posisi penting dalam struktur kelembagaan negara, khususnya sebagai lembaga perwakilan. Hal ini dapat dilihat pada dua hal: Pertama, Pembentukan DPD dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur *bicameral* itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-check* yang memungkinkan *representasi* kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas.¹

DPD RI merupakan representasi wilayah (*territorial representation*) yang mempunyai fungsi *check and balances* terhadap Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Terciptanya *check and balances* diantara kedua lembaga tersebut sejatinya adalah cita negara hukum yang menjunjung tinggi pembatasan kekuasaan sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945.

Sebagai representasi wilayah (*territorial representation*), DPD memiliki peran penting dalam mengartikulasikan kepentingan daerah di pusat,

¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 119.

sehingga eksistensi DPD berupa posisi tawar, kapasitas, dan citra kelembagaannya jelas akan dipengaruhi latar belakang figur-figur yang mengisinya. Untuk itu, diharapkan yang akan tampil mengisi keanggotaan DPD adalah figur-figur kritis, independen dan memiliki kapasitas individu sebagai anggota DPD, yang mampu mengekspresikan aspirasi masyarakat daerah secara langsung dalam proses-proses pengambilan kebijakan di tingkat nasional dan jangan sampai hanya menjadi tempat ‘mangkal pemain-pemain lama.’²

Kemudian Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) didirikan pada tanggal 1 Oktober 2004 di atas dasar hukum yang kokoh berdasarkan hukum tata negara Indonesia, yaitu setelah di amandemennya UUD 1945 pasal 2 ayat (1) yang berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat, di tambah dengan utusan-utusan dari daerah dan golongan sesuai dengan ketentuan undang-undang.”³

Gagasan perubahan (Amandemen) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 digulirkan sebanyak empat kali. Perubahan tersebut berimplikasi terhadap perubahan ketatanegaraan sekaligus susunan kelembagaan Negara Indonesia, Salah satu dampak langsung perubahannya adalah perubahan supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi supremasi Konstitusi. Susunan kelembagaan Negara Indonesia tidak lagi mengenal istilah “Lembaga Tertinggi Negara” untuk kedudukan Majelis

² Ni'matul Huda, Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi, Yogyakarta: UII Press, 2007. hlm. 116.

³ M. Yusuf, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009), h. 40.

Permusyawaratan Rakyat sehingga terjadi kesejajaran kedudukan dengan lembaga sejenis demi menciptakan system check and balances.⁴

Pembentukan DPD ini dimaksudkan untuk memberi kesempatan kepada masyarakat daerah untuk berperan aktif di dalam pemerintahan, sejalan dengan ide untuk menerapkan otonomi daerah. Tetapi DPD hanya diberi otoritas yang sangat terbatas, apalagi kalau dibandingkan dengan kekuasaan DPR.⁵ Dalam hal kewenangan DPD yang diatur dalam UUD NRI 1945 adalah sebagai berikut:

1. DPD 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. 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.

⁴ Made Nurhayati, "Check and Balances" dalam Lembaga Perwakilan Indonesia, Kertha Wicaksana, Vol. 15, 1 Januari 2009, hlm 57

⁵ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Jakarta: PT Mizan Pustaka, 2007), hlm. 372.

- 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 pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama; serta
 - b. Menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Menurut Jimly Asshiddiqie pembahasan mengenai kewenangan DPD dalam UUD 1945 terlihat jelas bahwa DPD tidak mempunyai kewenangan membentuk undang-undang, tetapi hanya dapat mengusulkan rancangan undang-undang kepada DPR. Oleh karena itu, kedudukan DPD hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi DPR di bidang legislasi, sehingga DPD paling jauh hanya sebagai *co-legislator*, dari pada legislator yang sepenuhnya.⁶

Oleh karena itu, agar anggota DPD sebagai perwakilan wilayah dapat menjalankan perannya secara maksimal, maka berdasarkan UUD 1945 Pasal 22 E ayat (4) ditentukan peserta pemilihan umum untuk memilih anggota

⁶ Agus Haryadi, Bivitri Susanti, dkk, *Bikameral Bukan Federal*, (Jakarta: Kelompok DPD di MPR, 2010, cet. Ke-10), hlm. xvi.

Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan. Hal inilah yang membedakan dengan DPR yang keanggotaannya berasal dari partai politik. Sehingga dapat dikatakan bahwa DPR merupakan *political representation* dan DPD merupakan *territorial representation*.

DPR RI merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD RI mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).⁷ Jadi keberadaan DPD RI disini bertujuan untuk lebih 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. Selain itu DPD juga diharapkan hadir sebagai lembaga yang mampu membantu untuk mengatasi kesenjangan yang terjadi antar pusat dan daerah sesuai semangat otonomi daerah yang menjamin keadilan, demokrasi, dan jaminan keutuhan integritas wilayah negara.⁸

Sistem yang seperti ini kemudian bisa dikatakan sebagai bentuk sistem parlemen *bikameral* (dua kamar) karena ada dua lembaga legislatif yang dibentuk dengan fungsi dan wewenang yang hampir sama hanya berbeda dalam fungsi pengambilan keputusan saja. Semula kedua lembaga *legislative* ini digagas dengan fungsi seperti parlemen yang telah diterapkan pada negara

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 119.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945* (Jogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 172.

–negara yang menganut sistem bikameral namun ada sedikit yang berbeda di Indonesia dibandingkan negara-negara tersebut.

Gagasan awal parlemen bikameral Indonesia tidak persis seperti itu sebab Presiden juga ikut memegang kekuasaan legislatif sehingga tidak dapat memveto sebuah RUU yang telah lolos di parlemen. Tetapi jelas pula bahwa ketika itu yang diusulkan adalah hadirnya sebuah DPD RI yang juga mempunyai fungsi sebagai legislasi sebagai layaknya wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu.⁹

Kewenangan-kewenangan DPD sebagaimana yang telah ditentukan dalam Pasal 22 D ayat (1) dan (2) UUD 1945 sangat terbatas dan dapat menyebabkan DPD hanya sebagai formalitas konstitusional belaka disebabkan oleh kompromi yang melatarbelakangi pelaksanaan amandemen.¹⁰ Kemudian kewenangan DPD ini telah di atur lebih lanjut pasca dikeluarkannya putusan MK (Mahkamah Konstitusi).

Dewan Perwakilan Daerah mengajukan uji materi UU No. 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terhadap UUD 1945 ke MK. Hasil dari uji materi ini adanya Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 yang memutuskan bahwa DPD mempunyai kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang tertentu untuk menyusun program legislasi nasional (prolegnas) di lingkungan

⁹ Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: PT.Grafindo Persada,2010), hlm.69

¹⁰ *ibid.*,hlm.68

DPD dan ikut membahas RUU tertentu tersebut dari awal hingga akhir tahapan, namun DPD tidak memberi pengesahan atau persetujuan pada RUU tersebut untuk menjadi UU.

Setelah adanya putusan ini tidak secara serta merta dapat diterapkan dalam perumusan Undang-undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3). Pada undang-undang ini kewenangan DPD dalam melakukan legislasi belum terakomodir dengan baik serta secara kelembagaan DPD masih belum dianggap menjadi lembaga legislatif oleh layaknya DPR. Secara konstitusional hal tersebut sebenarnya masih menimbulkan problematika karena hingga saat ini posisi DPD masih tidak sebanding dengan besarnya kewenangan politik yang dimiliki DPR. Hal ini semakin menguatkan posisi DPD justru sebagai sebagai lembaga kuasi perwakilan politik yang hanya berperan sebagai dewan konsultatif dalam setiap proses legislasi. Karena itu, DPD kalah pamor dibanding -kan dengan DPR yang memiliki kewenang-an lebih luas, jelas dan powerfull, padahal jika ditarik dari segi prosesnya antara dpd dan DPR sama-sama dipilih oleh rakyat.

Mengenai hal tersebut jika dilihat ke dalam Hukum Islam, maka keberadaan DPD RI ini bisa dikaji ke ranah *Fiqh Siyasa Dusturiyah* yakni kajian dalam hukum tatanegara islam yang membahas tentang aturan tentang hubungan antara warga negara dengan lembaga negara yang satu dengan warga negara dan lembaga negara yang lain dalam batas-batas administratif

warga negara.¹¹ Pendapat lain yang mengenai pengertian Fiqh *Siyasah Dusturiyah* adalah pendapat dari J Suyuthi Pulungan yang menuliskan bahwasannya Fiqh *Siyasah Dusturiyah* ini adalah *siyasah* 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.¹²

Apabila dilihat dari sisi lain, maka fiqh *siyasah dusturiyah* ini dapat dibagi kepada:¹³

1. Bidang *siyasah tasri'iyah*, termasuk di dalamnya persoalan *ahlu hali wal aqdi*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim di dalam suatu negara, seperti Undang-undang Dasar, Undang-undang, peraturan pelaksanaan, peraturan daerah, dan sebagainya.
2. Bidang *siyasah tanfidiyah*, termasuk di dalamnya persoalan imamah, persoalan *bai'ah*, *wuzarah*, *waliy al ahdi*, dll.
3. Bidang *siyasah qadla'iyah*, termasuk di dalamnya masalah peradilan.
4. Bidang *siyasah idariyah*, termasuk di dalamnya masalah administratif dan kepegawaian.

Berdasarkan hal tersebut keberadaan DPD RI termasuk dalam fiqh *siyasah dusturiyah* yang memiliki kesamaan terkait tugas dan wewenang

¹¹ Djazuli, Edisi Revisi Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Ummat dalam Rambu – rambu Syariah (Jakarta: Prenada Media, 2003.), hlm. 48.

¹² Suyuthi Pulungan, Fiqh Siyasah (Jakarta: PT.Rajagrafindo Persada, 1997), hlm. 40.

¹³ Djazuli, Edisi Revisi Fiqh Siyasah ,..., 74,.

untuk mewakili rakyat sebagaimana kewenangan yang dimiliki oleh lembaga *Ahlul halli wal 'aqd*. *Ahlul halli wal 'aqd* oleh para fukaha dan ahli sejarah disebut sebagai orang-orang yang mempunyai kekuatan, pengaruh dan menjadi rujukan dalam menyelesaikan masalah. Mereka adalah para tokoh, ulama, pemimpin suku yang mempunyai fungsi dan wewenang yaitu:¹⁴ Pertama, *Ahlul halli wal 'aqd* pemegang kekuasaan tertinggi untuk memilih dan memba'at imam serta untuk memecat dan memberhentikan khalifah. Kedua, mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang maslahat. Ketiga, mempunyai wewenang membuat undang-undang yang mengikat kepada seluruh umat didalam hal-hal yang tidak diatur tegas oleh Al-Qur'an dan Al-Hadits. Keempat, tempat konsultasi imam didalam menentukan kebijakannya. Kelima mengawasi jalannya pemerintahan.

Adapun dalil yang dapat digunakan mengenai kedudukan ahl al-halli wa al-'aqd sebagai berikut:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

“Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya. (surat Annisa ayat 59)”

Berdasarkan ayat ini dapat dipahami bahwa secara kronologis umat islam diperintahkan untuk taat kepada Allah SWT dalam arti mengerjakan

¹⁴ Abdul Khaliq Farid, *Fiqh Politik Islam* (Jakarta: Sinar Grafika Group, 2005), hlm. 82.

semua yang diperintahkanannya dan berupaya meninggalkan apa apa yang di larangnya juga menaati utusan Allah SWT dalam arti segala apa yang diucapkan, diperbuat dan ditetapkan oleh Rosulullah maka wajib di taati, sedangkan kewajiban taat kepada uili amr yaitu pemerintah atau penguasa yang termasuk di dalamnya adlah *ahl al-halli wa ai-'aqd*

Dari sekilas latar belakang tersebut di atas maka penulis tertarik atau terdorong untuk melakukan penelitian mengenai kedudukan DPD RI dalam sistem tata negara Indonesia dilihat dari perspektif sistem tata negara dalam Islam yakni dengan menggunakan pendekatan historis, prinsip dan tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh lembaga perwakilan rakyat dalam fiqh siyasah. Ketertarikan penulis untuk mengkaji permasalahan tersebut, dideskripsikan dalam sebuah karya ilmiah skripsi dengan judul: Tinjauan Siyasah Dusturiah terhadap Kedudukan dan Kewenangan DPD sebagai *Teritorial Representation* dalam Ketatanegaraan di Indonesia menurut Undang-Undang No.14 Tahun 2014.

B. Identifikasi Dan Batasan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah yang akan timbul diantaranya:

1. Kedudukan lembaga negara DPD RI sebagai *Territorial Representation* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
2. Kewenangan lembaga negara DPD RI sebagai lembaga legislatif dalam Undang-Undang No.14 Tahun 2014.

3. Kewenangan lembaga negara menurut *Siyasah Dusturiyah*.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas dan identifikasi masalah, maka yang akan menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan dan peran DPD sebagai *Territorial Representation* dalam sistem ketatanegaraan menurut Undang- Undang No. 17 Tahun 2014?
2. Bagaimana tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap kedudukan DPD sebagai *Territorial Representation* dalam sistem ketata negaraan di Indonesia?

D. Kajian Pustaka

Kajian pustaka adalah deskripsi ringkas atau penelitian yang sudah pernah dilakukan di seputar masalah yang akan diteliti sehingga terlihat jelas bahwa kajian yang akan dilakukan ini tidak ada pengulangan atau duplikasi dari kajian atau penelitian tersebut.¹⁵

Kajian pustaka ini dilakukan untuk memaparkan beberapa penelitian terdahulu yang memiliki obyek kajian yang sama yakni membahas perihal permasalahan mengenai Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD

¹⁵ Tim Penyusun Fakultas Syariah Dan Ekonomi Islam, *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi*, (Surabaya : UIN Sunan Ampel Press, 2014), hlm. 8.

RI). Hal ini dilakukan agar menghindari asumsi plagiasi. Penelitian terdahulu yang juga membahas DPD antara lain:

1. Analisis Siyasah Dusturiyah Terhadap Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Proses legislasi Menurut UU Nomor 17 Tahun 2014”. Skripsi ini di tulis oleh Nia Zulkarnain dari Fakultas Syariah dan Hukum IAIN Padang sidimpuan, Pembahasan skripsi ini dilatarbelakangi oleh adanya bertolak belakang dari kewenangan dan fungsi DPD RI. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui Bagaimana Pelaksanaan Kewenangan Legislasi DPD Menurut UUD RI 1945 dan UU No.17 Tahun 2014 dan untuk mengetahui Bagaimana Analisis siyasah Dusturiyah terhadap kewenangan DPD dalam proses legislasi berdasarkan UU No. 17 Tahun 2014.¹⁶ Sedangkan dalam skripsi yang saya tulis lebih fokus pada kedudukan dan kewenangan dari lembaga DPD sebagai *territorial representation* yang tertuang dalam UU No. 17 Tahun 2014.
2. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam proses Legislasi menurut Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014. Skripsi ini di tulis oleh Hilman Agustyan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung. Pembahasan dalam Skripsi ini adalah. Pertama, mengenai bagaimana pelaksanaan kewenangan DPD dalam proses legislasi menurut UUD 1945 dan UU Nomor 17 Tahun 2014. Kedua, bagaimana hubungan

¹⁶ Nia Zulkarnain,” *Analisis Siyasah Dusturiyah Terhadap Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Proses legislasi Menurut UU Nomor 17 Tahun 2014*”(Skripsi- IAIN Padang sidimpuan,)

DPD dan DPR dalam proses legislasi. Ketiga, analisis siyasah dusturiyah mengenai kewenangan DPD dalam proses legislasi. Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui sejauhmana pelaksanaan kewenangan DPD dalam proses legislasi menurut UUD 1945 dan UU Nomor 17 Tahun 2014, kemudian bagaimana hubungannya dengan DPR dalam proses legislasi, dan seperti apa analisis siyasah dusturiyah terhadap kewenangan DPD dalam proses legislasi.¹⁷ Sedangkan dalam skripsi yang saya tulis lebih fokus pada kedudukan dan kewenangan dari lembaga DPD sebagai *territorial representation* yang tertuang dalam UU No. 17 Tahun 2014.

3. Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD,dan DPRD, Skripsi ini di tulis oleh Sri Andriyani Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Pembahasan Skripsi ini adalah sebagai salah satu lembaga legislatif dalam parlemen Indonesia selain DPR adalah DPD.¹⁸ Sedangkan dalam skripsi yang saya tulis lebih fokus pada kedudukan dan kewenangan dari lembaga DPD sebagai *territorial representation* yang tertuang dalam UU No. 17 Tahun 2014.

¹⁷ Hilman Agustyan,” *Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam proses Legislasi menurut Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014*,(Skripsi-UIN Sunan Gunung Djati Bandung)

¹⁸ Sri Andriyani,” *Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD,dan DPRD*(Skripsi- UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)

E. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dihasilkan dari penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kedudukan dan kewenangan DPD sebagai *Teritorial Representation* dalam sistem ketatanegaraan menurut Undang- Undang No. 17 Tahun 2014
2. Untuk mengetahui tinjauan *Siyasah Dusturiyah* terhadap kedudukan dan kewenangan DPD sebagai *Teritorial Representation* dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

F. Kegunaan Hasil Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangsih ilmu pengetahuan terhadap perkembangan Hukum Tata Negara, khususnya tentang;

- a. kedudukan dan peran DPD sebagai *Teritorial Representation* dalam sistem ketatanegaraan menurut Undang- Undang No. 17 Tahun 2014
- b. kedudukan dan kewenangan DPD sebagai *Teritorial Representation* dalam sistem ketatanegaraan menurut Undang- Undang No. 17 Tahun 2014 di tinjau dalam siyasah dusturiyah

2. Kegunaan Praktis

- a. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan atau sumbangan pikiran terkait upaya optimalisasi kedudukan dan peran DPD sebagai *Teritorial Representation* dalam sistem ketatanegaraan

G. Definisi Operasional

Untuk mendapatkan gambaran yang jelas dan untuk menghindari terjadi kesalah pahaman pembaca dalam memahami judul skripsi ini, maka penulis memberikan pengertian atau penegasan terhadap judul yang diangkat. Hal ini bertujuan supaya pembahasan tidak melebar tak tentu arah serta menghindari ambiguitas. Untuk itu peneliti akan menjelaskan beberapa istilah yang merupakan kata kunci dalam judul penelitian ini. Kata kunci dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Peran dan Kedudukan, Dalam KBBI peran memiliki arti tindakan yang dilakukan oleh seseorang dalam suatu peristiwa, sedangkan Kedudukan artinya status (keadaan atau tingkatan orang, badan atau negara, dsb): di sana sebagai apa? Jadi kedudukan dan kewenangan DPD sendiri mencakup bagaimana fungsi, kewenangan dan di tingkat apa DPD dalam kenegaraan.
2. *Siyasah Dusturiyah* ini adalah siyasah 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.¹⁹

3. *Teritorial Representation* atau representasi wilayah arti kata representasi sendiri menurut KBBI Adalah apa yang mewakili; perwakilan sedangkan wilayah memiliki arti daerah (kekuasaan, pemerintahan, pengawasan, dan sebagainya); lingkungan daerah (provinsi, kabupaten, kecamatan), jadi *Teritorial Representation* adalah perwakilan dari daerah.

H. Metode Penelitian

Sehubungan dengan suatu upaya ilmiah atau penelitian, maka diperlukan suatu metode yang menyangkut cara kerja untuk dapat memahami objek yang menjadi sasaran penelitian sesuai ilmu yang bersangkutan.²⁰

Maka penelitian tentang kedudukan dan peran DPD sebagai *Teritorial Representation* dalam sistem ketatanegaraan menurut Undang- Undang No. 17 Tahun 2014 merupakan penelitian pustaka dan tahapan-tahapan seperti berikut:

1. Data yang dikumpulkan.
 - a. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI)
 - b. Undang- Undang No. 17 Tahun 2014
 - c. Siyasah Dusturiyah

¹⁹ Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah* (Jakarta: PT.Rajagrafindo Persada, 1997), hlm. 40.

²⁰ Koentjoroningrat, *Metode - metode Penelitian Masyarakat*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), hlm. 30

2. Sumber data

- a. Sumber data yang di gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:²¹
- b. Sumber primer yaitu bahan-bahan data yang mengikat, dan terdiri dari ketentuan perundang-undangan yang meliputi : UndangUndang Dasar Negara Indonesia (UUD NRI) 1945,
- c. Sumber sekunder Sedangkan sumber data sekunder yaitu dari literatur atau buku-buku yang berkaitan dengan penelitian ini yitu buku-buku mengenai Fiqh Siyasah.
- d. Sumber data tersier berasal dari Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, koran, artikel, dll.

3. Teknik pengumpulan data

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

- a. Teknik dokumentasi yang 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 menelaah dokumen, arsip, maupun referensi yang mempunyai relevansi dengan tema penelitian.

²¹ Burhan Ash Shofa , Metode Penelitian Hukum , cet Ke-1 (Jakarta : Rineka Cipta,1996), hlm. 103-104.

- 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

Teknis analisa dengan cara memaparkan data apa adanya, dalam hal ini adalah data kedudukan dan peran DPD sebagai *Teritorial Representation* dalam sistem ketatanegaraan menurut Undang- Undang No. 17 Tahun 2014 yang kemudian dilanjutkan dengan Fiqh Dusturiyah.

- a. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif analisis yaitu suatu cara untuk menguraikan atau menggambarkan data yang ada sehingga diperoleh suatu pemahaman secara menyeluruh. Dalam hal ini yang di diskripsikan adalah hal-hal yang berhubungan dengan yaitu, kedudukan dan peran DPD sebagai *Teritorial Representation* dalam sistem ketatanegaraan menurut Undang- Undang No. 17 Tahun 2014.
- b. Deduktif, yaitu pola pikir yang berangkat dari variabel yang bersifat umum dalam hal ini teori tentang *Siyasah Dusturiyah* kemudian diaplikasikan ke varibel yang bersifat khusus dalam hal ini kedudukan dan peran DPD sebagai Teritorial Representation dalam sistem ketatanegaraan menurut Undang- Undang No. 17 Tahun 2014

I. Sistematika Pembahasan

Supaya pembahasan dalam penelitian ini sistematis dan mudah dipahami, maka penulis menggunakan sistematika pembahasan sebagai berikut:

Bab satu, merupakan bab pendahuluan yang memuat latar belakang, identifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian, sistematika pembahasan.

Bab dua, memuat landasan teori Fiqh *Siyasah Dusturiyah*, pada bab ini akan diuraikan tentang teori Fiqh *Siyasah Dusturiyah* meliputi definisi, ruang lingkup, lembaga *Ahl Halli Wal Aqdi*, dst.

Bab tiga, memuat tentang lembaga negara DPD RI dan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014.

Bab empat, memuat bab analisis kedudukan dan peran DPD sebagai *Teritorial Representation* dalam sistem ketatanegaraan menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2014. Bab ini berisi hasil penelitian tentang pembahasan dalam skripsi.

Bab lima, merupakan bab penutup yang mengemukakan kesimpulan dari semua pembahasan, merupakan jawaban dari rumusan masalah yang akan dibahas dalam skripsi ini. Dan kemudian di ikuti oleh penyampaian saran.

BAB II

TINJAUAN UMUM SIYASAH DUSTURIYAH

A. Pengertian Fiqh Siyasah

Kata fiqh secara etimologi berarti pemahaman yang mendalam dan membutuhkan pengerahan potensi akal. Adapun pengertian fiqh secara terminologi pada mulanya diartikan sebagai pengetahuan keagamaan yang mencakup seluruh ajaran agama, baik berupa *aqidah (ushuliah)* maupun *amaliah (fur'ah)*. Ini berarti fiqh sama dengan pengertian *syari'ah islamiah*. Pada perkembangan selanjutnya, fiqh merupakan bagian dari *syari'ah islamiah*, yaitu pengetahuan tentang hukum syaria islamiah yang berkaitan dengan perbuatan manusia yang telah dewasa dan berakal sehat (mukallaf) dan diambil dari dalil yang rinci.¹

Menurut istilah fiqh adalah:

الْعِلْمُ بِالْأَحْكَامِ الشَّرْعِيَّةِ الْعَمَلِيَّةِ الْمَكْتَسَبَةِ مِنْ أَدْلَتِهَا التَّفْصِيلِيَّةِ

“Ilmu tentang hukum syara’ tentang perbuatan manusia (amaliah) yang diperoleh melalui dalil-dalilnya yang terperinci”.

Fiqh *siyāsah* termasuk kajian hukum ketatanegaraan Islam yang membahas tentang peraturan kehidupan manusia dalam tatanan negara agar mencapai kemaslahatan bersama. Sebagai ilmu ketatanegaraan dalam konteks Islam, fiqh siyasah secara rinci membahas antara lain siapa sumber

¹ Rachmat Syafe’i, Ilmu Ushul Fiqh (Bandung: Pustaka Setia, 2010), 18-19.

kekuasaan, siapa pelaksana kekuasaan, apa dasar dan bagaimana cara-cara pelaksana kekuasaan menjalankan kekuasaan serta kepada siapa kekuasaan tersebut dipertanggung jawabkan. Termasuk kajian dari fiqh *siyasah* adalah bagaimana pengawasan terhadap pelaksana kekuasaan. Oleh karena itu Hubungan antara individu dengan negara atau hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah, atau hubungan antara pemimpin dan yang dipimpin, atau hubungan antara penguasa dan rakyat disebut dengan fiqh *siyasah*.²

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa *siyāsah* adalah bentuk dari pemerintah sebagai pembuat kebijakan dalam negara. Dalam hal ini fiqh *siyāsah* merupakan merupakan salah satu hukum islam yang mengatur tentang kehidupan bermasyarakat juga bernegara agar terciptanya suatu perdamaian. Fiqh *siyasah* sudah ada sejak pada masa kepemimpinan Rasulullah SAW, yang mana ruang lingkup Menurut pendapat Imam al-Mawardi dalam kitab al- Ahkam al-Sulthaniyah, beliau membagi ruang lingkup fiqh *siyāsah* dalam pembahasannya terdapat 5 (lima) bidang, yakni *siyāsah dusturiyah*, *siyāsah dauliyah*, *siyāsah maliyah*, dan *siyāsah ḥarbiyah*, *fiqh siyāsah qadā'iyyah*.³

B. Ruang Lingkup Fiqh Siyāsah

Dalam uraiannya fiqh *siyāsah* adalah termasuk dalam bagian ilmu fiqh. Namun dalam ruang lingkupnya para ulama memiliki perbedaan pendapat

² Nurush Shobahah, "Penggunaan Hak Interpelasi Dewan Perwakilan Rakyat Perspektif Fiqh Siyasah", AHKAM Volume5, Nomer 1, Juli 2017:17-31,31.

³suyuthi Pulungan, Fiqh Siyasah, (Yogyakarta:Penerbit Ombak,2014), 44.

terkait hal tersebut, yang mana didalam ruang lingkup tersebut tidak hanya terfokus dalam satu aspek atau satu bidang saja, bahkan diantaranya ada yang mengatakan 3 sampai 5 bidang pembahasan . Menurut pendapat Imam al-Mawardi dalam kitab a l - Ahkām al Sulṭhānīyah , beliau membagi ruang lingkup fiqh *siyāsah* dalam pembahasannya terdapat 5 (lima) bidang yang harus di pelajari antara lain, yaitu:⁴

1. Fiqh *Siyāsah Dustūriyah* merupakan *siyāsah* yang berhubungan dengan dasar-dasar bentuk pemerintahan beserta batasan kekuasaannya, tata cara pemilihan pemimpin negara, juga merupakan fiqh *siyāsah* yang dalam pembahasannya berkaitan dengan ruang lingkup dan persoalan seperti imamah serta hak dan kewajibannya, status rakyat beserta hak-haknya, baiat, *ahlul halli wal aqdi*, dan *wizarah*. Dalam bidangnya sendiri fiqh *siyāsah dustūriyah* terbagi dalam 4 bagian antara lain, *siyāsah tasrī'iyah* (*siyāsah dalam* menetapkan hukum sesuai syari'at), *siyāsah qadā'iyah* (*siyāsah yang dalam* peradilan harus sesuai dengan syari'at), dan *siyāsah thanfidīyah* (*siyāsah pelaksanaan* syari'at).
2. Fiqh *siyāsah maliyah* adalah *siyāsah* yang mengatur hak-hak orang miskin, mengatur sumber-sumber mata air (irigasi) dan perbankan. Yaitu hukum dan peraturan yang mengatur hubungan diantara orang-orang kaya dan miskin, antara negara dan perorangan, sumber-sumber keuangan negara, baitul mal dan sebagiannya yang berkaitan dengan harta dan kekayaan negara. Juga merupakan bagian dari fiqh siyasah yang

⁴ Ibid, 40-41.

pembahasannya berkaitan dengan administrasi negara, hal ini disebabkan para fuqaha kurang memberikan perhatian terhadap tatanan keuangan dalam negara.

3. Fiqh *Siyasah* . Dauliyah adalah siyasah yang berkaitan dengan peraturan hubungan antar negara muslim dengan negara yang bukan mayoritas orang muslim, juga mengatur hubungan warga negara muslim dengan yang non muslim, agar terciptannya kedamaian tanpa adanya suatu peperangan.
4. Fiqh *Siyasah Harbiyah* adalah siyāsah yang berkaitan dengan peperangan dan perdamaian. Juga membahas terkait macammacam perang yang sesuai dengan kaidah-kaidah peperangan dalam islam.
5. Fiqh *Siyasah Qadā'iyah* adalah politik yang mengatur tentang tata cara pelaksanaan peradilan dalam islam. Berdasarkan pemaparan diatas terkait bidang fiqh siyāsah dapat ditarik kesimpulan mengenai bagian pokok kajian yang akan digunakan adalah Fiqh *Siyasah Dustūriyah*, karena dalam pembahasannya baik terkait ruang lingkup maupun obyek kajian sangatlah sesuai dengan permasalahan yang terkait.

C. Pengertian Siyasah Dusturiyah

Kata *siyasah dusturiyah* terdiri dari dua kata yakni *siyasah* dan *dusturiyah*. Kata *siyasah* berasal dari kata *sasa* yang berarti mengatur, mengurus dan memerintah. *Siyasah* dapat juga diartikan pemerintahan, pengambilan keputusan, pembuatan kebijaksanaan, pengurusan dan

pengawasan.⁵ *siyasah* adalah ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri, yaitu politik dalam negeri dan politik luar negeri serta kemasyarakatan, yakni mengatur kehidupan umum atas dasar keadilan dan istiqomah.⁶

Makna *siyasah* menurut Abu al-Wafa Ibn ‘Aqil berarti suatu tindakan yang dapat mengantarkan rakyat lebih dekat kepada kemaslahatan dan lebih jauh dari kerusakan, kendati Rasulullah tidak menetapkan dan Allah juga tidak menurunkan wahyu untuk mengaturnya. Adapun menurut Husain Fauzy al-Najjar mendefinisikan *siyasah* merupakan pengaturan kepentingan dan pemeliharaan kemaslahatan rakyat serta pengambilan kebijakan yang tepat demi menjamin terciptanya kemaslahatan.⁷

Dusturiyah merupakan kata yang berasal dari bahasa Persia yang berarti dusturi artinya adalah seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (majusi). Kemudian terjadi penyerapan ke dalam bahasa arab kata *dustur* menjadi asas dasar pembinaan atau secara istilah dapat diartikan sebagai kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerjasama antar sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tertulis (konstitusi) maupun yang tidak tertulis (konvensi).⁸

⁵ Jeje Abdul Rojak, *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: UINSA PRESS, 2014), 15

⁶ Suyuti Pulungan, *Fiqh Siya>sah* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997),. 127.

⁷ Khamami Zada, *Fiqh Siyasah (Doktrin dan Pemikiran Politik Islam)* (t.tp: Erlangga, 2008), 9.

⁸ Imam Amrusi Jailani., et al., *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: IAIN Press, 2011), 22.

Siyasah Dusturiyah merupakan bagian dari Fiqh siyasah yang membahas tentang peraturan atau Undang-Undang, konsep-konsep dasar konstusi, latar belakang lahirnya sebuah peraturan, legislasi (politik hukum pembuatan perundangan) maupun lembaga eksekutif serta majelis syuro sebagai pilar-pilar utama dalam kajian perundang-undangan, selain itu kajian dari siyasah dusturiyah juga membahas tentang konsep negara hukum (rechstaat) dalam Islam dan juga membahas terkait hubungan antara penguasa dengan warga negara, serta jaminan terhadap hak-hak asasi manusia.⁹

Siyasah dusturiyah dapat diartikan sebagai kajian terpenting dalam suatu negara, karena berisi hal-hal yang menjadi dasar dalam pembentukan peraturan ketatanegaraan yang dituntut oleh ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan kemudian mengatur keharmonisan hubungan antar warga negara dengan kepala negara dalam memenuhi kebutuhan warga negaranya.¹⁰

D. Ruang Lingkup Kajian *Siyasah Dusturiyah*

Objek kajian *siyasah dusturiyah* sangat luas dalam bidang kehidupan, namun permasalahan-permasalahan yang menjadi objek kajiannya tidak bisa terlepas dari dua hal pokok diantaranya:

⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh siyāsah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), 177..

¹⁰ H. A. Djazuli, *Fiqh Siyāsah* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2003), 47.

1. Al-quran merupakan dasar yang dijadikan patokan dalam segala bidang hal mengurus tatanan kehidupan umat termasuk dalam hal bernegara, baik untuk melakukan aturan hukum ataupun untuk mengatur akhlak manusia.
2. Kebijakan Ulil Amri atas dasar pertimbangan ulama' dalam menentukan suatu hukum berdasarkan situasi dan kondisi perkembangan zaman untuk mengatur tatanan kehidupan bernegara dan bermasyarakat agar mencapai kemaslahatan bersama.

Adapun sumber dari kajian siyasah dusturiyah diantaranya:

1. Al-Quran yaitu berupa ayat-ayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan kemasyarakatan, dalil-dalil kulliy dan semangat ajaran alQuran,
2. Hadist yang berhubungan imamah, dan kebijaksanaan-kebijaksanaan Rasuallah SAW di dalam menerapkan hukum di Negara Arab ¹¹
3. Kebijakan-kebijakan khulafa al-Rasyidin di dalam mengendalikan pemerintahan. Meskipun mereka mempunyai perbedaan dalam gaya pemerintahannya sesuai dengan pembawaan masing-masing, tetapi ada kesamaan alur kebijakan yaitu berorientasi kepada sebesar-besarnya kepada kemaslahatan umat
4. Hasil ijtihad ulama', di dalam masalah siyāsah dustūriyah hasil ijtihad ulama' sangat membantu dalam memahami semangat dan prinsip siyāsah dustūriyah dalam mencapai kemaslahatan umat,

¹¹ Muhammad Iqbal, Fiqh Siyāsah.. 53.

5. Kebiasaan yang hidup dalam masyarakat (Adat kebiasaan suatu bangsa) yang tidak bertentangan dengan prinsip al-Quran dan hadist

Siyāsah dustūriyah dapat terbagi menjadi beberapa bidang antara lain :

1. Bidang *siyāsah tasri'iyah*, termasuk dalam permasalahan al-halli wa al-'aqdi, perwakilan permasalahan rakyat, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-Undang Peraturan Pelaksana, dsb.
2. Bidang *siyāsah tanfidīyah*, termasuk dalamnya persoalan imamah, bai'ah, wizarah, waliy al-ahadi, dll.
3. Bidang *siyāsah qadhfaiyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan
4. Bidang *siyāsah idariyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

Ulama-ulama terdahulu umumnya lebih banyak berbicara tentang pemerintahan dari pada Negara, hal ini disebabkan antara lain oleh:

1. Perbedaan antara negara dan pemerintah, hanya mempunyai arti yang teoritis dan tidak mempunyai arti yang praktis sebab setiap perbuatan negara di dalam kenyataannya adalah perbuatan pemerintah, bahkan lebih
2. konkret lagi orang-orang yang disertai tugas untuk menjalankan pemerintah.¹² Sedangkan para fuqaha/ulama menitik beratkan perhatian dan penyelidikannya kepada hal-hal praktis.

¹² Muchtar Affandi, Ilmu-Ilmu Kenegaraan (Alumni: Bandung, 1971), 157.

3. Kalau fuqaha lebih tercurah perhatiannya kepada negara (imam), karena yang konkret adalah orang-orang yang menjalankan pemerintahan, yang dalam hal ini dipimpin oleh kepala negara. (imam).¹³
4. Fakta sejarah Islam menunjukkan bahwa masalah yang pertama yang dipersoalkan oleh umat Islam setelah rasulullah wafat adalah masalah kepala negara, oleh karena itu logis sekali apabila para fuqaha memberikan perhatiannya yang khusus kepada masalah kepala negara dan pemerintahan ketimbang kenegaraan lainnya.¹⁴
5. Masalah timbul dan tenggelamnya suatu negara adalah lebih banyak mengenai tenggelamnya pemerintahan daripada unsur-unsur negara yang lainnya¹⁵

Pemaknaan pengertian *siyāṣah dustūriyah* diartikan sebagai nama sebuah ilmu pengetahuan yang objek kajiannya membahas problematika pemerintahan secara luas. Hal ini berdasarkan pada makna kata *dustur* yang berisikan sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan dalam suatu pemerintahan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Makna arti *dustur* dalam perundang-undangan memiliki posisi yang tinggi sehingga aturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan *dustur* tersebut.

¹³ A.Djazuli, *Fiqh Siyāṣah*, "Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah" (Jakarta, Kencana, 2004). 49.

¹⁴ Ibid., 49

¹⁵ Wirjono Projodikiro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik* (Bandung: PT. Eresco, 1971). 17-18.

E. Pengertian *Ahlu al-Halli wa al-'Aqdi*

Secara harfiah, *Ahlual – Halliwa al - 'Aqdi* berarti orang yang dapat memutus dan mengikat. Para ahli siyasah merumuskan pengertian *Ahlual – Halliwa al - 'Aqdi* sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutus dan menentukan sesuatu atas nama umat (warga negara).¹⁶ Dengan kata lain *Ahlu al - Halli wa al - 'Aqdi* adalah lembaga perwakilan rakyat yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat yang diwakilinya, *Ahlu al - Halli wa al - 'Aqdi* ini terdiri dari sekumpulan orang yang berasal dari berbagai macam kalangan dan profesi.

Istilah *Ahlu al - Halli wa al - 'Aqdi* mulai timbul dalam kitab-kitab para ahlitafsir dan ahli fikih setelah masa Rasulullah saw. Mereka berada di antara orang-orang yang dinamakan dengan Ash-Shahabah.¹⁷

Dalam fikih politik Islam, Farid Abdul Khaliq menuliskan bahwa kelompok *Ahlu al - Halli wa al - 'Aqdi* ini merupakan 'Dewan Perwakilan Rakyat' atau *Ahlul Ikhtiyar* yang menjadi rujukan para khalifah dalam menyelesaikan perkara-perkara rakyatnya, dan juga berkomitmen dengan pendapat mereka (*Ahlu al - Halli wa al - 'Aqdi*), serta merekalah yang mempunyai hak untuk memilih dan menobatkan khalifah juga memberhentikannya.¹⁸

¹⁶ Al-Mawardi, al Ahkam as - Sultanniyah wa al - Wilayah ad - Diniyyah,...,39.

¹⁷ Farid Abdul Kholiq, Fikih Politik Islam , (Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2005), 78.

¹⁸ Ibid., 79

Ada beberapa pengertian *Ahlu al - Halli wa al - 'Aqdi* diantaranya sebagai berikut:¹⁹

1. Sekelompok orang yang memilih imam atau kepala negara atau disebut pula dengan istilah *Ahlu al - Ijtihad dan Ahlu al - Ikhtiyar*.
2. Orang- orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan mengikat. Istilah ini dirumuskan oleh ulama fiqh untuk sebutan bagi orang- orang yang berhak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani rakyat.
3. Orang- orang yang mampu menemukan penyelesaian terhadap masalah- masalah yang muncul dengan memakai metode ijtihad. Orang yang berpengalaman dalam urusan- urusan rakyat, yang melaksanakan kepemimpinan sebagai kepala keluarga, suku, atau golongan.
4. *Ahlu al - Halli Wa al - 'Aqdi* adalah para ulama, para kepala, para pemuka masyarakat sebagai unsur- unsur masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan rakyat.
5. Kumpulan orang dari berbagai profesi dan keahlian yang ada dalam masyarakat, yaitu para amir, hakim, ulama, militer, dan semua penguasa dan pemimpin yang dijadikan rujukan oleh umat dalam masalah kebutuhan dan kemaslahatan publik.

Berdasarkan penjelasan tersebut maka dapat ditarik kesimpulan bahwasannya *Ahlu al - Halli wa al - 'Aqdi* ini adalah kumpulan masyarakat

¹⁹ Jubair Situmorang, Politik Ketata negaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah), (Bandung: Pustaka Setia, 2012), 255- 256.

pilihan dari berbagai macam profesi yang memenuhi syarat dan kriteria tertentu untuk menjadi perwakilan rakyat dalam menjalankan pemerintahan serta mempunyai tugas dan wewenang tersendiri.

Di dalam Al-Qur'an dan Sunnah sebagai sumber perundang-undangan Islam memang tidak secara spesifik menyebutkan dan menjelaskan tentang Ahlu al-Halli wa al-'Aqdi atau Dewan Perwakilan Rakyat ini, namun ada kewajiban umat Islam untuk mentaati pemimpinnya dalam hal ini adalah pemerintah sebagai pemegang kekuasaan seperti yang telah dijelaskan dalam Surah An-nisa' ayat 59 yang berbunyi:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

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

F. Wewenang *Ahlu al - Halli wa al - 'Aqdi*

Rakyat berkewajiban memilih beberapa orang dari golongan mereka seperti orang yang berilmu yang dapat membantu rakyat untuk menyelesaikan perkara-perkara umat dan urusan-urusan politik, berkemampuan untuk mengeluarkan keputusan serta undang-undang yang dapat mewujudkan kemaslahatan rakyat, juga harus mempunyai kemampuan untuk melakukan pengawasan atas wewenang dewan eksekutif, baik pemerintah dan penguasa demi mencegah kemungkaran yang mungkin akan dilakukannya sebagai tindakan pelanggaran terhadap hak-hak Allah, dan demi menjaga hak dan

kebebasan serta seperti *syarat Ahlu al - Halli wa al - 'Aqdi* yang memiliki sifat adil dan memiliki syarat-syarat lainnya yang dituntut dalam jabatannya sebagai wakil rakyat.

Dari yang telah diuraikan maka dapat disimpulkan keberadaan *Ahlu al - Halli wa al - 'Aqdi* ini sama halnya dengan lembaga legislatif saat ini. Lembaga legislatif adalah lembaga yang berdasarkan terminologi fikih disebut dengan lembaga penengah dan pemberi fatwa atau sama dengan *Ahlu al - Halli wa al - 'Aqdi*. Dalam membuat peraturan perundang-undangan, lembaga ini haruslah dibatasi dengan batasan-batasan yang telah ditetapkan oleh Allah dan Rasul-Nya dan tidak boleh sedikitpun bertentangan dengan legislasi yang ditetapkan Allah dan Rasul walaupun rakyat yang menghendaknya. Dengan kata lain, semua bentuk legislasi harus mencerminkan semangat atau jiwa dari undang-undang dasar Al-Quran dan Hadist.

Menurut Al-maududi lembaga ini mempunyai tugas-tugas antara lain:²⁰

1. Jika terdapat petunjuk-petunjuk Allah dan Nabi-Nya yang eksplisit, maka lembaga inilah yang berkompeten menjabarkan dan memuat peraturan-peraturan pelaksanaannya.
2. Bila terdapat kemungkinan beberapa penafsiran terhadap petunjuk petunjuk eksplisit itu, maka badan itu dapat memilih salah satu dari tafsiran tersebut dan merumuskannya ke dalam kitab undang-undang.

²⁰ Muhammad Iqbal dan Amien Husein Nasution, *Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2010), 184-185.

3. Jika tidak ada ketentuan dalam Al-Quran dan Hadist, maka badan ini dapat merumuskan hukum yang selaras dengan semangat umum Islam, dan bila rumusan hukum yang bertalian dengannya terdapat dalam kitab-kitab fikih, maka lembaga ini harus mengambil salah satu darinya.
4. Jika tidak ada ketentuan dari sumber-sumber di atas, lembaga ini dapat berijtihad membuat hukum yang tak terbatas selama tidak bertentangan dengan semangat syariah

Selain membuat Undang-undang wewenang dari Ahlu al - Halli wa al - 'Aqdi ini seperti yang dijelaskan Suyuti Pulungan adalah diantaranya mengangkat dan memilih khalifah serta memberhentikan khalifah yang tidak lagi berkompeten dan melanggar dari apa yang telah diajarkan oleh agama.²¹

Wewenang lembaga *Ahlual - Halliwa al - 'Aqdi* tidak hanya berkisar melakukan musyawarah dalam perkara-perkara kenegaraan, mengeluarkan undang-undang yang berkaitan dengan kemaslahatan umat dan tidak bertabrakan dengan salah satu dari dasar-dasar syariat yang baku dan melaksanakan peran konstitusional dalam memilih pemimpin tertinggi Negara saja. Tetapi tugas mereka juga mencakup melaksanakan peran pengawasan atas kewenangan legislative sebagai wewenang pengawasan yang dilakukan oleh rakyat terhadap pemerintahan dan penguasa untuk mencegah mereka dari tindakan pelanggaran terhadap satu hak dari hak-hak Allah.²²

²¹ Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah (Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran)*,,66.

²² Farid Abdul Kholiq, *Fikih Politik Islam*, (Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2005), 80.

Para anggota *Ahlul - Halliwa al - 'Aqdi* berwenang memilih dan melantik kepala negara. Membantu kepala negara dalam mengatur berbagai urusan negara dan menyelesaikan berbagai macam masalah umat secara umum. Berbagai masalah umum yang dimaksud disini adalah menyatakan perang, mengadakan perjanjian, membuat perundang-undangan ijtihadiyah dan menjelaskan cara penerapan hukum syara'.

Dalam literatur yang berbeda disebutkan bahwa wewenang Ahlu al - Halli wa al - 'Aqdi sebagai berikut:²³

1. Pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan mem-bai'at imam.
2. Mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang maslahat.
3. Membuat Undang-undang yang mengikat kepada seluruh di dalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Al-Qur'an dan Al- Hadis.
4. Tempat konsultasi imam di dalam menentukan kebijakannya.
5. Mengawasi jalannya pemerintahan.

Jika wewenang dari lembaga *Ahlu al - Halli wa al - 'Aqdi* demikian maka dapat dikatakan dalam konteks saat ini hampir menyerupai dengan wewenang dari badan legislatif yang ada di system ketatanegaraan Indonesia, badan legislatif Indonesia juga mempunyai wewenang yang sama dengan lembaga *Ahlu al - Halliwaal - 'Aqdi* yakni sama-sama lembaga yang bertugas dalam hal pembuatan Undang-undang demi kemaslahatan rakyat, serta

²³ A. Djazuli, Fiqih Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu Rambu Syariah,...,76 - 77

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 *Ahlu al - Halli wa al - 'Aqdi*.



BAB III

DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) SEBAGAI *TERTORIAL REPRESENTATION* DALAM UU NO.17 TAHUN 2014

A. Sejarah DPD (Dewan Perwakilan Daerah)

Dewan Perwakilan Daerah lahir dan berdiri pada tanggal 1 Oktober 2004, di tahun tersebut 128 anggota DPD yang terpilih untuk pertama kalinya dilantik dan diambil sumpahnya. Pada awalnya pembentukan DPD bertujuan dalam rangka mereformasi struktur parlemen menjadi dua kamar (*bicameral*) yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR) dan DPD. Dengan struktur dua kamar ini diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR mencerminkan representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan representasi teritorial atau regional (*regional representation*).¹

Adanya reformasi yang terjadi di Indonesia telah menyebabkan banyak sekali perubahan yang terjadi di negeri ini, tidak terkecuali perubahan terhadap sistem dan praktik ketatanegaraan Indonesia. Setiap gagasan yang akan membawa perubahan tersebut dituangkan dalam Amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 (untuk kemudian disebut dengan UUD NRI 1945), setidaknya ada empat gagasan fundamental berkaitan dengan proses amandemen tersebut, yaitu Pertama, anutan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan segala implikasinya sebagai ganti dari prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*).

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

Kedua, diterapkannya kebijakan nasional yang menyangkut penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas luasnya. Ketiga, gagasan pemilihan Presiden secara langsung, dan Keempat, gagasan pembentukan DPD yang akan melengkapi keberadaan DPR selama ini.²

Secara formal konstitusional, DPD RI mulai terbentuk sejak disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945 dalam Rapat Paripurna MPR Ke-7 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 tanggal 9 November 2001. Namun secara faktual, kelahiran DPD baru terjadi pada tanggal 1 Oktober 2004, yang ditandai oleh pelantikan dan pengambilan sumpah/janji para anggota DPD sebagai hasil Pemilu 5 April 2004³.

Gagasan mengenai perwakilan daerah diwujudkan dalam bentuk “senat” yang mewakili negara bagian. Pada Pasal 1 ayat (2) di jelaskan bahwa: “kedaulatan Republik Indonesia Serikat dilaksanakan oleh pemerintah bersama dengan DPR dan senat”. Ketiga lembaga tersebut merupakan pemegang kedaulatan yang mana dalam menyelenggarakan pemerintahan mempunyai kewenangan untuk membentuk undang-undang secara bersama-sama apabila : (1) menyangkut hal-hal khusus, (2) mengenai satu atau beberapa atau semua daerah bagaian atau bagianya ataupun yang khusus mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah (Pasal 2 Konstitusi RIS 1949).⁴

Secara teoritis urgensi pembentukan DPD adalah untuk membangun mekanisme kontrol dan keseimbangan (checks and balances) dalam lembaga legislatif itu sendiri, disamping antar cabang kekuasaan negara (legislatif,

² Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, ... hlm.161.

³ Mariam Budiarjo, *Dasar - dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm.348-349

⁴ Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Depok : Prenadamedia Group, 2017), hlm 25.

eksekutif, yudikatif). Disisi lain juga untuk menjamin dan menampung perwakilan daerah-daerah yang memadai untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam lembaga legislatif. Kepentingan daerah tidak cukup hanya diwakili dalam gagasan (*representation in ideas*), tetapi kepentingan daerah perlu diwakili dalam bentuk kehadiran orang daerah (*representation in present*). Oleh sebab itu, untuk mengakomodasi aspirasi dan kepentingan daerah secara efektif dan adil dalam rangka pembuatan keputusan politik secara nasional, dan untuk memberdayakan potensi daerah, maka diperlukan suatu lembaga perwakilan selain lembaga DPR yang dapat mewadahi unsur/wakil daerah.⁵

Secara politis, sesuai dengan konsensus politik bangsa Indonesia, maka keberadaan DPD dimaksudkan untuk: 1). memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah negara kesatuan republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh Indonesia; 2). meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah; 3). Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.⁶

Keberadaan DPD RI disini bertujuan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah

⁵ Miki Pirmansyah, "Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Bikameral di Indonesia", Cita Hukum, Vol.1, No.1, (Juni 2014), 178.

⁶ A.M. fatwa, Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945, (Jakarta: Kompas penerbit, 2009), 314

dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Selain itu DPD juga diharapkan hadir sebagai lembaga yang mampu membantu untuk mengatasi kesenjangan yang terjadi antar pusat dan daerah sesuai semangat otonomi daerah yang menjamin keadilan, demokrasi, dan jaminan keutuhan integritas wilayah negara.⁷

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

B. Kedudukan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) Sebagai Teritorial Representation

Kedudukan dapat diartikan status, dalam kaitanya dengan kedudukan DPD, hal itu berkenaan dengan tempat DPD dalam struktur ketatanegaraan menurut UUD 1945, secara khusus DPD terlibat dalam proses pembahasan rancangan undang-undang substansi tertentu, perlu juga ditentukan kedudukannya terhadap DPR. DPR dalam sistem dua kamar murni (*strong*

⁷ Jimly Asshiddiqie, Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945, ...172

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

bicameralism), kedua kamar tersebut diberi tugas dan wewenang menetapkan undang-undang.⁹ Artinya setiap rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh dewan perwakilan rakyat (sebagai majelis rendah) harus dibahas lebih lanjut dalam kamar kedua (sebagai majelis tinggi). Majelis tinggi ini kemudian memutuskan, menerima seluruhnya, atau menolak seluruhnya rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR. Dengan demikian, kalau majelis rendah mempunyai hak amandemen, majelis tinggi tidak mempunyai hak amandemen¹⁰

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.¹¹ Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah adalah sebagai lembaga tinggi negara setara dengan DPR yang juga sebagai lembaga tinggi Negara yang berfungsi sebagai lembaga legislatif hal ini diatur dalam perubahan amandemen UUD NRI tahun 1945.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia DPD mememang setara dengan DPR namun DPD seolah memiliki kedudukan yang tidak jelas.

⁹ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan pandangan*, (PT. Remaja Rosda Karya, 2014),. h. 225

¹⁰ Ibid, h. 226-227

¹¹ Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut Undang - Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan* , (Surabaya: PT Bina Ilmu, 1992), 3-4.

Apalagi pengaturan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berkaitan dengan DPD tidak diatur secara komprehensif dan sangat sumir sebagai mana tertuang dalam pasal 22C, Pasal 22D, Pasal 23E ayat (1), dan Pasal 22F ayat (2) ataupun berdasarkan Undang-Undang No.22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. DPD samasekali tidak memiliki kekuasaan apapun, selain hanya memberikan pertimbangan, usul ataupun saran kepada DPR sebagai lembaga yang memutuskan, baik dalam bidang legislatif maupun pengawasan.

Dari uraian di atas menunjukkan bahwa DPD seolah bukan badan legislatif, apalagi jika dihubungkan dengan maksud dua kamar. Karna disini meskipun DPD berhak mengajukan rancangan, ikut membahas, memberi tanggapan serta pandangan terhadap suatu rancangan Undang-Undang namun hanya di tingkat pertama saja, sedangkan pembahasan lebih lanjut dilakukan oleh DPR dan pemerintah.

Menurut Bagir Manan pangkal kekeliruan adalah:¹²

1. Pasal 20 (1) UUD 1945 perubahan pertama tahun 1999. Ketentuan ini dibuat sebelum ada DPD sudah semestinya pasal 20 (1) mendapat peninjauan ulang pada saat disetujui terbentuknya DPD lebih-lebih bila ditinjau dari gagasan dua kamar. Yang terjadi justru amputasi terhadap

¹² Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 baru* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), h. 62.

DPD sehingga didapati substansi yang anomali bila dilihat dari kedudukannya sebagai badan perwakilan.

2. Kalau diperhatikan dengan sistem dua kamar, wewenang tersebut mestinya ada pada wadah tempat DPR dan DPD bernaung, bukan pada masing-masing badan.

DPD selaku lembaga perwakilan daerah yang memiliki karakter keterwakilan berdasarkan daerah-daerah pada hakikatnya memiliki karakter keterwakilan yang lebih luas dari DPR, karena dimensi keterwakilannya berdasarkan seluruh rakyat yang terdapat pada daerah-daerah tersebut. Untuk itu, pengaturan kedudukan DPD yang merupakan lembaga perwakilan daerah dan berkedudukan sebagai lembaga negara, sebagai perwujudan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, hendaknya merupakan dasar perumusan kedudukan DPD.

C. Kewenangan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) Sebagai *Teritorial Representation*

Lahirnya DPD pada tanggal 1 Oktober 2004 ketika 128 anggota DPD yang terpilih untuk pertama kalinya dilantik dan diambil sumpahnya. DPD dibentuk dan mempunyai kewenangan, Yang dimaksud peran anggota Dewan Perwakilan Daerah berkaitan dengan fungsi. Jika merujuk pada asal-usul katanya, istilah fungsi berasal dari Bahasa Inggris function yang artinya jenis tindakan atau kegiatan yang sesuai bagi orang atau sesuatu, atau tujuan untuk apa sesuatu dibuat. Sedangkan menurut Kamus Bahasa Indonesia, fungsi berarti jabatan/pekerjaan yang dilakukan atau kegunaan suatu hal. Oleh karena itu dalam pengertian fungsi terkandung wewenang dan tugas.

Mengenai kewenangan Dewan Perwakilan Daerah, diatur pada Pasal 22D UUD 1945. Pasal 22D ayat (1), (2), (3), sekaligus merangkum tugas wewenang dan fungsi DPD dalam wujud rumusan umum sebagaimana berikut:¹³

- a. DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b. DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah serta DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama; dan
- c. DPD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan

¹³ Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia, Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, hlm.361.

dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada sebagai pertimbangan untuk ditindaklanjuti.¹⁴

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.¹⁵

Jika dilihat dari penjelasan diatas fungsi dan kewenangan yang dimiliki sangat terbatas seperti itu maka sebenarnya DPD dapat dikatakan tidak mempunyai fungsi ketatanegaraan yang berarti. Peran-perannya yang sering dilakukan untuk menyampaikan aspirasi rakyat daerah terhadap pusat sebenarnya dapat dilakukan oleh Ormas dan LSM atau media massa. DPD hanya menjadi penting kalau terjadi sesuatu yang akan jarang terjadi dan sifatnya insidental berdasarkan UUD 1945, yakni terjadinya perubahan atas UUD 1945 dan terjadinya impeachment terhadap Presiden/Wapres yang prosesnya sampai ke MPR¹⁶

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

¹⁴ *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2015), hlm.139

¹⁵ Charles Simabura, *Parlemen Indonesia , Lintas Sejarah dan Sistemnya* , (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011), 142

¹⁶ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011) , 72.

- a. Mengajukan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah pembentukan dan pemekaraan serta penggabungan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
- b. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- c. Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berawal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan pemekaraan, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- f. Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaan, dan penggabungan daerah, hasil pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti;

- g. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan pembuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
- h. Memberikan hasil pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan
- i. Menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah.

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

- a. Pengajuan usul kepada DPR mengenai rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b. Ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam

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

- c. Pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, dan;
- d. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan pelaksanaan dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama.

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

D. Eksistensi DPD (Dewan Perwakilan Daerah)

Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD) menjadi kekhawatiran diberbagai kalangan. Pelemahan wewenang melalui Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terkesan dilakukan oleh rekan kerjanya yakni Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR) dan Lembaga Kepresidenan. Melalui Putusan MK No. 92/PUU-X/2012,

Mahkamah Konstitusi mengembalikan marwah DPD sebagai lembaga legislatif yang bersumber dari representasi territorial (territorial representation). Tanggal pada tanggal 5 Agustus 2014, Presiden mengesahkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹⁷

Jika dilihat kondisi seperti yang telah dijabarkan maka dapat disimpulkan bahwa kewenangan yang diberikan kepada DPD RI tidak sesuai ekspektasi yang diharapkan dari tujuan awal terbentuknya lembaga DPD RI ini, pada awal terbentuknya DPD RI ini berarti juga telah membuka peluang mengaplikasikan system bicameral pada system ketatanegaraan Indonesia yang semula menganut system unicameral.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pasal 22D maka secara sederhana dapat disimpulkan bahwa peran DPD meliputi tiga hal yaitu kewenangan legislasi (mengajukan RUU, membahas RUU bersama DPR), kewenangan pertimbangan memberi pertimbangan terhadap suatu RUU, pertimbangan pemilihan anggota BPK), dan kewenangan pengawasan (mengawasi pelaksanaan UU dimaksud).

Mulanya keberadaan DPD RI juga diharapkan hadir sebagai lembaga yang mampu membantu untuk mengatasi kesenjangan yang terjadi antar pusat dan daerah sesuai semangat otonomi daerah yang menjamin keadilan,

¹⁷ Jurnal Konstitusi vol.14. no.2, juni 2017

demokrasi, dan jaminan keutuhan integritas wilayah negara.¹⁸ Namun yang terjadi dalam pelaksanaannya kewenangan tersebut, DPD RI hanya dijadikan sebagai subordinat dari fungsi, peran dan kewenangan DPR (DPD di bawah DPR).¹⁹

Bahkan dalam praktik ketatanegaraan, seolah-olah pendapat DPD hanyalah formalitas prosedural belaka. Sebagai contoh, DPR mengirimkan surat kepada DPD, agar DPD menyampaikan Pandangan dan Pendapat tentang Perfilman pada tanggal 10 September 2009. Selanjutnya, DPD melalui Keputusan DPD Nomor 30/DPD/2009 tentang Perfilman menyampaikan secara tertulis kepada DPR tanggal 15 September 2009. Akan tetapi, RUU-nya sendiri telah disahkan oleh DPR pada tanggal 8 September 2009. Terlihat jelas, pengambilan keputusan mengenai legislasi hanya dilakukan oleh DPR dan Presiden. DPD dapat ikut membahas, tetapi tidak untuk mengambil keputusan.²⁰

DPD RI bahkan tidak mempunyai kekuatan yang sesungguhnya karena dalam bidang legislasi DPD RI tidak mempunyai wewenang untuk sampai pada tingkat pengambil keputusan, seluruh wewenang DPD RI hanya berkisar sampai pada tingkat memberikan pertimbangan saja. Walaupun DPD RI dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang, kekuatannya pun tidak mutlak karena diatur dalam Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945 sudah jelas

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, ...172.

¹⁹ Subardjo, *'Dewan Perwakilan Daerah Menurut UUD 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia'*, ..., hlm.147

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang - undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm.29.

menyatakan bahwa kekuasaan legislasi ada pada DPR RI, dan setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.²¹

Fungsi dan kewenangan yang dimiliki sangat terbatas seperti itu maka sebenarnya DPD dapat dikatakan tidak mempunyai fungsi ketatanegaraan yang berarti. Peran-perannya yang sering dilakukan untuk menyampaikan aspirasi rakyat daerah terhadap pusat sebenarnya dapat dilakukan oleh Ormas dan LSM atau media massa. DPD hanya menjadi penting kalau terjadi sesuatu yang akan jarang terjadi dan sifatnya insidental berdasarkan UUD 1945, yakni terjadinya perubahan atas UUD 1945 dan terjadinya impeachment terhadap Presiden/Wapres yang prosesnya sampai ke MPR.²²

Kedudukan DPD sendiri saat ini diparadigmakan sebagai lembaga legislatif memiliki tujuan yang sangat penting. Dalam teori struktur parlemen. Ada tiga prinsip perwakilan yang dikenal di dunia, yaitu:

- a. Representasi politik (political representation)
- b. Representasi territorial (territorial representation)
- c. Representasi fungsional (functional representation)

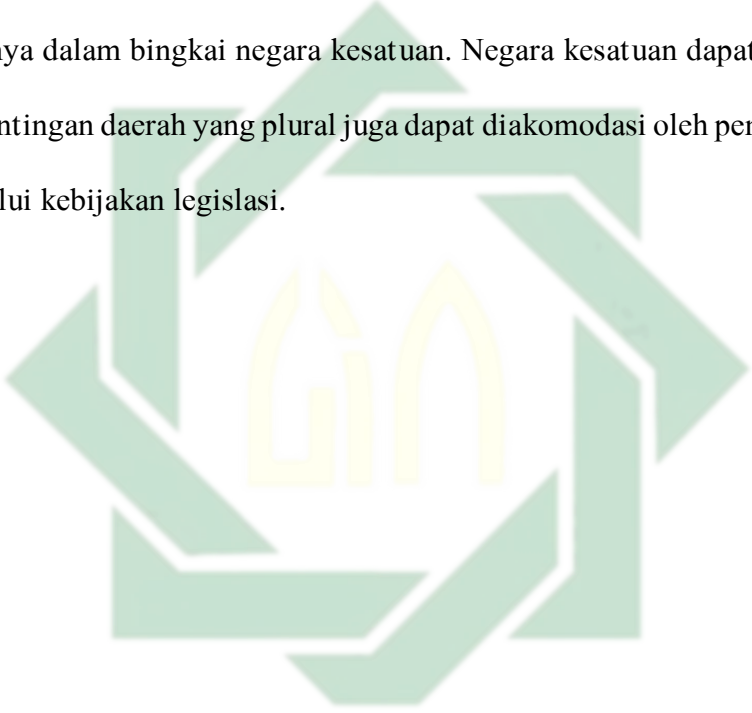
Perwakilan politik dianggap tidak sempurna jika tidak dilengkapi dengan sistem “double-check” sehingga aspirasi dan kepentingan seluruh rakyat benar-benar dapat disalurkan dengan baik. Karena itu diciptakan pula

²¹ Ibid., hlm. 21

²² Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011) hlm. 72.

adanya mekanisme perwakilan daerah (regional representation) atau Representasi territorial (territorial representation).²³

Kedudukan DPD sebagai perwakilan territorial dalam struktur parlemen harusnya menjadi hal yang sangat fundamental, apalagi Indonesia menganut prinsip pemerintahan daerah yang menjalankan otonomi seluas-luasnya dalam bingkai negara kesatuan. Negara kesatuan dapat bertahan jika kepentingan daerah yang plural juga dapat diakomodasi oleh pemerintah pusat melalui kebijakan legislasi.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

²³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia – Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm.154

BAB IV
ANALISIS KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN DPD SEBAGAI
***TERITORIAL REPRESENTATION* MENURUT UNDANG-UNDANG NO.17**
TAHUN 2014

A. Analisis Kedudukan dan Peran DPD sebagai *Teritorial Representation* dalam Sistem Ketatanegaraan menurut Undang- Undang No. 17 Tahun 2014

DPD dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia merupakan lembaga negara yang berkedudukannya sejajar dengan lembaga negara lainnya seperti MPR, Presiden, DPR, MA, MK, dan BPK, yang dalam sistem ketatanegaraan kita dikategorikan masuk dalam jajaran lembaga tinggi negara.

Dasar dibentuk DPD adalah untuk menampung aspirasi daerah agar mempunyai wadah dalam menyuarakan kepentingannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Secara formal konstitusional, DPD mulai terbentuk sejak disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945 dalam Rapat Paripurna MPR Ke-7 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 tanggal 9 November 2001. Namun secara faktual, kelahiran DPD baru terjadi pada tanggal 1 Oktober 2004.⁶⁸

Ada beberapa gagasan di balik lahirnya DPD salah satunya dimaksudkan untuk meningkatkan keterwakilan daerah dalam proses pengambilan keputusan politik penyelenggaraan negara dengan harapan agar

⁶⁸ Robert Endi Jaweng, *Mengenal DPD-RI Sebuah Gambaran Awal*, (Jakarta: Institute For Local Development (ILD), 2005), 155.

tercipta integritas bangsa yang kokoh dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kehadiran DPD tidak dapat dilepaskan dari hubungan Pusat dan Daerah yang selalu mengalami ketegangan sejak kemerdekaan Indonesia. Dengan terbentuknya DPD, sehingga kepentingan-kepentingan daerah dapat terakomodasi dengan efektif.⁶⁹

Secara teoritis, terbentuknya DPD dimaksudkan dalam rangka mereformasi stuktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan stuktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem double-check yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR mencerminkan representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).⁷⁰

Namun DPD yang merupakan lembaga negara yang mempunyai kewenangan legislasi. Walaupun kewenangan legislasi DPD sejak awal berdirinya tidak mencerminkan sebuah lembaga legislatif yang seutuhnya dan tak lebih dari lembaga lain seperti LSM, yakni “dapat mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada DPR”, itu pun terbatas pada masalah otonomi daerah, pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi, serta perimbangan keuangan pusat daerah.⁷¹

⁶⁹ Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, (Jakarta: Total Media, 2009), 157.

⁷⁰ imly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 119.

⁷¹ Agus Haryadi, dkk, *Bikameral Bukan Federal*, (Jakarta: Kelompok DPD di MPR, 2006), 41

Kedudukan dan kewenangan DPD dari awal dibentuknya diatur dalam beberapa peraturan perundang-undang yaitu Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU P3) dan Undang-Undang No. 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (selanjutnya disebut UU MD3). Dalam dua Undang-undang yang terakhir kewenangan-kewenangan konstitusional DPD yang telah di tegaskan di dalam konstitusi sangat dirugikan dengan berlakunya UU MD3, kerugian tersebut bersifat aktual sebagai akibat langsung karena berlakunya undang-undang tersebut.⁷²

Selain diatur dalam Undang-Undang tersebut, kedudukan dan kewenangan yang dimiliki oleh lembaga Dewan Perwakilan Daerah ini juga diatur dalam Undang-undang No. 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR dan DPD, dan DPRD (UU MD3) yang sekarang telah diperbaharui dengan Undang-Undang No. 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR dan DPD, dan DPRD (UU MD3). Namun di Undang-Undang tersebut masih ada beberapa pasal yang inkonstitusional atas apa yang telah ditetapkan oleh MK. Serta pembentukan Undang-Undang ini juga inskonstitusional secara materil ataupun formil.

Menurut I Wayan Sudirta (anggota DPD asal Provinsi Bali) menerangkan bahwa inkonstitusional formil diantaranya, (1) UU MD3 melanggar tata cara dalam melaksanakan perintah pendelegasian pembentukan peraturan sebagaimana yang ditegaskan dalam konstitusi, seharusnya dibentuk UU MPR, UU DPR, dan UU DPD secara tersendiri; (2)

⁷² Putusan Mahkamah Konstitusi No.92/PUU-X/2012 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, 7

Dalam paragraf 1 pembentukan UU Pasal 162-174 UU MD3 yaitu seluruh ketentuan paragraf ini harus masuk dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3), karena dalam pendelegasian Pasal 22A UUD 1945 menegaskan: Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang; (3) proses pembentukan UU MD3 melanggar ketentuan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 yang memberikan wewenang konstitusional DPD mengajukan dan ikut membahas RUU. Dalam hal ini DPD tidak diikutsertakan dalam proses pembentukan UU MD3.⁷³

Hal tersebut diatas jelas-jelas pembentuk Undang-undang tidak mengindahkan ketentuan Pasal 22 D ayat (1) dan (2) yang secara tegas menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Daerah “dapat mengajukan” dan “ikut membahas” Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah. Alangka lucunya jika dalam proses pembahasan revisi UU MD3 dimana didalamnya juga mengatur terkait dengan kewenangan DPD tetapi justru pihak terkait tidak dilibatkan. Menurut Ni‘matul Huda (ahli Hukum Tata Negara UII), tidak diikut sertakannya DPD dalam penyusunan Undang-Undang No.17 tahun 2014 membuat undang-undang tersebut cacat secara formil dan prosedur.⁷⁴

⁷³ Diakses dari <http://www.pikiran-rakyat.com/nasional/2014/08/15/293135/dpd-ajukanpermohonan-pengujian-uu-md3-ke-mahkamah-konstitusi> (1 Desember 2021). Jam 22.35

⁷⁴ Diakses dari :<http://www.dpd.go.id/berita-pengujian-uu-md3-irman-gusman-dpr-kikis-kewenangankonstitusional-dpd> (1 desember 2021). Jam 22:46 Wib.

Pasal-pasal dalam UU MD3 yang inkonstitusional secara materiil yakni yang berkaitan dengan fungsi legislasi terdapat dalam Pasal 166 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 167 ayat (1), Pasal 276 ayat (1), Pasal 277 ayat (1), Pasal 165, Pasal 71 huruf c, Pasal 170 ayat (5), Pasal 171 ayat (1), Pasal 249 huruf b.

Berdasarkan Pasal 166 ayat (1) UU MD3 bahwa: Rancangan undang-undang dapat diajukan oleh DPD 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.

Kata “dapat diajukan” berbeda dengan aturan yang ada dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan DPD 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. Kata “diajukan” dengan “mengajukan” menurut kamus besar bahasa Indonesia berbeda maknanya, mengajukan berarti mengemukakan (usul dapat berasal atas inisiatif sendiri), sedangkan kalau diajukan berarti dikemukakan (usul berdasarkan dari pihak lain).

Begitupun dengan Pasal 166 ayat (2) UU MD3 yang menyatakan bahwa: Rancangan undang-undang sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh Pimpinan DPD

kepada Pimpinan DPR. Hal senada yang tertuang dalam Pasal 277 ayat (2) yang mengatur bahwa RUU dari DPD beserta naskah akademik disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPD kepada Pimpinan DPR dengan tembusan kepada Presiden. Pasal ini dapat memotong hak konstitusional terhadap DPD karena RUU yang diajukan DPD bisa disaring oleh pimpinan DPR sebelum disampaikan kepada Presiden.

Selanjutnya Pasal 276 ayat (1) menyatakan bahwa DPD dapat mengajukan Rancangan undang-undang berdasarkan Prolegnas. Ketentuan ini berbeda dengan apa yang telah di putuskan oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusannya nomor 92/PUU-X/2012 yang telah menegaskan bahwa, DPD dapat mengajukan Rancangan undang-undang berdasarkan pada daftar kumulatif terbuka. Dinyatakannya “dalam keadaan tertentu DPR, DPD atau Presiden dapat mengajukan Rancangan undang-undang di luar Prolegnas. Dari sini dapat di disimpulkan dengan ketentuan tersebut menyebabkan ruang gerak DPD sebagai lembaga yang mempunyai fungsi legislasi di persempit karena tidak bisa mengajukan RUU di luar Prolegnas. Selain itu juga, dalam Pasal 277 ayat (1) juga menempatkan posisi DPD yang tidak setara dengan DPR dalam penyampaian RUU yang mana dalam Pasal 277 ayat (1) dinyatakan bahwa “Rancangan undang-undang yang berasal dari DPD disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dengan tembusan kepada Presiden.

Kemudian Pasal 170 ayat (5) menyebutkan: Dalam hal ini DPD tidak menyampaikan pandangan terkait Rancangan undang-undang yang berkaitan

dengan kewenangan DPD dan/atau tidak menyampaikan pendapat mini sebagaimana dimaksudkan pada ayat (4) huruf b, pembicaraan tingkat 1 tetap dilaksanakan. Ketentuan ini secara tidak langsung mendelegitimasi kewenangan konstitusional DPD dalam pembahasan RUU karena bersifat underestimate (memandang rendah). Hal ini jelas bertentangan dengan ketentuan yang terdapat di dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang telah menempatkan kedudukan DPD sejajar dengan kedudukan DPR. Tidak ada lembaga yang mempunyai kedudukan lebih tinggi.

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

Adanya frasa “ikut membahas” yang terdapat dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945. Frasa “ikut membahas” ini menunjukkan bahwa DPD merupakan lembaga pelengkap dalam fungsi legislasi. Peran DPD dalam fungsi legislasi untuk rancangan undang-undang tertentu lebih tepat disebut sebagai ko-pembahas karena pembahas utama tetap dilakukan oleh DPR dan Presiden.⁷⁵

Dari apa yang telah di jelaskan diatas menunjukkan betapa lemahnya peran dan fungsi DPD bila di bandingkan DPR. Lemahnya peran dan fungsi

⁷⁵ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2013, Cet. Ke-2), hlm.,257

DPD sebagai perwakilan lokal melemahkan paradigma kedaulatan rakyat dan check and balances dalam kehidupan konstitusi dan ketatanegaraan Indonesia. Dalam sistem ketatanegaraan yang menganut sistem bicameral murni (strong bikameral), kedua kamar diberi tugas dan wewenang yang sama dalam menetapkan undang-undang. Melihat pasal-pasal dalam UUD 1945 dan juga Undang-Undang No. 17 tahun 2014 tentang MD3 yang mengatur DPD, lembaga ini tidak memiliki wewenang membentuk undang-undang bersama dengan DPR dan Presiden. Wewenang DPD terbatas sempit karena DPD hanya dapat mengajukan rancangan undang-undang dan memberikan pertimbangan kepada DPR.⁷⁶

Menurut penulis ketentuan yang terdapat pada Undang-Undang No.17 Tahun 2014 harus sesuai dengan alasan awal terbentuknya khususnya terkait fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah. Karena jika tidak, hal ini tentu akan menyulitkan DPD dalam mempertanggungjawabkan akuntabilitasnya sebagai lembaga yang di pilih langsung oleh rakyat yang diberikan mandasari oleh rakyat sebagai wakil dari daerah guna dapat ikut serta memperjuangkan hak-hak konstitusional daerah dalam pengambilan kebijakan di pusat.

⁷⁶ Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*,.... hlm.153

B. Analisis Siyasah Dusturiyah terhadap Kedudukan dan Kewenangan DPD sebagai Teritorial Representation dalam Sistem Ketata negaraan di Indonesia

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

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

Ahlu aḥalli wal Aqdi secara bahasa ialah “orang-orang yang dapat melepas dan mengikat”. Disebut “mengikat” karena keputusannya mengikat orang-orang yang mengangkat *Ahlu al - ḥalli*; dan disebut “melepas” karena

mereka yang duduk disitu bisa melepaskan dan tidak memilih orang-orang tertentu yang tidak disepakati. Sedangkan menurut istilah para ahli fiqih siyāsah merumuskan pengertian *Ahlu al - ĥalli wal Aqdi* sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat, dengan kata lain *Ahlu al - ĥalli wal Aqdi* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat.⁷⁷

Al-Mawardi menyebutkan *Ahlu al - ĥalli wal Aqdi* dengan al - ikhtiyār karena merekalah yang berhak memilih khalifah.⁷⁸ Sedangkan Ibnu Taimiyyah menyebutkan *Ahlu al - ĥalli wal Aqdi* dengan ahl al - syawkah. An Nawawi dalam Al-Minhaj *Ahlu al - ĥalli wal Aqdi* adalah para ulama⁷⁹, para kepala, para pemuka masyarakat sebagai unsur-unsur masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan rakyat.⁷⁹ Sedangkan Abu A⁷⁹la al-Maududi menyebutkan *Ahlu al ĥa lli wal Aqdi* sebagai lembaga penengah dan pemberi fatwa, juga menyebut sebagai lembaga legislatif. Sebagian lagi ada yang menyebut dengan ahl al - syūrā atau ahl al - ijmā. Namun semuanya mengacu pada pengertian sekelompok anggota masyarakat yang mewakili umat (rakyat) dalam menentukan arah dan kebijaksanaan pemerintahan demi tercapainya kemaslahatan kehidupan mereka.

Lembaga *Ahlu al - ĥalli wal Aqdi* dalam sistem ketatanegaraan Islam menurut Abu a⁷⁹la al-Maududi, memiliki beberapa tugas diantaranya :

⁷⁷ Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyāsah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*,.... 138.

⁷⁸ Al Mawardi, *Al-Ahkam Al-Shulhaniyyah*, (Beirut: Dar al-Fikr, t.tp.), hlm.5

⁷⁹ Muhammad Al Razi Fakh al Din Bin Dhiya al Din Umar, *Tafsir Fakhr Razi*, (Lahore: Islamic Publication, 1997), hlm.70.

1. Menegakkan aturan yang ditentukan secara tegas dalam syariat dan merumuskan suatu perundangan-undangan yang mengikat kepada seluruh umat tentang hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Al-Qur'an dan Al-Sunnah;
2. Jika pedoman-pedoman dalam Al-Qur'an dan As-Sunnah mempunyai kemungkinan interpretasi lebih dari satu, maka lembaga legislatiflah yang berhak memutuskan penafsiran terhadap mana yang harus ditempatkan dalam kitab undang-undang;
3. Jika tidak ada isyarat yang jelas dalam Al-Qur'an dan As-Sunnah, fungsi lembaga legislatif ini adalah menegakkan hukum-hukum yang berkaitan dengan masalah yang sama, tentunya dengan selalu menjaga jiwa hukum Islam. Dan jika sudah ada hukum-hukum dalam bidang yang sama yang telah tercantum dalam kitab-kitab fikih, maka dia bertugas untuk menganut salah satu diantaranya.
4. Jika dalam masalah apapun Al-Qur'an dan As-Sunnah tidak memberikan pedoman yang sifatnya dasar sekalipun, atau masalah ini juga tidak ada dalam konfensi *Khulafāal - Rāsiyydīn*, maka kita harus mengartikan bahwa Tuhan telah memberikan kita kebebasan melakukan legislasi mengenai masalah ini menurut apa yang terbaik. Oleh karenanya, dalam kasus semacam ini, lembaga legislatif dapat melakukan perumusan hukum tanpa batasan, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa semangat *syari'ah*.⁸⁰

⁸⁰ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*,..... hlm.169.

Tugas mereka tidak hanya bermusyawarah dalam perkara umum kenegaraan, mengeluarkan undang-undang yang berkaitan dengan kemaslahatan dan melaksanakan peran konstitusional dalam memilih pemimpin tertinggi negara saja, tetapi tugas mereka juga mencakup peran pengawasan terhadap pemerintah dan penguasa untuk mencegah mereka dari tindakan pelanggaran terhadap satu hak dari hak-hak Allah Swt.⁸¹

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

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

⁸¹ Ibid, hlm.71

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

- e) Majelis juga berhak membatasi kandidat calon khalifah sebagai wujud dari suksesi kekuasaan atau pemerintahan;
- f) Majelis memiliki hak interplasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada khalifah mengenai kebijakan-kebijakan strategis yang berkenaan dengan kemaslahatan umat dan perimbangan syara'. Hak angket, yaitu Majelis berhak melakukan penyelidikan terhadap berbagai kebijakan khalifah yang dirasa bertentangan dengan syara'. Selain itu juga punya hak untuk menyatakan pendapat.⁸²

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

Kalau kita cermati selama ini pengaturan terkait fungsi legislasi DPD dalam sistem parlemen di Indonesia tidak diatur secara komprehensif seperti halnya kewenangan legislasi yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

⁸² Munawir Sjadzali, Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan Pemikiran, hlm.64.

Hal ini berbeda dengan kewenangan *Ahlu afalli wal Aqdi* dalam ketatanegaraan Islam, yang mana lembaga ini mempunyai kewenangan yang cukup luas dan signifikan dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga legislatif.

Maka jika dilihat dari penjelasan kedudukan dan kewenangan DPD dapat disimpulkan bahwasannya dalam konteks siyasah dusturiyah lembaga *Ahlul Halli Wa al - 'Aqdi* lebih luas cangkupan wewenang dan fungsinya . maka apa yang menjadi kewenangan dari DPD RI tidaklah sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh *Ahlul Halli Wa al - 'Aqdi* mengingat pembagian kekuasaan yang dianut oleh Indonesia bahwa lembaga legislatif dibagi menjadi 3 bagian yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), serta Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan oleh karena itu posisi DPD diberikan kewenangan yang terbatas.

Sedangkan dalam konteks *Siyasah Dusturiyah* keberadaan *Ahlul Halli Wa al - 'Aqdi* merupakan satu-satunya lembaga yang bertugas dalam bidang legislasi maka dari itu keseluruhan pembuatan peraturan perundang-undangan bahkan sampai kepada tugas membantu Imamah dalam menjalankan perannya memimpin ummat. Namun satu hal yang perlu diketahui bahwasannya baik lembaga *Ahlul Halli Wa al - 'Aqdi* maupun Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD) adalah lembaga perwakilan yang bertugas mewakili rakyat dalam memperjuangkan haknya demi kesejahteraan daerahnya dikonteks

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan hasil penelitian yang telah dipaparkan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pasca berlakunya Undang-Undang No.17 tahun 2014 fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah kembali reduksi. Hal terbukti bahwa dalam pembentukannya UU No.17 tahun 2014 tidak melibatkan DPD dalam pembahasannya, padahal kalau mengacu pada Pasal 22D UUD 1945 dan putusan Mahkamah Konstitusi No.92/PUU/X/2012 DPD mempunyai kewenangan ikut membahas sampai tahapan tingkat I terkait Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangannya. Hal ini menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang tidak mengindahkan putusan Mahkamah Konstitusi dan perintah Undang-Undang Dasar. Disisi lain dalam Undang-Undang No.17 tahun 2014 masih memuat ketentuan yang mereduksi, bahkan mengikis kewenangan konstitusional DPD, diantaranya ialah pasal 166 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 276 ayat (1), Pasal 277 ayat (1), Pasal 165 ayat (2), Pasal 71 huruf c, Pasal 170 ayat (5), Pasal 174 ayat (1), Pasal 249 huruf pasal-pasal tersebut merupakan pasal yang mereduksi kewenangan konstitusional DPD sehingga menempatkan DPD tidak setara dengan DPR dan Presiden khususnya dalam bidang legislasi.

2. Kewenangan Legislasi DPD RI ditinjau dalam Siyasah Dusturiyah masuk dalam cangkupan Lembaga Ahlu al - Halli Wa al - 'Aqdi , namun ada perbedaan cangkupan kewenangan dari Ahlul Halli Wa al - 'Aqdi lebih luas cangkupannya dibandingkan dengan lembaga Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) karena cangkupan kewenangan legislasi di Indonesia dibagi pada 3 lembaga yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), serta Dewan Perwakilan Daerah (DPD), oleh karena itu posisi DPD diberikan kewenangan yang terbatas. Sedangkan dalam konteks Siyasah Dusturiyah keberadaan Ahlul Halli Wa al - 'Aqdi merupakan satu-satunya lembaga yang bertugas dalam bidang legislasi maka dari itu keseluruhan pembuatan peraturan perundang-undangan bahkan sampai kepada tugas membantu Imamah dalam menjalankan perannya memimpin ummat. Namun satu hal yang perlu diketahui bahwasannya baik lembaga Ahlul Halli Wa al - 'Aqdi maupun Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) adalah lembaga perwakilan yang bertugas mewakili rakyat untuk memperjuangkan haknya demi kesejahteraan daerahnya di konteks bernegara dan apapun itu hakikatnya adalah untuk kemaslahatan rakyat bersama.

B. Saran

Dari penelitian diatas, Penulis berharap untuk lembaga perwakilan rakyat segera merevisi UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD serta UU No. 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan karena berawal dari undang-undang tersebut apa yang sudah di putuskan oleh Mahkamah Konstitusi dapat terealisasi dengan baik.

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

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

DAFTAR PUSTAKA

- A.Djazuli. *Fiqh Siyāsah, Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*. Jakarta: Kencana, 2004.
- Affandi, Muchtar. *Ilmu-Ilmu Kenegaraan*. Bandung: Alumni, 1971.
- Al Mawardi. *Al-Ahkam Al-Shulhaniyyah*. Beirut: Dar al-Fikr, t.tp.
- Ash Shofa, Burhan. *Metode Penelitian Hukum, cet Ke-1*. Jakarta : Rineka Cipta, 1996.
- Asshiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Jogjakarta: UII Press, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang – undang*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Budiarjo, Mariam. *Dasar - dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Dhiya, Al Din Umar Muhammad Al Razi Fakh al Din Bin. *Tafsir Fakhr Razi*. Lahore: Islamic Publication, 1997.
- Djazuli H, A. *Fiqh Siyāsah*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2003.
- Djazuli. *Edisi Revisi Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Ummat dalam Rambu – rambu Syariah*. Jakarta: Prenada Media, 2003.
- fatwa A.M., *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kompas penerbit, 2009).
- Haryadi, Agus. *Bivitri Susanti, dkk, Bikameral Bukan Federal*. Jakarta: Kelompok DPD di MPR. 2010.
- <http://www.dpd.go.id/berita-pengujian-uu-md3-irman-gusman-dpr-kikis-kewenangankonstitusional-dpd>.
- <http://www.pikiran-rakyat.com/nasional/2014/08/15/293135/dpd-ajukan-permohonan-pengujian-uu-md3-ke-mahkamah-konstitusi>.
- Huda, Ni'matul. *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press, 2007.
- Indrayana, Denny. *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Jakarta: PT Mizan Pustaka, 2007.
- Iqbal, Muhammad dan Amien Husein Nasution. *Pemikiran Politik Islam*. Jakarta: Prenada Media Group, 2010.

- Iqbal, Muhammad. *Fiqh siyāsah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi (Cet. Ke-2)*. Jakarta: Rajawali Pers, 2013.
- Jailani, Imam Amrusi., et al. *Hukum Tata Negara Islam*. Surabaya: IAIN Press, 2011.
- Jaweng, Robert Endi. *Mengenal DPD-RI Sebuah Gambaran Awal*. Jakarta: Institute For Local Development (ILD), 2005.
- Kholiq, Farid Abdul. *Fikih Politik Islam*. Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2005.
- Koentjoroningrat. *Metode - metode Penelitian Masyarakat*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997.
- 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.
- Manan, Bagir. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 baru*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- MD, Moh Mahfud. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: PT.Grafindo Persada, 2010.
- Nurdiani, Ipana. *Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang Menurut Undang-Undang Dasar 1945*. Citizenship, Vol.1, No.1, Juli 2011.
- Nurhayati, Made. *Check and Balances dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*, Kertha Wicaksana, Vol. 15, 1 Januari 2009.
- Pirmansyah, Miki. *Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Bikameral di Indonesia*. Cita Hukum, Vol.1, No.1, Juni 2014.
- Projodikiro, Wirjono. *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*. Bandung: PT. Eresco, 1971).
- Pulungan, Suyuthi. *Fiqh Siyasah (Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran)*. Yogyakarta: ombak, 2014.
- Pulungan, Suyuthi. *Fiqh Siyasah*. Jakarta: PT.Rajagrafindo Persada, 1997.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No.92/PUU-X/2012 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.
- Rojak, Jeje Abdul. *Hukum Tata Negara Islam*. Surabaya: UINSA PRESS, 2014.
- Shobahah, Nurush. *Penggunaan Hak Interpelasi Dewan Perwakilan Rakyat Perspektif Fiqih Siyasah*. AHKAM Volume5, Nomer 1, Juli 2017.
- Simabura, Charles. *Parlemen Indonesia, Lintas Sejarah dan Sistemnya*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011.

- Situmorang, Jubair. *Politik Ketata negaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*. Bandung: Pustaka Setia, 2012.
- Sjadzali, Munawir. *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*. Jakarta : UI Press, 1993.
- Soemantri, Sri. *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan pandangan*. Bandung: Remaja Rosda Karya, 2014.
- Subardjo. *Dewan Perwakilan Daerah Menurut UUD 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*
- Syafe'i, Rachmat. *Ilmu Ushul Fiqh*. Bandung: Pustaka Setia, 2010.
- Thaib, Dahlan. *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*. Jakarta: Total Media, 2009.
- Tim Penyusun Fakultas Syariah Dan Ekonomi Islam. *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi*. Surabaya : UIN Sunan Ampel Press, 2014.
- Tutik, Titik Triwulan. *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Depok : Prenadamedia Group, 2017.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2015
- Yusuf, M. *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009.
- Zada, Khamami. *Fiqh Siyasah (Doktrin dan Pemikiran Politik Islam)*. t.tp: Erlangga, 2008.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A