

**POLITIK HUKUM PENGUATAN KEWENANGAN DEWAN
PERWAKILAN DAERAH (DPD) DALAM SISTEM LEGISLASI
DI INDONESIA TINJAUAN SIYASAH TASYRIÍYYAH**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Syarat-Syarat
Guna Memperoleh Gelar Sarjana (S.H)
Ilmu Hukum Tata Negara



OLEH:

AULIA TRI SAFRIANTI

NIM: 22671006

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS SYARIAH DAN EKONOMI ISLAM
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) CURUP**

2026

PERNYATAAN BEBAS PLAGIASI

Yang bertanda tangan dibawah ini:

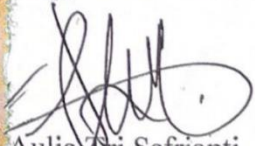
Nama : Aulia Tri Safrianti
NIM : 22671006
Fakultas : Syariah dan Ekonomi Islam
Jurusan : Hukum Tata Negara
Judul : Politik Hukum Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Legislasi di Indonesia Tinjauan Siyasah Tasyriyyah.

Dengan ini menyatakan dalam skripsi ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan orang lain untuk memperoleh gelar kesarjanaan di Perguruan Tinggi, dan sepanjang pengetahuan penulis juga tidak terdapat diterbitkan oleh orang lain, kecuali secara tertulis atau dirujuk dalam naskah ini dan disebutkan dalam referensi. Apabila dikemudian hari pernyataan ini tidak benar penulis bersedia menerima hukuman atau sanksi dengan peraturan yang berlaku.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenar-benarnya, agar dapat digunakan sebagaimana mestinya.



Surup, 10-06-2026


Aulia Tri Safrianti

NIM : 22671006

PENGAJUAN SKRIPSI

Hal: Pengajuan Skripsi

Kepada

Yth. Dekan Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam

Di

Curup

Assalamualaikum Wr. Wb.

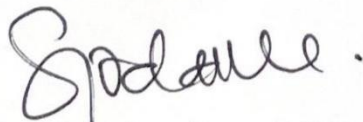
Setelah mengadakan pemeriksaan dan perbaikan seperlunya maka kami berpendapat bahwa Skripsi Saudari Aulia Tri Safrianti Mahasiswa IAIN Curup yang berjudul "Politik Hukum Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Legislasi di Indonesia Tinjauan Siyasah Tasyriyyah" Sudah dapat di ajukan dalam sidang munaqasah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Curup.

Demikian surat permohonan ini kami ajukan, terima kasih.

Wassalamualaikum Wr. Wb.

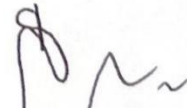
Curup, 21-05- 2026

Pembimbing I



David Aprizon Putra, S.H., M.H.
NIP. 19900405 201903 1 013

Pembimbing II



Sidiq Aulia, S.H.I., M.H.I
NIP. 19880412 202012 1 004



**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) CURUP
FAKULTAS SYARIAH DAN EKONOMI ISLAM**

Jalan : Dr. AK Gani No; 01 PO 108 Tlp (0732) 21010 -21759 Fax: 21010 Curup 39119
Website/facebook. Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam IAIN Curup Email: Fakultassyariah&ekonomi islam@gmail.com

PENGESAHAN SKRIPSI MAHASISWA

Nomor: **447**/In.34/FS/PP.00.9/ **7** /2026

Nama : **Aulia Tri Safrianti**
NIM : **22671006**
Fakultas : **Syariah dan Ekonomi Islam**
Prodi : **Hukum Tata Negara**
Judul : **Politik Hukum Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Legislasi Di Indonesia Tinjauan Siyasah Tasyri'iyah**

Telah di munaqasahkan dalam sidang terbuka Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Curup, pada :

Hari/ Tanggal : **Rabu, 17 Juni 2026**
Pukul : **09.30 s/d 11.00 Wib**
Tempat : **Ruang Ujian 01 Gedung Munaqasyah**

Dan telah diterima untuk melengkapi sebagai syarat-syarat guna memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H) dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara.

Curup, **22** Juni 2026

TIM PENGUJI

Ketua,

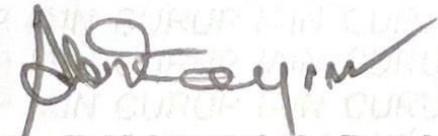
Sekretaris,


Habiburrahman, S.H.I., M.H
NIP. 198503292019031005


Sri Wihidavati M.H.I
NIP. 197301132023212001

Penguji I

Penguji II

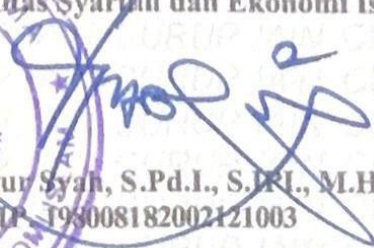

Dr. H. Muhammad Abu Dzar, Le., M.H.I
NIP. 198110162009121001


Anwar Hakim, S.H., M.H
NIP. 199210172020121003



Mengesahkan

Dekan Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam


Dekan, S.Pd.I., S.P.I., M.H.I
NIP. 198008182002121003

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum wr.wb

Alhamdulillahhirabbilalamin, Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT, karena atas limpahan rahmat, taufik, dan hidayah-Nya penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi dengan judul —Politik Hukum Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Legislasi Di Indonesia Tinjauan Siyasah Tasyri'iyah. Shalawat serta salam semoga selalu tercurah kepada junjungan Nabi Muhammad SAW, beserta keluarga, sahabat, dan pengikutnya hingga akhir zaman.

Dalam proses penyelesaian skripsi ini, penulis berusaha sekuat tenaga untuk menghasilkan karya yang berkualitas. Namun sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang tak luput dari kesalahan, pasti skripsi ini memiliki banyak kekurangan, oleh karena itu penulis berharap agar karya ini dapat bermanfaat bagi diri sendiri dan bagi para pembaca pada umumnya serta penulis sangat menghargai kritik dan saran dari semua pihak demi memperbaiki diri di masa mendatang. Penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Idi Warsah, M.Pd.I. selaku Rektor IAIN Curup.
2. Ibu Dr. Eka Apriani, M.Pd selaku Wakil Rektor I IAIN Curup.
3. Bapak Dr. Sakut Ansori, M.Hum selaku Wakil Rektor II IAIN Curup.
4. Bapak Dr. Sagiman, M.Kom selaku Wakil Rektor III IAIN Curup.
5. Bapak Dr. H. Mabrur Syah, S.Pd.I., S.IPL., M.H.I selaku dekan Fakultas Syari'ah dan Ekonomi Islam.
6. Bapak Habiburrahman, M.H.I selaku Ketua Prodi Hukum Tata Negara.
7. Bapak David Aprizon Putra, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing akademik serta dosen pembimbing I yang telah memberi pengarahan dan memberi dukungan saran kepada penulis sehingga penulis bisa menyelesaikan karya ini dengan tepat waktu.
8. Bapak Sidiq Aulia, S.H.I., M.H.I, selaku dosen pembimbing II yang telah memberikan pengarahan dan bimbingannya terimakasih atas waktu dan

motivasi kepada penulis sehingga penulis bisa menyelesaikan skripsi ini dengan baik.

9. Kepada seluruh dosen IAIN Curup khusus nya dosen Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam yang telah memberikan dan menyumbangkan ilmunya serta pelajaran hidup yang sangat berguna dan bermanfaat bagi penulis untuk menyelesaikan studi pendidikan S1 ini.
10. Semua pihak yang telah terlibat dan membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini yang tidak bisa penulis sebutkan namanya satu persatu tanpa harus mengurangi rasa hormat. Semoga Allah SWT memberikan balasan yang baik kepada kalian semua dengan pahala yang berlipat ganda dan. Semoga ini menjadi amal yang baik dan diterima. Penulis menyadari bahwa karya ini belum sepenuhnya sempurna, oleh karena itu penulis sangat berharap untuk menerima masukan dan saran demi perbaikan di masa mendatang. Secara pribadi penulis ingin meminta maaf atas segala kesalahan dan kelalaian dalam penulisan skripsi ini, semoga tulisan ini berguna untuk kita semua di masa depan. Aamiin Aamiin ya robbal' Allamin

Wassalamualaikum wr.wb

19 Februari 2026

Penulis



Aulia Tri Safrianti

MOTTO

“Berusahalah, karena ketetapan Allah Swt pasti datang”

-Q.S. An-Nahl : 1-

“Tuhan menitipkan kekuatan di pundakku agar aku mampu
menjadi prajurit bagi ibuku, berjuang dalam diam dan
menang dalam keteguhan.”

-Aulia Nahlaa-

PERSEMBAHAN

Dengan menyebut nama Allah Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang. Segala puji hanya bagi Allah SWT, Tuhan semesta alam yang telah memberikan nikmat kesehatan, kekuatan, dan kesabaran yang tak terhingga dalam penyusunan karya ilmiah ini. Shalawat serta salam senantiasa tercurahkan kepada junjungan Nabii Muhammad SAW, suri tauladan sepanjang masa yang telah membawa cahaya ilmu dan iman ke tengah umat manusia.

Skripsi ini tidak lahir dari perjuangan seorang diri. Di balik setiap lembar yang tertulis, ada doa yang terus dipanjatkan, peluh yang tak terlihat serta semangat yang tak pernah padam dari orang-orang yang tulus mendukung dan mendoakan. Dalam setiap kesulitan, selalu ada kekuatan yang datang melalui mereka yang tak kenal lelah memberi semangat.

Dengan penuh rasa syukur kepada Allah SWT, skripsi ini penulis persembahkan kepada orang-orang tercinta yang telah menjadi bagian terpenting dalam setiap langkah perjalanan hidup dan akademik penulis:

1. Allah Swt, terimakasih Tuhan untuk seluruh nikmat yang ada di dunia ini penulis diberi nikmat untuk merasakan nikmat pendidikan dibangku perkuliahan, terimakasih senantiasa melimpahkan rahmat, hidayah, serta kekuatan dalam setiap langkah penulis, sehingga penulis mampu menyelesaikan karya ini dengan seluruh kekuatan penulis.
2. Pintu surgaku, Ibunda tercinta Sumiati binti kolini, yang selalu menjadi support system penulis, menjadi garda terdepan di setiap langkah dan pilihan yang terkadang salah tapi ibu memilih untuk menjadi sandaran terkuat penulis dari kerasnya dunia. Yang tidak pernah berhenti memberikan kasih sayang dengan penuh cinta dan selalu memberikan motivasi luar biasa. Terimakasih untuk doa-doa yang diberikan selama penulis merangkai karya ini, berkat doa dan dukungan ibu, penulis akhirnya mampu menyelesaikan karya ini. Sehat selalu dan Panjang umur karena ibu harus selalu ada disetiap perjuangan dan pencapaian hidup penulis.

3. Ayah, meskipun ruang tumbuh penulis tidak dipenuhi oleh cinta dan kasih sayang darimu, ucapan terimakasih ini tetap penulis sampaikan atas dasar darah yang mengalir di dalam diri ini. Pencapaian yang telah penulis dapatkan ini adalah bukti bahwa ketidaksempurnaan cerita kita tidak menghentikan penulis untuk meraih masa depan yang cerah.
4. Kedua abangku, Januar Sadam Husein dan Dian Juniansyah beserta istri, Terima kasih telah menjadi sosok pelindung, penopang, dan pemberi semangat di saat penulis merasa ragu dan lelah. Nasihat, dukungan, serta perhatian kalian menjadi kekuatan tersendiri bagi penulis untuk terus melangkah dan menyelesaikan perkuliahan ini.
5. Orang tua keduaku, Ibu Atul, Bucik Fitri, dan Bik Mul, Terima kasih atas kasih sayang yang tulus, perhatian yang hangat, dan doa-doa yang selalu mengiringi langkah penulis. Kehadiran kalian memberi rasa aman dan kekuatan, layaknya keluarga sendiri, yang selalu menguatkan penulis di setiap proses kehidupan.
6. Adik sepupu dan keponakanku tercinta Fima, Clara, Wawa, Alif, Khaza, dan Arsyad, Terima kasih telah menjadi sumber kebahagiaan, tawa, dan penghibur di tengah kepenatan penulis. Kehadiran kalian mengajarkan penulis bahwa di balik lelahnya perjuangan, selalu ada kebahagiaan sederhana yang patut disyukuri.
7. Ayukku tercinta, Niki Dwi Putri, Terima kasih atas perhatian, kepedulian, dan dukungan tanpa syarat yang selalu ayuk berikan. Kata-kata penguat dan kehadiranmu menjadi semangat tersendiri bagi penulis untuk tidak berhenti berjuang.
8. Sahabat-sahabatku tercinta Cantika Putri Setiani, Yulita Anggraini, Maulidia, Maulidea dan Henni Rahmadani, Terima kasih telah menjadi tempat berbagi cerita, tawa, dan air mata. Kalian adalah saksi perjuangan penulis selama perkuliahan, yang selalu hadir memberi semangat saat penulis hampir menyerah.

9. Teman seperjuangan selama perkuliahan, Reza Ravika, Pingki Rahmawati, Deka Andela, Istianatu Maujil Ummah, Duwi Agustari, Dina Pramesti, Cici Sarkasi, Decko Perliansyah, Juanda Dinata, Rafli Hedi Maulana, Luluk Sunarti, Lora Viola, Citra Amelia, Hella Gelianti, Vivi Oktavia, serta seluruh mahasiswa HTN Angkatan 2022, Terima kasih atas kebersamaan, kerja sama, dan kenangan selama masa perkuliahan. Setiap proses, diskusi, dan perjuangan bersama menjadi bagian berharga dalam perjalanan akademik penulis.

ABSTRAK

AULIA TRI SAFRIANTI NIM. 22671006 “Politik Hukum Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Legislasi Di Indonesia Tinjauan Siyasah Tasyriyyah.” Skripsi, Program Studi Hukum Tata Negara (HTN).

Penguatan wewenang Dewan Perwakilan Daerah atau DPD dalam sistem legislasi nasional merupakan masalah yang sangat mendasar dalam dinamika ketatanegaraan Indonesia setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Secara hukum DPD dibentuk sebagai lembaga perwakilan daerah yang mengemban tugas untuk memperjuangkan kepentingan daerah dalam pembuatan undang-undang Namun pada realitasnya wewenang yang dimiliki DPD masih sangat terbatas dan posisinya cenderung berada di bawah kendali Dewan Perwakilan Rakyat atau DPR Ketimpangan ini terjadi akibat adanya ketidakselarasan politik hukum yang terlihat dalam aturan perundang-undangan terutama pada Undang-Undang tentang MPR DPR DPD dan DPRD atau UU MD3.

Untuk mengkaji permasalahan tersebut penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif dengan mengandalkan studi kepustakaan atau library research sebagai teknik pengumpulan data utama Pendekatan yang diterapkan dalam penelitian yuridis ini mencakup pendekatan perundang-undangan pendekatan konseptual serta pendekatan historis Sumber data yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang seluruhnya dikumpulkan melalui kajian pustaka mendalam untuk kemudian dianalisis secara kualitatif guna menjawab isu kelemahan kewenangan lembaga perwakilan daerah ini.

Hasil kajian menunjukkan adanya ketimpangan akibat posisi DPR yang menjadi dominant chamber sementara DPD kehilangan deciding power atau kekuatan dalam pengambilan keputusan akhir legislasi Kondisi ini membuat fungsi DPD hanya bersifat formalitas dan prosedural yang bertentangan dengan keadilan serta keseimbangan kekuasaan dalam prinsip negara hukum Pancasila Jika ditinjau dari perspektif siyasah tasyriyyah penataan kekuasaan legislasi ini harus didasarkan pada prinsip maslahah ammah atau kemaslahatan umum Oleh karena itu keberadaan DPD sudah seharusnya diposisikan secara setara dengan DPR dan dibekali wewenang nyata dalam memutus hukum demi mewujudkan kemaslahatan serta keadilan yang menyeluruh bagi seluruh daerah di Indonesia.

Kata Kunci: *Politik Hukum, Kewenangan, Legislasi, Siyasah Tasyriyyah.*

DAFTAR ISI

PERNYATAAN BEBAS PLAGIASI	Error! Bookmark not defined.
PENGAJUAN SKRIPSI	Error! Bookmark not defined.
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iii
MOTTO	vi
PERSEMBAHAN	vii
ABSTRAK	x
DAFTAR ISI	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Batasan Masalah	12
C. Rumusan Masalah	12
D. Tujuan Penelitian	13
E. Manfaat Penelitian	13
F. Tinjauan Kajian Terdahulu	14
G. Penjelasan Judul	19
H. Metode Penelitian	23
BAB II LANDASAN TEORI	31
A. POLITIK HUKUM	31
B. KEWENANGAN (<i>AUTHORITY</i>)	35
C. DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD)	39
D. SISTEM LEGISLASI DI INDONESIA	49
E. NEGARA HUKUM PANCASILA	54
F. SIYASAH TASYRIÍYYAH	61
BAB III TEMUAN PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	88
A. Kedudukan dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem Legislasi di Indonesia	88

B. Upaya Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Legislasi Di Indonesia.....	101
C. Perspektif Siyasah Tasyri'iyah Terhadap Upaya Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Legislasi Di Indonesia.....	108
BAB IV PENUTUP	128
A. Kesimpulan.....	128
B. Saran	129
DAFTAR PUSTAKA.....	120
LAMPIRAN.....	Error! Bookmark not defined.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Lembaga legislatif merupakan pilar pokok dalam sistem ketatanegaraan yang demokratis karena memegang peranan utama dalam menyusun, mengawasi, dan menetapkan kebijakan negara yang berdampak langsung pada kehidupan masyarakat. Di Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berfungsi sebagai wakil rakyat yang idealnya menjadi jembatan aspirasi masyarakat ke dalam proses pembentukan undang-undang. Namun, dalam beberapa tahun terakhir, DPR mengalami penurunan kepercayaan publik secara signifikan. Ditandai dengan meningkatnya kritik dan protes yang beredar di ruang publik, bahkan menjadi viral di media sosial melalui tagar #MosiTidakPercayaDPR,¹ hal itu menunjukkan kegelisahan masyarakat terhadap kinerja DPR yang dianggap tidak lagi merepresentasikan kepentingan rakyat secara utuh.

Survei Centre for Strategic and International Studies (CSIS) pada akhir 2023 mengungkapkan bahwa lebih dari 40 persen masyarakat Indonesia menyatakan ketidakpercayaan terhadap DPR yang selama ini diharapkan menjadi lembaga legislatif yang responsif dan akuntabel. Krisis kepercayaan ini diperparah dengan berbagai kasus korupsi, dominasi elite politik, dan pengesahan kebijakan tertentu yang dianggap merugikan rakyat, seperti pengesahan RUU TNI yang mendapat penolakan luas.² Selain itu, tuntutan “17+8” yang viral baru-baru ini menunjukkan adanya keresahan masyarakat terhadap kualitas legislasi yang dihasilkan DPR, di mana tuntutan itu mencerminkan adanya kritik terhadap rendahnya transparansi,

¹ J. Ervo, “Di Indonesia Mosi tidak percaya dapat dikaitkan dengan hak DPR terkait hak menyatakan pendapat,” diakses Selasa, 15 September 2025 Amicus Curiae, 2024.

² Ahmad Fauzan, “Benarkah Krisis Kepercayaan Publik Terhadap Parlemen Indonesia?” Universitas Andalas, dimuat 23 April 2025, di akses 15 September 19, 2025 pukul 21.53 WIB, <https://u.nand.ac.id/berita/opini/1307-opini-mahasiswa-reformasi-politik-krisis>.

akuntabilitas, serta rendahnya keterlibatan publik dalam proses legislasi.³ Fakta ini semakin memperkuat pandangan bahwa DPR mengalami krisis representasi. Kurangnya transparansi dalam pembahasan RUU yang dinilai minim partisipasi publik. Proses legislasi di DPR sering dilakukan secara tertutup, tanpa melibatkan masyarakat sipil dan akademisi secara memadai, sehingga menimbulkan kecurigaan publik terhadap kualitas undang-undang yang dilahirkan.⁴ Konflik kepentingan politik sehingga kebijakan DPR lebih berpihak pada partai daripada rakyat.

Anggota DPR kerap lebih mengutamakan arahan partai politik dibandingkan aspirasi rakyat di dapilnya, menyebabkan orientasi kebijakan cenderung elitis.⁵ Rendahnya tingkat kehadiran anggota DPR dalam rapat penting. Fenomena kursi kosong dalam rapat paripurna menjadi gambaran lemahnya komitmen DPR dalam menjalankan fungsi legislasi, padahal masyarakat menuntut kinerja optimal.⁶

Kualitas legislasi DPR yang rendah, bahkan sejumlah UU dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Banyak produk hukum DPR dinilai cacat formil maupun materil, sehingga dibatalkan MK, menandakan lemahnya kualitas pembahasan undang-undang.⁷ Dominasi oligarki politik di DPR yang menutup ruang aspirasi rakyat. Struktur kekuasaan DPR dikuasai oleh elite partai politik besar, membuat akses rakyat kecil untuk menyampaikan aspirasi semakin terbatas. Kesan DPR lebih berpihak pada kepentingan eksekutif daripada rakyat. Dalam beberapa kasus, DPR lebih sering

³ CNN Indonesia, “*Viral Tuntutan 17+8: Kritik Publik terhadap DPR*,” dimuat 10 Juli 2024, diakses 16 September 2025 pukul 19.11 WIB, <https://www.cnnindonesia.com>.

⁴ Kompas.com, “*Minim Partisipasi Publik, Dpr Dinilai Tertutup Dalam Pembahasan RUU*,” dimuat 12 Mei 2024, diakses Rabu 16 September 2025 Pukul 20.51 WIB, <https://www.kompas.com>.

⁵ Tempo.co, “*Kebijakan DPR Lebih Condong ke Partai Politik daripada Aspirasi Rakyat*,” dimuat 18 April 2024, diakses Rabu 16 September 2025 Pukul 20.52 WIB, <https://www.tempo.co>.

⁶ Kompas.com, “*Banyak Kursi Kosong, DPR Dikritik Malas Hadir Rapat Paripurna*,” dimuat 27 Februari 2024, diakses Rabu 16 September 2025 Pukul 20.55 WIB, <https://www.kompas.com>.

⁷ Tempo.co, “*Sejumlah UU DPR Dibatalkan MK karena Cacat Formil*,” dimuat 9 Maret 2024, diakses Rabu 16 September 2025 Pukul 20.57 WIB, <https://www.tempo.co>.

menyetujui agenda eksekutif tanpa kritik berarti, sehingga check and balance tidak berjalan efektif.⁸

Kondisi tersebut menunjukkan adanya ketidaksesuaian tajam antara fungsi normatif DPR yang ada dalam undang-undang dan praktik nyata di lapangan. Kesimpangsiuran kepentingan politik elit dan kurangnya aspirasi daerah yang diperjuangkan menjadi salah satu akar masalah. Pada titik ini, peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga yang mewakili daerah sangat penting untuk mengisi kekosongan representasi dan menyeimbangkan kepentingan pusat dan daerah.

Akan tetapi, realitas menunjukkan bahwa DPD yang dibentuk sebagai mitra DPR dalam sistem legislatif masih mengalami keterbatasan fungsi dan kewenangan. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, lembaga legislatif memegang peranan sentral dalam pembentukan hukum. Setelah reformasi konstitusional pasca-1998, struktur parlemen Indonesia diubah menjadi bikameral dengan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai wakil daerah dalam sistem perwakilan nasional.

Tujuannya ialah memperkuat prinsip desentralisasi dan memperluas partisipasi daerah dalam proses legislasi. Namun, dalam praktiknya, kewenangan DPD dalam proses pembentukan undang-undang masih sangat terbatas dibandingkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). DPD hanya berhak mengajukan, ikut membahas, dan memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang tertentu yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, perimbangan keuangan, serta pengelolaan sumber daya alam. DPD tidak memiliki hak keputusan akhir dalam pengesahan undang-undang sebagaimana dimiliki DPR.⁹ Kondisi tersebut menjadi semakin relevan ketika melihat fenomena legislasi nasional dalam beberapa tahun terakhir. Misalnya, pembahasan Revisi Undang-

⁸ Tempo.co, “DPR Kerap Dinilai Lebih Memihak Eksekutif daripada Rakyat,” dimuat 5 Juli 2024, diakses Rabu 16 September 2025 Pukul 21.01 WIB, <https://www.tempo.co>.

⁹ Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. “Fungsi, Tugas dan Wewenang.” *DPD.go.id*. Diakses 23 oktober 2025 pukul 08.52 Wib. <https://www.dpd.go.id/profile/fungsi-tugas-wewenang>

Undang Ketenagakerjaan pada 2024–2025 yang menimbulkan pro dan kontra di masyarakat karena dianggap tidak cukup melibatkan aspirasi pekerja dan daerah. DPR membentuk Panitia Kerja (Panja) untuk merevisi beberapa aspek penting seperti ketentuan upah, jaminan sosial, dan hubungan kerja, yang semuanya berdampak langsung terhadap pemerintah daerah dan tenaga kerja di wilayahnya.¹⁰ Padahal, isu-isu ketenagakerjaan tersebut berhubungan erat dengan pelaksanaan otonomi daerah dan kebijakan fiskal lokal.

Selain itu, Revisi Undang-Undang Tentara Nasional Indonesia (TNI) tahun 2025 juga menimbulkan polemik luas. Banyak kalangan menilai pembahasan dilakukan secara tertutup dan cepat, serta berpotensi memperluas kewenangan TNI aktif untuk menduduki jabatan sipil.¹¹ Langkah ini dikhawatirkan berimplikasi pada hubungan sipil-militer di daerah dan menimbulkan sentralisasi kekuasaan yang berlebihan. Dalam konteks ini, seharusnya DPD sebagai representasi daerah memiliki peran substantif untuk memberikan pertimbangan dan pengawasan dalam proses legislasi yang berdampak langsung terhadap stabilitas daerah.

Hal serupa juga terjadi pada Revisi Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3). Perubahan beberapa ketentuan dalam UU MD3 yang sempat diusulkan kembali pada periode 2024–2025 dipandang berpotensi membatasi kebebasan berpendapat terhadap DPR serta memperkuat posisi partai politik di parlemen.¹² Perubahan semacam ini memperlihatkan bahwa sistem legislasi Indonesia

¹⁰ DPR Bentuk Panja Revisi UU Ketenagakerjaan.” *Tempo*, April 26, 2025. Diakses 23 oktober 2025, pukul 09.00 Wib <https://www.tempo.co/ekonomi/dpr-bentuk-panja-revisi-uu-ketenagakerjaan-1257555>

¹¹ Daftar Pasal Kontroversial di RUU TNI yang Baru Disahkan.” *Detik*, March 20, 2025. Diakses 23 oktober 2025, pukul 09.05 Wib <https://news.detik.com/berita/d-7832458/daftar-pasal-kontroversial-di-ruu-tni-yang-baru-disahkan-dpr-jadi-uu>

¹² Poin-poin Kontroversial UU MD3 Baru yang Berpotensi Langgar Konstitusi.” *Hukumonline*, February 14, 2018. Diakses 23 oktober 2025, pukul 09.06 Wib <https://www.hukumonline.com/berita>

masih berorientasi pada dominasi DPR, sedangkan partisipasi DPD dalam pengawasan maupun penyusunan peraturan internal parlemen relatif kecil.

Berbagai fakta tersebut menunjukkan bahwa sistem legislasi nasional belum sepenuhnya mencerminkan semangat representasi daerah sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945. DPD sebagai lembaga yang merepresentasikan kepentingan daerah dalam pembentukan kebijakan nasional belum memiliki daya tawar yang memadai. Oleh sebab itu, muncul urgensi untuk menguatkan kewenangan DPD dalam sistem legislasi Indonesia, agar setiap undang-undang yang berdampak langsung terhadap kepentingan daerah dapat disusun melalui mekanisme yang partisipatif, adil, dan mencerminkan prinsip musyawarah.

Secara historis, pembentukan DPD merupakan hasil dari Amandemen Ketiga UUD 1945 yang bertujuan menyeimbangkan kekuasaan legislatif dan memperluas representasi daerah dalam kebijakan nasional.¹³ Namun, rumusan konstitusional Pasal 22D UUD 1945 tidak memberikan hak legislasi penuh kepada DPD, melainkan hanya hak pengajuan dan pertimbangan. Dalam praktiknya, kewenangan DPD seringkali diabaikan oleh DPR dan pemerintah dalam pembahasan RUU yang berkaitan dengan daerah.

Hal ini menimbulkan kesenjangan antara tujuan pembentukan DPD dengan realitas fungsionalnya di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Banyak akademisi menilai posisi DPD sebagai lembaga yang “ada tetapi tidak berdaya,” karena tidak memiliki hak veto ataupun hak ikut memutuskan dalam sidang paripurna legislasi.¹⁴ Dalam konteks negara yang mengakui otonomi daerah dan desentralisasi kekuasaan, posisi seperti ini menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai keseimbangan antara kekuasaan pusat dan daerah dalam proses pembentukan hukum nasional.

¹³ Sjarif, F. A. “Optimalisasi Pelaksanaan Kewenangan DPD.” *Asipper* (2025). Diakses 23 oktober 2025, pukul 09.08 Wib <https://asipper.or.id>

¹⁴ Bundesrat. “A Constitutional Body within a Federal System.” *Bundesrat.de*. Diakses 23 oktober 2025. Pukul 09.08 Wib <https://www.bundesrat.de/EN>

Jika dibandingkan dengan negara lain yang menganut sistem bikameral, Indonesia tampak memiliki struktur formal yang mirip, namun substansinya berbeda jauh. Di Jerman, misalnya, terdapat Bundesrat yang berfungsi sebagai representasi negara-negara bagian (*Länder*). Setiap rancangan undang-undang yang berdampak pada kewenangan daerah harus mendapatkan persetujuan Bundesrat, sehingga kekuasaan legislatif terbagi secara seimbang antara pemerintah federal dan pemerintah daerah.¹⁵ Sementara di Australia, Senate juga memiliki kewenangan legislasi yang hampir setara dengan *House of Representatives*. Meskipun Australia adalah negara federal, sistem bikameralnya memastikan setiap negara bagian memiliki pengaruh yang kuat terhadap legislasi nasional.⁸ Dengan demikian, perbandingan ini menunjukkan bahwa lembaga perwakilan daerah di negara lain tidak hanya berfungsi simbolik, tetapi benar-benar berperan aktif dalam menentukan arah kebijakan negara.

Dari kedua model tersebut, dapat disimpulkan bahwa DPD Indonesia perlu diperkuat secara kelembagaan maupun kewenangan, agar dapat menjalankan fungsi legislatif yang efektif seperti lembaga serupa di Jerman dan Australia. Penguatan ini dapat dilakukan melalui revisi peraturan perundang-undangan yang mengatur tata cara legislasi, pemberian hak suara dalam pembahasan RUU tertentu, atau pembentukan konvensi politik baru yang mengakui peran substantif DPD dalam sistem parlemen. Berdasarkan ketentuan konstitusional, DPD hanya memiliki kewenangan memberikan pertimbangan dan melakukan pengawasan terhadap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah tanpa hak untuk memutuskan dan menetapkan undang-undang secara final. Hal ini menyebabkan fungsi legislatif DPD masih bersifat terbatas dan belum sejajar

¹⁵ Parliament of Australia. "The Role of the Senate." *Aph.gov.au*. Diakses 23 oktober 2025. Pukul 09.23 Wib

dengan DPR sehingga aspirasi daerah kurang terakomodasi dalam kebijakan nasional.¹⁶

Penelitian mengenai keterbatasan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sejatinya bukanlah isu baru dalam kajian ketatanegaraan di Indonesia. Sejak beberapa tahun pasca-amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berbagai penelitian dan kajian akademik telah menyoroti posisi DPD yang secara konstitusional diharapkan menjadi representasi kepentingan daerah, namun secara praktik justru mengalami pembatasan kewenangan yang signifikan dalam sistem legislasi nasional. Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa sejak awal pembentukannya, DPD tidak pernah didesain sebagai kamar legislatif yang setara dengan DPR, melainkan hanya diberi kewenangan terbatas pada fungsi pengajuan dan pertimbangan Rancangan Undang-Undang tertentu yang berkaitan dengan daerah.¹⁷

Keterbatasan tersebut kemudian diperparah oleh arah politik hukum pembentuk undang-undang yang tidak konsisten dengan semangat konstitusi. Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) justru mengerdilkan kewenangan DPD melalui pengaturan normatif yang bersifat prosedural dan simbolik. Mahfud MD menyebut kondisi ini sebagai bentuk disharmoni politik hukum, di mana secara normatif DPD diakui dalam UUD 1945, namun secara legislasi diturunkan ke posisi subordinat yang tidak memiliki daya ikat dalam proses pembentukan undang-undang.¹⁸ Akibatnya, DPD sering kali hanya dilibatkan secara formalitas tanpa memiliki pengaruh substantif terhadap keputusan legislasi. Kondisi tersebut mendorong munculnya kritik keras dari kalangan akademisi yang menilai bahwa keberadaan DPD dalam sistem bikameral Indonesia cenderung bersifat semu

¹⁶ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pasal 22D ayat 1.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 213–215.

¹⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), 345–347.

(soft bicameralism). Saldi Isra menegaskan bahwa desain kewenangan DPD yang lemah bukan sekadar persoalan teknis kelembagaan, melainkan cerminan dari kehendak politik (political will) pembentuk undang-undang yang enggan berbagi kekuasaan legislasi dengan representasi daerah.¹⁹ Hal ini menyebabkan DPD kerap dipersepsikan publik sebagai lembaga “pajangan konstitusional”, ada secara struktural namun minim peran secara fungsional.

Upaya korektif sebenarnya telah dilakukan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 yang menegaskan penguatan peran DPD dalam pembahasan RUU tertentu. Namun demikian, penelitian-penelitian pasca putusan tersebut menunjukkan bahwa implementasi putusan Mahkamah Konstitusi masih jauh dari optimal karena tidak sepenuhnya diakomodasi dalam perubahan UU MD3.²⁰ Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa lemahnya kewenangan DPD bukan hanya persoalan konstitusional, tetapi merupakan akibat langsung dari disharmoni politik hukum yang secara sistematis menempatkan DPD sebagai pelengkap demokrasi prosedural, bukan sebagai aktor legislasi yang sejajar dan efektif.

Menurut Jimly Asshiddiqie, seorang pakar ketatanegaraan Indonesia, posisi DPD yang belum mendapat penguatan secara substansial berpotensi melemahkan sistem demokrasi dan menghilangkan peluang daerah dalam menentukan kebijakan yang berdampak langsung pada masyarakatnya. Oleh karena itu, penguatan fungsi dan kewenangan DPD adalah kebutuhan mendesak agar lembaga ini dapat bekerja secara optimal sebagai mitra sejajar DPR dalam proses legislasi dan pengawasan.²¹ Dalam UUD 1945 sebelum amandemen, perwakilan bangsa dikenal dengan tiga kategori: utusan partai politik, utusan daerah, dan utusan golongan. Utusan daerah dan

¹⁹ Saldi Isra, *Pergulatan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), 182–184.

²⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 312.

utusan golongan berfungsi sebagai penyeimbang agar kepentingan seluruh rakyat tidak hanya ditentukan oleh partai politik. Namun, setelah era reformasi, utusan golongan dan utusan daerah dalam MPR dihapus, diganti dengan mekanisme DPD.

Akan tetapi, implementasi DPD ternyata tidak memberikan posisi yang setara dengan DPR, sehingga perwakilan daerah menjadi lemah, berbeda jauh dari cita-cita awal UUD 1945 yang menghendaki representasi daerah secara kuat di lembaga negara.²² Lebih lanjut, dari perspektif sistem ketatanegaraan, peran DPD justru semakin terpinggirkan. Padahal, UUD 1945 Pasal 22D ayat (1) dengan tegas menyatakan bahwa DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang tertentu, terutama yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, dan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Hal ini juga dikuatkan dalam Pasal 256 yang menegaskan kewenangan serupa.

Namun, pada kenyataannya, dalam Pasal 71 UU No. 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3), fungsi legislasi tetap hanya diberikan pada DPR bersama Presiden. Kondisi ini menjadikan DPD seakan “lembaga kelas dua” yang hanya memberi pertimbangan, tanpa kewenangan penuh dalam penetapan UU.²³ Melalui penelitian ini, diharapkan dapat diperoleh pemahaman yang komprehensif tentang seluk-beluk kelembagaan DPD dalam sistem legislatif Indonesia serta faktor-faktor yang membatasi kinerjanya. Dengan demikian, hasil penelitian akan menjadi basis ilmiah yang kuat untuk merekomendasikan kebijakan penguatan DPD, sehingga fungsinya sebagai mitra legislatif sejajar bukan hanya retorika, tetapi dapat diwujudkan secara nyata dalam tata kelola politik dan hukum di Indonesia.

²² Garuda. *Peningkatan Pengetahuan Kelegislatifan Kader Muda DPD Partai Golkar Kabupaten Bandung*. Bandung: Garuda, 2022. Diakses 16 September 2025 pukul 19.13 WIB, <https://download.garuda.kemdikbud.go.id/article.php?article=3038137&title=peningkatan+pengetahuan+kelegislatifan+kader+muda+dpd+partai+golkar+kabupaten+bandung>.

²³ *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182.

Dalam perspektif *siyasah tasyriyyah* (politik ketatanegaraan Islam), setiap bentuk kekuasaan dan kelembagaan negara harus berpijak pada prinsip keadilan (*al-'adl*), musyawarah (*asy-syūrā*), dan tanggung jawab (*al-mas'uliyah*). Prinsip-prinsip ini menegaskan bahwa kekuasaan tidak boleh terpusat hanya pada satu lembaga tanpa adanya mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*check and balance*). Oleh karena itu, dalam konteks Indonesia, keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan instrumen penting untuk menjamin keterwakilan daerah dalam sistem legislasi nasional agar kebijakan publik mencerminkan keadilan dan pemerataan.²⁴ Konsep *siyasah dusturiyah* dalam Islam menekankan pentingnya partisipasi dan keadilan dalam pengambilan keputusan kenegaraan. Hal ini sejalan dengan firman Allah SWT dalam Al-Qur'an:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ
يُنْفِقُونَ ؕ

"Dan urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah di antara mereka." (QS. Asy-Syūrā [42]: 38)²⁵

Ayat ini menegaskan bahwa pengambilan keputusan dalam pemerintahan idealnya dilakukan melalui proses musyawarah yang melibatkan berbagai unsur masyarakat. Dalam konteks sistem legislasi Indonesia, DPD seharusnya menjadi wujud konkret dari prinsip musyawarah yang merepresentasikan kepentingan daerah-daerah di seluruh Indonesia.

²⁴ Harun, Nasrun. *Siyasah Dusturiyah: Sistem Pemerintahan dalam Islam*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2019.

²⁵ Al-Qur'an al-Karīm, QS. Asy-Syūrā [42]: 38.

Selain itu, Rasulullah SAW juga menegaskan pentingnya amanah dan tanggung jawab dalam kepemimpinan:

كُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ، فَالْإِمَامُ رَاعٍ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ...

“Setiap kalian adalah pemimpin dan setiap kalian akan dimintai pertanggungjawaban atas yang dipimpinnya.”(HR. al-Bukhārī, no. 893; Muslim, no. 1829)

Hadis ini menunjukkan bahwa setiap lembaga yang memiliki fungsi kekuasaan, termasuk lembaga legislatif seperti DPD, memiliki tanggung jawab moral dan hukum untuk memperjuangkan kepentingan rakyat dan daerah secara adil serta transparan. Kelemahan kewenangan DPD dalam sistem legislasi saat ini dapat dipandang sebagai ketimpangan struktural yang bertentangan dengan prinsip keadilan dan pertanggungjawaban publik yang diajarkan dalam Islam.

Lebih lanjut, dalam kaidah fiqhiyyah disebutkan:

تَصَرَّفُ الْإِمَامُ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنُوطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

“Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya harus didasarkan pada kemaslahatan.” (al-Suyūṭī, al-Asybah wa al-Nazā’ir, h. 121)²⁶

Kaidah ini menegaskan bahwa setiap keputusan politik dan hukum harus mengutamakan kemaslahatan umat (*maslahah ‘āmmah*). Oleh karena itu, memperkuat kewenangan DPD dalam proses legislasi merupakan bentuk realisasi nilai *maslahah* agar seluruh daerah memiliki suara dalam pembuatan undang-undang nasional, serta menghindari dominasi politik pusat yang berpotensi menimbulkan ketimpangan dan ketidakadilan.

²⁶ Al-Suyūṭī, *al-Asybah wa al-Nazā’ir*, 121.

Dalam konteks *siyasah tasyri'iyah*, lembaga perwakilan seperti DPD dapat dianalogikan dengan konsep *ahl al-halli wa al-'aqd* dalam Islam, yaitu kelompok orang yang memiliki kompetensi dan otoritas untuk membahas, menetapkan, serta mengawasi kebijakan pemerintahan demi kemaslahatan umat. Penguatan fungsi DPD dalam sistem legislasi Indonesia merupakan manifestasi dari nilai-nilai *syūrā* dan *'adl* yang menjadi fondasi utama dalam ketatanegaraan Islam.

Dengan demikian, penelitian mengenai penguatan kewenangan DPD menjadi relevan tidak hanya dari perspektif konstitusional negara hukum Pancasila, tetapi juga dari pandangan *siyasah tasyri'iyah* yang menempatkan keadilan, musyawarah, dan kemaslahatan sebagai prinsip utama penyelenggaraan pemerintahan.

B. Batasan Masalah

Agar Penelitian Ini lebih terarah, tidak terlalu meluas dan lebih sistematis maka penulis membatasi masalah yang akan diteliti hanya berkaitan dengan “Politik Hukum Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Legislasi Di Indonesia Berdasarkan Negara Hukum Pancasila Tinjauan Perspektif *Siyasah Tasyri'iyah*”.

C. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD?
2. Bagaimana upaya penguatan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem legislasi berdasarkan perkembangan politik hukum di Indonesia?
3. Bagaimana perspektif *siyasah tasyri'iyah* terhadap politik hukum upaya penguatan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem legislasi di Indonesia?

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis kedudukan dan kewenangan dewan perwakilan daerah dalam sistem parlemen Indonesia berdasarkan undang-undang dasar negara republik Indonesia tahun 1945 dan undang-undang nomor 13 tahun 2019 tentang mpr, dpr, dpd, dan dprd.
2. Untuk menganalisis upaya penguatan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem legislasi berdasarkan perkembangan politik hukum di Indonesia.
3. Untuk menganalisis perspektif siyasah tasyriyyah terhadap upaya penguatan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem legislasi berdasarkan perkembangan politik hukum di Indonesia.

E. Manfaat Penelitian

Dari penelitian ini diharapkan akan memperoleh manfaat secara teoritis maupun praktis yaitu sebagai Berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan penjelasan lebih lanjut mengenai Kewenangan DPD di Indonesia sesuai dengan perspektif Siyasah Dusturiyah. Serta juga diharapkan sebagai sarana Pengembangan Ilmu Pengetahuan yang Secara Teoritis dipelajari di ranah Hukum.

Sebagai bahan kajian dan bahan pertimbangan tinjauan Siyasah Tasyriyyah terkait Kewenangan DPD di Indonesia yang dijalankan oleh pemerintah apakah sudah berjalan dengan baik atau belum.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi penulis Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sarana yang bermanfaat dari segi legalitas, seperti apakah sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No 13 Tahun 2019 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah). Hal ini memastikan kebijakan berjalan sesuai dengan prosedur hukum.

- b. Bagi peneliti selanjutnya Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam memastikan bahwa hak masyarakat dalam menyampaikan aspirasi bisa tersampaikan dengan baik oleh Dewan Perwakilan Daerah.
- c. Diharapkan juga dari penelitian ini bisa menjelaskan bagaimana pandangan Prinsip Siyasah Dusturiyah terhadap Kewenangan DPD di Indonesia yang dijalankan oleh pemerintah sudah sesuai dengan negara hukum pancasila.

F. Tinjauan Kajian Terdahulu

Sejauh pengamatan penulis, karya ilmiah atau laporan hasil penelitian yang membahas mengenai fungsi DPD di Indonesia agar tidak terjadi kesalah pahaman dengan penelitian sebelumnya maka penulis telah melakukan tinjauan Pustaka, baik dalam bentuk, Pustaka Digital, ataupun dalam bentuk buku. Selanjutnya ada beberapa penelitian tentang Penguatan kewenangan DPD di Indonesia dalam Perspektif Ketatanegaraan Tinjauan *Siyasah Tasyri'iyah* :

1. Penelitian oleh Jazuly ini mengkaji fungsi legislatif DPD dalam konteks checks and balances, menyoroti upaya penguatan kelembagaan melalui amandemen konstitusi, revisi undang-undang, dan interpretasi yudisial untuk menjadikan DPD sebagai lembaga legislatif penuh. Jazuly menegaskan bahwa "penguatan fungsi legislatif DPD menjadi kunci bagi keseimbangan politik dan representasi daerah di parlemen nasional". Penelitian Jazuly berorientasi pada penguatan kelembagaan DPD dalam kerangka checks and balances dan sistem bikameral. Sedangkan Penelitian ini menawarkan analisis politik hukum terhadap konstruksi kewenangan DPD dengan menghubungkan dinamika pembentukan peraturan perundang-undangan, prinsip Negara Hukum Pancasila, dan perspektif siyasah tasyri'iyah sehingga menghasilkan model penguatan

kewenangan DPD yang tidak hanya berorientasi pada checks and balances tetapi juga pada keadilan legislasi.

2. Studi oleh Muttaqien ini membahas revitalisasi peranan DPD yang saat ini mengalami keterbatasan kewenangan legislatif berdasarkan peraturan perundang-undangan, khususnya UUD 1945 dan UU No.27/2009. Penulis menawarkan konsep revitalisasi yang menempatkan DPD sebagai mitra sejajar DPR dalam sistem bikameral agar aspirasi daerah terpenuhi secara optimal. Muttaqien menunjukkan bahwa "DPD harus memiliki kewenangan legislatif yang setara dengan DPR agar sistem parlemen di Indonesia efektif dan demokratis".

Muttaqien lebih menitikberatkan pada konsep revitalisasi kelembagaan DPD dalam sistem bikameral, namun belum menguraikan politik hukum yang melatarbelakangi belum optimalnya implementasi kewenangan DPD setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945. Sedangkan Penelitian ini mengembangkan konsep revitalisasi tersebut melalui analisis politik hukum serta menawarkan formulasi penguatan kewenangan DPD berdasarkan prinsip kemaslahatan, keadilan, amanah, dan syura dalam siyasah tasyri'iyah.

3. Penelitian oleh Ryantoni ini menelaah hubungan fungsional DPD dengan pemerintah daerah dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, mengusulkan rekonstruksi hubungan kerja dan peningkatan dukungan kelembagaan agar DPD dapat lebih efektif mengawasi daerah. Ryantoni menyoroti perlunya "optimasi fungsi pengawasan dan anggaran DPD agar selaras dengan kebutuhan daerah dan negara".

Penelitian Ryantoni berfokus pada hubungan kelembagaan antara DPD dan pemerintah daerah sehingga belum membahas persoalan politik hukum pembentukan norma yang membatasi kewenangan legislasi DPD dalam sistem legislasi nasional. Penelitian ini mengalihkan fokus dari hubungan kelembagaan menuju rekonstruksi kewenangan legislasi DPD melalui pendekatan politik hukum Negara Hukum Pancasila dan perspektif siyasah tasyri'iyah.

4. Penelitian oleh David²⁷ ini menegaskan bahwa pembentukan DPD bertujuan untuk menguatkan sistem legislatif bikameral demi menjamin perwakilan daerah yang lebih efektif dan pemerataan aspirasi publik. Namun, implementasi fungsi dan kewenangan DPD dinilai sulit terealisasi secara optimal karena regulasi yang melemahkan posisi DPD setelah amandemen UUD 1945 dan pengaturan di dalam UU MD3 dan UU PPP. Penelitian David telah mengidentifikasi adanya pelemahan kewenangan DPD melalui peraturan perundang-undangan, namun belum menganalisis secara komprehensif arah politik hukum pembentuk undang-undang yang menyebabkan terjadinya inkonsistensi antara konstitusi dan undang-undang. Selain itu, penelitian tersebut belum memberikan analisis berdasarkan Negara Hukum Pancasila maupun siyasah tasyri'iyah. Penelitian ini menawarkan analisis yang lebih komprehensif dengan menjelaskan hubungan antara politik hukum legislasi, asas Negara Hukum Pancasila, serta prinsip-prinsip legislasi Islam dalam siyasah tasyri'iyah sebagai dasar reformulasi kewenangan DPD.
5. Studi oleh Suroto ini menilai perubahan peran DPD akibat amandemen UUD 1945 dan mengusulkan penguatan legislatif serta pengawasan DPD untuk mendukung pemerintahan desentralisasi dan demokrasi yang lebih kuat. Suroto menyatakan "Revitalisasi peran DPD dapat menguatkan pengaruh daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia". Penelitian Suroto lebih menekankan aspek revitalisasi fungsi DPD dalam konteks desentralisasi, tetapi belum mengkaji desain politik hukum yang diperlukan untuk memperkuat kewenangan legislasi DPD berdasarkan paradigma Negara Hukum Pancasila. Penelitian ini tidak hanya mengusulkan revitalisasi kelembagaan, tetapi juga membangun

²⁷ Putra, David Aprizon. "Juridical Overview of the Position of the Regional Representative Council (DPD) of the Republic of Indonesia in the Legislation System in Indonesia." *NEGRI: Academic Journal of Law and Governance* 2, diakses Selasa 15 September 2025 Pukul 19.40 WIB no. 1 (2022): 35–50. <https://doi.org/10.29240/negrei.v2i1.4607>.

argumentasi normatif mengenai perlunya perubahan politik hukum legislasi dengan menggunakan perspektif siyasah tasyri'iyah.

6. Penelitian oleh Khairudin ini mengkaji kinerja DPD dalam menghadapi keterbatasan kewenangan legislatif, mengidentifikasi hambatan dan potensi peningkatan fungsi DPRD di tengah dinamika politik masa tersebut. Khairudin menekankan pentingnya "pemberdayaan legislasi DPD sebagai upaya mengatasi keterbatasan dan meningkatkan representasi daerah".

Penelitian Khairudin lebih berorientasi pada evaluasi kinerja kelembagaan DPD sehingga belum menguraikan akar persoalan normatif berupa politik hukum pembatasan kewenangan legislasi DPD dalam sistem hukum nasional. Penelitian ini menggeser fokus dari evaluasi kelembagaan menuju analisis politik hukum pembentukan norma hukum yang membatasi kewenangan DPD serta menawarkan formulasi penguatan berdasarkan Negara Hukum Pancasila dan siyasah tasyri'iyah.

7. Penelitian oleh Yusuf, Kajian normatif ini menelaah landasan hukum kewenangan legislatif DPD, menawarkan rekomendasi restorasi kewenangan untuk membangun fungsi legislatif yang seimbang dengan DPR. Yusuf berargumen bahwa "restorasi kewenangan legislatif DPD krusial untuk memperbaiki sistem legislasi bikameral Indonesia". Penelitian Yusuf mengkaji restorasi kewenangan legislatif DPD dari aspek hukum normatif, namun belum menghubungkan restorasi tersebut dengan arah politik hukum nasional maupun prinsip-prinsip pembentukan hukum dalam siyasah tasyri'iyah. Penelitian ini mengintegrasikan teori politik hukum, konsep Negara Hukum Pancasila, dan prinsip-prinsip siyasah tasyri'iyah untuk menghasilkan model restorasi kewenangan DPD yang lebih komprehensif.

8. Penelitian oleh Sari,²⁸ Skripsi ini menitikberatkan pada strategi penguatan fungsi legislasi DPD, termasuk advokasi reformasi peraturan perundang-undangan dan penyempurnaan mekanisme legislasi di parlemen. Sari menyimpulkan "Perubahan undang-undang dan peningkatan mekanisme legislasi diperlukan untuk mendorong peran DPD yang lebih efektif". Penelitian Sari berorientasi pada strategi reformasi legislasi, tetapi belum menjelaskan landasan filosofis dan politik hukum yang menjadi dasar perlunya perubahan tersebut menurut paradigma Negara Hukum Pancasila dan nilai-nilai siyasah tasyri'iyah. Penelitian ini memperluas kajian dengan membangun argumentasi filosofis, konstitusional, dan keislaman mengenai penguatan kewenangan DPD dalam sistem legislasi nasional.
9. Penelitian oleh Raihanah²⁹ ini dilatarbelakangi oleh adanya pertentangan antara fungsi dan peran serta kompetensi Dewan Perwakilan Daerah. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui kedudukan dan peran Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan untuk mengetahui bagaimana tinjauan fiqh siyasah terhadap kedudukan dan peran Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
Penelitian Raihanah menggunakan perspektif fiqh siyasah secara umum untuk mengkaji kedudukan dan peran DPD, namun belum secara khusus menggunakan perspektif siyasah tasyri'iyah yang berfokus pada pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu, penelitian tersebut belum mengaitkan pembahasan dengan politik hukum penguatan kewenangan DPD berdasarkan paradigma Negara Hukum Pancasila. Penelitian ini menghadirkan pendekatan baru dengan menggunakan perspektif siyasah tasyri'iyah sebagai teori utama dalam menganalisis

²⁸ S Sari, *Penguatan Fungsi Legislasi DPD dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Skripsi, Universitas Diponegoro, 2021).

²⁹ Raihanah Al Jinan, *Analisis Kedudukan dan Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Ditinjau dari Fiqh Siyasah* (Skripsi, IAIN Curup, 2024).

politik hukum penguatan kewenangan legislasi DPD, sehingga analisis tidak hanya berorientasi pada kedudukan kelembagaan, tetapi juga pada prinsip-prinsip pembentukan hukum yang adil, maslahat, amanah, syura, dan berorientasi pada maqāṣid al-syarī'ah.

G. Penjelasan Judul

Judul merupakan bagian penting dan mutlak kegunaannya dalam bentuk semua tulisan maupun karangan, karena judul sebagai pemberi arah sekaligus dapat memberi gambaran dari semua isi yang terkandung didalamnya. Guna menghindari penafsiran yang salah dalam memahami skripsi yang berjudul, “Penguatan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Legislasi Di Indonesia Berdasarkan Negara Hukum Pancasila Tinjauan Perspektif Siyasah Tasyriyyah”. Perlu dijelaskan dengan singkat beberapa istilah, Adapun uraiannya sebagai berikut:

1. Politik Hukum

Politik hukum merupakan arah, tujuan, serta kebijakan dasar yang dijadikan pedoman dalam pembentukan dan pelaksanaan hukum di suatu negara. Menurut Moh. Mahfud MD, politik hukum dapat dimaknai sebagai “kebijakan hukum (legal policy) yang hendak atau telah dilaksanakan oleh pemerintah dalam bidang hukum, yang mencakup pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakan hukum” (Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, 2012).³⁰

Secara konseptual, politik hukum berfungsi sebagai alat untuk mewujudkan cita-cita hukum (rechtsidee) yang selaras dengan nilai-nilai dasar negara. Di Indonesia, politik hukum tidak dapat dilepaskan dari Pancasila sebagai dasar negara dan UUD 1945 sebagai sumber hukum tertinggi. Dengan demikian, setiap kebijakan legislasi harus berpijak pada nilai keadilan, kemanusiaan, serta kesejahteraan sosial sebagaimana terkandung dalam sila-sila Pancasila.

³⁰ Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2012.

Jimly Asshiddiqie menambahkan bahwa politik hukum Indonesia harus mencerminkan karakter hukum nasional yang “berakar pada nilai-nilai Pancasila, menjunjung demokrasi konstitusional, serta menjamin perlindungan hak asasi manusia” (Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, 2005).³¹

Dalam konteks penelitian ini, politik hukum berperan penting dalam menilai bagaimana kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diatur dan dijalankan. Pembatasan kewenangan DPD dalam legislasi tidak hanya merupakan persoalan konstitusional, tetapi juga menunjukkan arah politik hukum negara yang masih menempatkan kekuasaan legislasi secara dominan di tangan DPR. Oleh karena itu, analisis politik hukum membantu menjelaskan mengapa diperlukan reformulasi kebijakan hukum untuk memperkuat posisi DPD dalam sistem bikameral Indonesia agar tercapai keseimbangan representasi antara pusat dan daerah.

2. Penguatan (*Institutional Strenghtening*)

Dalam kajian hukum dan politik, penguatan lembaga berarti upaya sistematis untuk meningkatkan kapasitas institusional (struktur, sumber daya, prosedur, legitimasi) sehingga lembaga tersebut mampu menjalankan fungsi konstitusionalnya lebih efektif dan akuntabel. Secara teoritis penguatan mencakup dimensi legal-formal (perubahan norma/aturan untuk memperjelas kewenangan), kapasitas teknis (SDM, anggaran, infrastruktur), dan legitimasi politik-sosial (penerimaan publik dan dukungan pemangku kepentingan). Dalam konteks DPD, literatur menunjukkan bahwa penguatan sering dimaknai sebagai usaha memperluas peran substantif DPD dalam legislasi, pengawasan, dan

³¹ Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

representasi daerah untuk mengatasi kelemahan representasi teritorial dalam sistem legislatif Indonesia.³²

3. Kewenangan (*Authority*)

Kewenangan adalah otoritas yang diberikan kepada suatu organ negara untuk melakukan tindakan hukum tertentu, terdiri dari aspek materi (jenis tindakan yang diperbolehkan), prosedural (cara pelaksanaan), dan kompetensi (batas wilayah/subjek). Dalam teori ketatanegaraan, kewenangan harus dipahami lewat prinsip pembagian kekuasaan, asas legalitas, dan kontrol checks and balances. Untuk DPD khususnya, kewenangan dikonstruksi oleh ketentuan konstitusional (Pasal 22D UUD 1945 dan perundang-undangan terkait) yang membatasi DPD pada fungsi perwakilan daerah, misalnya usul RUU daerah, pertimbangan bagi DPR, pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang yang menyangkut daerah, namun tanpa kewenangan final memutuskan RUU seperti DPR. Literatur konstitusi menyorot perdebatan tentang perluasan kewenangan substantif agar DPD tak hanya bersifat konsultatif.³³

4. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

DPD dibentuk sebagai unsur perwakilan daerah dalam sistem legislatif Indonesia, suatu upaya memasukkan representasi teritorial ke dalam proses pembentukan kebijakan nasional. Teori representasi mengenali beberapa model (representasi politik, representasi teritorial, representasi fungsional). DPD dimaksudkan untuk merepresentasikan kepentingan daerah (representasi teritorial) sehingga fungsi utamanya adalah memberikan masukan, pengawasan, dan aspirasi daerah dalam proses legislasi dan kebijakan nasional. Namun secara teoritis dan empiris kedudukan DPD sering dikritik karena kewenangannya terbatas

³² Muhammad Arifin, "Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum* 9, no. 1 (2021): 55-67, <https://doi.org/10.30649/jlih.v9i1.123>.

³³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 118.

(hanya memberi pertimbangan, tidak memiliki hak memutus/menyetujui RUU secara final), sehingga secara praktis peran DPD masih lemah dibanding DPR, banyak kajian merekomendasikan penguatan kewenangan legislasi dan mekanisme check and balance yang lebih nyata.³⁴

5. Negara Hukum Pancasila

Konsep negara hukum *Pancasila* merujuk pada model negara hukum yang berakar pada nilai-nilai Pancasila (ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan sosial). Teori ini berusaha mensintesis prinsip *Rechtsstaat* (rule of law), demokrasi konstitusional, dan nilai-nilai kultural/nasional Indonesia. Menurut pakar konstitusi, Pancasila berfungsi sebagai *staatsfundamentalnorn* (norma dasar negara) yang memberi arah pada sistem hukum nasional, oleh karenanya negara hukum Pancasila menuntut bahwa legislasi, penegakan hukum, dan kebijakan publik harus selaras dengan nilai-nilai Pancasila dan tujuan konstitusional UUD 1945. Penulis seperti Prof. Arief Hidayat dan kajian teori hukum Pancasila menekankan bahwa konsep ini bukan sekadar label normatif melainkan kerangka penafsiran hukum yang membatasi penggunaan kekuasaan negara serta menekankan keadilan sosial dan martabat manusia.³⁵

6. Prinsip Siyasah Tasyri'iyah

Siyasah Tasyri'iyah adalah salah satu cabang dari fiqh siyasah yang membahas kebijakan dan kewenangan pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan dalam pemerintahan Islam. Menurut Abdul Wahhab Khallaf, tasyri' adalah penetapan hukum yang mengatur perbuatan mukallaf berdasarkan dalil-dalil syariat. Dalam konteks

³⁴ Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, "Fungsi, Tugas, dan Wewenang DPD RI," DPD.go.id, diakses 20 September 2025, <https://www.dpd.go.id/page/5/fungsi-tugas-dan-wewenang>.

³⁵ A. A. Nasihuddin, *Teori Hukum Pancasila* (Jakarta: Prenada Media, 2020), 45-50.

ketatanegaraan, siyasah tasyri'iyah mengatur bagaimana suatu hukum dirumuskan dan ditetapkan demi kepentingan masyarakat.³⁶

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian Hukum

Metode Penelitian adalah suatu bentuk dan jalan yang dipakai untuk mencari, mengelola dan membahas informasi di sebuah penelitian guna memperoleh pemahaman dalam sebuah masalah untuk penelitian ini penulis menggunakan metode sebagai berikut:³⁷

Jenis Penelitian yang di gunakan dalam penelitian ini adalah Yuridis Normatif yaitu penelitian hukum yang menitikberatkan pada kajian terhadap norma-norma hukum yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, dan asas-asas hukum. Metode ini sering juga disebut sebagai penelitian *doctrinal legal research*, karena bertujuan untuk menemukan, menafsirkan, dan mengonstruksikan aturan hukum yang berlaku.³⁸

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan library research atau penelitian kepustakaan. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang menitikberatkan pada kajian terhadap norma-norma hukum positif yang berlaku, baik yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam putusan pengadilan dan doktrin para ahli hukum. Penelitian jenis ini tidak bertujuan untuk meneliti perilaku hukum dalam masyarakat, melainkan menganalisis hukum sebagai suatu sistem norma yang bersifat preskriptif.

Library research dilakukan dengan cara menelaah dan mengkaji berbagai bahan hukum yang relevan dengan permasalahan penelitian. Bahan hukum tersebut meliputi bahan hukum primer berupa Undang-

³⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014).

³⁷ Indra Efendi dan Zulfani Sesmiarni, "Pentingnya Metodologi Penelitian dalam Pendidikan Islam," *Jurnal Penelitian Ilmu Pendidikan Indonesia* 1, no. 2 (2022): 59.

³⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015).

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), khususnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD beserta perubahannya, serta putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan dengan penguatan kewenangan DPD dalam sistem legislasi nasional. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan bahan hukum sekunder berupa buku teks hukum tata negara, jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, dan pendapat para ahli yang membahas politik hukum, sistem legislasi, dan negara hukum Pancasila.

Pendekatan penelitian ini bersifat yuridis normatif, dengan menitikberatkan pada analisis terhadap asas-asas hukum, teori hukum, dan konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan politik hukum penguatan kewenangan DPD. Melalui pendekatan ini, penelitian berupaya mengkaji kesesuaian antara norma hukum yang mengatur kewenangan DPD dengan prinsip negara hukum Pancasila serta tujuan pembentukan lembaga perwakilan daerah sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi.

Dengan menggunakan metode *library research*, penelitian ini berfokus pada pengumpulan data melalui studi dokumen dan studi literatur tanpa melibatkan penelitian lapangan. Analisis dilakukan secara kualitatif dengan menafsirkan dan mensistematisasi bahan hukum yang telah dikumpulkan untuk memperoleh argumentasi hukum yang komprehensif dan sistematis. Oleh karena itu, hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran yang utuh mengenai konstruksi hukum kewenangan DPD serta problematika disharmoni politik hukum dalam sistem legislasi di Indonesia.

Dalam skripsi saya yang berjudul “Politik Hukum Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Legislasi di Indonesia Berdasarkan Negara Hukum Pancasila tinjauan Perspektif Siyasah Tasyri’iyah”, metode yuridis normatif digunakan untuk menganalisis secara mendalam dasar konstitusional kewenangan DPD

dalam Pasal 22D UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada DPD untuk mengajukan rancangan undang-undang tertentu, serta membandingkannya dengan Pasal 71 UU Nomor 13 Tahun 2019 (UU MD3) yang membatasi kewenangan tersebut.

Kemudian Prinsip negara hukum Pancasila Dengan yuridis normatif, penelitian ini menguji apakah praktik diskriminasi terhadap DPD oleh DPR sesuai atau justru bertentangan dengan prinsip *checks and balances* serta asas keadilan yang terkandung dalam konsep negara hukum Pancasila, dan juga mengaitkan norma hukum positif Indonesia dengan prinsip ketatanegaraan Islam, yaitu siyasah tasyriyyah, yang menekankan keadilan, musyawarah, dan keterwakilan yang seimbang.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat kualitatif, yaitu penelitian yang menekankan pada pemahaman makna, interpretasi, dan penalaran hukum, bukan pada data numerik atau statistik.³⁹ Penelitian kualitatif digunakan karena masalah yang dikaji dalam skripsi ini berhubungan dengan norma hukum, asas-asas hukum, dan doktrin hukum, serta membutuhkan analisis mendalam terhadap teks konstitusi, undang-undang, dan literatur hukum.

Dalam skripsi saya yang berjudul “Politik Hukum Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Legislasi di Indonesia Berdasarkan Negara Hukum Pancasila tinjauan Perspektif Siyasah Tasyriyyah”, pendekatan kualitatif saya gunakan untuk menggali makna konstitusional kewenangan DPD, melalui analisis teks Pasal 22D UUD 1945 dan Pasal 71 UU MD3, penelitian ini menafsirkan secara kualitatif adanya perbedaan makna dan implementasi kewenangan DPD dalam proses legislasi.

Menganalisis prinsip negara hukum Pancasila melalui pendekatan kualitatif yang mengkaji nilai-nilai filosofis Pancasila seperti keadilan, demokrasi, dan musyawarah—serta bagaimana nilai-nilai tersebut

³⁹ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2019).

seharusnya tercermin dalam relasi DPR dan DPD. Kemudian penelitian ini juga menggunakan pendekatan kualitatif untuk menafsirkan konsep siyasah dusturiyah (politik ketatanegaraan Islam) yang menekankan prinsip musyawarah dan keadilan representasi, lalu membandingkannya dengan sistem perwakilan di Indonesia.

3. Objek Penelitian

Dalam Penelitian ini yang menjadi objek penelitian ini adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD RI) yaitu tepatnya Pasal 256 UU MD3 VS Pasal 71 UU MD3.

4. Pendekatan Penelitian

Dalam pendekatan Penelitian ini Penulis menggunakan dua Pendekatan yang sesuai dengan Penelitian yang di ambil:

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan dengan peraturan mengenai fungsi DPD yang ada di Indonesia, baik diatur dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia, maupun dalam perundang undangan lainnya.⁴⁰

b. Pendekatan Fiqih (*Fiqih Approach*)

Fiqih Approach adalah pendekatan, usaha, cara aktifitas atau, metode untuk menelaah, mengkaji dan memahami agama islam melalui Kumpulan hukum-hukum syariat dalam bidang amaliyah yang dihasilkan melalui proses ijtihad berdasarkan atas dalil dalil (Al-Quran dan Hadis) secara terperinci.⁴¹

c. Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Pendekatan historis ini dilaksanakan dengan cara melakukan telaah terhadap latar belakang hal yang dipelajari dan perkembangan pengaturan tentang isu yang dihadapi. Telaah ini diperlukan saat

⁴⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2017), 133.

⁴¹ Jaser Auda, *Maqasid Scxz4yari'ah As Philosophy Of Islamic Law A Systems Approach*, (London-Washington :The International Institute Of Islamic Thought, 2007), 23.

peneliti ingin mengungkap filosofis dan pola pikir yang melahirkan isu yang sedang dipelajari.

5. Data

Guna memperoleh bahan hukum yang akurat untuk penulisan proposal penelitian ini, maka data-data hukum tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu data hukum primer, data hukum sekunder, dan data hukum tersier. Untuk lebih jelasnya berikut ini akan diuraikan tentang data hukum tersebut, yaitu:⁴²

a. Data Sekunder

Dalam penelitian ini menggunakan Data Sekunder, yang mana data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung.⁴³ Dari data hukum sekunder ini mencakup bahan hukum yang akan penulis gunakan dalam penelitian ini, diantaranya sebagai berikut:

1) Bahan hukum primer, bahan-bahan hukum yang mengikat yaitu peraturan perundang-undangan. Adapun peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah sebagai berikut:

a) AL-Quran dan Sunnah

1. Al-Quran
2. Hadist
3. Ijma'
4. Qiyas
5. Sumber lain yang bersifat (*Khilafiyah/Ikhtilaf* antar *mazhab*) Istihsan, Maslahah Mursalah, Úrf

b) Peraturan Perundang-Undangan

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. UU Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3)

⁴² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Group, 2005),155.

⁴³ Ridwan, *Metode Penelitian dan Teknik Menyusun Proposal Penelitian* (Jakarta: Raja Grafindo Persada,2015), 28.

3. UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
 4. PP Nomor 77 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang DPD
 5. Peraturan DPD RI No 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPD RI
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil penelitian, pendapat para pakar hukum, makalah, jurnal ilmiah dan hasil penelitian.
- a. Buku-Buku yang berkaitan dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan siyasah tasyriyyah.
 - b. Hasil penelitian dan karya tulis ilmiah yang berkaitan dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan siyasah tasyriyyah.
 - c. Makalah-makalah seminar terkait dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan siyasah tasyriyyah.
 - d. Jurnal Hukum dan literatur yang terkait dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan siyasah tasyriyyah.
- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum), ensiklopedia, kamus besar bahasa Indonesia, kamus bahasa Arab, artikel-artikel pada koran dan surat kabar.
6. Teknik Pengumpulan Data
- a. Studi Dokumen (*library research*)

Dokumentasi merupakan metode yang digunakan untuk mendapatkan informasi serta data dalam wujud tulisan angka serta foto yang berbentuk laporan dan penjelasan yang bisa menunjang penelitian. Dokumentasi digunakan untuk mengumpulkan informasi setelah itu ditelaah menggunakan 2 cara:⁴⁴

⁴⁴ Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, halaman 23.

- 1) *Offline*, ialah menghimpun informasi penelitian kepustakaan secara langsung guna menghimpun data sekunder yang diperlukan dalam penelitian.
- 2) *Online*, ialah riset kepustakaan yang dicoba dengan metode *searching* lewat media internet guna menghimpun informasi sekunder yang diperlukan dalam penelitian. Bisa berupa *e-book*, *e-journal* dan lain sebagainya.

b. Triangulasi Data

1) Reduksi Data (*Data Reduction*)

Reduksi data merupakan proses memilih, memusatkan perhatian, menyederhanakan, mengelompokkan, dan mengorganisasi data yang diperoleh sehingga sesuai dengan fokus penelitian. Dalam penelitian ini, penulis menyeleksi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang berkaitan dengan politik hukum penguatan kewenangan DPD, Negara Hukum Pancasila, dan perspektif siyasah tasyri'iyah.⁴⁵

2) Penyajian Data (*Data Display*)

Penyajian data dilakukan dengan menyusun data secara sistematis dalam bentuk uraian deskriptif, tabel, matriks, maupun bagan sehingga memudahkan penulis dalam memahami hubungan antar data. Pada penelitian ini, data disajikan melalui analisis terhadap ketentuan konstitusi, peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, pendapat para ahli, dan teori siyasah tasyri'iyah.⁴⁶

3) Penarikan Kesimpulan Dan Verifikasi (*Conclusion Drawing/Verification*)

⁴⁵ Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, dan Johnny Saldaña, *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber tentang Metode-Metode Baru*, terj. Tjetjep Rohindi Rohidi (Jakarta: UI Press, 2014)

⁴⁶ Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, dan Johnny Saldaña, *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber tentang Metode-Metode Baru*, 17.

Tahap terakhir adalah menarik kesimpulan berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan. Kesimpulan tersebut kemudian diverifikasi secara terus-menerus dengan membandingkan berbagai sumber hukum sehingga diperoleh hasil penelitian yang valid, logis, dan dapat dipertanggungjawabkan.⁴⁷

7. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian *Deskriptif Analisis* yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto yaitu: “Penelitian yang bersifat *Deskriptif Analisis* digunakan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, atau gejala-gejala tertentu yang bertujuan untuk mempertegas hipotesis sehingga dapat memperkuat teori-teori yang bertujuan untuk mempertegas hipotesis sehingga dapat memperkuat teori-teori lama dan Menyusun kerangka teori-teori baru”⁴⁸

Metode deskriptif dipakai untuk menggambarkan secara sistematis bagaimana kedudukan dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI telah diatur dalam UUD 1945 Pasal 22D, UU MD3, serta peraturan turunannya. Sementara pendekatan analitis dilakukan untuk menilai sejauh mana aturan hukum tersebut telah dijalankan dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, serta mengapa kewenangan DPD masih lemah dibandingkan DPR dalam fungsi legislasi.

Dengan demikian, teknik deskriptif-analitis dalam penelitian ini tidak berhenti pada penyajian data semata, melainkan menjadikannya bahan refleksi normatif untuk menegaskan bahwa penguatan kewenangan DPD adalah langkah konstitusional dan moral, demi tercapainya keadilan politik yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan ajaran siyash dusturiyah.

⁴⁷ Sugiyono, *Metode Penelitian Kualitatif, Kuantitatif, dan R&D*, 329.

⁴⁸ Soerjono soekanto, *“Pengantar Penelitian Hukum”*. (UI Press, Jakarta, 2022), 65.

BAB II

LANDASAN TEORI

A. POLITIK HUKUM

Politik hukum merupakan konsep fundamental dalam kajian hukum tata negara yang menjelaskan arah, tujuan, dan kebijakan dasar negara dalam membentuk, menerapkan, serta menegakkan hukum. Politik hukum tidak hanya dipahami sebagai proses teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, melainkan sebagai refleksi kehendak negara dalam menentukan hukum seperti apa yang ingin dibangun untuk mencapai tujuan bernegara. Mahfud MD menegaskan bahwa politik hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan negara sebagaimana tertuang dalam konstitusi.⁴⁹ Dalam konteks Indonesia, politik hukum memiliki karakter khas karena berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila, sehingga setiap produk hukum seharusnya mencerminkan keadilan sosial, demokrasi, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, politik hukum tidak dapat dilepaskan dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai sumber hukum tertinggi. Pasca perubahan UUD 1945, dibentuklah DPD RI sebagai lembaga negara yang merepresentasikan kepentingan daerah.

Secara konstitusional, Pasal 22D UUD 1945 memberikan kewenangan kepada DPD dalam pengajuan, pembahasan, pertimbangan, dan pengawasan terhadap undang-undang tertentu. Namun, politik hukum kewenangan DPD kemudian diterjemahkan lebih lanjut dalam UU Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3). Dalam undang-undang ini, kewenangan DPD dirumuskan secara terbatas dan bersifat tidak menentukan (*non-decisive*), terutama dalam proses pembentukan undang-undang. Ketidakkonsistenan norma antara Pasal 256

⁴⁹ Mahfud MD, *Hukum dan Politik dalam Dinamika Perubahan* (Yogyakarta: UII Press, 2022), 15–17.

dan Pasal 71 UU MD3 merupakan produk politik hukum yang perlu dikritisi, karena berimplikasi langsung pada efektivitas peran DPD dalam sistem legislasi nasional.⁵⁰

Politik hukum juga berfungsi sebagai instrumen untuk membaca relasi kekuasaan antar lembaga negara, termasuk dalam sistem legislasi. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa politik hukum pascareformasi diarahkan pada penguatan mekanisme checks and balances serta perluasan partisipasi demokratis dalam pembentukan undang-undang. Namun, dalam praktiknya, politik hukum Indonesia masih menunjukkan kecenderungan dominasi DPR dalam proses legislasi, sementara peran DPD sering kali bersifat marginal. Kondisi ini mencerminkan adanya ketidaksinkronan antara desain konstitusional dengan kebijakan legislasi yang diimplementasikan melalui undang-undang organik, termasuk UU MD3. Sejalan dengan itu, Satjipto Rahardjo memandang politik hukum sebagai proses memilih dan menentukan hukum yang paling tepat bagi masyarakat, dengan mempertimbangkan nilai keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Hukum, menurutnya, tidak boleh terlepas dari realitas sosial dan kebutuhan masyarakat.

Keterbatasan kewenangan DPD dalam sistem legislasi nasional tidak dapat dilepaskan dari pilihan politik hukum pembentuk undang-undang pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa meskipun DPD memperoleh legitimasi konstitusional melalui Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945, namun desain kewenangan yang diberikan bersifat terbatas dan tidak menempatkan DPD sebagai kamar legislatif yang setara dengan DPR.⁵¹ Menurut Jimly, model bikameralisme yang dianut Indonesia merupakan

⁵⁰ Udiyo Basuki dan Rudi Subiyakto, “77 Tahun Negara Hukum: Refleksi atas Dinamika Politik Hukum dalam Tata Hukum Indonesia,” *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum* 11, no. 2 (2024): 134–136.

⁵¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 165–168.

bikameralisme lemah (soft bicameralism), di mana kamar kedua tidak memiliki kewenangan pengambilan keputusan yang mengikat dalam proses legislasi. Dari perspektif politik hukum, keterbatasan tersebut menunjukkan adanya kehendak politik (political will) pembentuk undang-undang yang cenderung mempertahankan dominasi DPR sebagai pemegang kekuasaan legislasi. Saldi Isra menyatakan bahwa lemahnya kewenangan DPD bukan semata-mata disebabkan oleh kekosongan norma konstitusi, melainkan akibat dari konstruksi undang-undang organik yang secara sadar membatasi peran DPD agar tidak mengganggu supremasi DPR dalam sistem legislasi nasional.⁵² Hal ini terlihat dalam pengaturan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) yang lebih menekankan fungsi DPD sebagai pemberi pertimbangan daripada sebagai pengambil keputusan.

Satjipto Rahardjo, melalui pendekatan hukum progresif, memandang bahwa hukum tidak dapat dilepaskan dari konfigurasi kekuasaan dan kepentingan politik yang melatarbelakanginya. Menurutnya, hukum sering kali dijadikan alat legitimasi oleh kelompok yang memiliki kekuasaan politik dominan.⁵³ Dalam konteks kewenangan DPD, pembatasan peran legislatif DPD dapat dipahami sebagai manifestasi dari politik hukum yang elitis dan sentralistik, di mana kepentingan representasi daerah belum sepenuhnya diakomodasi secara substantif dalam pembentukan hukum nasional.

Selain itu, konsep negara hukum juga memberikan kerangka teoretis dalam menilai keterbatasan kewenangan DPD. A.V. Dicey menekankan bahwa negara hukum menuntut adanya pembatasan kekuasaan dan keseimbangan antar lembaga negara.⁵⁴ Jika satu lembaga legislatif memonopoli kekuasaan pembentukan undang-undang tanpa mekanisme penyeimbang yang efektif, maka prinsip checks and balances dalam negara hukum menjadi lemah. Dalam konteks Indonesia, dominasi DPR dalam

⁵² Saldi Isra, *Pergulatan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), 180–183.

⁵³ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial* (Bandung: Alumni, 2009), 52–54.

⁵⁴ A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (London: Macmillan, 1959), 188–190.

fungsi legislasi tanpa peran signifikan DPD menunjukkan belum optimalnya penerapan prinsip keseimbangan kekuasaan tersebut.

Lebih lanjut, Mahfud MD menegaskan bahwa produk hukum merupakan cerminan dari konfigurasi politik yang melahirkannya. Oleh karena itu, keterbatasan kewenangan DPD dapat dipahami sebagai hasil dari konfigurasi politik hukum yang belum berpihak pada penguatan perwakilan daerah. Politik hukum yang berkembang masih menempatkan kepentingan politik pusat sebagai arus utama, sementara kepentingan daerah hanya dijadikan pelengkap dalam proses legislasi.

Berdasarkan pandangan para ahli tersebut, dapat disimpulkan bahwa keterbatasan kewenangan DPD merupakan persoalan politik hukum yang bersifat struktural. Penguatan kewenangan DPD tidak cukup dilakukan melalui perubahan teknis peraturan perundang-undangan, tetapi memerlukan perubahan arah politik hukum yang menempatkan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah yang memiliki kewenangan substantif dan sejajar dalam sistem legislasi nasional. Tanpa perubahan tersebut, DPD akan terus berada dalam posisi marginal dan tidak mampu menjalankan fungsi representasi daerah secara optimal sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi.

Penulis memandang politik hukum sebagai pisau analisis utama untuk menilai apakah pengaturan kewenangan DPD RI dalam sistem legislasi Indonesia telah sesuai dengan tujuan pembentukan DPD itu sendiri. Ketidaksinkronan antara kewenangan konstitusional DPD dalam Pasal 22D UUD 1945 dengan pembatasan kewenangannya dalam undang-undang (seperti UU MD3) menunjukkan adanya politik hukum legislasi yang belum sepenuhnya berpihak pada penguatan peran representasi daerah. Dengan kata lain, hukum dibentuk bukan semata-mata untuk memperkuat sistem bikameral, melainkan masih dipengaruhi oleh kepentingan politik kekuasaan DPR sebagai lembaga dominan.⁵⁵

⁵⁵ Politik Hukum, 3–7; Ilmu Perundang-Undangan (Yogyakarta: Kanisius, 2020)

B. KEWENANGAN (*AUTHORITY*)

1. Pengertian kewenangan

Kewenangan merupakan konsep fundamental dalam hukum publik, khususnya dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara, karena berkaitan langsung dengan legitimasi tindakan organ pemerintahan. Dalam perspektif negara hukum, setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada kewenangan yang sah guna mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Menurut Philipus M. Hadjon, kewenangan (*bevoegdheid*) adalah kekuasaan hukum yang dimiliki oleh organ pemerintahan untuk bertindak dalam ranah hukum publik.⁵⁶ Selanjutnya, Bagir Manan menyatakan bahwa kewenangan merupakan kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada organ negara untuk menjalankan fungsi tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁵⁷ Sementara itu, H.D. Stout mengemukakan bahwa kewenangan adalah keseluruhan aturan yang berkaitan dengan perolehan dan penggunaan kekuasaan oleh subjek hukum publik. Lebih lanjut, Indroharto menjelaskan bahwa kewenangan adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada organ pemerintahan untuk menimbulkan akibat hukum.⁵⁸ Dengan demikian, kewenangan dapat dipahami sebagai kekuasaan yang bersumber dari hukum yang diberikan kepada organ negara untuk bertindak dalam bidang publik sesuai dengan batasan yang telah ditentukan.

2. Sumber-Sumber Kewenangan

Dalam hukum administrasi negara, kewenangan diperoleh melalui tiga sumber utama, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Pertama

⁵⁶ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), 130.

⁵⁷ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), 45.

⁵⁸ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), 68.

ada atribusi yang merupakan pemberian kewenangan yang bersifat asli oleh Undang-Undang Dasar atau undang-undang kepada suatu organ negara. Menurut Indroharto, atribusi melahirkan kewenangan yang bersifat original.⁵⁹ Kemudian ada delegasi yang berarti pelimpahan kewenangan dari satu organ kepada organ lain yang disertai dengan peralihan tanggung jawab. Ridwan HR menyatakan bahwa delegasi merupakan penyerahan kewenangan dari pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah.⁶⁰ Adapun mandat merupakan pelimpahan kewenangan untuk bertindak atas nama pemberi mandat tanpa peralihan tanggung jawab. Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa dalam mandat tanggung jawab tetap berada pada pemberi mandat.⁶¹

3. Karakteristik Kewenangan

Kewenangan memiliki beberapa karakteristik utama, yaitu:

- 1) Bersumber dari hukum (asas legalitas)
- 2) Memiliki tujuan tertentu
- 3) Dibatasi oleh norma hukum
- 4) Dapat dipertanggungjawabkan

Menurut Bagir Manan, penggunaan kewenangan harus berada dalam koridor negara hukum dan tidak boleh disalahgunakan.

4. Kewenangan dalam Perspektif Negara Hukum

Dalam negara hukum, kewenangan berkaitan erat dengan asas legalitas (*rechtmatigheid*), yaitu setiap tindakan pemerintahan harus memiliki dasar hukum. Pemikiran A.V. Dicey menegaskan bahwa tidak boleh ada kekuasaan tanpa dasar hukum (*rule of law*). Dengan demikian, kewenangan tidak hanya merupakan hak untuk bertindak, tetapi juga merupakan tanggung jawab hukum yang harus dijalankan sesuai prinsip keadilan dan kepastian hukum.

⁵⁹ Ibid., 70.

⁶⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013), 102.

⁶¹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, 132.

5. Teori-Teori Kewenangan

a. Teori Pembagian Kekuasaan (Separation of Powers)

Teori pembagian kekuasaan dikemukakan oleh Montesquieu yang membagi kekuasaan negara menjadi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Teori ini menegaskan bahwa kewenangan setiap lembaga negara harus dibatasi dan tidak terpusat pada satu kekuasaan guna mencegah absolutisme.

b. Teori Checks and Balances

Menurut James Madison, kekuasaan harus saling mengimbangi agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan. Dalam konteks ini, keseimbangan kewenangan antar lembaga menjadi syarat penting bagi berjalannya sistem ketatanegaraan yang sehat.

c. Teori Negara Hukum

Konsep negara hukum menekankan bahwa semua kewenangan harus tunduk pada hukum. Menurut Friedrich Julius Stahl, unsur negara hukum meliputi perlindungan HAM, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang, dan peradilan administrasi. Sedangkan A.V. Dicey menekankan supremasi hukum dan persamaan di hadapan hukum.

d. Teori Hierarki Norma (Stufenbau Theory)

Teori ini dikemukakan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa norma hukum tersusun secara hierarkis. Kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky yang mengelompokkan norma dalam struktur berjenjang. Dalam kaitannya dengan kewenangan, norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi, termasuk dalam hal pengaturan kewenangan lembaga negara.

e. Teori Fungsi Legislasi

Menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi legislasi merupakan kewenangan untuk membentuk undang-undang sebagai wujud

kedaulatan rakyat. Dalam sistem Indonesia, fungsi ini tidak hanya dimiliki DPR, tetapi juga melibatkan DPD dalam batas tertentu.⁶²

f. Teori Kewenangan dalam Perspektif Siyasah Dusturiyah

Dalam hukum Islam, kewenangan dikenal dengan konsep *wilayah*. Menurut Al-Mawardi, kewenangan harus dijalankan untuk mewujudkan kemaslahatan umum dan mencegah kerusakan. Dengan demikian, kewenangan tidak bersifat absolut, melainkan harus berorientasi pada keadilan dan kesejahteraan masyarakat.⁶³

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kewenangan lembaga negara bersumber dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui mekanisme atribusi. Oleh karena itu, kewenangan yang telah diberikan oleh konstitusi seharusnya memiliki kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan dengan kewenangan yang diatur dalam undang-undang. Namun dalam praktiknya, sering terjadi pembatasan kewenangan oleh peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi. Hal ini berpotensi menimbulkan konflik norma apabila terjadi pertentangan antara ketentuan konstitusi dengan undang-undang. Berdasarkan teori kewenangan dan teori hierarki norma, kewenangan yang bersumber dari konstitusi tidak seharusnya direduksi oleh undang-undang. Oleh karena itu, pembatasan kewenangan lembaga seperti Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat dipandang sebagai bentuk inkonsistensi terhadap prinsip negara hukum dan asas supremasi konstitusi.

⁶² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2006), 198.

⁶³ Al-Mawardi, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam (Al-Ahkām al-Sulṭāniyyah)*, terj. Abdul Hayyie al-Kattani dan Kamaluddin Nurdin (Jakarta: Gema Insani Press, 2000), 27–31.

C. DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD)

a. Pengertian Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan lembaga perwakilan yang dibentuk sebagai hasil dari perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada era reformasi. Kehadiran DPD dimaksudkan untuk memperkuat representasi daerah dalam struktur ketatanegaraan Indonesia yang sebelumnya hanya diwakili oleh DPR sebagai lembaga perwakilan politik nasional. Pasal 22C UUD 1945 menegaskan bahwa anggota DPD dipilih melalui pemilihan umum dan mewakili setiap provinsi, sedangkan Pasal 22D mengatur kewenangan DPD dalam bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan yang berkaitan dengan kepentingan daerah.⁶⁴

Secara konseptual, pembentukan DPD mencerminkan upaya Indonesia untuk mengadopsi sistem perwakilan dua kamar (bikameral), meskipun dalam praktiknya belum sepenuhnya menerapkan *strong bicameralism*. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa DPD secara desain konstitusional dimaksudkan sebagai penyeimbang DPR agar proses legislasi tidak terpusat pada kepentingan politik nasional semata, melainkan juga memperhatikan aspirasi daerah.⁶⁵ Namun demikian, kedudukan DPD dalam praktik ketatanegaraan masih menunjukkan kelemahan struktural karena kewenangannya tidak setara dengan DPR, khususnya dalam pembentukan undang-undang.

Kondisi tersebut berdampak pada terbatasnya peran DPD dalam sistem legislasi nasional. Meskipun DPD merupakan lembaga konstitusional, posisinya sering kali dipahami hanya

⁶⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 22C dan Pasal 22D.

⁶⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2023), 101–103.

sebagai pelengkap, bukan sebagai aktor utama dalam pembentukan undang-undang. Hal ini menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai konsistensi antara tujuan pembentukan DPD dan pengaturan kewenangannya dalam peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945.

b. Sejarah Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Secara historis, keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan hasil dari perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi 1998. DPD pertama kali memperoleh legitimasi konstitusional melalui perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang disahkan pada tahun 2001. Perubahan ini dilatarbelakangi oleh tuntutan penguatan representasi daerah serta koreksi terhadap sistem perwakilan yang sebelumnya bersifat sentralistik dan didominasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Melalui Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945, DPD secara resmi diakui sebagai lembaga negara yang mewakili kepentingan daerah dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.⁶⁶

Dalam konstruksi konstitusional tersebut, DPD diberikan kewenangan yang terbatas, terutama dalam bidang legislasi yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah, pengelolaan sumber daya alam, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Namun, UUD 1945 tidak menempatkan DPD sebagai lembaga legislatif yang sejajar dengan DPR, karena kewenangannya hanya sebatas mengajukan rancangan undang-undang tertentu serta memberikan pertimbangan tanpa hak pengambilan keputusan akhir. Sejak awal pembentukannya, desain konstitusional ini telah menunjukkan karakter bikameralisme asimetris yang berdampak pada lemahnya

⁶⁶ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 22C dan Pasal 22D.

posisi DPD dalam sistem legislasi nasional.⁶⁷ Pengaturan lebih lanjut mengenai kedudukan, tugas, dan wewenang DPD kemudian diatur dalam undang-undang organik, yang mengalami beberapa kali perubahan. Salah satu regulasi penting adalah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3). Dalam undang-undang ini, kewenangan DPD dirumuskan secara lebih teknis, namun pada praktiknya justru mempertegas keterbatasan peran DPD dalam pembentukan undang-undang.

UU MD3 menempatkan DPD sebagai lembaga yang bersifat komplementer terhadap DPR, sehingga keterlibatannya dalam proses legislasi lebih bersifat formal dan prosedural daripada substantif.⁶⁸ Selain itu, perkembangan fungsi DPD juga tidak dapat dilepaskan dari kerangka pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Undang-undang ini menegaskan bahwa proses legislasi nasional tetap berpusat pada DPR dan Presiden, sementara peran DPD terbatas pada tahap pengajuan dan pemberian pertimbangan terhadap rancangan undang-undang tertentu. Kondisi ini semakin menegaskan bahwa meskipun DPD diakui secara konstitusional, namun secara sistemik belum ditempatkan sebagai aktor utama dalam proses pembentukan hukum nasional.⁶⁹

Untuk mendukung pelaksanaan tugas dan wewenangnya, pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang DPD. Peraturan ini bertujuan memberikan pedoman operasional bagi DPD dalam menjalankan fungsi legislasi, pengawasan, dan

⁶⁷ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (hasil perubahan ketiga).

⁶⁸ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Pasal 249–252.

⁶⁹ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

pertimbangan. Namun demikian, PP ini lebih banyak mengatur aspek administratif dan prosedural, tanpa memberikan penguatan kewenangan substantif yang dapat meningkatkan posisi tawar DPD dalam sistem legislasi.⁷⁰

Di tingkat internal kelembagaan, DPD juga menetapkan Peraturan DPD RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPD RI. Peraturan ini mengatur mekanisme kerja, pembahasan rancangan undang-undang, serta pelaksanaan fungsi pengawasan dan penyerapan aspirasi daerah. Meskipun tata tertib ini menunjukkan upaya institusional DPD untuk memaksimalkan perannya, namun efektivitasnya tetap dibatasi oleh kerangka hukum yang lebih tinggi, khususnya UUD 1945 dan UU MD3.⁷¹

Dalam perkembangan historis pengaturan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), salah satu persoalan fundamental yang terus mengemuka adalah konflik normatif kewenangan DPD sebagaimana tercermin dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3). Konflik tersebut secara nyata terlihat dalam perbandingan antara Pasal 256 dan Pasal 71 UU MD3 yang mengatur posisi dan peran DPD dalam sistem legislasi nasional. Pasal 256 UU MD3 memberikan ruang bagi DPD untuk mengajukan rancangan undang-undang tertentu serta ikut memahasnya bersama DPR dan Presiden, khususnya yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Ketentuan ini secara normatif sejalan dengan amanat Pasal 22D UUD 1945 yang menempatkan DPD sebagai representasi daerah dalam proses pembentukan undang-undang.⁷²

⁷⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah.

⁷¹ Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.

⁷² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 22D; Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Pasal 256.

Namun demikian, penguatan normatif tersebut menjadi tidak efektif ketika dikaitkan dengan Pasal 71 UU MD3 yang menegaskan bahwa pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang tetap berada pada DPR bersama Presiden. Pasal ini secara implisit menempatkan DPD di luar struktur pengambilan keputusan legislasi yang bersifat final dan mengikat. Akibatnya, kewenangan DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 256 UU MD3 menjadi bersifat terbatas dan tidak memiliki daya paksa, karena tidak diikuti dengan kewenangan persetujuan akhir terhadap rancangan undang-undang.⁷³

Disharmoni antara Pasal 256 dan Pasal 71 UU MD3 tersebut mencerminkan persoalan politik hukum yang lebih luas, yakni adanya inkonsistensi antara pengakuan konstitusional DPD dan pengaturan legislasi turunannya. Secara historis, pembentuk undang-undang cenderung mempertahankan dominasi DPR dalam fungsi legislasi, sehingga peran DPD direduksi hanya sebagai lembaga pendukung (*auxiliary body*) yang bersifat konsultatif. Kondisi ini menyebabkan DPD tidak memiliki posisi strategis dalam menentukan arah kebijakan legislasi nasional, meskipun secara konstitusional diakui sebagai lembaga negara.⁷⁴

Upaya koreksi terhadap lemahnya kewenangan DPD dalam UU MD3 secara historis menemukan momentumnya melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa kewenangan DPD untuk mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang tertentu harus dimaknai sebagai kewenangan yang bersifat substansial, bukan sekadar formalitas prosedural. Mahkamah menilai bahwa pembatasan peran DPD

⁷³ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Pasal 71.

⁷⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MK RI, 2006), 167–169.

dalam pembahasan undang-undang bertentangan dengan semangat Pasal 22D UUD 1945 yang menghendaki keterlibatan aktif DPD dalam proses legislasi yang berkaitan dengan daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi ini secara historis dapat dipandang sebagai titik balik (turning point) dalam perjuangan penguatan kewenangan DPD. Mahkamah menegaskan bahwa DPD memiliki hak yang setara untuk terlibat sejak awal pembahasan rancangan undang-undang tertentu hingga tahap pembahasan tingkat pertama. Namun demikian, Mahkamah juga tidak memberikan kewenangan persetujuan akhir kepada DPD, sehingga posisi DPR tetap dominan dalam pengambilan keputusan legislasi.⁷⁵

Dalam praktiknya, implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut belum sepenuhnya terakomodasi dalam perubahan UU MD3. Ketentuan Pasal 256 UU MD3 masih dibatasi oleh konstruksi Pasal 71 UU MD3 yang menegaskan supremasi DPR dalam fungsi legislasi. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun Mahkamah Konstitusi telah berupaya meluruskan tafsir konstitusional mengenai kewenangan DPD, namun arah politik hukum pembentuk undang-undang belum sepenuhnya sejalan dengan putusan tersebut.⁷⁶

Dengan demikian, secara historis dapat disimpulkan bahwa konflik kewenangan DPD tidak hanya bersumber dari desain konstitusional UUD 1945, tetapi juga dari disharmoni pengaturan undang-undang organik dan resistensi politik dalam implementasi putusan Mahkamah Konstitusi. Kondisi ini memperkuat pandangan bahwa DPD masih ditempatkan sebagai lembaga perwakilan

⁷⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 terhadap UUD NRI 1945.

⁷⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), 352-354.

daerah yang lemah secara struktural dan fungsional dalam sistem legislasi Indonesia.

c. Problematika Normatif Pasal 256 dan Pasal 71 UU MD3

Problematika utama yang menjadi fokus penelitian ini terletak pada ketidaksinkronan pengaturan kewenangan DPD antara Pasal 256 dan Pasal 71 UU MD3. Pasal 256 UU MD3 mengatur bahwa DPD berwenang untuk ikut membahas rancangan undang-undang tertentu, namun tidak memberikan kewenangan yang kuat dalam menentukan hasil akhir pembahasan. Di sisi lain, Pasal 71 UU MD3 mengatur mengenai hak DPD untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, tetapi pelaksanaannya tetap berada dalam kendali DPR.⁷⁷ Ketidakkonsistenan ini menimbulkan ambiguitas hukum dan memperlemah posisi DPD dalam sistem legislasi. Secara teori negara hukum, kondisi tersebut bertentangan dengan prinsip kepastian hukum dan pembagian kewenangan yang jelas antar lembaga negara. A. V. Dicey menegaskan bahwa kejelasan kewenangan merupakan elemen penting dalam *rule of law*, karena tanpa kejelasan tersebut, hukum akan kehilangan legitimasi dan efektivitasnya.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 sebenarnya telah menegaskan bahwa DPD memiliki kedudukan yang lebih kuat dalam pembahasan RUU tertentu.⁷⁸ Namun, implementasi putusan tersebut dalam UU MD3 belum sepenuhnya mencerminkan semangat penguatan kewenangan DPD. Hal ini menunjukkan adanya resistensi politik hukum dalam mengakomodasi peran DPD secara optimal.

⁷⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD* (UU MD3), Pasal 256 dan Pasal 71.

⁷⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Nomor 92/PUU-X/2012*.

d. Ruang Lingkup Kewenangan DPD dalam Sistem Legislasi Nasional

Kewenangan DPD dalam sistem legislasi secara eksplisit diatur dalam Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Ketentuan tersebut memberikan hak kepada DPD untuk mengajukan rancangan undang-undang tertentu serta ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah, serta pengelolaan sumber daya alam dan perimbangan keuangan pusat dan daerah.⁷⁹ Secara normatif, ketentuan ini menunjukkan bahwa DPD memiliki peran strategis dalam legislasi yang berdampak langsung terhadap kepentingan daerah.

Namun, pengaturan lebih lanjut mengenai kewenangan tersebut dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3). Dalam undang-undang ini, kewenangan DPD mengalami pembatasan yang cukup signifikan, terutama dalam tahapan pengambilan keputusan akhir terhadap rancangan undang-undang. Beberapa kajian akademik menyebutkan bahwa UU MD3 cenderung menempatkan DPD hanya sebagai lembaga yang bersifat *advisory* dalam proses legislasi, bukan sebagai *co-legislator* yang sejajar dengan DPR.⁸⁰

DPD RI dibentuk sebagai konsekuensi dari perubahan UUD 1945 pasca-reformasi dengan tujuan memperkuat representasi daerah dalam pengambilan kebijakan nasional. Berdasarkan Pasal 22D UUD 1945, DPD memiliki kewenangan untuk:

- 1) Mengajukan rancangan undang-undang tertentu,
- 2) Ikut membahas RUU tertentu,

⁷⁹ Republik Indonesia, *UUD 1945*, Pasal 22D ayat (1) dan (2).

⁸⁰ Anggi Sihol Dameanti, Reza Mahendra, dan Yori Viski Oktivan, "Kedudukan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Ketatanegaraan Indonesia," *Civil Officium* 4, no. 1 (2024): 52–55.

- 3) Memberikan pertimbangan atas RUU APBN dan RUU terkait pajak, pendidikan, dan agama,
- 4) Melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

Namun, dalam praktik ketatanegaraan, kewenangan tersebut mengalami pembatasan melalui undang-undang organik, khususnya UU MD3, yang menjadikan peran DPD lebih bersifat subordinatif terhadap DPR. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dibentuk sebagai representasi kepentingan daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pascareformasi. Secara konstitusional, Pasal 22D UUD 1945 memberikan kewenangan kepada DPD untuk mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang tertentu yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, serta pengelolaan sumber daya alam.⁸¹

Namun, pengaturan lebih lanjut dalam UU MD3 justru menimbulkan problem normatif, khususnya antara Pasal 256 dan Pasal 71. Pasal 256 UU MD3 menegaskan bahwa DPD hanya *ikut membahas* rancangan undang-undang tertentu, sedangkan Pasal 71 memberikan ruang yang terbatas bagi DPD dalam mengajukan RUU kepada DPR. Perbedaan redaksi dan implikasi yuridis kedua pasal tersebut menciptakan ketidakpastian hukum terkait posisi DPD dalam sistem legislasi.⁸²

Beberapa kajian akademik menunjukkan bahwa pembatasan ini secara sistematis melemahkan fungsi legislasi DPD dan menjadikannya subordinat terhadap DPR. Jimly Asshiddiqie mengkritik kondisi ini sebagai bentuk *constitutional mismatch*, yakni ketidaksesuaian antara semangat konstitusi dengan undang-

⁸¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 22D.

⁸² Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD* (UU MD3), Pasal 256 dan Pasal 71.

undang pelaksanaannya.⁸³ Menurut Jimly Asshiddiqie, desain DPD Indonesia masih menunjukkan *weak bicameralism*, yakni sistem dua kamar yang tidak seimbang karena satu kamar (DPR) memiliki kekuasaan legislasi yang jauh lebih dominan. Hal ini berbeda dengan sistem bikameral kuat seperti di Amerika Serikat.

Penulis berpandangan bahwa penguatan kewenangan DPD RI bukan sekadar tuntutan politis, melainkan kebutuhan konstitusional. Jika DPD tetap dibatasi hanya pada fungsi pengusulan dan pertimbangan tanpa kekuatan pengambilan keputusan yang mengikat, maka keberadaannya berpotensi menjadi simbolik semata (*constitutional ornament*). Oleh karena itu, politik hukum ke depan seharusnya diarahkan pada rekonstruksi kewenangan DPD agar lebih seimbang dalam proses legislasi, terutama dalam pembentukan undang-undang yang berdampak langsung pada daerah.

Sementara itu, Dicey dalam teori *rule of law* menegaskan bahwa kejelasan kewenangan antar lembaga negara merupakan syarat utama bagi tegaknya negara hukum. Dengan demikian, ketidakjelasan kewenangan DPD bukan sekadar persoalan teknis, tetapi menyentuh prinsip dasar negara hukum itu sendiri. Dalam konteks penelitian ini, pertentangan antara Pasal 256 dan Pasal 71 UU MD3 menunjukkan adanya politik hukum yang belum sepenuhnya berpihak pada penguatan representasi daerah. Hal ini bertentangan dengan tujuan awal pembentukan DPD serta prinsip keadilan dan keseimbangan kekuasaan dalam Negara Hukum Pancasila.

⁸³ Anggi Sihol Dameanti, Reza Mahendra, dan Yori Viski Oktivan, “Kedudukan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Ketatanegaraan Indonesia,” *Civil Officium* 4, no. 1 (2024): 52–55.

D. SISTEM LEGISLASI DI INDONESIA

Sistem legislasi di Indonesia merupakan rangkaian proses pembentukan undang-undang yang melibatkan beberapa lembaga negara, yaitu DPR, Presiden, dan DPD. Sistem ini diatur secara normatif dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁸⁴ Dalam sistem tersebut, DPR memegang peran dominan sebagai pembentuk undang-undang, sementara DPD memiliki kewenangan terbatas yang bersifat komplementer. Secara konstitusional, Indonesia menganut sistem legislasi yang bersifat *quasi-bicameral*, karena meskipun terdapat dua lembaga perwakilan (DPR dan DPD), kewenangan legislasi tidak dibagi secara seimbang. Dalam teori ketatanegaraan modern, sistem legislasi dua kamar (*bicameral system*) dibangun atas prinsip keseimbangan dan saling mengontrol antara dua lembaga perwakilan. Arend Lijphart membedakan sistem bikameral menjadi *strong bicameralism* dan *weak bicameralism*. Dalam sistem bikameral yang kuat, kedua kamar memiliki kewenangan legislasi yang relatif setara (*symmetrical bicameralism*), terutama dalam fungsi pembentukan undang-undang.

Secara teoritis, keberadaan dua kamar dimaksudkan untuk:

- 1) Meningkatkan kualitas legislasi,
- 2) Mencegah dominasi satu lembaga perwakilan,
- 3) Menjamin representasi kelompok atau wilayah yang berbeda.

Dalam konteks ini, kamar kedua (seperti DPD) idealnya tidak hanya bersifat konsultatif, tetapi memiliki posisi menentukan dalam proses legislasi. Pasca perubahan UUD 1945, Indonesia secara struktur menganut sistem dua kamar, yaitu DPR dan DPD. Hal ini tampak dari:

- 1) Kedudukan DPD sebagai lembaga negara konstitusional,
- 2) Adanya kewenangan legislasi DPD dalam Pasal 22D UUD 1945.

⁸⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.

Namun, jika dianalisis lebih dalam, sistem legislasi Indonesia tidak sepenuhnya menganut bikameralisme yang sejajar. Jimly Asshiddiqie menyebut sistem Indonesia sebagai *bikameral semu* atau *weak bicameralism*, karena kewenangan legislasi yang sesungguhnya terpusat pada DPR bersama Presiden, sedangkan DPD hanya dilibatkan secara terbatas. Pembatasan tersebut diperkuat melalui undang-undang, khususnya UU MD3 dan UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menempatkan DPD sebatas:

- 1) Pengusul RUU tertentu,
- 2) Pemberi pertimbangan,
- 3) Peserta pembahasan tanpa hak pengambilan keputusan akhir.

Dari sudut pandang teori sistem legislasi, pembatasan kewenangan DPD menimbulkan inkonsistensi teoretis. Di satu sisi, Indonesia mengklaim menganut sistem dua kamar; di sisi lain, hanya satu kamar yang memegang kekuasaan legislasi secara penuh. Menurut Hans Kelsen, pembentukan norma hukum harus mengikuti hierarki dan logika sistem yang konsisten. Ketika suatu lembaga dibentuk secara konstitusional sebagai kamar kedua, maka secara logis lembaga tersebut harus diberi kewenangan yang relevan dan efektif dalam proses pembentukan undang-undang. Sebagai mahasiswa Hukum Tata Negara, penulis berpandangan bahwa DPD RI mengalami pengerdilan kewenangan secara sistemik. Pembatasan tersebut tidak hanya bersifat teknis, tetapi mencerminkan politik hukum legislasi yang enggan berbagi kekuasaan dengan lembaga perwakilan daerah. Padahal, jika konsisten dengan teori bikameralisme:

- 1) DPD seharusnya memiliki hak ikut menentukan persetujuan RUU tertentu,
- 2) Kewenangan legislasi DPD semestinya setara dengan DPR dalam isu-isu yang menyangkut kepentingan daerah,
- 3) Proses legislasi idealnya menempatkan DPR dan DPD sebagai *co-legislator*.

Dengan kondisi saat ini, DPD lebih tepat disebut sebagai lembaga konsultatif ketimbang kamar legislatif sejajar, sehingga menyimpang dari teori sistem dua kamar yang dianut secara formal. Pembatasan kewenangan DPD berdampak langsung pada kualitas legislasi nasional. Undang-undang yang dibentuk cenderung:

- 1) Bersifat sentralistik,
- 2) Minim perspektif daerah,
- 3) Kurang responsif terhadap keragaman kebutuhan lokal.

Dalam perspektif negara hukum Pancasila, kondisi ini bertentangan dengan prinsip keadilan, musyawarah, dan pemerataan. Sistem legislasi yang sehat seharusnya membuka ruang deliberasi yang seimbang antara representasi politik (DPR) dan representasi teritorial (DPD).

Beberapa penelitian lima tahun terakhir menunjukkan bahwa sistem legislasi Indonesia cenderung bersifat *DPR-centered*, sehingga aspirasi daerah yang dibawa oleh DPD sering kali tidak terakomodasi secara optimal.⁸⁵ Padahal, dalam teori demokrasi perwakilan, keberadaan dua kamar atau lembaga perwakilan seharusnya menciptakan keseimbangan antara kepentingan nasional dan daerah. Dalam penelitian ini, sistem legislasi dianalisis untuk menunjukkan bahwa lemahnya kewenangan DPD bukan disebabkan oleh kekosongan konstitusional, melainkan oleh desain politik hukum yang dituangkan dalam undang-undang. Oleh karena itu, penguatan kewenangan DPD menjadi keniscayaan guna mewujudkan sistem legislasi yang demokratis dan berkeadilan sesuai dengan nilai Pancasila. Dalam perspektif penulis, lemahnya peran DPD dalam sistem legislasi menunjukkan bahwa sistem legislasi Indonesia belum sepenuhnya mencerminkan semangat desentralisasi dan otonomi daerah. Padahal, kehadiran DPD seharusnya menjadi saluran konstitusional bagi aspirasi daerah dalam pembentukan

⁸⁵ Fahrul Reza, "DPD sebagai Pembentuk Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi," *Media Syari'ah* 21, no. 1 (2025): 77–80.

undang-undang nasional. Ketimpangan kewenangan ini berimplikasi pada kualitas legislasi yang cenderung sentralistik dan kurang responsif terhadap kebutuhan daerah. Dalam sistem legislasi Indonesia, pembentukan undang-undang melibatkan DPR dan Presiden sebagai aktor utama, sementara DPD hanya dilibatkan secara terbatas sesuai dengan bidang tertentu. Hal ini memperkuat karakter sistem legislasi Indonesia sebagai *asymmetric bicameralism*.

Berikut penulis jabarkan Perbandingan Sistem Legislasi Dua Kamar Indonesia dengan Negara Lain :

1) Amerika Serikat

Amerika Serikat menganut sistem bikameral kuat dengan dua kamar yang setara:

- a) House of Representatives (wakil rakyat)
- b) Senate (wakil negara bagian)

Dalam sistem legislasi AS:

- a) Setiap RUU harus disetujui oleh kedua kamar,
- b) Senate memiliki kewenangan legislasi penuh, termasuk hak veto,
- c) Tidak ada kamar yang posisinya sekadar “pemberi pertimbangan”.

Menurut Bruce Ackerman, keseimbangan kewenangan ini dirancang untuk mencegah tirani mayoritas dan memastikan representasi negara bagian dalam kebijakan federal.

Jika DPD dianalogikan sebagai Senate, maka secara teori DPD seharusnya memiliki kewenangan legislasi yang setara dengan DPR, setidaknya dalam bidang yang menyangkut kepentingan daerah.

2) Jerman

- a) Bundestag (wakil rakyat)
- b) Bundesrat (wakil negara bagian/Länder)

Bundesrat memang tidak setara penuh dengan Bundestag, tetapi:

- a) Memiliki hak veto absolut terhadap undang-undang tertentu,
- b) Terutama undang-undang yang menyangkut kepentingan negara bagian,

c) Pemerintah federal tidak bisa mengesampingkan Bundesrat begitu saja.

Menurut Konrad Hesse, Bundesrat adalah instrumen konstitusional untuk menjamin federalisme substansial, bukan simbolik.

Model Jerman menunjukkan bahwa meskipun kamar kedua tidak selalu simetris, ia harus kuat dan menentukan dalam isu teritorial. Bandingkan dengan DPD yang hanya bisa mengusulkan dan memberi pertimbangan tanpa hak veto.

3) Belanda

memiliki:

- a) *Tweede Kamer* (kamar utama)
- b) *Eerste Kamer* (Senat)

Kewenangan *Eerste Kamer* memang terbatas:

- a) Tidak dapat mengubah RUU,
- b) Tetapi memiliki hak menerima atau menolak RUU secara keseluruhan.

Menurut C.A.J.M. Kortmann, fungsi utama Senat Belanda adalah *quality control* legislasi. Meskipun asimetris, Senat Belanda tetap memiliki kekuasaan menentukan. Sementara DPD RI tidak memiliki hak menolak RUU, bahkan dalam isu daerah.

4) Afrika Selatan

- a) *National Assembly*
- b) *National Council of Provinces (NCOP)*

NCOP berperan aktif dalam:

- a) Legislasi yang berdampak pada provinsi,
- b) Proses legislasi tidak sah jika NCOP tidak dilibatkan secara substantif.

Menurut Christina Murray, NCOP memastikan bahwa kepentingan provinsi terintegrasi dalam kebijakan nasional. Model ini sangat dekat

secara filosofis dengan tujuan pembentukan DPD, namun secara kewenangan Indonesia tertinggal jauh.

Jika dibandingkan dengan negara-negara di atas, posisi Indonesia dapat dirumuskan sebagai berikut:

Negara	Model Bikameral	Kekuatan Kamar Kedua
Amerika Serikat	<i>Strong – Symmetrical</i>	Sangat kuat
Jerman	<i>Functional – Federal</i>	Kuat & menentukan
Belanda	<i>Asymmetric</i>	Tetap menentukan
Afrika Selatan	<i>Territorial Representation</i>	Substantif
Indonesia	<i>Weak / Quasi-bicameral</i>	Sangat lemah

Berdasarkan perbandingan tersebut, penulis menilai bahwa pelemahan kewenangan DPD bukanlah ciri umum sistem dua kamar, melainkan anomali dalam praktik ketatanegaraan. Hampir semua negara yang menganut bikameralisme memberikan kewenangan nyata kepada kamar kedua, khususnya dalam isu yang menjadi dasar pembentukannya. Dengan demikian, alasan bahwa DPD “secara desain memang lemah” tidak dapat dibenarkan secara teoretis maupun komparatif. Yang terjadi di Indonesia adalah pilihan politik hukum, bukan keniscayaan sistem. Perbandingan dengan negara lain memperkuat argumen bahwa penguatan kewenangan DPD RI merupakan kebutuhan sistemik. Tanpa kewenangan legislasi yang efektif, sistem dua kamar di Indonesia hanya bersifat formal, bukan substantif, dan berpotensi bertentangan dengan prinsip demokrasi, desentralisasi, serta negara hukum Pancasila.

E. NEGARA HUKUM PANCASILA

1. Pengertian negara hukum pancasila

Negara Hukum Pancasila merupakan konsep negara hukum yang bersumber dan berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila sebagai dasar filsafat negara Indonesia. Konsep ini tidak sepenuhnya mengadopsi model *Rechtsstaat* (Eropa Kontinental) maupun *Rule of Law* (Anglo-Saxon), melainkan membangun sistem negara hukum yang khas Indonesia dengan menempatkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara. Menurut Jimly Asshiddiqie, Negara Hukum Pancasila adalah negara hukum yang tidak hanya menekankan supremasi hukum dan pembatasan kekuasaan, tetapi juga mengintegrasikan nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, demokrasi, dan keadilan sosial dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, hukum dalam Negara Hukum Pancasila tidak bersifat netral-sekuler, melainkan mengandung dimensi moral dan etika yang bersumber dari nilai Ketuhanan Yang Maha Esa.⁸⁶

Pandangan serupa dikemukakan oleh Moh. Mahfud MD yang menyatakan bahwa Negara Hukum Pancasila merupakan sintesis antara negara hukum formal dan negara hukum materiil. Dalam Negara Hukum Pancasila, hukum tidak hanya berfungsi sebagai alat pembatas kekuasaan, tetapi juga sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.⁸⁷ Sementara itu, Padmo Wahjono menegaskan bahwa ciri utama Negara Hukum Pancasila adalah adanya keseimbangan antara kepastian hukum dan keadilan substantif. Negara tidak hanya terikat pada hukum tertulis, tetapi juga pada nilai keadilan sosial dan kepatutan yang hidup dalam masyarakat.

⁸⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 57–59.

⁸⁷ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), 32–34.

Dengan demikian, hukum dalam Negara Hukum Pancasila harus responsif terhadap nilai sosial dan budaya bangsa Indonesia.⁸⁸ Lebih lanjut, Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa Negara Hukum Pancasila menempatkan perlindungan hak asasi manusia dalam kerangka kebersamaan dan kekeluargaan. Hak asasi manusia diakui dan dilindungi, namun pelaksanaannya tidak bersifat individualistik-liberal, melainkan harus selaras dengan kewajiban sosial dan kepentingan umum.⁸⁹

Dari berbagai pandangan tersebut dapat disimpulkan bahwa Negara Hukum Pancasila memiliki karakteristik utama yaitu, berlandaskan Ketuhanan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi nilai kemanusiaan dan keadilan, menempatkan hukum sebagai sarana mewujudkan tujuan negara, mengakui dan melindungi hak asasi manusia secara proporsional serta menekankan prinsip demokrasi dan keadilan sosial. Konsep ini menegaskan bahwa hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia harus selalu mencerminkan nilai-nilai Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara.

Dalam kerangka Negara Hukum Pancasila, pembentukan dan pengaturan lembaga negara harus mencerminkan nilai keadilan, demokrasi, serta keseimbangan kekuasaan antara pusat dan daerah. Pancasila, khususnya sila keempat dan kelima, menuntut adanya mekanisme perwakilan yang tidak hanya merepresentasikan kehendak politik rakyat secara nasional, tetapi juga aspirasi daerah dalam proses penyelenggaraan negara. Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan manifestasi prinsip demokrasi Pancasila yang menekankan musyawarah dan keterwakilan seluruh unsur bangsa, termasuk daerah. Menurut Jimly Asshiddiqie, DPD dibentuk sebagai koreksi terhadap sentralisme kekuasaan legislatif yang sebelumnya terpusat pada DPR,

⁸⁸ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), 45–47.

⁸⁹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya Bina Ilmu: 1987), 72-74.

sekaligus sebagai instrumen konstitusional untuk memperkuat integrasi nasional melalui penyaluran kepentingan daerah dalam sistem legislasi nasional.⁹⁰

Namun, dalam perspektif Negara Hukum Pancasila, kewenangan DPD yang terbatas menimbulkan persoalan keadilan substantif. Mahfud MD menegaskan bahwa negara hukum Pancasila tidak boleh berhenti pada legalitas formal, tetapi harus menjamin keadilan materiil. Oleh karena itu, apabila secara konstitusional DPD dimaksudkan sebagai lembaga perwakilan daerah, maka pembatasan kewenangannya dalam pembentukan undang-undang berpotensi bertentangan dengan cita keadilan sosial dan prinsip checks and balances yang menjadi roh negara hukum Pancasila.⁹¹ Lebih lanjut, Bagir Manan menyatakan bahwa dalam negara hukum yang demokratis, perwakilan daerah tidak boleh diposisikan sekadar sebagai pelengkap (*auxiliary body*), melainkan sebagai bagian integral dari proses pengambilan keputusan politik yang berdampak langsung pada daerah. Dengan demikian, penguatan kewenangan DPD merupakan konsekuensi logis dari penerapan Negara Hukum Pancasila yang menempatkan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum secara seimbang.⁹²

Konsep Negara Hukum Pancasila memiliki perbedaan mendasar dengan konsep *Rule of Law* dan *Rechtsstaat*. *Rule of Law* yang dikembangkan oleh A.V. Dicey menekankan tiga prinsip utama, yaitu supremasi hukum, persamaan di hadapan hukum, dan perlindungan hak asasi manusia melalui putusan pengadilan. Konsep ini bersifat liberal-individualistik dan berorientasi pada pembatasan kekuasaan negara

⁹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), 215–217.

⁹¹ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), 89–91.

⁹² Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Sinar Harapan, 1994), 112–114.

semata.⁹³ Sementara itu, konsep *Rechtsstaat* yang berkembang di Eropa Kontinental menitikberatkan pada legalitas formal, kepastian hukum, serta perlindungan hak asasi manusia melalui undang-undang tertulis. Negara dalam *Rechtsstaat* diposisikan sebagai pelaksana hukum secara ketat, namun sering kali kurang memberi ruang pada keadilan sosial dan nilai-nilai moral yang hidup dalam masyarakat.⁹⁴ Berbeda dengan kedua konsep tersebut, Negara Hukum Pancasila mengintegrasikan aspek legalitas dengan moralitas dan tujuan sosial. Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa Negara Hukum Pancasila tidak bersifat individualistik maupun formalis-positivistik, melainkan menempatkan hukum sebagai sarana pengabdian kepada manusia dan masyarakat secara kolektif. Perlindungan hak asasi manusia dalam Negara Hukum Pancasila selalu dikaitkan dengan kewajiban sosial dan nilai kekeluargaan.

Dengan demikian, Negara Hukum Pancasila bersifat holistik dan teleologis, yaitu memandang hukum bukan sebagai tujuan akhir, melainkan sebagai alat untuk mewujudkan cita-cita bangsa sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Dalam konteks ini, penguatan kewenangan lembaga perwakilan daerah seperti DPD dapat dipahami sebagai upaya konstitusional untuk mewujudkan keadilan sosial dan demokrasi substansial, bukan sekadar pemenuhan prosedur hukum formal.

2. Penguatan Kewenangan DPD dalam Perspektif Negara Hukum Pancasila

Dalam kerangka Negara Hukum Pancasila, hukum tidak hanya berfungsi sebagai alat pengendali kekuasaan, tetapi juga sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial dan demokrasi yang berkeadaban. Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa Negara Hukum Pancasila menempatkan nilai musyawarah dan keadilan sebagai prinsip utama

⁹³ A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (London: Macmillan, 1959), 188–193.

⁹⁴ Friedrich Julius Stahl, *Die Philosophie des Rechts* (Heidelberg: Mohr Siebeck, 1878), 137–140.

dalam penyelenggaraan negara.⁹⁵ Oleh karena itu, keterlibatan daerah melalui DPD dalam pembentukan undang-undang merupakan bagian dari implementasi nilai-nilai Pancasila. Pembatasan kewenangan DPD berpotensi mengabaikan prinsip musyawarah dan keadilan sosial, karena aspirasi daerah tidak terakomodasi secara memadai dalam proses legislasi nasional. Mahfud MD menyatakan bahwa politik hukum yang tidak berlandaskan pada nilai Pancasila akan melahirkan produk hukum yang elitis dan sentralistik.⁹⁶ Dengan demikian, penguatan kewenangan DPD merupakan kebutuhan konstitusional dan ideologis dalam Negara Hukum Pancasila.

Negara Hukum Pancasila merupakan konsep negara hukum yang khas Indonesia, yang tidak hanya menekankan supremasi hukum, tetapi juga mengintegrasikan nilai moral, keadilan sosial, dan musyawarah. Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa Negara Hukum Pancasila merupakan sintesis antara *rechtsstaat* dan *rule of law* yang disesuaikan dengan nilai-nilai Pancasila.⁹⁷ Negara hukum ini menolak positivisme hukum yang kaku dan menempatkan hukum sebagai sarana untuk mencapai keadilan substantif. Mahfud MD menegaskan bahwa politik hukum Indonesia harus berorientasi pada Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum.⁹⁸ Dalam konteks legislasi, hal ini berarti bahwa pembentukan undang-undang harus mencerminkan prinsip keadilan, demokrasi, dan persatuan, termasuk dalam pengaturan kewenangan lembaga negara seperti DPD.

Dalam penelitian ini, Negara Hukum Pancasila menjadi landasan normatif untuk menilai apakah pembatasan kewenangan DPD dalam UU

⁹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Negara Hukum Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2021), 44–46.

⁹⁶ Mahfud MD, *Hukum dan Politik dalam Dinamika Perubahan* (Yogyakarta: UII Press, 2022), 88–90.

⁹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Negara Hukum Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2021), 45–48.

⁹⁸ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: LP3ES, 2021), 63–66.

MD3 telah sesuai dengan nilai keadilan dan demokrasi. Lemahnya peran DPD berpotensi mengabaikan prinsip musyawarah dan keterwakilan daerah, yang justru menjadi inti dari sila keempat Pancasila. Menurut Padmo Wahjono, negara hukum Pancasila menempatkan hukum tidak semata-mata sebagai alat pembatas kekuasaan, tetapi juga sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan, ketertiban, dan kesejahteraan sosial. Negara hukum Pancasila menghendaki keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, serta menolak dominasi kekuasaan oleh satu lembaga negara. Sejalan dengan itu, Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa negara hukum Pancasila mengandung prinsip perlindungan terhadap rakyat, pembagian kekuasaan yang adil, serta penyelenggaraan kekuasaan negara yang berlandaskan moral dan nilai kemanusiaan. Salah satu karakter utama negara hukum Pancasila tercermin dalam sila keempat Pancasila, yaitu *Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan*. Prinsip ini menegaskan bahwa kedaulatan rakyat dijalankan melalui mekanisme perwakilan yang adil dan inklusif.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, prinsip perwakilan tersebut diwujudkan melalui dua lembaga perwakilan, yaitu DPR sebagai representasi politik rakyat dan DPD sebagai representasi daerah. Pembentukan DPD merupakan konsekuensi dari kehendak konstitusi untuk memperkuat keterwakilan daerah dalam pengambilan kebijakan nasional. Dengan demikian, secara filosofis, keberadaan DPD tidak dapat dipandang sebagai pelengkap semata, melainkan sebagai bagian integral dari sistem perwakilan dalam negara hukum Pancasila. Secara konstitusional, kewenangan DPD RI diatur dalam Pasal 22D UUD 1945 yang memberikan peran kepada DPD dalam pengajuan, pembahasan, pemberian pertimbangan, serta pengawasan terhadap undang-undang tertentu yang berkaitan dengan kepentingan daerah.

Namun, dalam praktiknya, kewenangan tersebut dibatasi secara signifikan melalui pengaturan dalam undang-undang, khususnya UU

MD3 dan peraturan perundang-undangan terkait. Dalam perspektif teori negara hukum Pancasila, pembatasan kewenangan DPD RI yang berlebihan menimbulkan problem ketatanegaraan. Negara hukum Pancasila tidak menghendaki pemusatan kekuasaan pada satu lembaga perwakilan. Ketika DPR memegang hampir seluruh kewenangan legislasi, sementara DPD hanya diberikan peran yang bersifat konsultatif dan tidak menentukan, maka prinsip musyawarah dan keseimbangan perwakilan menjadi tereduksi. Negara hukum Pancasila juga berorientasi pada perwujudan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sebagaimana tercantum dalam sila kelima Pancasila. Keadilan sosial dalam konteks ketatanegaraan mencakup keadilan dalam distribusi kewenangan dan partisipasi daerah dalam proses pembentukan hukum nasional.

DPD RI dibentuk untuk memastikan bahwa kepentingan daerah memperoleh ruang yang memadai dalam proses legislasi. Pembatasan kewenangan DPD berpotensi menghasilkan produk hukum yang bersifat sentralistik dan kurang mencerminkan keragaman serta kebutuhan daerah, sehingga bertentangan dengan cita keadilan sosial dalam negara hukum Pancasila. Negara hukum Pancasila menganut prinsip pembagian kekuasaan yang seimbang dan harmonis. Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia dirancang untuk mencegah dominasi satu lembaga negara dalam penyelenggaraan kekuasaan. Berdasarkan teori negara hukum Pancasila, dapat ditegaskan bahwa penguatan kewenangan DPD RI merupakan kebutuhan konstitusional dan ideologis. Kesetaraan kewenangan antara DPR dan DPD—setidaknya dalam bidang yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah—merupakan bentuk konkret pengamalan nilai Pancasila dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

F. SIYASAH TASYRIÍYYAH

1. Pengertian siyasah tasyriíyyah

Secara etimologis, kata *siyāsah* berasal dari bahasa Arab ساس (sāsa–yasūsu–siyāsatan) yang berarti mengatur, memimpin, mengendalikan, dan mengurus suatu urusan masyarakat menuju kemaslahatan. Adapun kata *tasyri'* berasal dari kata شرع (syara'a) yang berarti menetapkan hukum atau membuat peraturan. Dengan demikian, siyasah tasyri'iyah merupakan cabang fiqh siyasah yang membahas kebijakan negara dalam menetapkan peraturan perundang-undangan yang bertujuan mewujudkan kemaslahatan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip syariat Islam.

Menurut Abdul Wahhab Khallaf, siyasah syar'iyah merupakan pengelolaan urusan masyarakat yang dilakukan pemerintah untuk merealisasikan kemaslahatan sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip syariat. Dalam konteks legislasi, siyasah tasyri'iyah menjadi dasar bagi negara dalam membentuk hukum yang adil, memberikan kepastian hukum, serta menjamin kesejahteraan masyarakat.⁹⁹ Sementara itu, Abdul Qadir Audah menjelaskan bahwa tasyri' merupakan aktivitas menetapkan hukum yang bertujuan menjaga agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta manusia melalui peraturan yang mengandung keadilan.¹⁰⁰

Sedangkan menurut Muhammad Iqbal, siyasah tasyri'iyah merupakan kajian fiqh siyasah yang membahas proses pembentukan hukum oleh lembaga yang berwenang dengan tetap berpedoman pada prinsip-prinsip syariat dan kemaslahatan umum.¹⁰¹

Dengan demikian, siyasah tasyri'iyah dapat dipahami sebagai teori mengenai kewenangan negara dalam membentuk peraturan

⁹⁹ Abdul Wahhab Khallaf, *Al-Siyāsah al-Syar'iyah* (Kairo: Dār al-Anṣār, 1977)

¹⁰⁰ Abdul Qadir Audah, *Al-Tasyrī' al-Jinā'ī al-Islāmī Muqārānan bi al-Qānūn al-Waḍ'ī*, vol. 1 (Beirut: Mu'assasah al-Risalah, 1992)

¹⁰¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014)

perundang-undangan secara adil, demokratis, dan berorientasi pada kemaslahatan masyarakat.

2. Dasar Hukum Siyasah Tasyri'iyah

Konsep siyasah tasyri'iyah berlandaskan Al-Qur'an, Sunnah, dan ijtihad para ulama.

Allah SWT berfirman dalam QS. An-Nisa ayat 58:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ

تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۚ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya :

*Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada pemiliknya. Apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu tetapkan secara adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang paling baik kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat. An-nisa ayat 58.*¹⁰²

Hadis Nabi Muhammad SAW juga menegaskan pentingnya tanggung jawab pemimpin: “Setiap kalian adalah pemimpin dan setiap pemimpin akan dimintai pertanggungjawaban” (HR. Bukhari dan Muslim).¹⁷ Prinsip ini relevan dengan kewenangan legislasi, karena pembatasan peran DPD tanpa dasar keadilan dapat menghilangkan amanah representasi daerah.

Dalam penelitian ini, teori siyasah tasyri'iyah digunakan sebagai pisau analisis untuk menilai apakah pengaturan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem legislasi telah mencerminkan prinsip-prinsip pembentukan hukum yang adil menurut perspektif fiqh siyasah. Berdasarkan prinsip *al-'adalah*, distribusi kewenangan legislasi seharusnya dilakukan secara proporsional agar tidak terjadi dominasi kekuasaan oleh satu lembaga negara. Prinsip *syura* menghendaki adanya partisipasi yang bermakna dari seluruh unsur representasi rakyat, termasuk

¹⁰² Al-Qur'an al-Karim, QS. An-Nisa [4]: 58.

DPD sebagai wakil daerah, dalam setiap tahapan pembentukan undang-undang. Selain itu, prinsip *amanah* menuntut agar kewenangan legislasi dijalankan demi kepentingan rakyat, bukan semata-mata kepentingan politik kelembagaan. Sementara itu, prinsip *maslahah* dan *maqashid al-syari'ah* mengarahkan agar desain kewenangan legislasi mampu menghasilkan peraturan yang menjamin keadilan, kemanfaatan, dan perlindungan terhadap kepentingan daerah sebagai bagian dari tujuan negara.

a) Teori Istidlal

Dalam kajian ushul fiqh, istidlāl merupakan salah satu metode yang digunakan untuk menemukan hukum terhadap suatu persoalan yang belum diatur secara tegas dalam Al-Qur'an maupun Sunnah. Istidlāl berasal dari kata *istadalla–yastadillu* yang berarti mencari petunjuk, menemukan dalil, atau menggunakan argumentasi untuk menetapkan suatu hukum. Oleh karena itu, istidlāl tidak hanya dipahami sebagai teknik penalaran hukum, tetapi juga sebagai metode berpikir yang menghubungkan antara ketentuan syariat dengan realitas kehidupan yang terus berkembang.

Menurut Abdul Wahhab Khallaf, proses penetapan hukum Islam tidak berhenti pada pemahaman tekstual terhadap Al-Qur'an dan Sunnah, melainkan juga memerlukan kemampuan melakukan istinbāt hukum melalui kaidah-kaidah ushul fiqh. Perkembangan masyarakat yang semakin kompleks melahirkan berbagai persoalan baru yang belum pernah terjadi pada masa Rasulullah saw., sehingga dibutuhkan metode penalaran hukum yang mampu menjawab kebutuhan tersebut tanpa keluar dari tujuan syariat. Dalam konteks inilah istidlāl memiliki kedudukan yang sangat penting sebagai instrumen ijtihad dalam pembentukan hukum.¹⁰³

¹⁰³ Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqih*, trans. Moh. Zuhri dan Ahmad Qarib (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1994).

Pandangan tersebut kemudian dikembangkan oleh Wahbah al-Zuhayli yang menjelaskan bahwa istidlāl merupakan metode penemuan hukum yang menggunakan berbagai dalil syar'i selain nash yang bersifat eksplisit. Seorang mujtahid tidak hanya dituntut memahami bunyi suatu ketentuan, tetapi juga mampu menangkap tujuan, hikmah, dan illat yang melatarbelakangi pembentukan hukum. Dengan demikian, hukum Islam memiliki sifat dinamis karena dapat menjawab perkembangan masyarakat sepanjang tetap berpegang pada prinsip-prinsip syariat.¹⁰⁴

Dasar normatif penggunaan akal dalam memahami hukum dapat ditemukan dalam firman Allah Swt.:

وَيَوْمَ نَبْعَثُ فِي كُلِّ أُمَّةٍ شَهِيدًا عَلَيْهِمْ مِّنْ أَنْفُسِهِمْ وَجِئْنَا بِكَ شَهِيدًا عَلَى هَؤُلَاءِ وَنَزَّلْنَا عَلَيْكَ الْكِتَابَ تِبْيَانًا لِّكُلِّ شَيْءٍ وَهُدًى وَرَحْمَةً وَبُشْرَىٰ لِلْمُسْلِمِينَ

"Dan Kami turunkan Kitab (Al-Qur'an) kepadamu untuk menjelaskan segala sesuatu, sebagai petunjuk, rahmat, dan kabar gembira bagi orang-orang yang berserah diri." (QS. An-Nahl [16]: 89).

Ayat tersebut menunjukkan bahwa Al-Qur'an mengandung prinsip-prinsip umum yang menjadi pedoman bagi umat manusia. Akan tetapi, tidak seluruh persoalan diatur secara rinci sehingga diperlukan proses penalaran hukum untuk menghubungkan prinsip-prinsip tersebut dengan persoalan yang muncul dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Oleh sebab itu, istidlāl merupakan bagian dari mekanisme pengembangan hukum Islam yang tetap berlandaskan pada wahyu.

Prinsip penggunaan nalar juga tampak dalam hadis Nabi Muhammad saw. ketika mengutus Mu'adz bin Jabal ke Yaman.

¹⁰⁴ Wahbah al-Zuhayli, *Ushul al-Fiqh al-Islami* (Damaskus: Dar al-Fikr, 2001).

Rasulullah saw. bertanya bagaimana Mu'adz akan memutuskan suatu perkara. Mu'adz menjawab bahwa ia akan berpedoman pada Al-Qur'an, kemudian Sunnah Rasulullah, dan apabila tidak menemukan ketentuannya maka ia akan berijtihad dengan kemampuan berpikirnya. Rasulullah saw. kemudian membenarkan jawaban tersebut. Hadis ini menjadi salah satu landasan penting bahwa penggunaan ijtihad dan istidlāl memperoleh legitimasi dalam hukum Islam sepanjang tetap berada dalam koridor syariat.

Dalam ushul fiqh dikenal pula kaidah yang sangat erat kaitannya dengan teori istidlāl, yaitu:

الحكم يدور مع علته وجودًا وعدمًا

"Hukum berputar mengikuti ada atau tidak adanya illat."

Kaidah tersebut mengandung makna bahwa setiap ketentuan hukum memiliki alasan atau tujuan tertentu. Apabila alasan tersebut berubah sesuai perkembangan masyarakat, maka metode penetapan hukum juga dapat berkembang melalui proses ijtihad. Dengan demikian, hukum Islam tidak bersifat kaku, melainkan adaptif terhadap perubahan sosial selama tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip syariat.

Selain itu terdapat kaidah lain yang juga relevan, yaitu:

لا يُنكر تغيير الأحكام بتغير الأزمان

"Perubahan hukum karena perubahan zaman tidak dapat diingkari."

Kaidah ini menunjukkan bahwa perubahan kondisi sosial, politik, maupun ketatanegaraan dapat menjadi pertimbangan dalam

merumuskan kebijakan hukum. Meskipun kaidah tersebut tidak dimaksudkan untuk mengubah ketentuan syariat yang bersifat qath'i, namun memberikan ruang bagi pembentuk hukum untuk melakukan pembaharuan terhadap aturan yang bersifat ijtihadi demi mewujudkan kemaslahatan masyarakat.

Apabila dikaitkan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia, teori istidlāl memiliki relevansi yang sangat kuat dalam menganalisis politik hukum penguatan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah. Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, DPD dibentuk sebagai representasi daerah dalam lembaga legislatif nasional. Pembentukan DPD menunjukkan adanya kehendak konstitusi untuk menciptakan sistem representasi yang tidak hanya berorientasi pada representasi politik melalui DPR, tetapi juga representasi kewilayahan.

Namun demikian, apabila dicermati lebih lanjut, ketentuan mengenai kewenangan DPD dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD masih menunjukkan adanya pembatasan yang cukup signifikan. DPD memang diberikan kewenangan mengajukan rancangan undang-undang tertentu, ikut membahas, serta memberikan pertimbangan terhadap beberapa materi legislasi. Akan tetapi, kewenangan tersebut belum sampai pada tahap pengambilan keputusan akhir atau *deciding power*. Akibatnya, posisi DPD dalam proses legislasi masih bergantung pada keputusan DPR bersama Presiden.

Menurut penulis, kondisi tersebut dapat dianalisis menggunakan teori istidlāl. Apabila tujuan pembentukan DPD berdasarkan perubahan konstitusi adalah memperkuat representasi daerah dalam proses legislasi, maka pembatasan kewenangan DPD dalam undang-undang justru berpotensi mengurangi tujuan yang hendak diwujudkan oleh konstitusi. Oleh karena itu, diperlukan penafsiran hukum yang tidak hanya berorientasi pada bunyi norma

secara tekstual, tetapi juga memperhatikan maksud pembentuk konstitusi (*original intent*) dan tujuan dibentuknya DPD sebagai lembaga negara.

Dalam perspektif siyasah tasyri'iyah, penggunaan istidlāl juga menghendaki agar pembentuk undang-undang senantiasa mempertimbangkan nilai keadilan, kemanfaatan, dan keseimbangan kekuasaan dalam merumuskan kebijakan legislasi. Penguatan kewenangan DPD tidak dapat dipandang sebagai upaya memperbesar kekuasaan suatu lembaga negara, melainkan sebagai bentuk penyempurnaan sistem legislasi agar lebih mencerminkan prinsip representasi daerah sebagaimana dikehendaki oleh konstitusi. Dengan demikian, teori istidlāl menjadi instrumen analisis yang mampu menjelaskan bahwa perubahan atau penguatan kewenangan DPD merupakan bagian dari proses ijtihad ketatanegaraan untuk mewujudkan sistem legislasi yang lebih adil, efektif, dan sesuai dengan tujuan pembentukan hukum dalam perspektif siyasah tasyri'iyah.

b) Teori *Maqashid Al- Syariah*

Pembahasan mengenai siyasah tasyri'iyah tidak dapat dipisahkan dari teori *maqāṣid al-syarī'ah*. Dalam kajian ushul fiqh, *maqāṣid al-syarī'ah* merupakan tujuan yang hendak diwujudkan oleh Allah Swt. melalui setiap ketentuan hukum yang disyariatkan kepada manusia. Oleh karena itu, setiap pembentukan hukum pada hakikatnya tidak hanya berorientasi pada kepastian hukum semata, tetapi juga harus mampu mewujudkan keadilan, kemanfaatan, dan perlindungan terhadap kepentingan masyarakat. Prinsip inilah yang menjadikan *maqāṣid al-syarī'ah* sebagai salah satu teori paling penting dalam

siyasah tasyri'iyah, khususnya dalam menganalisis kebijakan negara di bidang legislasi.¹⁰⁵

Secara etimologis, kata *maqāṣid* merupakan bentuk jamak dari *maqṣad* yang berarti tujuan, maksud, atau sasaran. Adapun *syarī'ah* adalah seluruh ketentuan hukum yang ditetapkan Allah Swt. bagi kehidupan manusia. Dengan demikian, *maqāṣid al-syarī'ah* dapat dipahami sebagai tujuan yang hendak dicapai oleh syariat dalam setiap pembentukan hukum. Konsep ini berkembang secara sistematis melalui pemikiran Abu Ishaq al-Shatibi dalam kitab *Al-Muwāfaqāt*, yang menempatkan kemaslahatan manusia sebagai orientasi utama dari seluruh ketentuan syariat. Menurut al-Syatibi, setiap hukum yang diturunkan Allah memiliki tujuan untuk menghadirkan kemaslahatan (*jalb al-maṣāliḥ*) dan mencegah kemudharatan (*dar' al-mafāṣid*).

Al-Syatibi menjelaskan bahwa kemaslahatan tersebut diwujudkan melalui perlindungan terhadap lima kebutuhan pokok (*al-kulliyāt al-khams*), yaitu menjaga agama (*ḥifẓ al-dīn*), menjaga jiwa (*ḥifẓ al-nafs*), menjaga akal (*ḥifẓ al-'aql*), menjaga keturunan (*ḥifẓ al-nasl*), dan menjaga harta (*ḥifẓ al-māl*). Kelima tujuan tersebut menjadi fondasi dalam setiap proses pembentukan hukum karena seluruh kebijakan negara pada akhirnya harus diarahkan untuk melindungi kepentingan masyarakat secara menyeluruh. Perkembangan pemikiran *maqāṣid* pada masa kontemporer bahkan memperluas cakupannya hingga mencakup perlindungan terhadap hak asasi manusia, keadilan sosial, tata kelola pemerintahan yang baik, serta partisipasi masyarakat dalam proses legislasi.¹⁰⁶

Landasan normatif *maqāṣid al-syarī'ah* dapat ditemukan dalam firman Allah Swt.:

2. ¹⁰⁵ Al-Muwafaqat fi Usul al-Shariah (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 2003), jil.

¹⁰⁶ Sunan Ibn majah. No 2340

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ

"Dan Kami tidak mengutus engkau (Muhammad), melainkan sebagai rahmat bagi seluruh alam." (QS. Al-Anbiyā' [21]: 107).

Ayat tersebut menunjukkan bahwa seluruh ajaran Islam, termasuk hukum yang ditetapkan Allah Swt., pada hakikatnya bertujuan menghadirkan rahmat dan kemaslahatan bagi seluruh manusia. Oleh sebab itu, setiap kebijakan hukum yang justru menimbulkan ketidakadilan, kesenjangan, ataupun menghilangkan hak masyarakat, bertentangan dengan semangat *maqāṣid al-syarī'ah*.

Prinsip tersebut dipertegas oleh firman Allah Swt.:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَائِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ

وَالْبَغْيِ يَعِظُكُم لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ

"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu berlaku adil dan berbuat kebajikan...." (QS. An-Naḥl [16]: 90).

Ayat ini memberikan penegasan bahwa keadilan merupakan tujuan utama dari pembentukan hukum. Dengan demikian, keberhasilan suatu sistem hukum tidak hanya diukur dari terpenuhinya prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan, tetapi juga dari kemampuannya menghadirkan keadilan substantif bagi seluruh lapisan masyarakat.

Sejalan dengan Al-Qur'an, Rasulullah saw. juga bersabda:

لَا ضَرَرَ وَلَا ضِرَارَ

"Tidak boleh menimbulkan bahaya bagi diri sendiri maupun bagi orang lain." (HR. Ibn Majah)

Hadis tersebut menjadi dasar bahwa seluruh kebijakan publik harus menghindari kemudharatan. Dalam konteks ketatanegaraan, pembentukan suatu undang-undang tidak boleh melahirkan ketimpangan kewenangan yang berpotensi menghambat terwujudnya sistem pemerintahan yang adil dan demokratis.

Prinsip *maqāṣid al-syarī'ah* kemudian dirumuskan dalam berbagai kaidah fikih yang menjadi pedoman dalam siyasah tasyri'iyah. Salah satu kaidah yang paling sering digunakan adalah:

تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة

"Seluruh kebijakan pemimpin terhadap rakyat harus didasarkan pada kemaslahatan."

Selain itu terdapat pula kaidah:

درء المفسد مقدم على جلب المصالح

"Mencegah kerusakan harus didahulukan daripada memperoleh kemaslahatan."

Kedua kaidah tersebut menunjukkan bahwa kebijakan negara harus selalu diarahkan untuk melindungi kepentingan umum. Negara tidak boleh menetapkan suatu peraturan yang hanya menguntungkan kelompok tertentu, tetapi harus memberikan manfaat bagi seluruh rakyat.

Apabila teori *maqāṣid al-syarī'ah* dikaitkan dengan penelitian ini, maka penguatan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah tidak dapat dipandang hanya sebagai persoalan distribusi kekuasaan antarlembaga negara. Persoalan tersebut sesungguhnya menyangkut perlindungan terhadap kepentingan masyarakat daerah yang secara konstitusional diwakili oleh DPD. Kehadiran DPD

melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan bentuk pengakuan bahwa proses legislasi nasional tidak cukup hanya didasarkan pada representasi politik melalui DPR, tetapi juga harus memperhatikan aspirasi daerah sebagai bagian dari prinsip negara kesatuan yang desentralistis.

Namun demikian, pengaturan kewenangan DPD dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD masih menunjukkan adanya ketidakseimbangan. DPD diberikan kewenangan mengusulkan dan membahas rancangan undang-undang tertentu, tetapi tidak diberikan kewenangan untuk ikut menentukan persetujuan akhir suatu undang-undang. Kondisi tersebut menyebabkan aspirasi daerah belum memperoleh ruang yang optimal dalam proses legislasi nasional.

Menurut penulis, apabila dianalisis menggunakan teori *maqāṣid al-syarī'ah*, pembatasan tersebut berpotensi mengurangi tujuan dibentuknya DPD sebagai lembaga representasi daerah. Padahal, salah satu tujuan syariat adalah mewujudkan keadilan dan kemaslahatan bagi seluruh masyarakat tanpa membedakan kepentingan pusat maupun daerah. Ketika representasi daerah tidak memperoleh kesempatan yang proporsional dalam pembentukan undang-undang, maka tujuan menghadirkan kemaslahatan secara menyeluruh menjadi kurang optimal.

Selain itu, teori *maqāṣid al-syarī'ah* juga memberikan dasar filosofis bahwa hukum harus berkembang mengikuti kebutuhan masyarakat selama tetap berada dalam koridor nilai-nilai syariat. Oleh karena itu, upaya penguatan kewenangan DPD melalui perubahan kebijakan legislasi maupun revisi Undang-Undang MD3 merupakan bentuk pembaharuan hukum yang dapat dibenarkan sepanjang bertujuan meningkatkan kualitas sistem legislasi nasional, memperkuat mekanisme checks and balances, serta

menjamin terakomodasinya kepentingan daerah dalam setiap proses pembentukan undang-undang.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis berpendapat bahwa teori *maqāṣid al-syarī'ah* memberikan landasan filosofis yang kuat dalam menganalisis politik hukum penguatan kewenangan DPD. Penguatan tersebut bukan dimaksudkan untuk memperbesar kekuasaan suatu lembaga negara, melainkan sebagai ikhtiar mewujudkan sistem legislasi yang lebih adil, partisipatif, berorientasi pada kemaslahatan umum, serta sesuai dengan tujuan pembentukan hukum baik menurut konstitusi Indonesia maupun prinsip-prinsip *siyasah tasyri'iyah*.

c) Teori Syura

Salah satu prinsip fundamental dalam *siyasah tasyri'iyah* adalah *syūrā* atau musyawarah. Dalam sistem ketatanegaraan Islam, *syūrā* tidak hanya dimaknai sebagai mekanisme bertukar pendapat, melainkan sebagai prinsip konstitusional yang menjadi dasar dalam pengambilan keputusan, termasuk dalam proses pembentukan hukum. Oleh karena itu, pembentukan suatu peraturan tidak boleh dilakukan secara sepihak oleh pemegang kekuasaan, tetapi harus melalui proses permusyawaratan yang melibatkan pihak-pihak yang memiliki kompetensi dan mewakili kepentingan masyarakat. Prinsip tersebut menunjukkan bahwa hukum yang baik bukan hanya lahir dari kewenangan formal suatu lembaga, melainkan juga dari proses yang partisipatif, adil, dan berorientasi pada kepentingan umum.

Dalam pandangan *fiqh siyasah*, *syūrā* merupakan instrumen untuk mewujudkan pemerintahan yang bertanggung jawab. Abdul Wahhab Khallaf menjelaskan bahwa tujuan *siyasah syar'iyah* adalah menghadirkan kebijakan dan peraturan yang mampu mewujudkan kemaslahatan masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip *syariat*. Dengan demikian, pembentukan hukum tidak hanya menjadi kewenangan penguasa, tetapi juga harus dilaksanakan melalui

mekanisme yang memberikan ruang terhadap pertimbangan, aspirasi, dan kepentingan masyarakat.¹⁰⁷

Prinsip syūrā memperoleh dasar yang kuat dalam Al-Qur'an. Allah Swt. berfirman:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا

رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ

"Dan (bagi) orang-orang yang menerima seruan Tuhannya, mendirikan salat, sedang urusan mereka diputuskan dengan musyawarah di antara mereka, dan mereka menginfakkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka." (QS. Asy-Syūrā [42]: 38).¹⁰⁸

Ayat tersebut menunjukkan bahwa musyawarah merupakan karakter utama masyarakat yang menjalankan ajaran Islam. Kata *amruhum syūrā bainahum* mengandung makna bahwa setiap urusan publik, terutama yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat luas, harus diputuskan melalui proses musyawarah, bukan berdasarkan kehendak sepihak.

Prinsip yang sama juga ditegaskan dalam firman Allah Swt.:

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ

فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ

اللَّهُ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

"Maka disebabkan rahmat dari Allah engkau berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya engkau bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauh dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka,

¹⁰⁷ Fiqh Siyasah (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), bab tentang siyasah tasyri'iyah.

¹⁰⁸ QS. Asy-Syūrā [42]: 38.

mohonkan ampun bagi mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu." (QS. Āli 'Imrān [3]: 159).¹⁰⁹

Ayat ini memiliki makna yang sangat penting dalam ketatanegaraan Islam. Meskipun Rasulullah saw. memperoleh wahyu secara langsung, beliau tetap diperintahkan untuk bermusyawarah dengan para sahabat dalam urusan yang berkaitan dengan kepentingan publik. Hal tersebut menunjukkan bahwa musyawarah bukan sekadar prosedur formal, tetapi merupakan prinsip etis dan politik yang harus dijalankan oleh setiap pemegang kekuasaan.

Selain Al-Qur'an, prinsip syūrā juga didukung oleh praktik Rasulullah saw. Dalam berbagai peristiwa, seperti Perang Badar, Perang Uhud, maupun Perjanjian Hudaibiyah, Rasulullah selalu meminta pertimbangan para sahabat sebelum mengambil keputusan. Praktik tersebut menunjukkan bahwa pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai pandangan akan menghasilkan kebijakan yang lebih adil dan lebih dapat diterima oleh masyarakat. Dalam fiqh siyasah dikenal kaidah yang sejalan dengan prinsip syūrā, yaitu:

الرأي قبل شجاعة الشجعان

"Pertimbangan dan musyawarah harus didahulukan sebelum mengambil keputusan."

Selain itu, terdapat kaidah yang sangat relevan dengan pembentukan hukum:

تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة

¹⁰⁹ QS. Āli 'Imrān [3]: 159.

"Kebijakan pemimpin terhadap rakyat harus selalu didasarkan pada kemaslahatan."

Kedua kaidah tersebut menegaskan bahwa keputusan negara tidak boleh hanya didasarkan pada kehendak politik penguasa, tetapi harus melalui proses yang mempertimbangkan kepentingan masyarakat secara luas.

Apabila teori syūrā dikaitkan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia, maka prinsip tersebut memiliki relevansi yang sangat erat dengan proses pembentukan undang-undang. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membentuk Dewan Perwakilan Daerah sebagai representasi daerah agar kepentingan daerah turut dipertimbangkan dalam proses legislasi nasional. Kehadiran DPD merupakan bentuk pengakuan bahwa Indonesia tidak hanya menganut representasi politik melalui DPR, tetapi juga representasi kewilayahan.

Namun demikian, praktik ketatanegaraan menunjukkan bahwa keterlibatan DPD dalam pembentukan undang-undang masih sangat terbatas. DPD memang dapat mengajukan rancangan undang-undang tertentu dan ikut dalam pembahasan, tetapi tidak memiliki kewenangan untuk memberikan persetujuan akhir terhadap suatu rancangan undang-undang. Akibatnya, aspirasi daerah yang disampaikan melalui DPD tidak selalu memiliki pengaruh yang menentukan terhadap hasil akhir proses legislasi.

Menurut penulis, kondisi tersebut belum sepenuhnya mencerminkan prinsip syūrā dalam siyasah tasyri'iyah. Musyawarah yang diajarkan Islam bukan sekadar memberikan kesempatan berbicara, melainkan memberikan kesempatan yang proporsional kepada setiap pihak yang mewakili kepentingan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan. Apabila suatu lembaga negara hanya diberi ruang untuk memberikan

pendapat tanpa memiliki pengaruh terhadap keputusan akhir, maka prinsip musyawarah yang substantif belum terwujud secara optimal.

Dalam perspektif siyasah tasyri'iyah, penguatan kewenangan DPD dapat dipandang sebagai upaya memperkuat prinsip syūrā dalam sistem legislasi Indonesia. Penguatan tersebut bukan dimaksudkan untuk menciptakan dominasi lembaga tertentu, tetapi untuk mewujudkan proses pembentukan undang-undang yang lebih partisipatif, seimbang, dan mampu mengakomodasi kepentingan seluruh daerah di Indonesia. Dengan demikian, teori syūrā memberikan landasan filosofis bahwa setiap proses legislasi idealnya dibangun atas dasar musyawarah yang melibatkan seluruh unsur representasi rakyat, sehingga hukum yang dihasilkan benar-benar mencerminkan keadilan dan kemaslahatan bersama.

d) Prinsip Al-Ādalah

Keadilan (*al-'adālah*) merupakan salah satu prinsip fundamental dalam hukum Islam yang menjadi tujuan utama setiap penyelenggaraan pemerintahan maupun pembentukan hukum. Dalam perspektif siyasah tasyri'iyah, keadilan tidak hanya dimaknai sebagai perlakuan yang sama terhadap setiap individu, tetapi juga sebagai penempatan hak, kewajiban, dan kewenangan secara proporsional sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai oleh syariat. Oleh karena itu, setiap kebijakan negara, termasuk pembentukan peraturan perundang-undangan, harus berorientasi pada terwujudnya keadilan substantif bagi seluruh masyarakat.

Konsep keadilan dalam Islam memiliki kedudukan yang sangat tinggi karena menjadi salah satu alasan utama diutusnya para rasul. Menurut Yusuf al-Qaradawi¹¹⁰, tujuan pembentukan pemerintahan dalam Islam adalah menegakkan keadilan, menjaga hak-hak

¹¹⁰ Yusuf al-Qaradawi, *Min Fiqh al-Dawlah fi al-Islam* (Kairo: Dar al-Shuruq, 1997).

masyarakat, dan mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dalam penggunaan kekuasaan. Keadilan tidak hanya diwujudkan melalui putusan hakim, tetapi juga harus tercermin dalam proses pembentukan kebijakan publik dan penyusunan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, kualitas suatu sistem hukum tidak hanya diukur dari kepastian hukumnya, tetapi juga dari sejauh mana hukum tersebut mampu memberikan perlindungan dan perlakuan yang adil kepada seluruh unsur masyarakat.

Prinsip keadilan memperoleh landasan yang sangat kuat dalam Al-Qur'an. Allah Swt. berfirman:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ

تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaklah kamu menetapkannya dengan adil." (QS. An-Nisā' [4]: 58).¹¹¹

Ayat tersebut menegaskan bahwa keadilan merupakan prinsip yang harus menjadi dasar dalam setiap penetapan hukum. Perintah tersebut tidak hanya ditujukan kepada hakim, tetapi juga kepada setiap pemegang kekuasaan yang memiliki kewenangan membentuk maupun melaksanakan hukum. Oleh karena itu, setiap produk peraturan perundang-undangan harus mencerminkan nilai keadilan dan tidak boleh memberikan perlakuan yang diskriminatif terhadap pihak tertentu.

¹¹¹ Al-Qur'an, QS. An-Nisā' [4]: 58.

Prinsip yang sama kembali ditegaskan oleh Allah Swt. dalam firman-Nya:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ
وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ

"Sesungguhnya Allah menyuruh berlaku adil, berbuat kebajikan, dan memberi kepada kaum kerabat, serta melarang dari perbuatan keji, kemungkaran, dan permusuhan." (QS. An-Nahl [16]: 90).¹¹²

Ayat ini menunjukkan bahwa keadilan merupakan perintah langsung dari Allah Swt. yang harus diwujudkan dalam seluruh aspek kehidupan, termasuk dalam penyelenggaraan negara. Dalam konteks legislasi, keadilan berarti memberikan kesempatan yang proporsional kepada setiap lembaga negara untuk menjalankan fungsi konstitusionalnya sesuai dengan tujuan pembentukannya.

Rasulullah saw. juga memberikan perhatian yang sangat besar terhadap pentingnya keadilan. Beliau bersabda:

"Sesungguhnya orang-orang yang berlaku adil akan berada di sisi Allah di atas mimbar-mimbar dari cahaya. Mereka adalah orang-orang yang berlaku adil dalam menetapkan hukum, terhadap keluarga mereka, dan terhadap segala sesuatu yang menjadi tanggung jawabnya." (HR. Muslim).

¹¹² Al-Qur'an, QS. An-Nahl [16]: 90.

Hadis tersebut menunjukkan bahwa keadilan merupakan tanggung jawab moral sekaligus tanggung jawab hukum bagi setiap penyelenggara negara. Keadilan bukan hanya diwujudkan melalui hasil keputusan, tetapi juga melalui proses pengambilan keputusan yang memberikan ruang yang sama kepada setiap pihak yang berkepentingan.

Dalam fiqh siyasah terdapat beberapa kaidah yang menjadi landasan penerapan prinsip keadilan. Salah satunya adalah:

العدل أساس الملك

"Keadilan merupakan fondasi tegaknya pemerintahan."

Walaupun kaidah ini lebih dikenal sebagai ungkapan para ulama siyasah daripada hadis Nabi, substansinya diterima secara luas dalam literatur fiqh siyasah karena menegaskan bahwa kekuasaan hanya dapat bertahan apabila dijalankan berdasarkan prinsip keadilan.

Selain itu dikenal pula kaidah:

إعطاء كل ذي حق حقه

"Memberikan kepada setiap orang hak yang menjadi haknya."

Kaidah tersebut mengandung makna bahwa setiap subjek hukum harus memperoleh hak sesuai dengan kedudukan dan kewenangan yang diberikan kepadanya. Dalam konteks ketatanegaraan, prinsip ini juga berlaku terhadap lembaga negara. Setiap lembaga yang dibentuk oleh konstitusi harus diberikan kewenangan yang memadai agar dapat melaksanakan fungsi yang telah diamanatkan kepadanya.

Apabila prinsip al-'adālah ¹¹³ dikaitkan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia, maka pembentukan Dewan Perwakilan Daerah melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan bentuk pengakuan konstitusi terhadap pentingnya representasi daerah dalam sistem legislasi nasional. Secara konstitusional, DPD merupakan lembaga negara yang berkedudukan sejajar dengan DPR sebagai bagian dari lembaga perwakilan. Akan tetapi, kesetaraan kedudukan tersebut belum sepenuhnya diikuti oleh kesetaraan kewenangan dalam proses pembentukan undang-undang.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD masih menempatkan DPD pada posisi yang terbatas dalam proses legislasi. DPD hanya memiliki kewenangan mengusulkan, membahas, dan memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang tertentu tanpa memiliki kewenangan memberikan persetujuan akhir. Kondisi tersebut menyebabkan fungsi representasi daerah belum dapat dijalankan secara optimal karena keputusan akhir tetap berada pada DPR bersama Presiden.

Menurut penulis, apabila dianalisis menggunakan prinsip al-'adālah dalam siyasah tasyri'iyyah, pengaturan tersebut menunjukkan adanya ketidakseimbangan antara kedudukan konstitusional dan kewenangan normatif DPD. Konstitusi telah memberikan legitimasi kepada DPD sebagai lembaga representasi daerah, tetapi undang-undang justru membatasi ruang geraknya dalam pembentukan undang-undang.

Akibatnya, hak konstitusional masyarakat daerah untuk memperoleh representasi yang efektif dalam proses legislasi belum sepenuhnya terwujud.

¹¹³ Ibn Qayyim al-Jawziyyah, *Al-Turuq al-Hukmiyyah fi al-Siyasah al-Shar'iyyah* (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1995).

Lebih lanjut, keadilan dalam perspektif siyasah tasyri'iyah tidak selalu berarti memberikan kewenangan yang sama kepada setiap lembaga negara, melainkan memberikan kewenangan yang proporsional sesuai dengan fungsi yang diemban. Oleh karena itu, penguatan kewenangan DPD tidak harus dimaknai sebagai penyamaan seluruh kewenangan dengan DPR, tetapi sebagai pemberian kewenangan yang cukup agar DPD mampu menjalankan fungsi representasi daerah secara efektif sesuai dengan amanat Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis berpendapat bahwa prinsip al-'adālāh memberikan dasar filosofis yang kuat untuk menilai politik hukum penguatan kewenangan DPD. Pembentukan hukum yang adil bukan hanya menghasilkan undang-undang yang berkualitas, tetapi juga menciptakan sistem legislasi yang menempatkan setiap lembaga negara sesuai dengan tujuan pembentukannya. Dengan demikian, penguatan kewenangan DPD merupakan bagian dari upaya mewujudkan keadilan konstitusional, memperkuat mekanisme checks and balances, serta menjamin bahwa kepentingan daerah memperoleh perlindungan yang proporsional dalam proses pembentukan undang-undang.

e) Prinsip Amanah

Prinsip amanah merupakan salah satu nilai fundamental dalam siyasah tasyri'iyah yang menjadi dasar penyelenggaraan kekuasaan dan pembentukan hukum dalam Islam. Amanah tidak hanya dipahami sebagai sikap jujur atau dapat dipercaya dalam kehidupan pribadi, tetapi juga sebagai tanggung jawab konstitusional yang harus dijalankan oleh setiap pemegang kekuasaan dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya. Dalam konteks ketatanegaraan, amanah mengandung makna bahwa setiap kewenangan yang diberikan kepada lembaga negara merupakan titipan yang harus dijalankan secara

bertanggung jawab, profesional, dan berorientasi pada kemaslahatan masyarakat.

Secara etimologis, kata *amanah* berasal dari bahasa Arab *amina–ya'manu* yang berarti dapat dipercaya, memberikan rasa aman, atau memelihara kepercayaan. Dalam terminologi hukum Islam, amanah merupakan segala bentuk tanggung jawab yang dibebankan kepada seseorang atau suatu lembaga untuk dilaksanakan sesuai dengan ketentuan syariat. Dengan demikian, amanah tidak hanya berkaitan dengan hubungan manusia dengan Allah Swt., tetapi juga menyangkut hubungan manusia dengan sesama, khususnya dalam menjalankan kekuasaan publik. Dalam konteks pemerintahan, amanah menjadi prinsip etik yang mengharuskan setiap penyelenggara negara menggunakan kewenangannya demi kepentingan rakyat, bukan demi kepentingan pribadi maupun kelompok.¹¹⁴

Prinsip amanah memperoleh dasar normatif yang sangat kuat dalam Al-Qur'an. Allah Swt. berfirman:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaklah kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh, Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat." (QS. An-Nisā' [4]: 58).¹¹⁵

Ayat tersebut mengandung dua perintah yang saling berkaitan, yaitu menunaikan amanah dan menegakkan keadilan. Para mufasir

¹¹⁴ Ibn Taymiyyah, *Al-Siyāsah al-Shar'īyah fī Iṣlāḥ al-Rā'ī wa al-Ra'īyah*.

¹¹⁵ Al-Qur'an, QS. An-Nisā' [4]: 58.

menjelaskan bahwa amanah dalam ayat ini tidak hanya mencakup titipan harta, tetapi juga seluruh bentuk kekuasaan, jabatan, dan tanggung jawab publik. Oleh karena itu, setiap pejabat negara wajib melaksanakan kewenangan yang diberikan kepadanya secara benar serta tidak menyalahgunakan jabatan yang diembannya.

Prinsip amanah juga ditegaskan dalam hadis Rasulullah saw.:

كُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ

"Setiap kalian adalah pemimpin, dan setiap kalian akan dimintai pertanggungjawaban atas kepemimpinannya."¹¹⁶

Hadis yang diriwayatkan dalam *Sahih al-Bukhari* dan *Sahih Muslim* tersebut menunjukkan bahwa setiap bentuk kekuasaan selalu diikuti dengan pertanggungjawaban. Seorang pemimpin tidak hanya bertanggung jawab kepada masyarakat yang dipimpinnya, tetapi juga kepada Allah Swt. atas setiap kebijakan yang diambil. Oleh karena itu, kewenangan bukanlah hak yang dapat digunakan secara bebas, melainkan amanah yang harus dipertanggungjawabkan secara moral, hukum, dan agama.

Dalam fiqh siyasah dikenal kaidah yang sangat relevan dengan konsep amanah, yaitu:

الولاية أمانة

"Kekuasaan adalah amanah."

Kaidah tersebut mengandung makna bahwa jabatan publik bukanlah bentuk keistimewaan, melainkan beban tanggung jawab yang harus dijalankan demi mewujudkan kemaslahatan masyarakat.

¹¹⁶ Sahih al-Bukhari, no. 7138; Sahih Muslim, no. 1829.

Seorang pemegang kekuasaan tidak diperkenankan menggunakan kewenangannya secara sewenang-wenang ataupun mengabaikan tugas yang telah diberikan kepadanya.

Selain itu, terdapat kaidah lain yang juga berkaitan erat dengan amanah dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu:

تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة

"Kebijakan pemimpin terhadap rakyat harus selalu didasarkan pada kemaslahatan."

Kaidah tersebut menunjukkan bahwa amanah tidak hanya diukur dari pelaksanaan tugas secara formal, tetapi juga dari sejauh mana kebijakan yang dihasilkan memberikan manfaat bagi masyarakat. Dengan demikian, setiap kewenangan yang diberikan kepada suatu lembaga negara harus dapat dijalankan secara efektif agar tujuan pembentukannya dapat tercapai.

Apabila prinsip amanah dikaitkan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia, maka keberadaan Dewan Perwakilan Daerah merupakan bentuk amanah konstitusional yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kepada wakil-wakil daerah. Melalui Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945, DPD diberi tugas untuk mengajukan rancangan undang-undang tertentu, ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah, memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang tertentu, serta melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Pemberian kewenangan tersebut menunjukkan bahwa pembentuk konstitusi menghendaki agar kepentingan daerah memperoleh ruang yang memadai dalam proses legislasi nasional.

Dengan kata lain, DPD dibentuk bukan sebagai pelengkap struktur parlemen, melainkan sebagai lembaga yang mengemban amanah untuk memperjuangkan aspirasi daerah dalam pembentukan kebijakan nasional.

Namun demikian, dalam praktik ketatanegaraan, amanah konstitusional tersebut belum sepenuhnya dapat dijalankan secara optimal. Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD membatasi peran DPD sehingga tidak memiliki kewenangan untuk ikut memberikan persetujuan akhir terhadap rancangan undang-undang. Akibatnya, aspirasi daerah yang telah disampaikan melalui DPD belum memiliki kekuatan yang menentukan dalam proses pembentukan undang-undang.

Menurut penulis, apabila dianalisis menggunakan prinsip amanah dalam siyasah tasyri'iyah, kondisi tersebut menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara amanah yang diberikan oleh konstitusi dengan ruang kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Konstitusi menghendaki DPD menjadi representasi daerah dalam proses legislasi, tetapi pengaturan pada tingkat undang-undang justru membatasi pelaksanaan amanah tersebut. Akibatnya, tujuan pembentukan DPD sebagai penyalur aspirasi daerah belum sepenuhnya tercapai.

Lebih lanjut, dalam perspektif siyasah tasyri'iyah,¹¹⁷ amanah tidak cukup diwujudkan melalui pembentukan suatu lembaga negara, tetapi juga harus diikuti dengan pemberian kewenangan yang memadai agar lembaga tersebut mampu melaksanakan fungsi yang diamanatkan kepadanya. Oleh karena itu, penguatan kewenangan DPD bukan semata-mata merupakan tuntutan politik kelembagaan, melainkan merupakan konsekuensi logis dari amanah konstitusional

¹¹⁷ Fiqh Siyasah (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), bab tentang siyasah tasyri'iyah.

yang telah diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis berpendapat bahwa prinsip amanah dalam siyasah tasyri'iyah memberikan dasar filosofis yang kuat bagi upaya penguatan kewenangan DPD. Penguatan tersebut tidak dimaksudkan untuk menciptakan dominasi lembaga tertentu, tetapi untuk memastikan bahwa amanah konstitusional yang diberikan kepada DPD dapat dilaksanakan secara efektif, sehingga representasi daerah dalam sistem legislasi nasional benar-benar terwujud sesuai dengan prinsip keadilan, kemaslahatan, dan tujuan pembentukan hukum dalam Islam.

Oleh karena itu, teori siyasah tasyri'iyah menjadi landasan normatif untuk menilai bahwa penguatan kewenangan DPD dalam pembentukan undang-undang—khususnya melalui pemberian *deciding power* pada bidang-bidang tertentu yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, serta pengelolaan sumber daya alam—tidak hanya sejalan dengan prinsip negara hukum Pancasila, tetapi juga selaras dengan nilai-nilai keadilan, musyawarah, amanah, dan kemaslahatan yang menjadi tujuan utama pembentukan hukum dalam perspektif hukum tata negara Islam. Dengan demikian, penguatan kewenangan DPD dapat dipandang sebagai upaya mewujudkan sistem legislasi yang lebih seimbang, partisipatif, dan berkeadilan.

BAB III

TEMUAN PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem Legislasi di Indonesia

Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sejatinya berada pada posisi yang sejajar dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga negara yang memperoleh legitimasi langsung dari rakyat melalui pemilihan umum. Kesetaraan tersebut tampak dari pengaturan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Rumusan tersebut menunjukkan bahwa konstitusi tidak menempatkan DPD sebagai organ pelengkap DPR, melainkan sebagai salah satu unsur pembentuk MPR yang memiliki kedudukan konstitusional setara dalam struktur kelembagaan negara.¹¹⁸

Dalam perspektif hukum tata negara, kesetaraan kedudukan kelembagaan tidak selalu identik dengan kesamaan ruang lingkup kewenangan. Namun demikian, perbedaan kewenangan yang diberikan kepada DPR dan DPD seharusnya tetap berada dalam batas yang rasional sehingga tidak menghilangkan hakikat pembentukan DPD sebagai lembaga representasi daerah. Persoalan yang terjadi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini bukan terletak pada adanya diferensiasi fungsi antara DPR dan DPD, melainkan pada ketimpangan distribusi kewenangan yang sangat mencolok sehingga fungsi representasi daerah kehilangan efektivitasnya dalam proses legislasi.

¹¹⁸ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 2 ayat (1).

Penulis berpendapat bahwa secara teori parlemen, keberadaan dua kamar legislatif hanya akan bermakna apabila masing-masing kamar memiliki kapasitas konstitusional untuk memengaruhi hasil pembentukan undang-undang. Dalam sistem bikameral yang ideal, kamar pertama merepresentasikan kepentingan politik rakyat berdasarkan proporsi penduduk, sedangkan kamar kedua merepresentasikan kepentingan wilayah atau daerah. Oleh karena itu, kedua kamar harus memiliki ruang partisipasi yang nyata dalam pembentukan undang-undang agar tercipta mekanisme checks and balances di dalam lembaga legislatif itu sendiri. Ketika salah satu kamar hanya diberikan kewenangan mengusulkan, membahas, atau memberikan pertimbangan tanpa memiliki kewenangan menentukan hasil akhir legislasi, maka sistem tersebut cenderung berubah menjadi bikameral yang bersifat simbolik (*symbolic bicameralism*), bukan bikameral yang substantif.¹¹⁹

Kondisi tersebut terlihat jelas dalam sistem hukum Indonesia. Pasal 20 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Di sisi lain, Pasal 22D UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya memberikan kewenangan kepada DPD untuk mengajukan rancangan undang-undang tertentu, ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya, serta memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang mengenai APBN, pajak, pendidikan, dan agama. Tidak terdapat ketentuan yang memberikan hak kepada DPD untuk menyetujui ataupun menolak rancangan undang-undang pada tahap pengambilan keputusan akhir.

Ketimpangan tersebut semakin dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor

¹¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014)

17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3). Pasal 71 UU MD3 memberikan kewenangan legislasi yang sangat luas kepada DPR, sedangkan Pasal 256 UU MD3 membatasi peran DPD hanya pada tahap pengajuan, pembahasan, dan pemberian pertimbangan terhadap rancangan undang-undang tertentu. Dengan konstruksi demikian, DPD tidak memiliki deciding power dalam proses pembentukan undang-undang. Padahal, sebagai lembaga negara yang sama-sama dipilih langsung oleh rakyat, DPD memiliki legitimasi demokratis yang tidak berbeda dengan DPR. Perbedaannya hanya terletak pada basis representasi, yakni DPR mewakili rakyat berdasarkan proporsi penduduk (political representation), sedangkan DPD mewakili kepentingan daerah (territorial representation).¹²⁰

Menurut penulis, ketimpangan kewenangan tersebut menimbulkan inkonsistensi dalam sistem hukum Indonesia. Dari sisi struktur ketatanegaraan, DPD ditempatkan sejajar dengan DPR sebagai lembaga tinggi negara. Namun dari sisi fungsi legislasi, DPD justru berada pada posisi subordinatif terhadap DPR. Akibatnya, hubungan antara kedua lembaga tidak mencerminkan prinsip checks and balances yang menjadi salah satu karakter utama negara hukum demokratis.

Pandangan tersebut juga diperkuat oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 yang menegaskan bahwa DPD merupakan organ konstitusi yang memiliki hak konstitusional untuk ikut serta secara utuh dalam pembahasan rancangan undang-undang sesuai ruang lingkup kewenangannya. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pembahasan rancangan undang-undang harus melibatkan tiga pihak, yaitu DPR, Presiden, dan DPD, terhadap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Putusan tersebut menunjukkan bahwa secara konstitusional DPD bukan

¹²⁰ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi* (Yogyakarta: UII Press, 2007)

sekadar pemberi pertimbangan, melainkan bagian dari mekanisme legislasi nasional.¹²¹

Lebih lanjut, penulis berpendapat bahwa apabila tujuan pembentukan DPD adalah memperkuat representasi daerah serta menjaga keseimbangan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka penguatan kewenangan DPD merupakan suatu kebutuhan konstitusional. Penguatan tersebut bukan dimaksudkan untuk menyamakan seluruh kewenangan DPD dengan DPR, melainkan memberikan ruang yang proporsional agar DPD memiliki pengaruh nyata dalam pembentukan undang-undang yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Dengan demikian, sistem *soft bicameral* yang dianut Indonesia dapat berkembang menjadi sistem *bikameral* yang lebih efektif tanpa harus mengubah bentuk negara kesatuan.

Berdasarkan analisis tersebut, penulis menyimpulkan bahwa posisi DPD dalam sistem hukum Indonesia secara normatif sejajar dengan DPR sebagai lembaga negara yang memperoleh legitimasi langsung dari rakyat dan sama-sama merupakan unsur pembentuk MPR. Akan tetapi, kesetaraan kelembagaan tersebut belum diikuti oleh kesetaraan fungsional dalam bidang legislasi. Akibatnya, tujuan pembentukan DPD sebagai representasi daerah belum tercapai secara optimal. Oleh karena itu, politik hukum penguatan kewenangan DPD melalui perubahan pengaturan dalam UU MD3 maupun penyempurnaan sistem legislasi nasional merupakan langkah yang diperlukan untuk mewujudkan prinsip negara hukum Pancasila, memperkuat representasi daerah, serta mengoptimalkan mekanisme *checks and balances* dalam pembentukan undang-undang.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1), Pasal 22C, Pasal 22D, dan Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

¹²¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012*.

penulis berpendapat bahwa secara konstitusional Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki kedudukan yang sederajat dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga negara. Kesederajatan tersebut tidak didasarkan pada kesamaan kewenangan, melainkan pada kesamaan status konstitusional sebagai lembaga perwakilan yang memperoleh legitimasi langsung dari rakyat melalui mekanisme pemilihan umum.

Pasal 22E ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas menyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta anggota DPRD. Ketentuan ini menunjukkan bahwa baik DPR maupun DPD sama-sama memperoleh mandat langsung dari rakyat (*direct popular mandate*). Dalam teori demokrasi konstitusional, legitimasi yang diperoleh melalui pemilihan umum merupakan sumber utama kewenangan suatu lembaga negara. Oleh karena itu, tidak terdapat dasar konstitusional yang menempatkan DPD sebagai lembaga yang lebih rendah daripada DPR dari segi kedudukan kelembagaannya.¹²²

Selanjutnya, Pasal 2 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Rumusan tersebut memiliki makna konstitusional bahwa DPR dan DPD merupakan dua unsur pembentuk MPR yang mempunyai kedudukan sejajar. Apabila konstitusi bermaksud menempatkan DPD sebagai subordinasi DPR, maka tentu DPD tidak akan ditempatkan sebagai salah satu unsur pembentuk MPR bersama DPR. Dengan demikian, konstruksi Pasal 2 ayat (1) memperlihatkan adanya pengakuan konstitusional terhadap kesetaraan kelembagaan antara kedua lembaga tersebut.¹²³

¹²² Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 22E ayat (2).

¹²³ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 2 ayat (1).

Lebih lanjut, Pasal 22C mengatur bahwa anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum dengan jumlah yang sama pada setiap provinsi. Pengaturan tersebut memperlihatkan bahwa DPD dibentuk sebagai lembaga yang merepresentasikan wilayah (territorial representation), sedangkan DPR berdasarkan Pasal 19 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan representasi politik rakyat berdasarkan proporsi penduduk (political representation). Perbedaan dasar representasi tersebut bukan menunjukkan adanya hubungan hierarkis, melainkan menunjukkan adanya pembagian fungsi representasi dalam sistem parlemen Indonesia. DPR mewakili kepentingan politik nasional, sedangkan DPD mewakili kepentingan daerah dalam proses penyelenggaraan negara.

Namun demikian, apabila dicermati lebih lanjut, Pasal 22D UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 justru memperlihatkan adanya pembatasan kewenangan DPD dalam bidang legislasi. DPD hanya diberikan kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang tertentu, ikut membahas, memberikan pertimbangan, dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang pada bidang tertentu. Sementara itu, Pasal 20 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kekuasaan membentuk undang-undang kepada DPR. Akibatnya, meskipun secara kelembagaan DPD berada pada posisi yang sederajat dengan DPR, secara fungsional DPD tidak memiliki kewenangan yang setara dalam proses pembentukan undang-undang.

Menurut penulis, perbedaan antara kedudukan konstitusional dan kewenangan konstitusional harus dipahami secara tegas. Kedudukan konstitusional berkaitan dengan status suatu lembaga dalam struktur ketatanegaraan, sedangkan kewenangan konstitusional berkaitan dengan ruang lingkup kekuasaan yang diberikan oleh konstitusi kepada lembaga tersebut. Dalam konteks ini, DPD dan DPR memiliki kedudukan yang sama sebagai organ konstitusi (constitutional organs), tetapi memperoleh kewenangan yang berbeda dalam menjalankan fungsi legislasinya. Oleh karena itu, anggapan bahwa DPD merupakan lembaga di bawah DPR tidak memiliki dasar dalam

Undang-Undang Dasar, karena UUD 1945 tidak pernah membentuk hubungan hierarkis antara kedua lembaga tersebut.¹²⁴

Penulis juga berpendapat bahwa pembentukan DPD melalui Perubahan Ketiga UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan bagian dari desain konstitusi untuk membangun sistem parlemen dua kamar (bicameral parliament). Kehadiran DPD dimaksudkan sebagai representasi kepentingan daerah agar setiap kebijakan nasional, khususnya yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, tidak hanya ditentukan berdasarkan pertimbangan politik di DPR, tetapi juga mempertimbangkan aspirasi daerah secara langsung.

Akan tetapi, tujuan konstitusional tersebut belum sepenuhnya terwujud. Dalam praktik ketatanegaraan, terutama setelah diatur lebih lanjut melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3), kewenangan DPD menjadi semakin terbatas sehingga tidak memiliki hak untuk memberikan persetujuan akhir terhadap rancangan undang-undang. Kondisi tersebut menyebabkan sistem parlemen Indonesia lebih tepat dikategorikan sebagai soft bicameralism, yaitu sistem dua kamar yang secara kelembagaan mengakui keberadaan dua lembaga perwakilan, tetapi secara fungsional masih menempatkan salah satu kamar sebagai pihak yang dominan.¹²⁵

Berdasarkan uraian tersebut, penulis menyimpulkan bahwa secara konstitusional DPD merupakan lembaga negara yang sederajat dengan DPR karena keduanya sama-sama dibentuk oleh Undang-Undang Dasar, dipilih secara langsung melalui pemilihan umum, dan menjadi unsur pembentuk MPR. Akan tetapi, kesederajatan tersebut belum diikuti oleh keseimbangan

¹²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014)

¹²⁵ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi* (Yogyakarta: UII Press, 2007)

kewenangan dalam bidang legislasi. Akibatnya, representasi daerah yang menjadi dasar pembentukan DPD belum terlaksana secara optimal. Menurut penulis, untuk mewujudkan sistem bikameral yang efektif sesuai semangat reformasi konstitusi, diperlukan penguatan kewenangan DPD, khususnya terhadap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Penguatan tersebut bukan bertujuan menyamakan seluruh kewenangan DPR dan DPD, melainkan menciptakan keseimbangan konstitusional agar fungsi representasi politik dan representasi teritorial dapat berjalan secara proporsional dalam kerangka Negara Hukum Pancasila.

Kemudian penulis akan menguraikan beberapa pasal yang dianggap melemahkan fungsi dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah, diantaranya :

a. Pasal 166 UU No 13 Tahun 2019 tentang MD 3

Pasal 166 mengatur bahwa terhadap RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD, pembahasannya melibatkan DPR, Presiden, dan DPD sesuai mekanisme yang diatur dalam UU MD3.¹²⁶

Sekilas ketentuan ini tampak memberikan ruang kepada DPD. Namun dalam praktiknya, keterlibatan tersebut hanya terjadi pada tahap pembahasan awal. Setelah pembahasan selesai, DPD tidak ikut menentukan apakah RUU diterima atau ditolak menjadi Undang-Undang. Dengan demikian, keikutsertaan DPD bersifat participatory tetapi bukan decisive.

Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa DPD ikut membahas RUU tertentu. Menurut Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, frasa "ikut membahas" tidak boleh dimaknai sekadar hadir secara administratif, melainkan harus dimaknai sebagai keterlibatan yang bermakna (meaningful participation). Namun UU MD3 membatasi makna

¹²⁶ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Pasal 166.

tersebut sehingga DPD tidak memperoleh pengaruh terhadap keputusan akhir.¹²⁷

Menurut penulis, politik hukum yang dibangun Pasal 166 masih mempertahankan paradigma lama bahwa DPR merupakan satu-satunya aktor utama legislasi. Padahal apabila Indonesia mengakui sistem soft bicameral, maka kedua kamar seharusnya mempunyai ruang konstitusional untuk memengaruhi hasil pembentukan undang-undang. Keikutsertaan tanpa hak menentukan hasil akhir hanya menjadikan DPD sebagai constitutional adviser, bukan constitutional legislator.

b. Pasal 168 UU No 13 Tahun 2019 Tentang MD 3

Pasal 168 mengatur mekanisme pembahasan RUU yang berasal dari DPD setelah disampaikan kepada DPR. Sejak RUU masuk ke DPR, kendali proses legislasi berpindah sepenuhnya kepada DPR. DPD tidak lagi memiliki kewenangan menentukan agenda pembahasan. Bahkan DPR dapat menunda ataupun memprioritaskan pembahasan tanpa persetujuan DPD.¹²⁸

Pasal 22D ayat (1) memberikan hak konstitusional kepada DPD untuk mengajukan RUU. Hak mengajukan tersebut semestinya disertai hak untuk mengawal pembahasannya sampai tahap pengambilan keputusan. Apabila setelah diajukan seluruh proses dikendalikan DPR, maka hak konstitusional tersebut kehilangan efektivitas.

Menurut penulis, Pasal 168 memperlihatkan adanya dominasi prosedural DPR. DPD memang diberi hak mengajukan RUU, tetapi tidak diberi instrumen hukum agar usul tersebut memperoleh perlakuan yang setara. Akibatnya hak konstitusional DPD berubah menjadi hak formalitas.

¹²⁷ Indonesia, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012* (27 Maret 2013)

¹²⁸ Indonesia, Undang-Undang No 13 Tahun 2019, Pasal 168.

c. Pasal 170 UU No 13 Tahun 2019 Tentang MD 3

Pasal 170 mengatur pembahasan tingkat I dan memberikan kesempatan kepada DPD untuk menyampaikan pendapat mini terhadap RUU yang menjadi kewenangannya. Penjelasan pasal menegaskan bahwa pendapat mini DPD hanya disampaikan terhadap RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD.¹²⁹

Pendapat mini bukanlah persetujuan, Pendapat mini juga tidak mengikat DPR maupun Presiden. Artinya sekalipun DPD menolak substansi RUU, DPR tetap dapat melanjutkan pembahasan hingga pengesahan.

Menurut Putusan MK No.92/PUU-X/2012, keterlibatan DPD harus bermakna. Namun pendapat mini hanyalah opini hukum yang tidak mempunyai akibat mengikat. Dengan demikian norma ini mereduksi makna "ikut membahas".¹³⁰

Menurut penulis, istilah "pendapat mini" menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang sengaja membatasi posisi DPD hanya sebagai pemberi masukan. Dalam teori legislasi modern, lembaga yang hanya memberikan pendapat tidak dapat dikategorikan sebagai pemegang fungsi legislasi secara penuh. Padahal DPD memperoleh legitimasi langsung dari rakyat melalui pemilihan umum sebagaimana DPR.

d. Pasal 171 UU No 13 Tahun 2019 Tentang MD 3

Pasal 171 mengatur kelanjutan pembahasan RUU menuju pengambilan keputusan sesuai mekanisme DPR dan Presiden. Pada tahap inilah DPD tidak lagi mempunyai posisi menentukan. Keputusan akhir

¹²⁹ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019*, Pasal 170.

¹³⁰ Indonesia, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012*.

hanya berada pada DPR bersama Presiden. DPD tidak ikut memberikan persetujuan. Walaupun Pasal 22D memang tidak secara eksplisit menggunakan frasa "menyetujui", semangat pembentukan DPD adalah memperkuat representasi daerah. Jika seluruh keputusan berada di DPR, maka tujuan pembentukan DPD menjadi tidak tercapai.

Menurut penulis, politik hukum dalam Pasal 171¹³¹ menunjukkan bahwa UU MD3 lebih mengutamakan supremasi DPR daripada prinsip checks and balances. Padahal pembentukan DPD merupakan hasil amandemen konstitusi yang bertujuan menciptakan keseimbangan representasi politik dan representasi daerah.

e. Pasal 249 UU No 13 Tahun 2019 Tentang MD 3

Pasal 249 mengatur tugas dan wewenang DPD, antara lain mengajukan RUU tertentu, menyusun daftar inventarisasi masalah, memberikan pertimbangan kepada DPR, melakukan pengawasan, menerima hasil pemeriksaan BPK, serta memberikan pertimbangan dalam pemilihan anggota BPK. Hampir seluruh hasil pelaksanaan kewenangan tersebut bermuara pada penyampaian kepada DPR sebagai bahan pertimbangan.¹³²

Pasal ini memperlihatkan bahwa hampir seluruh kewenangan DPD berhenti pada kata, mengusulkan, membahas, memberikan pertimbangan dan menyampaikan hasil pengawasan. Tidak terdapat satu pun norma yang memberikan hak kepada DPD untuk menetapkan ataupun menyetujui suatu keputusan legislatif. Walaupun Pasal 249 merupakan implementasi Pasal 22D, pembentuk undang-undang justru menafsirkan kewenangan

¹³¹ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019*, Pasal 171.

¹³² Indonesia, *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019*, Pasal 249.

DPD secara restriktif. Akibatnya ruang konstitusional DPD menjadi lebih sempit daripada maksud pembentuk UUD.

Menurut penulis, Pasal 249 merupakan bentuk nyata politik hukum pembatasan kewenangan DPD. Kewenangan yang diberikan bersifat advisory power,¹³³ sedangkan DPR memiliki legislative power. Padahal kedua lembaga sama-sama dipilih rakyat. Hal tersebut menimbulkan ketidakseimbangan demokrasi representatif.

f. Pasal 250 UU No 13 Tahun 2019 Tentang MD 3

Pasal 250 mengatur penyusunan anggaran dan program kerja DPD melalui mekanisme pemerintah dan sekretariat jenderal DPD. Walaupun bersifat administratif, norma ini menunjukkan bahwa kapasitas kelembagaan DPD masih bergantung pada mekanisme yang ditentukan pemerintah. Hal tersebut turut memengaruhi efektivitas pelaksanaan fungsi DPD.

Menurut penulis, penguatan kewenangan legislasi harus diikuti dengan penguatan kelembagaan. Lembaga yang diberi tugas mewakili daerah harus memiliki dukungan kelembagaan yang memadai agar mampu menjalankan fungsi legislasi secara efektif.

g. Pasal 256 UU No 13 Tahun 2019 Tentang MD 3

Pasal 256 mengatur pelaksanaan tugas panitia kerja DPD dalam pembahasan RUU.¹³⁴ Tugas panitia kerja hanya melakukan persiapan pembahasan, pembahasan terhadap RUU tertentu, serta menyusun pandangan dan pendapat DPD. Panitia kerja DPD hanya menghasilkan rekomendasi. Rekomendasi tersebut tidak mengikat DPR. Akibatnya seluruh kerja legislasi DPD berakhir sebagai dokumen pertimbangan.

¹³³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*.

¹³⁴ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019*, Pasal 256.

Pasal 22D menghendaki adanya partisipasi DPD dalam pembentukan undang-undang, Namun Pasal 256 membatasi fungsi tersebut hanya pada penyusunan pandangan, Dengan demikian kewenangan DPD dipersempit oleh undang-undang.

Menurut penulis, Pasal 256 merupakan salah satu norma yang paling menunjukkan lemahnya desain soft bicameral Indonesia. DPD telah melakukan seluruh tahapan akademik, mulai dari penyusunan naskah akademik, pembahasan hingga penyampaian pendapat. Namun seluruh hasil tersebut tidak mempunyai daya ikat terhadap DPR.

Kondisi demikian bertentangan dengan semangat pembentukan DPD sebagai representasi daerah¹³⁵ dan tidak mencerminkan prinsip checks and balances dalam negara hukum demokratis. Oleh karena itu, politik hukum ke depan seharusnya diarahkan pada perubahan Pasal 256 dengan memberikan kewenangan kepada DPD untuk ikut memberikan persetujuan terhadap RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan daerah, pengelolaan sumber daya alam, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dengan demikian, kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah tidak lagi bersifat simbolik, melainkan benar-benar memiliki fungsi legislasi yang efektif sesuai amanat Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945.

¹³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2019).

B. Upaya Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Legislasi Di Indonesia

Upaya paling konkret yang dilakukan DPD adalah mengajukan uji materi (judicial review) terhadap UU MD3 dan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan karena dinilai mengurangi kewenangan konstitusional DPD. Hasilnya melahirkan dua putusan penting yaitu Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 dan Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014.¹³⁶ Kedua putusan tersebut mempertegas bahwa DPD mempunyai hak mengajukan RUU, ikut membahas RUU, ikut menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas), terlibat dalam pembahasan RUU yang menjadi kewenangannya.

Kemudian DPD Berulang Kali Mengusulkan Amandemen Kelima UUD 1945, DPD sejak periode 2009–2014 hingga sekarang secara konsisten mendorong dilakukannya perubahan kelima UUD NRI Tahun 1945 agar kewenangannya diperkuat.¹³⁷ Strategi yang dilakukan antara lain, menyusun naskah akademik amandemen, melakukan komunikasi politik dengan fraksi-fraksi MPR, membangun dukungan dari akademisi, menjalin komunikasi dengan organisasi masyarakat sipil. Semua langkah tersebut diarahkan untuk memperkuat kewenangan konstitusional DPD. Kemudian Pada tahun 2014 DPD bersama DPR pernah menyepakati perlunya revisi UU MD3, Salah satu tujuan revisi tersebut adalah, memperkuat kewenangan DPD, menyesuaikan UU MD3 dengan Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, memperbaiki hubungan DPR dan DPD dalam proses legislasi.¹³⁸

¹³⁶ Suparto, "Pengujian UU No. 27 Tahun 2009 dan UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD & DPRD (MD3) sebagai Upaya DPD untuk Mengembalikan Kewenangan Konstitusionalnya," *UIR Law Review* 1, no. 1, diakses pada hari Rabu 1 Juli 2026 Pukul 19.51 WIB.

¹³⁷ "Melemahkan (Penguatan) DPD," *Media Indonesia*, diakses pada hari Rabu 1 Juli 2026 Pukul 19.54 WIB.

¹³⁸ "DPR Sepakat Revisi UU MD3 dan Amandemen UUD," *ANTARA News*, diakses pada hari Rabu 1 Juli 2026 Pukul 20.00 WIB.

Kelompok DPD di MPR RI mengadakan berbagai lokakarya di daerah sebagai bentuk pengumpulan aspirasi masyarakat mengenai desain penguatan kewenangan DPD. Rekomendasi yang dihasilkan antara lain, memperkuat kewenangan legislasi DPD, memberikan hak ikut menyetujui RUU, mendorong amandemen UUD, membentuk undang-undang khusus mengenai DPD. Kegiatan tersebut menunjukkan bahwa DPD tidak hanya memperjuangkan penguatan melalui jalur litigasi, tetapi juga melalui jalur akademik dan partisipasi publik.¹³⁹ Ketua DPD RI AA LaNyalla Mahmud Mattalitti secara terbuka menyatakan bahwa DPD telah dua kali mengajukan judicial review UU MD3, terus memperjuangkan penguatan kelembagaan, mendorong agar daerah mempunyai posisi yang lebih kuat dalam pembentukan kebijakan nasional. Menurutnya, demokrasi desentralistik tidak akan berjalan baik apabila DPD tidak memperoleh kewenangan legislasi yang memadai.¹⁴⁰

Selain DPD sendiri, banyak akademisi HTN turut memperjuangkan penguatan kewenangan DPD melalui pengujian UU P3 dan UU MD3 di Mahkamah Konstitusi. Para pemohon antara lain, Feri Amsari, Refly Harun, Yudi Latif, Syamsuddin Haris, Titi Anggraini. Permohonan tersebut diajukan karena mereka menilai UU MD3 mereduksi kewenangan konstitusional DPD.

Menurut penulis, berbagai langkah yang ditempuh DPD RI menunjukkan bahwa lembaga ini tidak tinggal diam terhadap pembatasan kewenangannya dalam sistem legislasi nasional. Upaya melalui judicial review, pengajuan amandemen UUD NRI Tahun 1945, usulan revisi UU MD3, penyusunan naskah akademik, pelaksanaan lokakarya nasional, hingga pembangunan komunikasi politik dengan berbagai fraksi di MPR merupakan

¹³⁹ "Kelompok DPD di MPR RI Gelar Lokakarya Penguatan DPD di Sulawesi Barat," MPR RI, diakses pada hari Rabu 1 Juli 2026 Pukul 20.04 WIB.

¹⁴⁰ "LaNyalla Tegaskan Keinginan Memperkuat Kelembagaan DPD RI," ANTARA News, diakses pada hari Rabu 1 Juli 2026 Pukul 20.09 WIB.

bentuk nyata perjuangan konstitusional DPD untuk memperoleh kewenangan yang lebih proporsional.

Namun demikian, hasil dari berbagai upaya tersebut belum sepenuhnya mampu mengubah desain politik hukum yang menempatkan DPR sebagai aktor dominan dalam pembentukan undang-undang. Meskipun Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 92/PUU-X/2012 dan Putusan Nomor 79/PUU-XII/2014 telah menegaskan perluasan makna kewenangan DPD, implementasinya dalam UU MD3 masih belum sepenuhnya selaras dengan putusan tersebut. Akibatnya, DPD tetap belum memiliki *deciding power* dalam proses legislasi.

Namun demikian, hasil dari berbagai upaya yang telah dilakukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), baik melalui pengajuan judicial review ke Mahkamah Konstitusi maupun melalui usulan perubahan terhadap Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3), belum sepenuhnya mampu mengubah desain politik hukum yang menempatkan DPR sebagai aktor dominan dalam pembentukan undang-undang. Meskipun Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 92/PUU-X/2012 dan Putusan Nomor 79/PUU-XII/2014 telah menegaskan bahwa kewenangan DPD dalam proses legislasi tidak boleh dimaknai secara sempit hanya sebagai pemberi pertimbangan, implementasi putusan tersebut dalam pengaturan UU MD3 masih belum sepenuhnya mencerminkan amanat konstitusi. Akibatnya, DPD tetap tidak memiliki *deciding power*, sehingga keterlibatannya dalam pembentukan undang-undang masih bersifat prosedural dan belum menentukan hasil akhir pembentukan undang-undang.

Menurut penulis, kondisi tersebut menunjukkan adanya ketidaksesuaian (*constitutional gap*) antara norma konstitusi dengan norma undang-undang. Padahal, berdasarkan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, DPD diberikan kewenangan konstitusional yang secara substansial berkaitan dengan pembentukan undang-

undang, khususnya terhadap rancangan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa:

"Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah."

Selanjutnya, Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa:

"Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama."

Menurut penulis, kedua ketentuan konstitusional tersebut menunjukkan bahwa pembentuk UUD secara sadar memberikan ruang bagi DPD untuk berpartisipasi secara aktif dalam proses legislasi terhadap bidang-bidang yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Pemberian kewenangan mengajukan rancangan undang-undang dan ikut membahas rancangan undang-undang merupakan bentuk pengakuan konstitusional bahwa DPD bukan sekadar lembaga pelengkap (*auxiliary state organ*), melainkan

salah satu lembaga negara yang memiliki fungsi legislasi dalam lingkup tertentu.

Namun demikian, pengaturan lebih lanjut dalam UU MD3 justru mempersempit makna Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945. DPD hanya diberikan kesempatan menyampaikan pendapat dan mengikuti pembahasan, tetapi tidak diberikan hak untuk menyetujui atau menolak rancangan undang-undang yang menjadi ruang lingkup kewenangannya sendiri. Akibatnya, kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD berubah menjadi kewenangan administratif yang tidak memiliki konsekuensi hukum terhadap lahirnya suatu undang-undang. Menurut penulis, keadaan ini bertentangan dengan asas supremasi konstitusi (*constitutional supremacy*). Sebagai norma hukum tertinggi, UUD NRI Tahun 1945 seharusnya menjadi dasar utama dalam pembentukan seluruh peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, apabila terdapat pengaturan dalam undang-undang yang justru mengurangi makna kewenangan yang telah diberikan oleh konstitusi, maka pengaturan tersebut seharusnya disesuaikan agar kembali sejalan dengan semangat konstitusi.

Berdasarkan alasan tersebut, penguatan kewenangan DPD tidak cukup hanya ditempuh melalui mekanisme judicial review. Diperlukan reformulasi politik hukum melalui perubahan UU MD3 agar substansi pengaturan mengenai fungsi legislasi DPD benar-benar mencerminkan amanat Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945. Bahkan, apabila dalam praktik ketatanegaraan masih ditemukan adanya hambatan konstitusional terhadap pemberian kewenangan yang lebih kuat kepada DPD, maka perubahan terbatas terhadap UUD NRI Tahun 1945 dapat dipertimbangkan sebagai bagian dari penyempurnaan sistem parlemen Indonesia. Tujuannya bukan untuk menyamakan seluruh kewenangan DPR dan DPD, melainkan untuk memberikan keseimbangan kewenangan pada bidang-bidang yang secara tegas telah menjadi kompetensi konstitusional DPD sebagai representasi daerah.

Atas dasar pemikiran tersebut, penulis mengusulkan perubahan terhadap Pasal 71 dan Pasal 256 UU Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

1. Usulan Perubahan Pasal 71 UU MD3

Pasal 71 huruf a UU MD3 saat ini berbunyi:

"DPR berwenang membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama."

Menurut penulis, rumusan tersebut belum mencerminkan konstruksi Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan tersebut hanya menempatkan DPR dan Presiden sebagai subjek utama pembentuk undang-undang, sedangkan DPD sama sekali tidak disebutkan, padahal konstitusi telah memberikan kewenangan kepada DPD untuk mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang tertentu. Akibatnya, sejak awal desain pembentukan undang-undang dalam UU MD3 telah menempatkan DPD di luar mekanisme pengambilan keputusan.

Oleh karena itu, penulis mengusulkan perubahan sebagai berikut.

"DPR bersama DPD dan Presiden berwenang membentuk undang-undang. Khusus terhadap rancangan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, persetujuan bersama dilakukan oleh DPR, DPD, dan Presiden."

Menurut penulis, rumusan tersebut lebih mencerminkan semangat Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 karena tetap mempertahankan kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif utama, namun pada saat yang sama

memberikan ruang konstitusional kepada DPD untuk ikut menentukan lahir atau tidaknya undang-undang yang secara langsung menyangkut kepentingan daerah. Dengan demikian, penguatan kewenangan DPD tidak dimaksudkan untuk mengurangi kewenangan DPR, melainkan untuk menyempurnakan mekanisme checks and balances dalam sistem legislasi Indonesia.

2. Usulan Perubahan Pasal 256 UU MD3

Pasal 256 UU MD3 pada pokoknya hanya menempatkan DPD sebagai pihak yang ikut membahas dan memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang tertentu. Menurut penulis, pengaturan tersebut masih belum memberikan konsekuensi hukum yang nyata terhadap hasil pembentukan undang-undang, karena pendapat DPD tidak mengikat dan dapat diabaikan oleh DPR maupun Presiden.

Untuk itu, penulis mengusulkan rumusan sebagai berikut:

(1) DPD bersama DPR dan Presiden membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

(2) Dalam pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPD mempunyai hak yang setara untuk mengajukan usul, melakukan perubahan, menyetujui atau menolak rancangan undang-undang.

(3) Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat ditetapkan menjadi undang-undang setelah memperoleh persetujuan DPR, DPD, dan Presiden.

Menurut penulis, usulan tersebut merupakan konsekuensi logis dari pengakuan konstitusional terhadap fungsi legislasi DPD dalam Pasal 22D

UUD NRI Tahun 1945. Tidaklah konsisten apabila konstitusi memberikan kewenangan untuk mengajukan dan membahas rancangan undang-undang, tetapi pada tahap pengambilan keputusan justru DPD tidak memiliki hak konstitusional untuk menentukan diterima atau ditolaknya rancangan undang-undang tersebut. Oleh karena itu, pemberian hak persetujuan kepada DPD hanya dibatasi pada bidang-bidang yang secara eksplisit telah ditentukan oleh Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 sehingga tidak mengubah sistem ketatanegaraan secara keseluruhan, melainkan memperkuat pelaksanaan amanat konstitusi.

Perubahan Pasal 71 dan Pasal 256 UU MD3 tersebut merupakan bentuk harmonisasi antara norma undang-undang dengan norma konstitusi. Dengan adanya perubahan tersebut, DPD tidak lagi hanya menjadi peserta pembahasan tanpa kewenangan menentukan hasil, tetapi benar-benar menjalankan fungsi representasi daerah sebagaimana dikehendaki oleh para penyusun UUD NRI Tahun 1945. Pada akhirnya, sistem legislasi Indonesia akan lebih mencerminkan prinsip demokrasi representatif, prinsip checks and balances, serta mewujudkan keadilan dalam hubungan antara kepentingan nasional dan kepentingan daerah dalam kerangka Negara Hukum Pancasila.

C. Tinjauan Siyasah Tasyri'iyah Terhadap Upaya Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Legislasi Di Indonesia

Sejak dibentuk sebagai lembaga representasi daerah melalui Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) telah melakukan berbagai upaya untuk memperkuat kewenangan konstitusionalnya dalam sistem legislasi nasional. Upaya tersebut tidak hanya dilakukan melalui jalur politik, tetapi juga melalui pendekatan akademik dan konstitusional. DPD secara berkala menyelenggarakan kajian kelembagaan mengenai penguatan fungsi legislasi, menyusun naskah akademik sebagai dasar perubahan pengaturan mengenai

kewenangannya, mendorong agenda perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui Badan Pengembangan Kapasitas Kelembagaan (BPKK) DPD RI, serta melakukan berbagai forum diskusi bersama akademisi dan pakar hukum tata negara mengenai rekonstruksi sistem parlemen Indonesia.¹⁴¹

Puncak dari berbagai upaya tersebut diwujudkan melalui pengajuan pengujian undang-undang (judicial review) terhadap Undang-Undang MD3 ke Mahkamah Konstitusi yang kemudian melahirkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Putusan Nomor 79/PUU-XII/2014. Kedua putusan tersebut pada dasarnya menegaskan bahwa kewenangan DPD dalam pembentukan undang-undang tidak boleh direduksi oleh undang-undang di bawah konstitusi dan harus dimaknai sesuai amanat Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945.¹⁴²

Meskipun demikian, hasil yang diperoleh DPD belum sepenuhnya mampu mengubah konfigurasi politik hukum pembentukan undang-undang di Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi memang memberikan penguatan terhadap kedudukan konstitusional DPD, namun implementasinya dalam perubahan Undang-Undang MD3 maupun praktik legislasi nasional masih belum memberikan kewenangan yang bersifat menentukan (*deciding power*). Dalam praktiknya masih terjadi dinamika hubungan kelembagaan antara DPR dan DPD mengenai batas kewenangan masing-masing dalam proses legislasi.

Berbagai media massa bahkan menggambarkan kondisi tersebut sebagai "perang dingin" antara DPR dan DPD, karena DPR cenderung mempertahankan kedudukannya sebagai satu-satunya lembaga yang memiliki

¹⁴¹ Bambang Sadono, "BPKK Dorong Penguatan Kewenangan DPD," *Bernas.id*, 20 Desember 2016, <https://www.bernas.id/2016/12/106830/28541-bpkk-dorong-penguatan-kewenangan-dpd/>.

¹⁴² Suparto, "Pengujian UU No. 27 Tahun 2009 dan UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD & DPRD (MD3) sebagai Upaya DPD untuk Mengembalikan Kewenangan Konstitusionalnya," *UIR Law Review* 1, no. 1 (2017): 1–15.

kewenangan memberikan persetujuan akhir terhadap pembentukan undang-undang, sedangkan DPD terus memperjuangkan agar kewenangan yang telah dijamin Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 diimplementasikan secara nyata dalam sistem legislasi nasional. Menurut penulis, dinamika tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama bukan lagi terletak pada keberadaan norma konstitusi, melainkan pada politik hukum pembentuk undang-undang yang belum sepenuhnya mengakomodasi semangat konstitusi dalam mewujudkan sistem parlemen yang lebih seimbang antara representasi politik dan representasi daerah.¹⁴³

a. Prinsip Al-Áadalah (Keadilan)

Dalam perspektif *Siyasah Tasyri'iyah*, keadilan (*al-'adālah*) merupakan prinsip fundamental yang menjadi tujuan utama pembentukan hukum (*maqṣūd al-tasyrī'*). Seluruh produk hukum yang dibentuk oleh pemerintah maupun lembaga legislatif harus mencerminkan nilai keadilan, baik keadilan bagi individu maupun keadilan bagi seluruh kelompok masyarakat. Oleh karena itu, kekuasaan dalam pembentukan hukum tidak boleh terkonsentrasi pada satu lembaga semata apabila keadaan tersebut justru menghilangkan keseimbangan representasi masyarakat yang menjadi tujuan dibentuknya suatu sistem ketatanegaraan.

Imam al-Māwardī menjelaskan bahwa tujuan kekuasaan dalam Islam adalah mewujudkan keadilan di tengah masyarakat melalui penyelenggaraan pemerintahan yang menjamin terpenuhinya hak-hak rakyat. Keadilan bukan hanya diwujudkan dalam putusan hakim, tetapi juga harus menjadi landasan

¹⁴³ Fitriani Ahlan Sjarif dan Ricca Anggraeni, “Menyikapi Keterbatasan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah: Optimalisasi Pelaksanaan Kewenangan DPD dalam Pembentukan Undang-Undang,” *Jurnal Ilmu Perundang-Undangan* (2025).

dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga seluruh lapisan masyarakat memperoleh perlakuan yang sama di hadapan hukum.¹⁴⁴

Prinsip keadilan tersebut ditegaskan Allah Swt. dalam Al-Qur'an Surat An-Nisā' ayat 58:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا ۖ وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۚ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya:

"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaklah kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh, Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat."¹⁴⁵

Ayat tersebut menunjukkan bahwa keadilan merupakan perintah langsung dari Allah SWT yang harus diwujudkan dalam seluruh aktivitas penyelenggaraan negara, termasuk dalam proses pembentukan hukum. Menurut penulis, frasa "*apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaklah kamu menetapkannya dengan adil*" mengandung makna bahwa setiap mekanisme legislasi harus dibangun di atas prinsip keseimbangan, objektivitas, dan perlakuan yang proporsional terhadap seluruh unsur yang mewakili rakyat.

Prinsip keadilan tersebut dipertegas oleh hadis Rasulullah SAW:

¹⁴⁴ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah* (Jakarta: Kencana, 2018), 73–76.

¹⁴⁵ Al-Quran surah An-nisa : 58.

إِنَّ الْمُقْسِطِينَ عِنْدَ اللَّهِ عَلَى مَنَابِرٍ مِنْ نُورٍ عَنِ يَمِينِ الرَّحْمَنِ، وَكَلَّمْنَا يَدَيْهِ يَمِينٌ،
الَّذِينَ يَعْدِلُونَ فِي حُكْمِهِمْ وَأَهْلِيهِمْ وَمَا وَلُوا

Artinya:

"Sesungguhnya orang-orang yang berlaku adil berada di sisi Allah di atas mimbar-mimbar dari cahaya di sebelah kanan Tuhan Yang Maha Pengasih. Mereka adalah orang-orang yang berlaku adil dalam keputusan, terhadap keluarga mereka, dan terhadap segala urusan yang menjadi tanggung jawabnya."¹⁴⁶

Hadis tersebut menunjukkan bahwa keadilan merupakan prinsip yang harus melekat pada setiap penyelenggara kekuasaan. Dalam konteks negara modern, lembaga legislatif merupakan pemegang amanah rakyat untuk membentuk hukum yang adil. Oleh karena itu, sistem legislasi juga harus dibangun secara adil agar tidak menimbulkan dominasi salah satu lembaga negara terhadap lembaga lainnya.

Dalam khazanah fiqh siyasah dikenal pula kaidah:

التَّصَرُّفُ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنُوطٌ بِالمَصْلَحَةِ

Artinya:

"Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyat harus selalu didasarkan pada kemaslahatan rakyat."¹⁴⁷

¹⁴⁶ Muhammad Fuad Abdul Baqi, *Terjemah Shahih Muslim*, Jilid III (Jakarta: Pustaka As-Sunnah, 2010), 1173.

¹⁴⁷ A. Djazuli *Kaidah-Kaidah Fikih : Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah Praktis* (Jakarta : Kencana, 2019)

Menurut penulis, kaidah tersebut tidak hanya mengikat Presiden sebagai kepala pemerintahan, tetapi juga berlaku terhadap DPR dan DPD sebagai pembentuk undang-undang. Setiap kebijakan legislasi harus diarahkan untuk mewujudkan kemaslahatan seluruh rakyat Indonesia, termasuk masyarakat di daerah yang secara konstitusional diwakili oleh DPD.

Apabila dianalisis dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, keberadaan DPD merupakan manifestasi dari prinsip representasi daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945. Akan tetapi, pengaturan dalam Pasal 71 dan Pasal 256 UU Nomor 13 Tahun 2019 masih menempatkan DPR sebagai satu-satunya lembaga yang memiliki kewenangan menentukan persetujuan akhir terhadap pembentukan undang-undang. Sementara itu, DPD hanya diberikan hak mengajukan usul dan ikut membahas tanpa memiliki kewenangan menyetujui maupun menolak rancangan undang-undang yang justru berkaitan langsung dengan kepentingan daerah.

Menurut penulis, kondisi tersebut menunjukkan adanya ketidakseimbangan distribusi kewenangan legislasi yang bertentangan dengan prinsip *al-'adālah* dalam *Siyasah Tasyri'iyah*. Keadilan tidak selalu dimaknai sebagai persamaan mutlak antara DPR dan DPD, melainkan pemberian kewenangan yang proporsional sesuai fungsi konstitusional masing-masing lembaga. Karena Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan kompetensi khusus kepada DPD dalam bidang otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan daerah, pengelolaan sumber daya alam, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, maka secara prinsip keadilan DPD juga seharusnya memiliki hak untuk ikut menentukan diterima atau ditolaknya rancangan undang-undang pada bidang-bidang tersebut.

Usulan perubahan Pasal 71 dan Pasal 256 UU MD3 yang memberikan hak persetujuan kepada DPD pada ruang lingkup kewenangan konstitusionalnya bukanlah bentuk penyamaan kedudukan DPR dan DPD secara menyeluruh, melainkan upaya mewujudkan keadilan konstitusional

(*constitutional justice*) sebagaimana dikehendaki Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, penguatan kewenangan DPD merupakan implementasi nyata prinsip *al-'adālah* dalam *Siyasah Tasyri'iyyah*, karena menghasilkan sistem legislasi yang lebih seimbang, menghindari dominasi satu lembaga negara, serta memberikan perlindungan yang lebih adil terhadap kepentingan daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

b. Prinsip Al-Ámanah (amanah)

Selanjutnya Prinsip *al-amānah*, yang merupakan salah satu asas pokok dalam *Siyasah Tasyri'iyyah* yang menghendaki agar setiap kewenangan yang diberikan kepada penyelenggara negara dijalankan secara bertanggung jawab sesuai dengan tujuan pemberi amanah. Dalam perspektif hukum tata negara Islam, kekuasaan bukanlah hak mutlak penguasa, melainkan amanah (*trust*) dari Allah SWT yang harus dipergunakan untuk mewujudkan kemaslahatan masyarakat dan mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Oleh karena itu, setiap lembaga negara yang memperoleh kewenangan berdasarkan konstitusi wajib melaksanakan kewenangan tersebut secara utuh dan tidak boleh dihalangi oleh pengaturan yang bertentangan dengan tujuan pemberian amanah tersebut.¹⁴⁸

Menurut Imam Al-Māwardī, jabatan dalam pemerintahan merupakan amanah yang diberikan kepada seseorang atau suatu lembaga untuk menjaga agama dan mengatur urusan dunia (*ḥirāsāt al-dīn wa siyāsāt al-dunyā*). Amanah tersebut mengandung konsekuensi bahwa setiap pemegang kekuasaan harus menjalankan fungsi yang telah ditetapkan sesuai dengan

¹⁴⁸ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), 142.

ketentuan hukum dan tidak boleh mengurangi hak pihak lain yang juga memperoleh mandat untuk menyelenggarakan pemerintahan.¹⁴⁹

Prinsip amanah ditegaskan secara jelas dalam firman Allah SWT pada Surah An-Nisā' ayat 58:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا ۚ وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۚ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۚ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya:

"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaklah kamu menetapkannya dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sungguh Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat."¹⁵⁰

Ayat tersebut mengandung dua perintah yang saling berkaitan, yaitu menyampaikan amanah kepada pihak yang berhak dan menegakkan keadilan dalam setiap penyelenggaraan kekuasaan. Menurut penulis, amanah dalam konteks ketatanegaraan tidak hanya dimaknai sebagai amanah individu, tetapi juga amanah kelembagaan. Dengan demikian, apabila konstitusi telah memberikan kewenangan tertentu kepada suatu lembaga negara, maka

¹⁴⁹ A. Djazuli, *Fiqh Siyash: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, 95.

¹⁵⁰ Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, Q.S. An-Nisā' [4]: 58.

kewenangan tersebut wajib dihormati dan dilaksanakan secara efektif tanpa dikurangi melalui pengaturan pada tingkat undang-undang.

Prinsip amanah juga ditegaskan oleh Rasulullah SAW dalam hadis berikut:

...كُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ، فَالْإِمَامُ رَاعٍ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ

Artinya:

"Setiap kalian adalah pemimpin dan setiap kalian akan dimintai pertanggungjawaban atas yang dipimpinnya. Seorang pemimpin adalah pemelihara rakyatnya dan ia akan dimintai pertanggungjawaban atas rakyat yang dipimpinnya..."¹⁵¹

Hadis tersebut menunjukkan bahwa setiap bentuk kekuasaan selalu disertai dengan pertanggungjawaban. Dalam sistem ketatanegaraan modern, pertanggungjawaban tersebut diwujudkan melalui pelaksanaan fungsi konstitusional oleh setiap lembaga negara sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

Selain itu, Rasulullah SAW juga bersabda:

إِذَا ضَيِّعَتِ الْأَمَانَةُ فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ

Artinya:

"Apabila amanah telah disia-siakan, maka tunggulah datangnya kehancuran..."¹⁵²

Hadis tersebut memberikan peringatan bahwa mengabaikan amanah akan membawa kerusakan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

¹⁵¹ Muhammad Fuad Abdul Baqi, *Terjemah Shahih Bukhari dan Muslim* (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2017).

¹⁵² Muhammad Fuad Abdul Baqi, *Terjemah Shahih Bukhari dan Muslim*, 69.

Menurut penulis, pengabaian terhadap kewenangan konstitusional suatu lembaga negara juga merupakan bentuk penyalahgunaan amanah konstitusi karena menyebabkan fungsi yang seharusnya dijalankan oleh lembaga tersebut tidak dapat terlaksana secara optimal.

Dalam khazanah fiqh siyasah dikenal kaidah:

الأصل في الولاية أنها أمانة لا تشريف

Artinya:

"Pada dasarnya kekuasaan adalah amanah, bukan sebuah kehormatan."¹⁵³

Kaidah tersebut menegaskan bahwa jabatan publik bukanlah sarana untuk mempertahankan dominasi kekuasaan, melainkan instrumen untuk melaksanakan tanggung jawab kepada masyarakat. Oleh karena itu, pembagian kewenangan antar-lembaga negara harus dipahami sebagai pembagian amanah konstitusional, bukan sebagai kompetisi untuk memperoleh kekuasaan yang lebih besar.

Apabila dianalisis dalam konteks sistem legislasi Indonesia, Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan amanah konstitusional kepada DPD untuk mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Amanah tersebut diberikan karena DPD merupakan representasi daerah yang memahami secara langsung kebutuhan serta kepentingan masyarakat di masing-masing provinsi.

¹⁵³ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*.

Namun demikian, pengaturan Pasal 71 dan Pasal 256 UU Nomor 13 Tahun 2019 belum memberikan ruang yang memadai bagi DPD untuk melaksanakan amanah konstitusional tersebut secara utuh. DPD memang dapat mengusulkan dan mengikuti pembahasan rancangan undang-undang, tetapi tidak diberikan hak untuk menentukan diterima atau ditolaknya rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah. Menurut penulis, kondisi tersebut menyebabkan amanah yang diberikan oleh konstitusi kepada DPD tidak dapat diwujudkan secara efektif karena kewenangan yang dimiliki berhenti pada tahap pembahasan tanpa diikuti kewenangan dalam pengambilan keputusan.¹⁵⁴

Dari perspektif *Siyasah Tasyri'iyah*, keadaan tersebut tidak sepenuhnya mencerminkan prinsip *al-amānah*. Amanah menghendaki agar setiap kewenangan yang telah diberikan oleh konstitusi dijalankan secara penuh sesuai dengan tujuan pembentukannya. Ketika Undang-Undang MD3 membatasi pelaksanaan amanah tersebut, maka yang terjadi bukan sekadar pembatasan kewenangan administratif, melainkan pengurangan terhadap amanah konstitusional yang telah diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945.

Menurut penulis, usulan perubahan Pasal 71 dan Pasal 256 UU MD3 merupakan bentuk pemulihan amanah konstitusional (*constitutional trust*) yang diberikan kepada DPD. Pemberian hak persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang menjadi ruang lingkup kewenangan DPD bukanlah bentuk perluasan kekuasaan yang berlebihan, melainkan konsekuensi logis agar amanah konstitusi dapat dilaksanakan secara efektif. Dengan demikian, penguatan kewenangan DPD merupakan implementasi prinsip *al-amānah* dalam *Siyasah Tasyri'iyah*, karena memastikan bahwa mandat yang telah

¹⁵⁴ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 181, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6396, Pasal 71 dan Pasal 256.

diberikan oleh konstitusi tidak berhenti sebagai norma formal, tetapi benar-benar diwujudkan dalam praktik pembentukan undang-undang di Indonesia.

c. Prinsip Asy-Syura (musyawarah)

Salah satu prinsip fundamental dalam *Siyasah Tasyri'iyah* adalah *asy-syūrā* (musyawarah). Prinsip ini menempatkan musyawarah sebagai mekanisme utama dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat. Dalam hukum tata negara Islam, kekuasaan tidak dijalankan secara absolut oleh satu pihak, melainkan melalui proses konsultasi, pertimbangan, dan partisipasi dari pihak-pihak yang memiliki kapasitas serta mewakili kepentingan umat. Oleh karena itu, pembentukan hukum dalam Islam tidak hanya menekankan pada substansi hukum yang adil, tetapi juga pada proses pembentukannya yang harus dilakukan secara partisipatif dan kolektif. Menurut Wahbah al-Zuhailī, *syūrā* merupakan salah satu prinsip pemerintahan Islam yang bertujuan menghindarkan penyelenggara negara dari tindakan otoriter serta membuka ruang bagi lahirnya keputusan yang lebih bijaksana melalui pertukaran pendapat di antara para pemegang amanah. Dengan demikian, musyawarah bukan sekadar anjuran moral, melainkan prinsip konstitusional dalam tata kelola pemerintahan Islam.¹⁵⁵

Prinsip tersebut ditegaskan oleh Allah SWT dalam Surah Āli 'Imrān ayat 159:

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

¹⁵⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014)

Artinya:

"Maka berkat rahmat Allah engkau (Muhammad) berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya engkau bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekitarmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampunan untuk mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila engkau telah membulatkan tekad, maka bertawakallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah mencintai orang-orang yang bertawakal."

Selain itu, Allah SWT kembali menegaskan pentingnya musyawarah dalam Surah Asy-Syūrā ayat 38:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ

Artinya:

"Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya, melaksanakan salat, sedang urusan mereka diputuskan dengan musyawarah di antara mereka, dan mereka menginfakkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka."¹⁵⁶

Menurut penulis, kedua ayat tersebut menunjukkan bahwa musyawarah merupakan prinsip yang melekat dalam setiap proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan publik. Bahkan Rasulullah SAW, yang memperoleh wahyu secara langsung dari Allah SWT, tetap diperintahkan untuk bermusyawarah dengan para sahabat. Hal ini menunjukkan bahwa musyawarah bukan disebabkan oleh keterbatasan pemimpin, melainkan merupakan mekanisme untuk mewujudkan partisipasi,

¹⁵⁶ Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, Q.S. Āli 'Imrān [3]: 159.

kebersamaan, dan legitimasi dalam setiap kebijakan yang diambil. Para mufasir juga menjelaskan bahwa frasa "*wa amruhum syūrā bainahum*" menjadi dasar normatif bahwa urusan publik semestinya diselesaikan melalui konsultasi bersama dan bukan secara sepihak.

Prinsip tersebut juga tercermin dalam hadis Rasulullah SAW:

مَا خَابَ مَنْ اسْتَخَارَ، وَلَا نَدِمَ مَنْ اسْتَشَارَ

Artinya:

"Tidak akan kecewa orang yang memohon petunjuk kepada Allah, dan tidak akan menyesal orang yang bermusyawarah."¹⁵⁷

Walaupun para ulama berbeda pendapat mengenai kualitas sanad hadis tersebut, substansinya diterima sebagai penguat nilai syūrā karena sejalan dengan prinsip-prinsip Al-Qur'an mengenai pentingnya musyawarah dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Dalam fiqh siyasah dikenal pula kaidah:

الرَّأْيُ الْجَمَاعِيُّ أَقْرَبُ إِلَى الصَّوَابِ مِنَ الرَّأْيِ الْفَرْدِيِّ

Artinya:

"Pendapat yang dihasilkan secara kolektif lebih dekat kepada kebenaran daripada pendapat yang bersifat individual."¹⁵⁸

¹⁵⁷ Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, Q.S. Asy-Syūrā [42]: 38.

¹⁵⁸ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, 181.

Kaidah tersebut menunjukkan bahwa keputusan yang lahir melalui partisipasi berbagai pihak cenderung menghasilkan kebijakan yang lebih objektif, komprehensif, dan mencerminkan kepentingan masyarakat secara luas.

Apabila prinsip *asy-syūrā* dianalisis dalam sistem legislasi Indonesia, maka pembentukan undang-undang sesungguhnya merupakan bentuk musyawarah kenegaraan (*constitutional deliberation*) yang melibatkan lembaga-lembaga negara sebagai representasi rakyat. DPR mewakili aspirasi politik melalui partai politik, sedangkan DPD mewakili kepentingan daerah sebagaimana diamanatkan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, pembentukan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan daerah, pengelolaan sumber daya alam, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah seharusnya dilaksanakan melalui musyawarah yang benar-benar melibatkan DPR, DPD, dan Presiden sebagai pihak yang memiliki kewenangan konstitusional.

Namun demikian, menurut penulis, pengaturan Pasal 71 dan Pasal 256 UU Nomor 13 Tahun 2019 belum sepenuhnya mencerminkan prinsip *asy-syūrā*. Meskipun DPD diberikan kesempatan untuk ikut membahas rancangan undang-undang, hasil musyawarah tersebut pada akhirnya tidak memberikan konsekuensi hukum terhadap pengambilan keputusan karena persetujuan akhir tetap berada pada DPR dan Presiden. Akibatnya, musyawarah yang melibatkan DPD lebih bersifat formalitas prosedural daripada menjadi forum pengambilan keputusan yang setara.

Menurut penulis, keadaan tersebut bertentangan dengan hakikat *syūrā* dalam *Siyasah Tasyri'iyah*. Musyawarah bukan hanya menghadirkan pihak-pihak yang berkepentingan dalam suatu forum, tetapi juga memberikan kesempatan yang proporsional kepada setiap peserta musyawarah untuk memengaruhi hasil keputusan. Apabila salah satu peserta musyawarah tidak

memiliki hak menentukan hasil akhir, maka musyawarah tersebut kehilangan substansi sebagai mekanisme pengambilan keputusan bersama.¹⁵⁹

Berdasarkan analisis tersebut, usulan perubahan Pasal 71 dan Pasal 256 UU MD3 yang memberikan hak persetujuan kepada DPD terhadap rancangan undang-undang yang menjadi kewenangan konstitusionalnya merupakan implementasi nyata prinsip *asy-syūrā*. Perubahan tersebut tidak dimaksudkan untuk menciptakan persaingan kewenangan antara DPR dan DPD, melainkan membangun sistem legislasi yang lebih deliberatif, partisipatif, dan sesuai dengan amanat Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, prinsip *asy-syūrā* dalam *Siyasah Tasyri'yyah* memberikan legitimasi normatif bahwa pembentukan undang-undang harus dilakukan melalui musyawarah yang tidak hanya melibatkan seluruh representasi rakyat, tetapi juga memberikan ruang yang adil bagi setiap lembaga konstitusional untuk ikut menentukan hasil akhir pembentukan undang-undang.

- d. Prinsip Taghayyur al-Aḥkām bi Taghayyur al-Azminah wa al-Amkinah (Perubahan Hukum karena Perubahan Waktu dan Keadaan)

Salah satu prinsip penting dalam *Siyasah Tasyri'yyah* adalah adanya fleksibilitas hukum (*murūnah al-syarī'ah*) dalam menghadapi perkembangan kehidupan masyarakat. Prinsip tersebut dikenal dengan kaidah *Taghayyur al-Aḥkām bi Taghayyur al-Azminah wa al-Amkinah*, yaitu perubahan hukum sebagai akibat perubahan waktu, tempat, keadaan, adat kebiasaan, dan kebutuhan masyarakat. Kaidah ini menunjukkan bahwa hukum Islam, khususnya yang bersifat ijtihādī dan mengatur urusan muamalah maupun ketatanegaraan, memiliki sifat dinamis sehingga mampu menjawab perkembangan zaman tanpa mengubah prinsip-prinsip dasar syariat. Menurut Ibn al-Qayyim al-Jauziyyah, perubahan fatwa dan kebijakan hukum

¹⁵⁹ A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih*, 32.

merupakan sesuatu yang niscaya apabila dipengaruhi oleh perubahan zaman, tempat, keadaan, niat, maupun adat istiadat masyarakat. Apabila hukum tetap dipertahankan tanpa memperhatikan perubahan kondisi sosial, maka tujuan syariat untuk mewujudkan kemaslahatan justru tidak akan tercapai.¹⁶⁰ Oleh karena itu, dalam bidang ketatanegaraan Islam, perubahan regulasi merupakan sesuatu yang dibenarkan selama tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Al-Qur'an dan Sunnah.¹⁶⁰

Prinsip tersebut dirumuskan dalam kaidah fikih sebagai berikut:

لَا يُنْكَرُ تَغْيِيرُ الْأَحْكَامِ بِتَغْيِيرِ الْأَزْمَانِ

Artinya:

"Tidak dapat diingkari bahwa hukum dapat berubah karena perubahan zaman."¹⁶¹

Kaidah tersebut bukan dimaksudkan mengubah ketentuan syariat yang bersifat *qaṭ'ī* (pasti), melainkan memberikan ruang terhadap perubahan hukum yang bersifat *ijtihādī* agar tetap relevan dengan perkembangan masyarakat. Dalam konteks *Siyasah Tasyri'iyah*, sistem pemerintahan, tata kelola kelembagaan negara, serta mekanisme pembentukan hukum termasuk dalam wilayah *ijtiḥād* yang dapat berkembang sesuai kebutuhan masyarakat dan perkembangan ketatanegaraan.

Landasan normatif mengenai pentingnya memperhatikan perubahan keadaan juga dapat dipahami dari firman Allah SWT dalam Surah Ar-Ra'd ayat 11:

¹⁶⁰ A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih: Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah Praktis* (Jakarta: Kencana, 2019)

¹⁶¹ A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih*, 52.

إِنَّ اللَّهَ لَا يُغَيِّرُ مَا بِقَوْمٍ حَتَّى يُغَيِّرُوا مَا بِأَنْفُسِهِمْ

Artinya:

"Sesungguhnya Allah tidak akan mengubah keadaan suatu kaum sampai mereka mengubah keadaan yang ada pada diri mereka sendiri."¹⁶²

Menurut penulis, meskipun ayat tersebut berbicara mengenai perubahan keadaan suatu kaum, kandungannya memberikan pesan bahwa perubahan merupakan bagian dari sunnatullah yang harus direspons secara aktif oleh manusia. Dalam konteks penyelenggaraan negara, perubahan regulasi yang bertujuan memperbaiki sistem pemerintahan merupakan bentuk ikhtiar yang dibenarkan selama tetap berada dalam koridor nilai-nilai keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.

Prinsip tersebut juga tercermin dalam hadis Rasulullah SAW:

إِنَّ الدِّينَ يُسْرٌ

Artinya:

"Sesungguhnya agama itu mudah."¹⁶³

Hadis ini menunjukkan bahwa syariat Islam tidak dimaksudkan untuk menimbulkan kesulitan bagi manusia, melainkan memberikan kemudahan sesuai dengan perkembangan kebutuhan kehidupan. Para ulama ushul fikih

¹⁶² Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, Q.S. Ar-Ra'd [13]: 11.

¹⁶³ Muhammad Fuad Abdul Baqi, *Terjemah Shahih Bukhari* (Jakarta: Pustaka As-Sunnah, 2010), 41.

menjadikan prinsip ini sebagai salah satu dasar bahwa hukum-hukum yang bersifat *ijtihādī* dapat disesuaikan apabila terdapat perubahan kondisi yang menuntut adanya pembaruan.

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, menurut penulis, keberadaan DPD merupakan hasil reformasi konstitusi tahun 1999–2002 yang bertujuan memperkuat representasi daerah dalam sistem parlemen Indonesia. Pembentukan DPD lahir sebagai respons terhadap kelemahan sistem ketatanegaraan sebelumnya yang terlalu berorientasi pada sentralisasi kekuasaan. Oleh karena itu, lahirnya Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 merupakan bentuk pembaruan hukum konstitusi untuk menyesuaikan sistem ketatanegaraan Indonesia dengan tuntutan demokrasi, desentralisasi, dan penguatan otonomi daerah.

Namun demikian, perkembangan praktik ketatanegaraan menunjukkan bahwa tujuan pembentukan DPD belum sepenuhnya tercapai. Meskipun konstitusi telah memberikan kewenangan kepada DPD untuk mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang tertentu, pengaturan lebih lanjut dalam Pasal 71 dan Pasal 256 UU Nomor 13 Tahun 2019 masih menempatkan DPD sebagai lembaga yang tidak memiliki kewenangan dalam pengambilan keputusan akhir. Akibatnya, desain kelembagaan yang diharapkan mampu memperkuat representasi daerah belum berjalan secara optimal.

Menurut penulis, kondisi tersebut menunjukkan bahwa politik hukum yang melahirkan UU MD3 perlu disesuaikan dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia. Sejak DPD dibentuk, telah terjadi berbagai perkembangan penting, antara lain meningkatnya pelaksanaan otonomi daerah, berkembangnya hubungan keuangan pusat dan daerah, lahirnya berbagai putusan Mahkamah Konstitusi yang memperkuat kedudukan DPD, serta meningkatnya tuntutan masyarakat daerah agar kepentingannya lebih terakomodasi dalam pembentukan undang-undang. Perubahan kondisi

tersebut menjadi alasan yang rasional untuk melakukan pembaruan terhadap pengaturan kewenangan DPD.

Apabila dianalisis melalui perspektif *Taghayyur al-Aḥkām bi Taghayyur al-Azminah wa al-Amkinah*,¹⁶⁴ maka usulan perubahan Pasal 71 dan Pasal 256 UU MD3 merupakan bentuk pembaruan hukum (*legal reform*) yang sejalan dengan prinsip *Siyasah Tasyri'iyah*. Perubahan tersebut bukan dimaksudkan mengubah nilai dasar konstitusi ataupun menciptakan lembaga negara baru, melainkan menyempurnakan pengaturan undang-undang agar lebih sesuai dengan perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia dan amanat Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945.

Menurut penulis, pemberian kewenangan persetujuan kepada DPD terhadap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah tidak dapat dipandang sebagai bentuk perluasan kekuasaan yang bertentangan dengan konstitusi. Sebaliknya, perubahan tersebut merupakan penyesuaian terhadap perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat agar fungsi representasi daerah benar-benar berjalan secara efektif. Dengan demikian, usulan perubahan Pasal 71 dan Pasal 256 UU MD3 merupakan implementasi nyata prinsip *Taghayyur al-Aḥkām bi Taghayyur al-Azminah wa al-Amkinah* dalam *Siyasah Tasyri'iyah*, karena bertujuan memperbaiki sistem legislasi nasional agar lebih responsif terhadap perkembangan ketatanegaraan, tanpa mengabaikan nilai-nilai dasar yang telah ditetapkan oleh konstitusi.

¹⁶⁴ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*. Jakarta: Rajawali Pers.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Secara konstitusional, Pasal 22D UUD 1945 telah memberikan ruang bagi DPD untuk berperan dalam pengajuan dan pembahasan rancangan undang-undang tertentu yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Namun, dalam tataran undang-undang, khususnya melalui pengaturan dalam UU MD3, kewenangan tersebut direduksi sehingga DPD hanya ditempatkan sebagai lembaga yang bersifat konsultatif dan tidak memiliki kewenangan pengambilan keputusan akhir. Kondisi ini menunjukkan adanya disharmoni politik hukum antara konstitusi dan undang-undang. Dengan demikian, posisi DPD yang tidak sejajar dengan DPR dalam fungsi legislasi tidak sejalan dengan nilai keadilan sosial dan demokrasi permusyawaratan yang menjadi inti negara hukum Pancasila.
2. Berdasarkan perspektif *Siyasah Tasyri'iyah*, upaya penguatan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem legislasi Indonesia sejalan dengan prinsip *al-'adālah* (keadilan), *al-amānah* (amanah), *asy-syūrā* (musyawarah), dan *taghayyur al-aḥkām bi taghayyur al-azminah wa al-amkinah* (perubahan hukum karena perubahan waktu dan keadaan). Penguatan kewenangan DPD melalui perubahan Pasal 71 dan Pasal 256 UU Nomor 13 Tahun 2019 merupakan bentuk harmonisasi antara undang-undang dengan amanat Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 agar fungsi representasi daerah dapat dijalankan secara efektif dalam proses legislasi, pemberian kewenangan yang lebih proporsional kepada DPD tidak bertujuan menyamakan kedudukannya dengan DPR, melainkan mewujudkan sistem legislasi yang lebih adil, partisipatif, dan sesuai dengan nilai-nilai *Siyasah Tasyri'iyah*.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, penulis memberikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Bagi Pembentuk Undang-Undang yaitu DPR dan Pemerintah Diperlukan reformulasi politik hukum melalui perubahan peraturan perundang-undangan, khususnya UU MD3, agar kewenangan DPD diperkuat secara substantif dalam proses legislasi. Penguatan tersebut dapat berupa pemberian hak persetujuan terhadap rancangan undang-undang tertentu yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah, sehingga tercipta sistem bikameral yang lebih seimbang dan demokratis, kemudian bagi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) perlu terus memperjuangkan penguatan kewenangannya melalui jalur konstitusional dan politik, termasuk dengan memaksimalkan fungsi pengawasan, pengajuan RUU, serta membangun sinergi dengan DPR dan pemerintah daerah. Selain itu, DPD juga perlu meningkatkan kualitas argumentasi hukum dan politik agar keberadaannya semakin diakui sebagai representasi daerah yang penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
2. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan awal bagi kajian lanjutan terkait penguatan DPD. Peneliti selanjutnya disarankan untuk mengkaji aspek empiris, perbandingan dengan sistem bikameral di negara lain, atau implikasi politik dari penguatan kewenangan DPD, sehingga diperoleh gambaran yang lebih komprehensif mengenai reformasi sistem legislasi di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

AL-QUR'AN

Kementerian Agama Republik Indonesia. Al-Qur'an dan Terjemahannya. Jakarta: Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an, 2019.

HADITS

Al-Suyuthi, Jalaluddin. Al-Asybah wa al-Nazhair. Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1990.

Al-Thabrani, Abu al-Qasim. Al-Mu'jam al-Awsath. Kairo: Dar al-Haramayn, 1995.

1. BUKU

Al-Mawardi. Al-Ahkam al-Sulthaniyyah. Beirut: Dar al-Fikr, t.t.

Al-Mawardi. Al-Ahkam al-Sulthaniyyah. Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 2006.

Al-Mawardi. Al-Ahkam al-Sulthaniyyah wa al-Wilayat al-Diniyyah. Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1989.

Asshiddiqie, Jimly. Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

Asshiddiqie, Jimly. Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Asshiddiqie, Jimly. Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia. Jakarta: Sinar Grafika, 2023.

Asshiddiqie, Jimly. Negara Hukum Indonesia. Jakarta: Konstitusi Press, 2021.

Asshiddiqie, Jimly. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. Jakarta: Rajawali Pers, 2006.

Asshiddiqie, Jimly. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Asshiddiqie, Jimly. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. Jakarta: Rajawali Pers, 2015.

- Asshiddiqie, Jimly. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. Jakarta: Rajawali Pers, 2016.
- Asshiddiqie, Jimly. Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Auda, Jasser. Maqasid al-Shariah as Philosophy of Islamic Law: A Systems Approach. London-Washington: The International Institute of Islamic Thought, 2007.
- Dicey, A. V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. London: Macmillan, 1885.
- Dicey, A. V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. London: Macmillan, 1959.
- Hadjon, Philipus M. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002.
- Hadjon, Philipus M. Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
- Hanifah, Ida, dkk. Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa. Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2018.
- Harun, Nasrun. Siyasah Dusturiyah: Sistem Pemerintahan dalam Islam. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2019.
- Huda, Ni'matul. Hukum Tata Negara Indonesia. Jakarta: Rajawali Pers, 2015.
- Ibnu Taimiyah. Al-Siyasah al-Shar'iyah fi Islah al-Ra'i wa al-Ra'iyah. Beirut: Dar al-Fikr, 1998.
- Indroharto. Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.
- Iqbal, Muhammad. Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam. Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.
- Iqbal, Muhammad. Pemikiran Politik Islam. Bandung: Mizan, 1993.

- Isra, Saldi. *Pergulatan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Kelsen, Hans. *Pure Theory of Law*. Berkeley: University of California Press, 1967.
- Khallaf, Abdul Wahhab. *Al-Siyasah al-Shar'iyah fi al-Shu'un al-Dusturiyyah wa al-Kharijiyyah wa al-Maliyah*. Kairo: Dar al-Qalam, 1956.
- Kholis, M. Nur. *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Yogyakarta: UII Press, 2010.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- Mahfud MD, Moh. *Hukum dan Politik dalam Dinamika Perubahan*. Yogyakarta: UII Press, 2022.
- Mahfud MD, Moh. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2012.
- Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 2021.
- Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2012.
- Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2017.
- Manan, Bagir. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- Manan, Bagir. *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Sinar Harapan, 1994.
- Manan, Bagir. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Group, 2005.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2017.
- Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 2019.
- Nasihuddin, A. A. *Teori Hukum Pancasila*. Jakarta: Prenada Media, 2020.

- Rahardjo, Satjipto. Hukum dan Perubahan Sosial. Bandung: Alumni, 2009.
- Rahardjo, Satjipto. Ilmu Hukum. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.
- Ridwan. Metode Penelitian dan Teknik Menyusun Proposal Penelitian. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015.
- Ridwan HR. Hukum Administrasi Negara. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013.
- Soekanto, Soerjono. Pengantar Penelitian Hukum. Jakarta: UI Press, 2022.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Rajawali Pers, 2015.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati S. Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan. Yogyakarta: Kanisius, 2019.
- Stahl, Friedrich Julius. Die Philosophie des Rechts. Heidelberg: Mohr Siebeck, 1878.
- Sugiyono. Metode Penelitian Kualitatif, Kuantitatif, dan R&D.
- Wahjono, Padmo. Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.

2. JURNAL

- Arifin, Muhammad. “Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.” Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum 9, no. 1 (2021): 55–67.
- Basuki, Udiyo, dan Rudi Subiyakto. “77 Tahun Negara Hukum: Refleksi atas Dinamika Politik Hukum dalam Tata Hukum Indonesia.” Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum 11, no. 2 (2024): 134–136.
- Dameanti, Anggi Sihol, Reza Mahendra, dan Yori Viski Oktivan. “Kedudukan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Ketatanegaraan Indonesia.” Civil Officium 4, no. 1 (2024): 52–55.
- Efendi, Indra, dan Zulfani Sesmiarni. “Pentingnya Metodologi Penelitian dalam Pendidikan Islam.” Jurnal Penelitian Ilmu Pendidikan Indonesia 1, no. 2 (2022): 59–67.
- “Penguatan Fungsi Legislasi DPD dalam Sistem Bikameral Indonesia.” Jurnal RechtsVinding 5, no. 1 (2016): 120–132.

Putra, David Aprizon. "Juridical Overview of the Position of the Regional Representative Council (DPD) of the Republic of Indonesia in the Legislation System in Indonesia." *NEGREI: Academic Journal of Law and Governance* 2, no. 1 (2022): 35–50.

Reza, Fahrul. "DPD sebagai Pembentuk Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi." *Media Syari'ah* 21, no. 1 (2025): 77–80.

3. SKRIPSI/TESIS

Al Jinan, Raihanah. Analisis Kedudukan dan Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Ditinjau dari Fiqh Siyasah. Skripsi, IAIN Curup, 2024.

Jazuly, A. S. Urgensi Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah. Tesis, Universitas Gadjah Mada, 2012.

Khairudin, Udin. Analisis Kinerja DPD RI di Tengah Keterbatasan Fungsi dan Kewenangan pada Tahun 2019–2021. Tesis, Universitas Muhammadiyah Jakarta, 2022.

Muttaqien, Januari. Revitalisasi Peranan DPD dalam Sistem Parlemen di Indonesia. Skripsi, Universitas Brawijaya, 2012.

Ryantoni, H. Rekonstruksi Hubungan Dewan Perwakilan Daerah dengan Pemerintah Daerah. Disertasi, Universitas Kristen Indonesia, 2024.

Sari, S. Penguatan Fungsi Legislasi DPD dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Skripsi, Universitas Diponegoro, 2021.

Suroto, S. Rekonstruksi Peran DPD Sebagai Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan. Tesis, Universitas Islam Sultan Agung, 2019.

Yusuf, Rizki Fauzan. Restorasi Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah RI. Tesis, Fakultas Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2023.

4. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 79/PUU-XII/2014.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia. Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.

Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah.
Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 92/PUU-X/2012.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 79/PUU-XII/2014

5. INTERNET

Ahmad Fauzan. “Benarkah Krisis Kepercayaan Publik terhadap Parlemen Indonesia?” Universitas Andalas, 23 April 2025.

Amicus Curiae. “Di Indonesia Mosi Tidak Percaya Dapat Dikaitkan dengan Hak DPR Terkait Hak Menyatakan Pendapat.” 2024.

- Asipper. "Peran DPD dalam Sistem Legislasi di Indonesia." 2022.
- Bundesrat. "A Constitutional Body within a Federal System." Diakses 23 Oktober 2025.
- CNN Indonesia. "Viral Tuntutan 17+8: Kritik Publik terhadap DPR." 10 Juli 2024.
- Detik. "Daftar Pasal Kontroversial di RUU TNI yang Baru Disahkan." 20 Maret 2025.
- Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. "Fungsi, Tugas dan Wewenang." Diakses 23 Oktober 2025.
- Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. "Fungsi, Tugas, dan Wewenang DPD RI." Diakses 20 September 2025.
- Garuda. Peningkatan Pengetahuan Kelegislatifan Kader Muda DPD Partai Golkar Kabupaten Bandung. 2022.
- Hukumonline. "Poin-poin Kontroversial UU MD3 Baru yang Berpotensi Langgar Konstitusi." 14 Februari 2018.
- Intellektika. "Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang." 2023.
- Kompas.com. "Banyak Kursi Kosong, DPR Dikritik Malas Hadir Rapat Paripurna." 27 Februari 2024.
- Kompas.com. "Minim Partisipasi Publik, DPR Dinilai Tertutup dalam Pembahasan RUU." 12 Mei 2024.
- Parliament of Australia. "The Role of the Senate." Diakses 23 Oktober 2025.
- Sjarif, F. A. "Optimalisasi Pelaksanaan Kewenangan DPD." Asipper, 2025.
- Tempo. "DPR Bentuk Panja Revisi UU Ketenagakerjaan." 26 April 2025.
- Tempo.co. "DPR Kerap Dinilai Lebih Memihak Eksekutif daripada Rakyat." 5 Juli 2024.
- Tempo.co. "Kebijakan DPR Lebih Condong ke Partai Politik daripada Aspirasi Rakyat." 18 April 2024.
- Tempo.co. "Sejumlah UU DPR Dibatalkan MK karena Cacat Formil." 9 Maret 2024.



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI CURUP

Jalan AK Gani No. 01 Kotak Pos 108 Telp. (0732) 21010-21759 Fax. 21010
Homepage: <http://www.iaincurup.ac.id> Email: admin@iaincurup.ac.id Kode Pos 39119

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI

Nama : AULIA TRI SAFRIANTI Pembimbing I : David Aprizon Putra, S.H., M.H.
NIM : 22671006 Pembimbing II : Sidiq Aulia, S.H., M.H.
Program Studi : Hukum Tata Negara
Mulai Bimbingan : 27-Oktober-2025 Akhir Bimbingan : 14 - April - 2026
Judul Skripsi : Politik hukum upaya penguatan kewenangan DPD dalam sistem legislasi di Indonesia berdasarkan negara hukum Pancasila dan perspektif sejarah dan kaitannya.

Pembimbing I			Pembimbing II		
Tanggal	Materi Bimbingan	Paraf	Tanggal	Materi Bimbingan	Paraf
13/1/26	Revisi PROPOSAL Penambahan variabel judul		9/12/25	Revisi Latar belakang	
19/1/26	Bimbingan bab 2 landasan teori		15/12/25	penambahan variabel Judul	
27/1/26	Revisi teori Kewenangan		23/12/25	Revisi ayat al-quran	
4/2/26	Perbaikan Penulisan Paragraf		29/12/25	Bimbingan bab 2	
12/2/26	penambahan materi tentang DPD		5/1/26	Revisi metode penelitian	
25/2/26	Bimbingan bab 3 Rumusan masalah		8/1/26	Penambahan Pengelasan di Kajian Pustaka	
3/3/26	Perbaikan bagian A dan Penambahan teori		15/1/26	Bimbingan landasan teori	
10/3/26	Penambahan ayat dan hadis di bagian B.		21/1/26	revisi landasan teori	
1/4/26	Bimbingan bab 4		3/2/26	Bimbingan landasan teori Poin D.	
6/4/26	mempertahankan kesimpulan dan saran.		10/2/26	Perbaikan poin D.	
14/4/26	Perbaikan Penulisan Abstrak.		18/2/26	Bimbingan bab 3 Rumusan masalah	
20/4/26	Acc Skripsi.		24/2/26	penambahan Pembahasan Para ulama.	
			2/3/26	Penambahan materi Perspektif sejarah dusturiah	
			9/3/26	Bimbingan bab 4 Kesimpulan & Saran	
			12/3/26	Perbaikan kesimpulan dan saran	
			16/3/26	Acc Skripsi	

Pembimbing I,

DAVID APRIZON PUTRA, S.H., M.H.

NIP 19900405 2019031013

Curup, 2026

Pembimbing II,

SIDIQ AULIA, S.H., M.H.

NIP 19880412 2020121004

- Catatan : 1. Pada saat bimbingan, kartu ini harus diisi dan ditandatangani/Paraf oleh pembimbing
2. Kartu ini harus dilampirkan sebagai syarat pada saat mendaftar sidang
3. Materi bimbingan tertulis secara terinci tentang hal yang dibimbing



KEMENTERIAN AGAMA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) CURUP
FAKULTAS SYARI'AH DAN EKONOMI ISLAM
PRODI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH SYAR'IIYAH)

Jalan Dr. A.K. Gani No. 01 Kotak Pos 108 Telp. (0732) 21010-21759 Fax 21010 Curup 39119
email: staincurup@telkom.net

BERITA ACARA SEMINAR PROPOSAL SKRIPSI

NO: 153/In.34/FS.1/HTN/PP.00.9/10/2025

Pada hari ini **Kamis** tanggal **09** bulan **Oktober** tahun **2025** telah dilaksanakan ujian seminar proposal skripsi atas:

Nama/NIM : Aulia Tri Saprianti / 22671006
Prodi : Hukum Tata Negara (Siyasah Syariyyah)
Judul : Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Legislasi Di Indonesia Berdasarkan Negara Hukum Pancasila Dan Perspektif Siyasah Dussuriyah

Petugas seminar proposal adalah:

Moderator : Citra Amelia
Penguji I : David Aprizon Putra, SH, M.H.
Penguji II : Sidiq Aulia, S.H.I., M.H.I.

Berdasarkan analisis kedua calon pembimbing, serta masukan audiens, maka diperoleh hasil sebagai berikut:

1. Tambahkan fakta-fakta terkait
2. Tambahkan sejarah hukumnya di latar belakang
3. Tambahkan konseptif
4. Tambahkan peluk hukum kewenangan
5. Tambahkan ayat dan hadis terkait siyasah dussuriyah
Tambahkan referensi buku

Dengan berbagai catatan tersebut di atas, maka judul proposal atas nama Aulia Tri Saprianti dinyatakan Layak/Tidak Layak untuk diteruskan dalam rangka penyusunan penelitian skripsi. Kepada saudara/i yang proposalnya dinyatakan layak dengan berbagai catatan, wajib melakukan perbaikan setelah seminar ini, yaitu pada tanggal 9 bulan 10 tahun 2025 apabila sampai pada tanggal tersebut saudara tidak dapat menyelesaikan perbaikan, maka hak saudara atas judul proposal dinyatakan gugur.

Demikian agar dapat dipergunakan sebagaimana mana mestinya.

Curup, 09 Oktober 2025

Moderator,

Citra Amelia

Penguji I

David Aprizon Putra, SH, M.H.
NIP.

Penguji II

Sidiq Aulia, S.H.I., M.H.I.
NIP.



IAIN CURUP

SURAT KEPUTUSAN
DEKAN FAKULTAS SYARIAH DAN EKONOMI ISLAM
Nomor : 233 Tahun 2025
Tentang
PENUNJUKAN PEMBIMBING I DAN PEMBIMBING II
PENULISAN SKRIPSI

DEKAN FAKULTAS SYARIAH DAN EKONOMI ISLAM INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI CURUP

- Menimbang : 1. bahwa untuk kelancaran penulisan skripsi mahasiswa perlu ditunjuk Dosen Pembimbing I dan II yang bertanggung jawab dalam penyelesaian penulisan yang dimaksud;
2. bahwa saudara yang namanya tercantum dalam Surat Keputusan ini dipandang cakap dan mampu serta memenuhi syarat untuk diserahi tugas tersebut.
- Mengingat : 1. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
2. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi;
3. Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen;
4. Peraturan pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan;
5. Peraturan pemerintah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi;
6. Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2018 tentang IAIN Curup;
7. Keputusan Menteri Agama RI Nomor: B.II/3/2022, tanggal 18 April 2022 tentang Pengangkatan Rektor Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Curup Periode 2022-2026;
8. Surat Keputusan Rektor IAIN Curup Atas nama Menteri Agama RI Nomor : 0318/In.34/2/KP.07.6/05/2022 tentang Penetapan Dekan Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Curup.

MEMUTUSKAN

- Menetapkan
Pertama : Menunjuk saudara:
1. David Aprizon Putra, S.H., M.H NIP. 19900405 201903 1 013
2. Sidiq Aulia, M.H.I NIP. 19880412 202012 1 004
- NAMA : Aulia Tri Safrianti
NIM : 22671006
PRODI/FAKULTAS : Hukum Tata Negara (HTN)/Syari'ah dan Ekonomi Islam
JUDUL SKRIPSI : Politik Hukum Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Legislasi Di Indonesia Berdasarkan Negara Hukum Pancasila Dan Perspektif Siyasah Dusturiyah
- Kedua : Kepada yang bersangkutan diberi honorarium sesuai dengan peraturan yang berlaku;
Ketiga : Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan dan berakhir setelah skripsi tersebut dinyatakan sah oleh IAIN Curup atau masa bimbingan telah mencapai satu tahun sejak SK ini ditetapkan;
Keempat : Ujian skripsi dilakukan setelah melaksanakan proses bimbingan minimal tiga bulan semenjak SK ini ditetapkan
Kelima : Segala sesuatu akan diubah sebagaimana mestinya apabila dikemudian hari terdapat kekeliruan dan kesalahan.
Keenam : Surat Keputusan ini disampaikan kepada yang bersangkutan untuk diketahui dan dilaksanakan.

Ditetapkan di : CURUP
Pada tanggal : 27 Oktober 2025
Dekan,

Dr. Ngadri Yusro, M.Ag
NIP 19690206 199503 1 001

Tembusan :

1. Pembimbing I dan II
2. Bendahara IAIN Curup
3. Kabag AUAK IAIN Curup
4. Kepala Perpustakaan IAIN Curup
5. Yang bersangkutan
6. Arsip



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
- (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Pasal 22D

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat 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 ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 31 -

- (2) Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf b dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.
- (3) Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf c dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

Bagian Ketiga
Wewenang dan Tugas

Paragraf 1
Wewenang

Pasal 71

DPR berwenang:

- a. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
- c. membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
- d. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 32 -

- e. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
- f. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- g. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
- h. memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
- i. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- j. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
- k. memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- l. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- m. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan
- n. memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.

Paragraf 2 . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 126 -

bahwa saya akan memperjuangkan aspirasi daerah yang saya wakili untuk mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 255

- (1) Di provinsi yang dibentuk setelah pelaksanaan pemilihan umum tidak diadakan pemilihan anggota DPD sampai dengan pemilihan umum berikutnya.
- (2) Anggota DPD di provinsi induk juga mewakili provinsi yang dibentuk setelah pemilihan umum.



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

Bagian Kelima
Hak DPD
Pasal 256

DPD berhak:

- a. mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b. ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- c. memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pembahasan rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- d. melakukan . . .



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

IKHTISAR PUTUSAN PERKARA
NOMOR 92/PUU-X/2012

Tentang
Kewenangan Legislasi
DPD

Pemohon	: Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
Jenis Perkara	: Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 27/2009) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/2011) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)
Pokok Perkara	: Pasal 71 huruf a, huruf d, huruf e, huruf f, dan huruf g, Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e, Pasal 107 ayat (1) huruf c, Pasal 143 ayat (5), Pasal 144, Pasal 146 ayat (1), dan 147 ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (7), Pasal 150 ayat (3), ayat (4) huruf a, dan ayat (5), Pasal 151 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 154 ayat (5), serta Penjelasan Umum sepanjang kalimat “ <i>Kedudukan DPD dalam proses pembahasan rancangan undang-undang tersebut sampai pada pembahasan tingkat pertama dan tidak turut serta dalam proses pengambilan keputusan</i> ” UU 27/2009 dan Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2), 46 ayat (1), Pasal 48 ayat (2) dan (4), Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 68 ayat (2) huruf c dan huruf d, Pasal 68 ayat (3), ayat (4) huruf a, dan ayat (5), Pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b, dan ayat (3), Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2) UU 12/2011 bertentangan dengan Pasal 20 ayat (2), Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945
Amar Putusan	: Mengabulkan Permohonan Pemohon untuk sebagian.

Tanggal Putusan : Rabu, 27 Maret 2013

Ikhtisar Putusan :

Pemohon adalah lembaga negara yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dalam hal ini diwakili oleh H. Irman Gusman S.E., M.B.A., Dr. La Ode Ida, dan Gusti Kanjeng Ratu Hemas selaku Pimpinan DPD, yang berdasarkan Pasal 236 ayat (1) huruf f UU 27/2009 dan sesuai dengan Keputusan Sidang Paripurna DPD, bertanggal 5 April 2012 bertindak untuk dan atas nama DPD;

Bahwa berkaitan dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena yang dimohonkan oleh Pemohon adalah pengujian Undang-Undang *in casu* Pasal 71 huruf a, huruf d, huruf e, huruf f, dan huruf g, Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e, Pasal 107 ayat (1) huruf c, Pasal 143 ayat (5), Pasal 144, Pasal 146 ayat (1), dan 147 ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (7), Pasal

150 ayat (3), ayat (4) huruf a, dan ayat (5), Pasal 151 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 154 ayat (5), serta Penjelasan Umum sepanjang kalimat “*Kedudukan DPD dalam proses pembahasan rancangan undang-undang tersebut sampai pada pembahasan tingkat pertama dan tidak turut serta dalam proses pengambilan keputusan*” UU 27/2009 dan Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2), 46 ayat (1), Pasal 48 ayat (2) dan (4), Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 68 ayat (2) huruf c dan huruf d, Pasal 68 ayat (3), ayat (4) huruf a, dan ayat (5), Pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b, dan ayat (3), Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2) UU 12/2011 terhadap Pasal 20 ayat (2), Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, sehingga Mahkamah berwenang mengadili permohonan Pemohon;

Bahwa berkaitan dengan kedudukan hukum Pemohon, menurut Mahkamah, terdapat hak dan kewenangan konstitusional Pemohon yang dianggap dirugikan oleh berlakunya UU 27/2009 dan UU 12/2011 yang dimohonkan pengujian. Kerugian tersebut bersifat aktual, spesifik, dan terdapat hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya norma Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, serta adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan *a quo*, kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi. Dengan demikian menurut Mahkamah, Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*.

■ Mengenai Kewenangan DPD Mengajukan RUU

Bahwa DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan 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. Mahkamah menilai, menempatkan RUU dari DPD sebagai RUU usul DPD, kemudian dibahas oleh Badan Legislasi DPR, dan menjadi RUU dari DPR adalah ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

■ Mengenai Kewenangan DPD Ikut Membahas RUU

Bahwa pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada Tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan, dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan di Tingkat I. Kemudian DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan. Menurut Mahkamah, pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Begitu pula terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan. Hal yang sama juga diperlakukan terhadap RUU dari DPD, yaitu DPD diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan. Konstruksi UUD 1945 mengenai pembahasan RUU antara Presiden dan DPR, serta DPD (dalam hal terkait RUU tertentu) dilakukan antara lembaga negara, sehingga DIM, diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR seharusnya DIM diajukan oleh DPR, bukan DIM diajukan oleh fraksi. Walaupun demikian, Mahkamah dapat memahami bahwa mekanisme pembahasan RUU dengan membahas DIM yang diajukan oleh fraksi adalah praktik pembahasan RUU sebelum perubahan UUD 1945. Selanjutnya pembahasan pada tingkat Alat Kelengkapan DPR yang sudah mengundang Presiden dan/atau sudah mengundang DPD, maka DPR dalam pembahasan DIM hanya diwakili oleh Alat Kelengkapan DPR sebagai satu kesatuan kelembagaan.

■ Mengenai Kewenangan DPD Ikut Menyetujui RUU

Bahwa Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 mengandung dua kewenangan, yaitu kewenangan untuk membahas dan kewenangan untuk menyetujui bersama antara DPR dan Presiden,

sedangkan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 hanya menegaskan DPD ikut membahas tanpa ikut memberi persetujuan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, DPD tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang.

Mengenai Keterlibatan DPD dalam Penyusunan Prolegnas

Bahwa keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas seharusnya merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “*Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat 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.*” Penyusunan Prolegnas sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak dan/atau kewenangan untuk mengajukan RUU yang dimiliki DPD. Berdasarkan Pasal 16 dan Pasal 17 UU 12/2011, perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas yang merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Dengan demikian, RUU yang tidak masuk dalam Prolegnas tidak menjadi prioritas untuk dibahas. Apabila DPD tidak terlibat atau tidak ikut serta menentukan Prolegnas, maka sangat mungkin DPD tidak dapat melaksanakan wewenangnya untuk mengajukan RUU sebagaimana dimaksud Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, karena dapat saja RUU tersebut tidak menjadi prioritas sehingga tidak akan dibahas. Dengan demikian norma Undang-Undang yang tidak melibatkan DPD dalam penyusunan Prolegnas telah mereduksi kewenangan DPD yang ditentukan oleh UUD 1945.

Mengenai Kewenangan DPD Memberikan Pertimbangan Terhadap RUU

Bahwa makna “memberikan pertimbangan” sebagaimana yang dimaksud Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 adalah tidak sama dengan bobot kewenangan DPD untuk ikut membahas RUU. Artinya, DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan dan merupakan kewenangan DPR dan Presiden untuk menyetujui atau tidak menyetujui pertimbangan DPD sebagian atau seluruhnya. Hal terpenting adalah adanya kewajiban dari DPR dan Presiden untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan di atas, menurut Mahkamah, seluruh ketentuan UU 27/2009 dan UU 12/2011 yang telah mereduksi atau mengurangi kewenangan Pemohon yang ditentukan oleh UUD 1945 atau telah mengurangi fungsi, tugas, dan kewenangan DPD sebagaimana yang dikehendaki oleh konstitusi dan sebagaimana dimaksudkan pada saat DPD dibentuk dan diadakan dalam konstitusi haruslah dinyatakan inkonstitusional dan diposisikan sebagaimana mestinya sesuai dengan UUD 1945. Lagi pula, sebuah lembaga negara yang cukup besar seperti DPD dengan anggaran biaya negara yang cukup besar adalah sangat tidak seimbang dengan kewenangan yang diberikan menurut kedua Undang-Undang *a quo*. Dengan anggota yang dipilih secara langsung oleh rakyat di masing-masing provinsi, tetapi tanpa kewenangan yang memadai sebagaimana diatur dalam kedua Undang-Undang *a quo* dapat mengecewakan para pemilih di masing-masing daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu, seluruh ketentuan yang mereduksi atau mengurangi kewenangan DPD dalam kedua Undang-Undang *a quo*, baik yang dimohonkan atau yang tidak dimohonkan oleh Pemohon, tetapi berkaitan dengan kewenangan DPD harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 atau dinyatakan bertentangan secara bersyarat dengan UUD 1945 apabila tidak sesuai dengan pemahaman atau penafsiran yang diberikan oleh Mahkamah. Terhadap Penjelasan Umum dan penjelasan pasal demi pasal kedua Undang-Undang *a quo* yang terkait dengan kewenangan konstitusional DPD, harus pula dianggap menyesuaikan dengan pemahaman atau penafsiran yang diberikan oleh Mahkamah

Selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan dengan amar putusan yang menyatakan:

1. Mengabulkan Permohonan Pemohon untuk sebagian, yaitu:
 - 1.1. Pasal 102 ayat (1):