

**ANALISIS KEDUDUKAN DAN PERAN DEWAN
PERWAKILAN DAERAH (DPD) DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA
DITINJAU DARI *FIQH SIYASAH***

SKRIPSI

Diajukan untuk Memenuhi Syarat-Syarat
Guna Memperoleh Gelar Sarjana (S.H)
Program Studi Hukum Tata Negara



OLEH:

**RAIHANAH AL JINAN
NIM: 20671032**

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS SYARI'AH DAN EKONOMI ISLAM
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI CURUP
2024**

Hal: Permohonan Pengajuan Skripsi

Kepada

Yth Bapak Rektor IAIN Curup

Di-

Tempat

Assalamu 'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

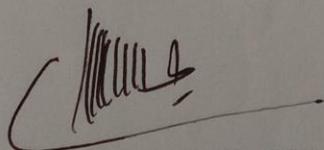
Setelah diadakannya pemeriksaan dari perbaikan seperlunya, maka kami berpendapat Skripsi atas Nama Raihanah Al Jinan yang berjudul **“Analisis Kedudukan Dan Peran Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Ditinjau Dari *Fiqh Siyasah*”** sudah di ajukan dalam sidang Munaqasah Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam, Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Curup.

Demikian Permohonan ini kami ajukan, atas perhatiannya kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu 'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

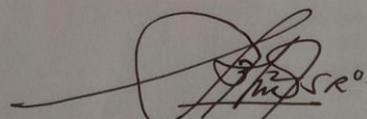
Curup, Juli 2024

Pembimbing I



Musda Asmara, S.Hi., MA
NIP. 19870910 201903 2 014

Pembimbing II



Albuhari, M.H.I
NIP. 19691120 202421 1 003

PERNYATAAN BEBAS PLAGIASI

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Raihanah Al Jinan
Nim : 20671032
Fakultas : Syariah dan Ekonomi Islam
Prodi : Hukum Tata Negara (Siyasah Syar'iyah)
Judul : Analisis Kedudukan dan Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Ditinjau Dari *Fiqh Siyasah*

Dengan ini menyatakan bahwa dalam skripsi ini tidak terdapat karya yang pernah di ajukan orang lain untuk memperoleh gelar sarjana di suatu perguruan tinggi, dan sepanjang pengetahuan peneliti juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali secara tertulis diakui atau dirujuk dalam naskah ini dan disebutkan dalam referensi.

Apabila dikemudian hari terbukti bahwa pernyataan ini tidak benar, saya bersedia menerima hukuman atau sanksi dengan peraturan yang berlaku.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Curup, Juli 2024



Penulis,

Raihanah Al Jinan
NIM. 20671032



**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) CURUP
FAKULTAS SYARI'AH DAN EKONOMI ISLAM**

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

PENGESAHAN SKRIPSI MAHASISWA

Nomor: *96A* /In.34/FS/PP.00.968/2024

Nama : **Raihanah Al Jinan**
NIM : **20671032**
Fakultas : **Syari'ah Dan Ekonomi Islam**
Prodi : **Hukum Tata Negara**
Judul : **Analisis Kedudukan Dan Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Ditinjau Dari Fiqh Siyash**

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

Hari/Tanggal : **Selasa / 13 Agustus 2024**
Pukul : **08.00 s/d 09.30 WIB**
Tempat : **Ruang 2 Gedung Fakultas Syari'ah dan Ekonomi Islam**

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

TIM PENGUJI

Ketua

Dr. Nurjannah, M.Ag
NIP. 197607222005012004

Sekretaris

Andriko, M.E.Sy
NIP. 198901012019031019

Penguji I

Dr. Busman Edyar, S.Ag., M.A
NIP. 197504062011011002

Penguji II

Budi Birahmat, M.I.S
NIP. 197808122013211007

Mengetahui,

Dekan Fakultas Syari'ah dan Ekonomi Islam



Dr. Ngadri, M.Ag

NIP. 196902061995031001

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahiwabarakatuh...

Alhamdulillah, puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah Swt, yang telah mengkaruniakan begitu banyak kenikmatan kepada penulis hingga dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **Analisis Kedudukan Dan Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Ditinjau Dari *Fiqh Siyasah***.

Semoga karya tulis ilmiah ini dapat bermanfaat dan mendapatkan Ridha-Nya. Shalawat dan salam senantiasa tercurahkan kepada junjungan alam, Nabi Muhammad SAW, yang telah membawa kita dari alam kejahiliaan dan kebodohan ke alam yang penuh dengan cahaya ilmu seperti yang kita rasakan saat ini, shalawat dan salam juga tercurahkan kepada para sahabat, keluarga dan para pengikutnya yang senantiasa Istiqamah di jalan-Nya, semoga kita termasuk dalam Shaffaat-Nya kelak di Yaumul Akhir, Aamiin.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini masih terdapat banyak kekurangan dan masih jauh dari kata sempurna. Hal itu disebabkan keterbatasan penulis dalam segi pengetahuan dan kemampuan yang penulis miliki. Untuk itu, penulis mengharapkan saran serta kritik yang bersifat membangun kepada penulis sehingga dapat memberikan manfaat bagi penulis dimasa yang akan datang. Dalam kesempatan ini saya mengucapkan banyak terima kasih:

1. Kepada bapak Prof. Dr. Idi Warsah, M.Pd.I selaku Rektor IAIN Curup.
2. Kepada bapak Dr. Yusefri, M.Ag selaku Wakil Rektor Bidang Akademik dan Kelembagaan IAIN Curup.
3. Kepada bapak Dr. Muhammad Istan, S.E., M.M., M.Pd selaku Wakil Rektor Bidang Administrasi Umum, Perencanaan, dan Keuangan IAIN Curup.
4. Kepada bapak Dr. Nelson, S.Ag., M.Pd.I selaku Wakil Rektor Bidang Kemahasiswaan dan Kerja Sama IAIN Curup.
5. Kepada bapak Dr. Ngadri, M. Ag selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Ekonomi Islam.

6. Kepada bapak David Aprizon putra, S.H., M.H selaku Ketua Prodi Hukum Tata Negara IAIN Curup.
7. Kepada ibu Musda Asmara, S.Hi., MA selaku Pembimbing Akademik yang telah memberikan pengarahan dan memberi saran sehingga dapat menyelesaikan perkuliahan dengan baik
8. Kepada ibu Musda Asmara, S.Hi., MA selaku Pembimbing I yang telah membimbing serta mengarahkan penulis, terima kasih atas dukungan, waktu, dan motivasi sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
9. Kepada bapak Albuhari, M.H.I selaku Pembimbing II yang telah membimbing serta mengarahkan penulis, terima kasih atas dukungan, waktu, dan motivasi sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
10. Seluruh Dosen dan Civitas Akademik IAIN Curup terkhusus dosen ruang lingkup fakultas Syari'ah dan Ekonomi Islam yang telah memberikan ilmunya serta pelajaran yang sangat luar biasa sehingga peneliti dapat menyelesaikan studi Strata Satu S1.
11. Serta semua pihak yang telah memberikan semangat dan dukungan kepada peneliti dalam menyelesaikan skripsi ini yang tidak dapat di sebutkan satu persatu tanpa mengurangi rasa hormat.

Penulis menyadari karya tulis ilmiah ini jauh dari kesempurnaan, karena penulis selaku manusia biasa yang tak luput dari kesalahan. Dengan kerendahan hati, penulis mengharapkan kritik dan saran yang sifatnya membangun bagi kebaikan skripsi ini.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh...

Curup, Juli 2024

Penulis

Raihanah Al Jinan
NIM. 20671032

MOTTO

“Ketika aku melibatkan Allah dalam semua rencana dan impianku, dengan penuh keikhlasan dan keyakinan, aku percaya tidak ada yang tidak mungkin untuk diraih”

“Lebih baik gagal setelah mencoba dari pada gagal sebelum mencoba”

“Kita harus berarti untuk diri kita sendiri terlebih dahulu, sebelum kita menjadi orang yang berharga bagi orang lain”

(Ralph Waldo Emerson)

PERSEMBAHAN



Syukur Alhamdulillah saya panjatkan atas kehadiran Allah SWT, yang telah memberikan nikmat kesehatan, kemudahan, serta kekuatan dalam menyelesaikan skripsi ini, dengan melewati tahap-tahap yang panjang, selalu teriring salam dan doa'a orang-orang tercinta, skripsi ini ku persembahkan kepada:

1. Terkhusus untuk cinta pertama dan panutanku, Ayahanda **Syafuardi** dan pintu surgaku Ibunda **Siti Aliyah**. Terima kasih atas segala pengorbanan dan tulus kasih. Beliau memang tidak sempat merasakan pendidikan bangku perkuliahan, namun mereka mampu senantiasa memberikan yang terbaik, tak kenal lelah mendoakan serta memberikan perhatian dan dukungan hingga penulis mampu menyelesaikan studinya sampai saat ini. Semoga abi ummi sehat panjang umur dan bahagia selalu.
2. Kepada saudara kandungku **Abdullah Faqih Al Mubarak** dan **Ahmad Khalil Annafi'**. Terima kasih telah menjadi bagian dari perjalanan hidup penulis. Telah mendukung, menghibur, mendengarkan keluh kesah, dan mengajarkan arti kesabaran.
3. Terima kasih untuk keluarga besar dari ayah, ibu dan adik-adikku tercinta yang telah mendoakan dan memberi semangat yang luar biasa, semoga kalian selalu dalam lindungan Allah Subhanahu wa ta'ala.
4. Terima kasih untuk sahabat dekatku Atika Saputri, Ayu Anisa, Betty Nurtiati, Rani Fitri Yani, Nur Aeni, Rahma Dwi Cahya, Niko Ajis Pratama dan Vipit Tia Ningsih yang telah mensupport selama pengerjaan skripsi ini.
5. Terima kasih kepada sahabat-sahabat masa perkuliahanku Noven Monika, Nova Lyza, Fujiastuti, Lovi Mercely, Rice Ardila dan Mila Hanifah yang telah bersama sejak masa perkuliahan dan memberikan dukungan dalam masa kuliah.
6. Teman-teman kelas Hukum Tata Negara Angkatan IV tahun 2020 yang bersama-sama tumbuh dan berjuang dibangku perkuliahan.

7. Almameter tercinta IAIN Curup.
8. Peneliti persembahkan skripsi ini spesial untuk orang yang selalu bertanya kapan kamu wisuda? dan kapan skripsimu selesai?. Wisuda hanyalah bentuk seremonial akhir setelah melewati beberapa proses, terlambat lulus atau tidak lulus tepat waktu bukanlah suatu kejahatan dan bukanlah sebuah aib. Alangkah kerdilnya jika kecerdasan seseorang diukur dari siapa yang paling cepat wisuda. Bukankah sebaik-baiknya skripsi adalah skripsi yang diselesaikan, entah itu tepat waktu maupun tidak.
9. Terakhir tapi tidak kalah penting, saya ingin berterima kasih kepada diri sendiri yang merupakan bagian kebahagiaan tersendiri karena telah mampu berusaha keras dan berjuang sejauh ini, terima kasih karena telah percaya pada diri sendiri bahwa saya bisa melalui semua ini, terima kasih karena tidak pernah berhenti mencintai dan menjadi diri sendiri, terima kasih karena sudah mampu mengendalikan diri dari berbagai tekanan di luar keadaan dan tetap memutuskan untuk tidak pernah menyerah sesulit apapun proses penyusunan skripsi ini dengan menyelesaikan sebaik dan semaksimal mungkin. Ini merupakan pencapaian yang patut dibanggakan untuk diri sendiri.

ABSTRAK

ANALISIS KEDUDUKAN DAN PERAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA DITINJAU DARI *FIQH SIYASAH*

Oleh: Raihanah Al Jinan

Pembahasan ini dilatarbelakangi oleh adanya bertolak belakang dari 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.

Adapun penelitian ini ialah penelitian yuridis normatif. Penelitian ini berfokus pada studi pustaka (*Library Research*) yang dilakukan dengan cara meneliti sumber data sekunder dipergustakaan yaitu bahan kepustakaan dan bahan- bahan hukum dengan cara mengkaji, menelaah teori, dan sumber perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa, *pertama* kedudukan Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang setingkat dengan lembaga negara lainnya dan perannya yaitu mengajukan dan memberikan pertimbangan terhadap Undang-Undang, pengawasan terhadap otonomi daerah, menyalurkan aspirasi dan kepentingan daerah, berpartisipasi dalam pembentukan kebijakan nasional dan bekerja sama dengan lembaga lain seperti Dewan Perwakilan Rakyat, pemerintah pusat dan pemerintah daerah. *Kedua* tinjauan *fiqh siyasah* terhadap kedudukan Dewan Perwakilan Daerah yaitu memiliki kedudukan yang penting dalam menyelesaikan masalah-masalah hukum dan keadilan dalam masyarakat dan perannya dalam ketatanegaraan Islam yaitu sebagai penjaga keadilan, penegak hukum, dan penasihat bagi pemerintah.

Kata Kunci: *Dewan Perwakilan Daerah, Ketatanegaraan, Fiqh Siyasah*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PERNYATAAN BEBAS PLAGIASI	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
MOTTO	v
PERSEMBAHAN.....	vi
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI.....	viii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Batasan Masalah	4
C. Rumusan Masalah.....	4
D. Tujuan Penelitian	5
E. Manfaat Penelitian	5
F. Kajian Literatur.....	6
G. Penjelasan Judul	7
H. Metode Penelitian	8
BAB II LANDASAN TEORI	13
A. Pengertian <i>Fiqh Siyasah</i> dan Ruang Lingkup <i>Fiqh Siyasah</i>	13
1. Pengertian <i>Fiqh Siyasah</i>	13
2. Objek Kajian <i>Fiqh Siyasah</i>	15
B. Konsep Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Islam	18
C. Sejarah Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan.....	31
D. Tugas dan Wewenang Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Islam.....	35
E. Kedudukan dan Peran Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Islam.....	40
BAB III GAMBARAN UMUM	43
A. Pengertian Dewan Perwakilan Daerah	43
B. Sejarah Terbentuknya Lembaga Dewan Perwakilan Daerah.....	47
C. Fungsi dan Wewenang Lembaga Dewan Perwakilan Daerah	54
D. Kedudukan dan Peran Lembaga Dewan Perwakilan Daerah	57

BAB IV PEMBAHASAN DAN HASIL ANALISIS	62
A. Analisis Kedudukan dan Peran Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.....	62
B. Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Kedudukan dan Peran Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.....	77
BAB V PENUTUP	84
A. Kesimpulan	84
B. Saran	85
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kelahiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) ditandai melalui amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang disahkan pada 9 November 2001. Perubahan ini terdapat dalam pasal 2 ayat (1) yang bunyinya: “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Sebelumnya bunyi pasal ini adalah: “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan perwakilan Rakyat ditambah utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan yang di pilih menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”.

Perubahan terhadap ketentuan di atas berimplikasi pada reposisi peran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dari lembaga tertinggi negara (*supreme body*) menjadi sebatas sidang gabungan (*join session*) antara DPR dan DPD.¹ Berdasarkan amanah yang tertulis dalam Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen IV) menggaris bawahi bahwa DPD berkedudukan sebagai suatu lembaga perwakilan yang berfungsi dalam hal legislasi, pengawasan, dan penganggaran. Suatu lembaga perwakilan kedaerahan yang anggotanya merupakan orang-perseorangan.²

Tujuan pembentukan lembaga DPD adalah untuk mewakili kepentingan-kepentingan daerah, serta untuk menjaga keseimbangan antara pusat dan daerah. Gagasan dasar pembentukan DPD adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan

¹Saldi Isra, *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UDD 1945*, Andalas University Press, Padang, 2006, 9.

²General Secretariat MPR in collaboration with UNDP (United Nations Development Programme), 2003, *DPD Inside The Constitutional System of Republic Indonesia*, Jakarta, 5.

keputusan politik untuk hal-hal terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan dengan daerah.³

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara setingkat dengan kedudukan lembaga negara lainnya, hanya kewenangannya yang berbeda. Istilah kedudukan menunjukkan pada status yaitu keadaan tingkatan organ, badan atau negara. Dalam hal ini berarti bahwa DPD sebagai lembaga perwakilan mempunyai tingkatan yang sama dengan lembaga negara yang lainnya. Kedudukan diartikan sebagai posisi suatu lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara yang lain, sedangkan posisi yang dimaksud adalah didasarkan pada fungsi utamanya. Maka dari pengertian ini berdasarkan UUD 1945 setelah mengalami perubahan, tidak lagi dikenal adanya lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara, melainkan di kenal hanya lembaga negara, hal ini berarti bahwa semua lembaga negara mempunyai kedudukan yang sama, hanya perbedaannya terletak pada fungsi masing-masing; dengan demikian kedudukan DPD sama dengan MPR, DPR, BPK, Presiden, MA dan MK.⁴

Dewan Perwakilan Daerah juga tidak terlepas dari berbagai latar belakang persoalan-persoalan lembaga-lembaga negara di Indonesia. Adanya persoalan-persoalan pada lembaga negara ini dimaksudkan agar nantinya mendapatkan sistem kelembagaan politik, yang sesuai dengan kondisi Masyarakat Indonesia. Oleh karena itu ada beberapa faktor yang menjadi latar belakang berdirinya DPD.⁵

Salah satunya seperti yang dikemukakan oleh Hasyim Asy'ari: Keberadaan lembaga perwakilan rakyat tidak terlepas dari aspek historis suatu bangsa. Demikian juga sistem perwakilan yang dianut juga sangat

³Humas DPD RI. (2022).Diakses pada 10 januari 2024 dari <https://dpd.go.id/profile/latar-belakang>.

⁴Yuriska, *kedudukan dan fungsi dewan perwakilan daerah dalam sistem ketatanegaraan idonesia*, dalam *parlindungan pasaribu*, vol,2, no.2 agustus 2010, 54.

⁵<https://media.neliti.com/media/publications/109839-ID-peran-anggota-dewan-perwakilan-daerah-re.pdf>, *Peran Anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Rangka Menyerap Aspirasi Daerah*, diakses, tanggal 30 desember 2023, pukul 14.20.

dipengaruhi oleh kondisi sosial politik yang melatar belakangi pembentukan perwakilan rakyat tersebut.⁶

Rusadi Kantaprawira, mengartikan sistem sebagai suatu kesatuan yang utuh dengan adanya beberapa bagian (elemen). Unsur, komponen atau bagian-bagian itu memiliki keterikatan antara satu dengan yang lainnya yang memiliki fungsinya masing-masing kohesif satu sama lain, sehingga ketotalitasan setiap unit terjaga utuh.⁷

Pengertian sistem dapat juga dikaitkan dengan sistem ketatanegaraan yang diartikan sebagai suatu susunan ketatanegaraan, yaitu segala sesuatu yang berkenaan dengan organisasi negara, baik menyangkut susunan dan kedudukan lembaga-lembaga negara berkaitan dengan tugas, fungsi dan wewenangnya masing-masing maupun hubungan satu sama lain. Adanya suatu tugas, fungsi dan wewenang dari masing-masing lembaga tersebut harus dibagi, pembagian atau pemisahan tersebut berguna untuk parameter bagi masing-masing lembaga.⁸ Sistem hukum adalah satu kesatuan yang utuh dari tatanan-tatanan yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling berhubungan dan berkaitan erat. Demi mencapai tujuan tersebut perlu adanya kerjasama antara unsur-unsur tersebut dengan rencana dan pola tertentu.⁹

Tetapi sistem ketatanegaraan Republik Indonesia menurut UUD 1945, tidak menganut suatu sistem negara manapun, tetapi suatu sistem khas menurut kepribadian bangsa Indonesia, namun sistem ketatanegaraan Republik Indonesia tidak terlepas dari ajaran Trias Politica Montesquieu. Ajaran Trias Politica tersebut adalah ajaran tentang pemisahan kekuasaan negara menjadi tiga yaitu Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif yang

⁶Hasyim Asy'ari, *kedudukan dan peran DPD dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, makalah dalam semiloka "Optimalisasi Fungsi dan Kedudukan DPD RI secara kelembagaan", diselenggarakan di Semarang, 2006, 14.

⁷Rusadi kantapriwijaya, *Sistem Politik Indonesia Satu Model Pengantar*, Sinar Baru, Bandung, 1988, 3.

⁸Abdy Yuhana, "*Pengertian sistem ketatanegaraan*" <https://dspace.uui.ac.id> (diakses pada 29 November 2023, pukul 22.15)

⁹SF. Marbun dkk, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UI Press, Yogyakarta, 2001, 21.

kemudian masing-masing kekuasaan tersebut dalam pelaksanaannya diserahkan kepada satu badan mandiri, artinya masing-masing badan itu sama lain tidak dapat saling mempengaruhi dan tidak dapat saling meminta pertanggung jawaban. Apabila ajaran Trias Politica diartikan suatu ajaran pemisahan kekuasaan maka jelas Undang-Undang Dasar 1945 menganut ajaran tersebut, oleh karena memang dalam UUD 1945 kekuasaan negara dipisah-pisahkan, dan masing-masing kekuasaan negara tersebut pelaksanaannya diserahkan kepada suatu alat perlengkapan negara.¹⁰

Dengan latar belakang sebagaimana yang telah diuraikan diatas, penulis kemudian tertarik melakukan penelitian untuk menulis skripsi dengan judul Analisis Kedudukan Dan Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Ditinjau Dari *Fiqh Siyasah*.

B. Batasan Masalah

Untuk membatasi penelitian ini agar tidak terlalu melebar dan lebih sistematis maka penulis membatasi masalah penulisan penelitian ini, hanya mengkaji pada Tinjauan *Fiqh Siyasah* terhadap Kedudukan dan Peran Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem ketatanegaraan.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan gambaran dan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka di dapatkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Analisis Kedudukan dan Peran Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia?
2. Bagaimana tinjauan *Fiqh Siyasah* terhadap Kedudukan dan Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia?

¹⁰H.F Abraham Amos, *Sistem ketatanegaraan indonesia*. dari https://perpustakaan.komnasperempuan.go.id/web/index.php?p=show_detail&id=419#:~:text=apabila%20ajaran%20trias%20politika%20diartikan,kepada%20suatu%20alat%20perlengkapan%20negara,2005,diakses%20pada%2010%20Januari%202024.

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan diatas yaitu:

1. Untuk mengetahui bagaimana Analisis Kedudukan dan Peran Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia
2. Untuk mengetahui bagaimana tinjauan *Fiqh Siyasah* terhadap Kedudukan dan Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

E. Manfaat Penelitian

Sesuai dengan latar belakang, Batasan masalah, rumusan masalah dan tujuan penelitian penyusunan yang hendak dicapai. Maka hasil dari penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat dalam hal sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan akan menambah literatur tentang perkembangan hukum tata negara terutama dalam bidang lembaga perwakilan rakyat. Selain itu manfaat yang diharapkan untuk mengetahui Kedudukan dan Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia serta untuk mengetahui bagaimana tinjauan *Fiqh Siyasah* terhadap Kedudukan dan Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk menambah wawasan keilmuan, khususnya bagi peneliti, bagi Masyarakat umum dalam mengenal Kedudukan dan Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.
- b. Penulisan ini berguna bagi penulis sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan tugas akhir.

F. Kajian Literatur

1. Analisis Siyasah Dusturiyah Terhadap Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Proses legislasi Menurut UU Nomor 17 Tahun 2014. Skripsi ini di tulis oleh Nia Zulkarnain dari Fakultas Syariah dan Hukum IAIN Padang sidimpuan, Pembahasan skripsi ini dilatarbelakangi oleh adanya bertolak belakang dari kewenangan dan fungsi DPD RI. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui Bagaimana Pelaksanaan Kewenangan Legislasi DPD Menurut UUD RI 1945 dan UU No. 17 Tahun 2014 dan untuk mengetahui Bagaimana Analisis Siyasah Dusturiyah terhadap kewenangan DPD dalam proses legislasi berdasarkan UU No. 17 Tahun 2014.¹¹ Sedangkan dalam skripsi yang peneliti tulis lebih fokus pada analisis kedudukan dan peran dewan perwakilan daerah pada sistem ketatanegaraan republik Indonesia ditinjau dari *fiqh siyasah*.
2. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam proses Legislasi menurut Undang-undang Nomor 17 tahun 2014. Skripsi ini di tulis oleh Hilman Agustyan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung, pembahasan dalam skripsi ini adalah. Pertama, mengenai bagaimana pelaksanaan kewenangan DPD dalam proses legislasi menurut UUD 1945 dan UU Nomor 17 Tahun 2014. Kedua, bagaimana hubungan DPD dan DPR dalam proses legislasi. Ketiga, analisis siyasah dusturiyah mengenai kewenangan DPD dalam proses legislasi. Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan kewenangan DPD dalam proses legislasi menurut UUD 1945 dan UU Nomor 17 Tahun 2014, kemudian bagaimana hubungannya dengan DPR dalam proses legislasi, dan seperti apa analisis siyasah dusturiyah terhadap kewenangan DPD dalam proses legislasi.¹² Sedangkan dalam skripsi yang peneliti tulis

¹¹Nia Zulkarnain, “*Analisis Siyasah Dusturiyah Terhadap Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Proses legislasi Menurut UU Nomor 17 Tahun 2014*” (Skripsi-IAIN Padang sidimpuan)

¹²Hilman Agustyan, “*Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam proses Legislasi menurut Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014*. (Skripsi-UIN Sunan Gunung Djati Bandung)

lebih fokus pada analisis kedudukan dan peran dewan perwakilan daerah pada sistem ketatanegaraan republik Indonesia ditinjau dari *fiqh siyasah*.

3. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia. Jurnal ini ditulis oleh Grastica Junear Putrie Jamil tahun 2022 dari Universitas Bhayangkara Surabaya, jurnal ini membahas tentang Latar Belakang Pemikiran Terbentuknya DPD, Peraturan Perwakilan Daerah dalam Sejarah Konstitusi Indonesia, Penghapusan Utusan Golongan dan Utusan Daerah, Fungsi dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengumpulkan bahan-bahan berupa gagasan, konsepsi, asas hukum, dan hukum yang relevan dengan permasalahan penelitian.¹³ Sedangkan dalam skripsi yang peneliti tulis lebih fokus pada analisis kedudukan dan peran dewan perwakilan daerah pada sistem ketatanegaraan republik Indonesia ditinjau dari *fiqh siyasah*.

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, “Analisis Kedudukan Dan Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Ditinjau Dari *Fiqh Siyasah*”. Perlu dijelaskan dengan singkat beberapa istilah, Adapun uraiannya sebagai berikut:

1. Analisis menurut wiradi adalah aktivitas yang terdiri atas memilah, mengurai, membedakan sesuatu yang kemudian digolongkan dan dikelompokkan menurut kriteria tertentu lalu dicari makna dan kaitannya masing-masing.¹⁴

¹³Grastica Junear Putrie Jamil, “Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia” (Jurnal Judiciary-Universitas Bhayangkara Surabaya)

¹⁴Debora Danisa Kurniasih Perdana Sitanggang, “pengertian analisis adalah” <https://detik.com> (diakses pada tanggal 29 November 2023, pukul 09.00).

2. Kedudukan berarti status, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kedudukan sering dibedakan antara pengertian kedudukan (status) dan kedudukan sosial (social status). Kedudukan diartikan sebagai tempat atau posisi seseorang dalam suatu kelompok sosial, sedangkan kedudukan sosial adalah tempat seseorang dalam lingkungan pergaulannya, serta hak-hak dan kewajibannya. Kedua istilah tersebut memiliki arti yang sama dan digambarkan dengan kedudukan (status) saja. Secara abstrak, kedudukan berarti tempat seseorang dalam suatu tempat tertentu.
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah entitas lembaga tinggi negara yang telah terbentuk berdasarkan amanat UUD 1945. Lembaga ini memang memiliki fungsi yang sama seperti DPR.¹⁵
4. *Fiqh Siyash* adalah suatu konsep yang berguna untuk mengatur hukum ketatanegaraan dalam bangsa dan negara yang bertujuan untuk mencapai kemaslahatan dan mencegah kemudharatan.¹⁶

H. Metode Penelitian

Metode penelitian ialah suatu bentuk dan jalan yang dipakai untuk mencari, mengelola dan membahas informasi disebuah penelitian guna memperoleh pemahaman dalam sebuah masalah. Untuk penelitian ini peneliti menggunakan metode antara lain:

a. Jenis Penelitian

1) Yuridis Normatif

Penelitian yuridis normatif ialah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin(ajaran).

b. Sifat Penelitian

¹⁵Zul Terry Apsupi,SS, “*Dewan Perwakilan Daerah (DPD)*” <https://babel.bawaslu.go.id> (diakses pada tanggal 29 November 2023, pukul 11.40).

¹⁶H.A. Djazuli, *Fiqh Siyash Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu -rambu Syariah*, cetakan ke 4, Kencana, Jakarta, 2009, 1.

1) Kualitatif

Penelitian didalam proposal ini adalah penelitian yang bersifat deskriptif kualitatif yang memberi gambaran secermat mungkin mengenai suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, dalam penelitian ini untuk mengetahui tentang Analisis Kedudukan Dan Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Ditinjau Dari *Fiqh Siyasah*.

Penelitian ini dilakukan bermaksud untuk mempelajari secara intensif tentang latar belakang yang telah dibuat tentang Analisis Kedudukan Dan Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Ditinjau Dari *Fiqh Siyasah*. Setelah dideskripsikan lalu dilakukan analisis untuk mengetahui bagaimana kedudukan dan peran dewan perwakilan daerah. Setelah ditemukan bagaimana kedudukan dan perannya, dilakukan lagi analisis untuk mengetahui kedudukan dan peran dewan perwakilan daerah yang ditinjau dari *fiqh siyasah*. Langkah terakhir yaitu analisis yang berusaha mempertegas (menemukan) kedudukan dan peran dewan perwakilan daerah dalam sistem ketatanegaraan republik indonesia.

c. Objek Penelitian

Dalam penelitian ini yang menjadi objek penelitian adalah bagaimana Kedudukan dan Peran Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan RI yang ditinjau dari *fiqh siyasah*.

d. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian hukum terdapat beberapa jenis pendekatan, penulis memfokuskan penelitian pada:

1. Pendekatan *Fiqh (Fiqh Approach)*

Pendekatan penelitian yang dilakukan dengan melakukan telaah terhadap produk *fiqh*, pendapat ulama mazhab, atau kajian terhadap persoalan kontemporer yang menghendaki telaahan dari sisi hukum

islam hingga bisa menghasilkan suatu kajian berupa ijtihad baru, elaborasi *fiqh* terhadap teks nash dan pemikiran ulama mazhab.

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

e. Data yang digunakan

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:¹⁷

a. Data Sekunder

Dalam penelitian ini juga memakai data sekunder, yang mana data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung.¹⁸ Dari data hukum sekunder ini mencakup bahan hukum yang akan penulis gunakan dalam penelitian ini, diantaranya sebagai berikut:

1) Bahan Hukum Primer

- Alquran
- Hadis

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini, penulis menggunakan data yang bersumber dari :

- Skripsi
- Buku Hukum Islam
- Jurnal-jurnal Hukum

¹⁷Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Group, 2005), 155.

¹⁸Ridwan, *Metode Penelitian dan Teknik Menyusun Proposal Penelitian*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada,2015), 28.

- Pendapat sarjana hukum
- Yurisprudensi
- Hasil-hasil simposium mutakhir yang berkaitan dengan topik penelitian
- Buku-buku lainnya.

Data sekunder juga dapat penulis peroleh melalui data informasi melalui internet yang relevan dengan permasalahan yang ada.

b. Data Tersier

Merupakan data hukum sebagai pelengkap kedua data diatas, seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kamus hukum, kamus bahasa arab, ensiklopedia, dan artikel-artikel lainnya yang dapat membantu penelitian ini.

f. Teknik Pengumpulan Data

Adapun Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini sebagai berikut:

a. Studi Dokumen (*library research*)

Dokumentasi merupakan metode yang digunakan buat 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 di telaah, menggunakan 2 cara yaitu :

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.

g. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah usaha kongkrit untuk menjadikan data mampu berbicara sebab apabila data yang telah terkumpul tidak diolah

niscaya hanya menjadi bahan data yang bisu. Maka demikian, setelah data terkumpul kemudian dilakukan analisis secara kualitatif dengan menggunakan metode normatif. Ini akan menentukan bagaimana kedudukan dan peran dewan perwakilan daerah dalam sistem ketatanegaraan tersebut.

BAB II LANDASAN TEORI

A. Pengertian *Fiqh Siyasah* dan Ruang Lingkup *Fiqh Siyasah*

1. Pengertian *Fiqh Siyasah*

Istilah *fiqh siyasah* terdiri dari dua kata, yakni *fiqh* dan *siyasah*. Kata *fiqh* secara etimologis (bahasa) adalah keterangan-keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan si pembicara atau pemahaman yang mendalam terhadap maksud-maksud perkataan dan perbuatan.¹

Secara terminologis (istilah) *fiqh* adalah pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan syara' mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalil yang tafshili (terperinci) yakni dalil-dalil atau hukum-hukum khusus yang diambil dari sumbernya, Al-Qur'an dan As-Sunnah. Jadi *fiqh* secara istilah adalah pengetahuan mengenai hukum agama Islam yang bersumber dari Al-Qur'an dan As-Sunnah yang di susun oleh mujtahid dengan jalan penalaran dan ijtihad. Dengan kata lain, *fiqh* adalah ilmu pengetahuan mengenai hukum islam.²

Dari pengertian yang telah dikemukakan, dapat disimpulkan bahwa *fiqh* merupakan seperangkat aturan hukum atau tata aturan yang menyangkut kegiatan dalam kehidupan manusia dalam berinteraksi, bertingkah laku dan bersikap, yang bersifat lahiriah dan amaliah, yang merupakan hasil penalaran dan pemahaman yang mendalam terhadap syariah oleh para mujtahid berdasarkan pada dalil-dalil yang terperinci.

Secara etimologis kata *siyasah* berasal dari kata *siyasat*, *sasa* yang artinya mengatur, mengurus, memimpin, mengendalikan atau membuat keputusan. Secara terminologis *siyasah* adalah mengatur

¹Muhammad Abu Zahroh, *Ushul al-Fiqh*, Dar al-Fikr al-Arabi, Mishr, 1958, 6.

²Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 2007), 13-14.

atau memimpin sesuatu dengan cara yang membawa kepada kemaslahatan. Akan tetapi jika *siyasah* diartikan sebagai orientasi kekuasaan, maka sesungguhnya Islam memandang kekuasaan hanya sebagai sarana menyempurnakan pengabdian kepada Allah. Tetapi, Islam juga tidak pernah melepaskan diri dari masalah kekuasaan.

Dilihat dari definisi *siyasah*, baik secara bahasa dan istilah, maka pada dasarnya *siyasah* (politik) adalah tindakan yang mulia, yang mengantarkan manusia kepada kebaikan dan jauh dari kerusakan, singkatnya, upaya manusia mengatur manusia lainnya.

Dari uraian tentang pengertian *fiqh* dan *siyasah* dari segi etimologis dan terminologis dapat disimpulkan bahwa pengertian *fiqh siyasah* atau *siyasah syari'yyah* ialah ilmu yang mempelajari hal-hal dan seluk-beluk pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, peraturan dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan ruh syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat. Jelasnya *fiqh siyasah* atau *siyasah syari'yyah* dalam arti populernya adalah ilmu tata negara dalam ilmu agama islam yang dikategorikan ke dalam pranata sosial islam.

2. Objek kajian *Fiqh Siyasah*

Membicarakan suatu ilmu haruslah di ketahui apa itu objeknya, luas lapangan pembicaraan dan bahasan materinya. *Fiqh siyasah* adalah suatu ilmu yang otonom sekalipun bagian dari ilmu *fiqh*. Bahasan ilmu *fiqh* mencakup individu, masyarakat dan negara yang meliputi bidang-bidang ibadah, muamalah, kekeluargaan, perikatan, kekayaan, warisan, kriminal, peradilan, acara pembuktian, kenegaraan dan hukum-hukum internasional, seperti perang, damai dan traktat.³

Secara substansi pemahaman objek kajian *fiqh siyasah* berkaitan dengan ketatanegaraan yang didalamnya membicarakan hal berikut:

- a. Hak-hak individu dalam bernegara,

³J. Sayuti Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, 69.

- b. Hak dan kewajiban individu dan masyarakat sebagai warga negara,
- c. Hak dan kewajiban individu dan masyarakat dalam berpolitik,
- d. Hak dan kewajiban pemerintahan suatu negara,
- e. Strategi operasional dalam melaksanakan pemilihan umum demi mencapai ledersitas suatu pemerintahan,
- f. Perundang-undangan yang mengatur kehidupan politik masyarakat dan negara,
- g. Pelaksanaan demokrasi politik,
- h. Pengelolaan negara dan pencapaian tujuan, dan
- i. Nilai-nilai kemaslahatan dalam bernegara.⁴

Terjadi perbedaan pendapat dikalangan ulama dalam menentukan objek kajian *fiqh siyasah*. Ada yang membagi menjadi lima bidang. Ada yang membagi menjadi empat bidang dan lain-lain.

Menurut Imam al-Mawardi, seperti yang dituangkan di dalam karangan *fiqh siyasah* nya yaitu al-Ahkam al-Sulthaniyah, maka dapat diambil kesimpulan ruang lingkup *fiqh siyasah* adalah sebagai berikut:

- a. Siyasah Dusturiyyah
- b. Siyasah Maliyyah
- c. Siyasah Qadla'iyah
- d. Siyasah Harbiyyah dan
- e. Siyasah Idariyyah

Menurut Ibnu Taimiyyah, mendasarkan objek pembahasan ini pada Q.S An-Nisa (4) ayat 58 dan 59 yakni:

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 (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya*

⁴Beni Ahmad Saebani, *Ilmu Pendidikan Islam jilid 1*, Bandung: Pustaka Setia, 2009, 37.

kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah maha mendengar lagi maha melihat.”⁵

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنكُمْ ۚ فَإِن تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ
وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ ءَاخِرِ ۚ ذَٰلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

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

Ayat 58 berkaitan dengan mereka yang memegang kekuasaan (pemerintah), yang berkewajiban menyampaikan amanat kepada yang berhak, dan menegakkan hukum secara adil. Sementara itu, ayat 59 mengatur hubungan antara penguasa dengan rakyat, dari kalangan militer dan kalangan lainnya, wajib menaati pemerintah.⁶ Dan dalam kitabnya Ibnu Taimiyyah membagi ruang lingkup *fiqh siyasah* yaitu sebagai berikut:

- a. Siyasah Qadla’iyyah
- b. Siyasah Idariyyah
- c. Siyasah Maliyyah, dan
- d. Siyasah Dauliyyah Siyasah Kharijiyyah

Menurut Abd al-Wahhab Khalaf lebih mempersempitnya menjadi tiga bidang kajian saja, yaitu sebagai berikut:

- a. Siyasah Qadla’iyyah
- b. Siyasah Dauliyyah, dan
- c. Siyasah Maliyyah

⁵Departemen Agama RI, Al-Qur’an dan Terjemahan, Qur’an Surah An- Nisa (4) ayat 58-59: Karya Agung Surabaya, 69.

⁶Srifariyati, Srifariyati, dan Afsya Seota Nugraha, “Prinsip Kepemimpinan dalam Perspektif QS An-Nisa: 58-59.” *Madaniyah* 9, no.1 (2019), 41-61.

B. Konsep Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Islam

Konsep lembaga perwakilan dalam ketatanegaraan Islam terbagi menjadi tiga yaitu: *Imamah, ahl al-hall wa al-aqd dan wizarah*.⁷ Dari masing-masing ini akan dijelaskan sebagai berikut:

Pertama, Imamah Al-Mawardi dalam konteks atau bukunya *al-Ahkam al-Sulthaniyyah wa al-Wilayah ad-Diniyyah* menggunakan term *Imamah* yang pada dasarnya sama dengan term Khalifah. Dalam praktik ketatanegaraan dalam Islam term *Imamah* lebih banyak digunakan oleh kalangan Syi'ah ketimbang ulama Sunni, sedangkan istilah khilafah lebih populer penggunaannya dalam masyarakat Sunni. Hanya saja terdapat perbedaan mendasar antara kedua term aliran ini dalam memahami konsep *Imamah*. Kelompok Syi'ah memandang Imamah merupakan bagian dari prinsip ajaran agama, sedangkan Sunni tidak memandang demikian. Meskipun begitu, beberapa pemikir Sunni juga menggunakan terminologi *al-Imamah al-Uzma* untuk pengertian ini, seperti terlihat tulisan Abd al-Qadir' Audah dan Muhammad Rasyid Ridha. Penegakan institusi imamah atau khalifah, menurut para fuqaha mempunyai dua fungsi, yaitu memelihara agama Islam dan melaksanakan hukum-hukumnya, serta menjalankan politik kenegaraan dalam batas-batas yang digariskan Islam. Menurut al-Mawardi, *Imamah* dibutuhkan untuk menggantikan kenabian dalam rangka memelihara agama dan mengatur kehidupan dunia.⁸ Sejalan dengan pandangan al-Mawardi, Abd al-Qadir' Audah dalam Muhammad Iqbal mendefinisikan bahwa khilafah atau *Imamah* adalah kepemimpinan umum umat Islam dalam masalah-masalah keduniaan dan keagamaan untuk menggantikan Nabi Muhammad SAW, dalam rangka menegakkan agama dan memelihara segala yang wajib dilaksanakan oleh segenap umat Islam.⁹

Dari pandangan tersebut dapat ditegaskan bahwa Nabi Muhammad SAW mempunyai dua fungsi sekaligus dalam menjalankan dakwahnya,

⁷Benard Lewis, *The Political Language of Islam*(Chicago: The Univercity of Chicago Press, 1977), 121.

⁸Al-Mawardi, *al-Ahkam as-Sultaniyyah wa al-Wilayah ad-Diniyyah* (Mesir: Dar al-fikr, 1996), 4.

⁹Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah* (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), 149.

yaitu menyampaikan risalah dari Allah dan menegakkan peraturan-peraturan duniawi berdasarkan risalah yang dibawanya. Setelah beliau wafat fungsi pertama otomatis berakhir dan tidak dapat dilanjutkan lagi oleh siapapun, sebab beliau adalah penutup para rasul. Maka tinggallah fungsi yang kedua yang dilanjutkan oleh pengganti beliau. Karena orang menggantikannya (Abu Bakar) hanya melaksanakan peran yang kedua, maka ia dinamakan khalifah (Khalifah Rasul Allah SWT Pengganti Rasulullah).

Dalam pandangan Islam, antara fungsi religious dan fungsi politik imam atau khilafah tidak dapat dipisah-pisahkan. Antara keduanya terdapat hubungan timbal balik yang erat sekali. Di kalangan pemikir-pemikir Islam pandangan begitu kental hingga awal abad ke-20 M, seperti yang akan di lihat di bawah nanti. Sementara dalam praktiknya, para khalifah di dunia Islam mempunyai kepastian sebagai pemimpin agama dan pemimpin politik sekaligus. Kenyataan ini kemudian melahirkan pandangan di kalangan pemikir modern bahwa Islam merupakan agama dan negara sekaligus, sebagaimana antara lain dikemukakan oleh Muhammad Yusuf Musa bahwa Islam itu adalah agama dan kekuasaan (*al-Islam din wa dawlah*). Barulah ketika kekhalifahan Turki Usmani melemah dan dihancurkan oleh Musthafa Kemal Attaturk (1924), timbul wacana pemisahan antara kekuasaan agama dan politik dalam dunia Islam. Attaturk melepaskan segala yang berbau agama dalam kehidupan Turki modern. Pandangan demikian juga terdapat pada Thaha Husein. Agar kepemimpinan Islam (Imamah atau Khalifah) tersebut berlaku efektif dalam dunia Islam, maka umat Islam membutuhkan pendirian negara untuk merealisasikan ajaran-ajaran Islam.

Kedua, yaitu *Ahl al-hall wa al-aqd* diartikan dengan “orang-orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan mengikat.” Istilah ini dirumuskan oleh ulama *fiqh* untuk sebutan bagi orang-orang yang bertindak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani mereka.¹⁰ Tugasnya antara lain memilih khalifah, imam, kepala negara secara

¹⁰Muhammad Dhiya' al-Din al-Rayis, *Al-Nazhariyat al-Siyasat al-Islamiyat*, Maktabat al-Anjlu al-Mishriyat, Mishr, 1960, 167-168.

langsung. Karena itu *ahl al-hall wa al-aqd* juga disebut oleh al-Mawardi sebagai golongan *ahl al-ikhtiyar* (golongan yang berhak memilih). Peranan golongan ini sangat penting untuk memilih salah seorang di antara *ahl al-imamat* (golongan yang berhak dipilih) untuk menjadi khalifah.

Paradigma pemikiran ulama *fiqh* merumuskan istilah *ahl al-hall wa al-aqd* didasarkan pada sistem pemilihan empat khalifah pertama yang dilaksanakan oleh para tokoh sahabat yang mewakili dua golongan, Ansar dan Muhajirin. Mereka ini oleh ulama *fiqh* diklaim sebagai *ahl al-hall wa al-aqd* yang bertindak sebagai wakil umat. Walaupun sesungguhnya pemilihan itu, khususnya pemilihan Abu Bakar dan Ali bersifat spontan atas dasar tanggung jawab umum terhadap kelangsungan keutuhan umat dan agama. Namun kemudian kedua tokoh itu mendapat pengakuan dari umat. Dalam hubungan ini tepat definisi yang dikemukakan oleh Dr. Abdul Karim Zaidan. “*Ahlul Halli Wal ‘Aqdi* ialah orang-orang yang berkecimpung langsung dengan rakyat yang telah memberikan kepercayaan kepada mereka. Mereka menyetujui pendapat wakil-wakil itu karena ikhlas, konsekuen, takwa, adil, dan kecemerlangan pikiran serta kegigihan mereka di dalam memperjuangkan kepentingan rakyatnya.”¹¹

Dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa *ahl al-hall wa al-aqd* merupakan suatu lembaga pemilih. Orang-orangnya berkedudukan sebagai wakil-wakil rakyat, dan salah satu tugasnya memilih khalifah atau kepala negara. Ini menunjukkan bahwa sistem pemilihan khalifah dalam perspektif pemikiran ulama *fiqh*, dan kecenderungan umat Islam generasi pertama dalam sejarah, adalah secara tidak langsung atau melalui perwakilan. Ini, dari segi fungsionalnya, sama seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) di Indonesia sebagai lembaga tertinggi negara dan perwakilan yang personal-personalnya merupakan wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat dalam pemilu, dan salah satu tugasnya adalah memilih presiden (sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan). Namun dalam beberapa segi lain, antara *ahl al-hall wa al-aqd* dan MPR tidak identik.

¹¹Abdul Karim Zaidan, Individu dan Negara Menurut Pandangan Islam Dalam J Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, 67.

Sebagai di sebut di atas, *ahl al-hall wa al-aqd* adalah orang yang mendapat kepercayaan sebagai wakil rakyat. Tapi pernyataan di atas masih abstrak. Belum disebut secara konkrit kelompok-kelompok sosial yang mana saja yang dapat dikategorikan sebagai *ahl al-hall wa al-aqd*. Apa kualifikasinya, bagaimana hubungannya dengan rakyat dan mekanisme apa yang digunakan untuk memperoleh kedudukan terhormat itu.

Jawaban untuk pertanyaan pertama dikemukakan beberapa pendapat. Menurut *Al-Nawawi* dalam *Al-Minhaj*, *ahl al-hall wa al-aqd* adalah para ulama, para kepala, para pemuka masyarakat sebagai unsur-unsur masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan rakyat.¹² Muhammad Abduh menyamakan *ahl al-hall wa al-aqd* dengan *ulil amri* yang disebut dalam al-Quran surah an-Nisa ayat 59 yang menyatakan: “Hai orang-orang beriman taatilah Allah, dan taatilah Rasul (Nya), dan *ulil amri* di antara kamu.” Ia menafsirkan *ulil amri* atau *ahl al-hall wa al-aqd* sebagai kumpulan orang dari berbagai profesi dan keahlian yang ada dalam masyarakat. Abduh menyatakan, yang di maksud dengan *ulil amri* adalah “Golongan *ahl al-hall wa al-aqd* dari kalangan orang-orang muslim. Mereka itu adalah para amir, para hakim, para ulama, para pemimpin militer, dan semua penguasa dan pemimpin yang dijadikan rujukan oleh umat dalam masalah kebutuhan dan kemaslahatan publik.¹³ Lebih lanjut ia menjelaskan, apabila mereka sepakat atas suatu urusan atau hukum maka umat wajib mentaatinya dengan syarat mereka itu adalah orang-orang muslim dan tidak melanggar perintah Allah dan Sunnah Rasul yang mutawatir.

Dengan demikian, *ahl al-hall wa al-aqd* terdiri dari berbagai kelompok sosial yang memiliki profesi dan keahlian yang berbeda, baik dari birokrat pemerintahan maupun tidak yang lazim disebut pemimpin formal dan pemimpin informal.

Sudah tentu, tidak setiap pemimpin dan pemuka profesi dan keahlian yang disebut, otomatis menjadi *ahl al-hall wa al-aqd*. Sebab, setiap anggota lembaga ini harus memenuhi kualifikasi. Al-Mawardi

¹²Muhamamad Dhiya' al-Din al-Rayis, 172.

¹³Muhammad Rasyid Ridha, *Tafsir al-Manar*, 183.

merumuskan beberapa syarat, yaitu berlaku adil dalam segala sikap dan tindakan, berilmu pengetahuan, dan memiliki wawasan dan kearifan. Rasyid Ridha juga mengajukan persyaratan yang sama.¹⁴ Dengan kualifikasi ini diharapkan golongan *ahl al-hall wa al-aqd* dapat menentukan siapa di antara *ahl al-imamat* yang pantas menjadi kepala negara menurut syarat-syarat yang ditentukan, dan mampu memegang jabatan itu untuk mengelola urusan negara dan rakyat.

Sejauh ini belum di temui penjelasan tentang hak-hak lain *ahl al-hall wa al-aqd* seperti pembatasan kekuasaan khalifah, mekanisme pembentukan lembaga itu, hak kontrol dan sebagainya. Apalagi *ahl al-hall wa al-aqd*, sekalipun mereka mewakili rakyat, menurut Rasyid Ridha, tidak identik dengan parlemen di zaman modern yang memiliki kekuasaan legislatif, dan berhak membatasi kekuasaan kepala negara melalui undang-undang. Sementara khalifah adalah kepala negara yang memegang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dengan demikian konsep *ahl al-hall wa al-aqd* masih kabur. Namun hal ini bukan hal prinsip, melainkan persoalan teknis dan temporer yang dapat berubah sesuai dengan tuntutan situasi dan kebutuhan masyarakat.

Ketiga, wizarah. Kata *wizarah* di ambil dari kata “*al-wazr*” yang berarti “*al-tsuql*” atau berat. Dikatakan demikian karena seorang wazir memikul beban tugas-tugas kenegaraan yang berat kepadanya dilimpahkan sebagian kebijaksanaan pemerintahan dan pelaksanaannya. Dalam *Firs Encyclopedia of Islam* disebutkan bahwa kata *wizarah* atau wazir ini di adopsi bahasa Persia modern, menurut kitab *Zen Avesta* kata ini berasal dari *victoria* yang berarti orang yang memutuskan hakim. Dengan pengertian ini maka wazir adalah nama suatu kementerian dalam sebuah negara atau kerajaan, karena pejabat yang mengepalainya berwenang memutuskan suatu kebijaksanaan publik demi kepentingan rakyat, negara atau kerajaan yang bersangkutan. Sedangkan Al-Mawardi lebih memerinci lagi tiga pendapat tentang asal usul kata wazirah ini, yaitu:

¹⁴Rasyid Ridha, *Al-Khilafat*, 18.

1. Wizarah berasal dari kata *al-wizar* yang berarti al-tsquq (beban), karena wazir memikul tugas yang dibebankan oleh kepala negara kepadanya, seperti pengertian di atas.
2. Wizarah terambil dari kata *al-wazar* yang berarti al-majla (tempat kembali). Pengertian ini dapat dilihat dari ungkapan Al-Quran yang artinya (sekali-kali tidak. Tak ada tempat kembali perlindungan pada hari kiamat) dinamakan demikian, kepala negara membutuhkan pemikiran dan pendapat wazirnya sebagai tempat kembali untuk menentukan dan memutuskan kebijaksanaan negara.
3. Wizarah berasal dari kata *al-azr* yang berarti *al-zhur* (punggung).¹⁵

Ini sesuai dengan fungsi dan tugas wazir yang menjadi tulang punggung bagi pelaksanaan kekuasaan kepala negara, sebagaimana halnya badan menjadi kuat tegak berdiri karena ditopang oleh punggung.

Dari penjelasan-penjelasan al-Mawardi tersebut dapat ditarik pemahaman bahwa wazir merupakan pembantu kepala negara (raja atau khalifah) dalam menjalankan tugas-tugasnya. Sebab pada dasarnya kepala negara sendiri tidak mampu menangani seluruh permasalahan politik dan pemerintahan tanpa orang-orang terpercaya dan ahli di bidangnya masing-masing. Karenanya kepala negara membutuhkan bantuan tenaga dan pikiran wazir, sehingga sebagian persoalan-persoalan kenegaraan yang berat tersebut dapat dilimpahkan kewenangannya kepada wazir. Dengan kata lain, wazir merupakan tangan kanan kepala negara dalam mengurus pemerintahan. Dalam sejarah Islam, pengertian wazir sebagai pembantu dapat di lihat dari peran yang dimainkan oleh Abu Bakar dalam membantu tugas-tugas kerasulan dan kenegaraan Nabi Muhammad SAW. Abu Bakar memainkan peran penting sebagai partner setia Nabi Muhammad SAW, di antara yang tercatat dalam sejarah adalah kesetiiaannya menemani Nabi Muhammad SAW hijrah dari Mekkah ke Madinah, Abu Bakar juga selain tentunya sahabat-sahabat lainnya sering dijadikan sebagai teman dalam bermusyawarah memutuskan berbagai persoalan umat. Pada saat terakhir kehidupan Nabi, Abu Bakar pun menjadi pengganti Nabi untuk

¹⁵Imam al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah: Sistem Pemerintahan Khilafah Islam*, Terj. Khalifurrahman Fath dan Fathurrahman (Jakarta: Qisti Press, 2014), 45.

mengimami umat Islam shalat berjamaah.¹⁶ Peran yang juga dimainkan Umar ibn al-Khattab, ketika Abu Bakar menggantikan kedudukan Nabi sebagai khalifah, Umar adalah pembantu setia Abu Bakar. Kepada Abu Bakar menyerahkan segala urusan peradilan (al-Qadha) namun meskipun praktiknya telah dimainkan pada masa ini, istilah wazir ini belum dikenal ketika itu.

Setelah Umar menjadi khalifah menggantikan Abu Bakar peran sebagai wazir dimainkan oleh Usman ibn Affan dan Ali ibn Abi Thalib. Khalifah Umar lebih banyak melakukan musyawarah meminta pendapat kepada kedua sahabat ini untuk melakukan berbagai perbaikan sistem pemerintahan negara pada masa Umar sejalan dengan perkembangan zaman dan tuntutan situasi, dimulailah pembentukan lembaga-lembaga formal semacam departemen dengan fungsi-fungsi khusus. Umar mengangkat beberapa sahabat yang mampu dan profesional untuk menangani masalah-masalah kenegaraan. Namun demikian, pada masa ini juga masih belum dikenal dengan istilah wazir sebagai pembantu kepala negara. Lembaga-lembaga formal ini hanya di sebut dengan *diwan* dan orang yang duduk mengepalainya disebut *shahib al-diwan*.¹⁷

Pada masa dinasti Bani Umayyah juga tidak ada perubahan yang prinsip dalam pemerintahan, kecuali hanya sistem pemerintahannya yang berubah dari sistem demokrasi egaliteran (*Syura*) menjadi monarki absolut. Pada masa Bani Abbas kata wazir ini mulai di pakai untuk lembaga kementerian negara, wazir pertama yang di angkat oleh Abu al-Abbas al-Saffah pada masa ini adalah Abu Salamah al-Khallaf, kepadanya khalifah melimpahkan sebagian tugas-tugas kenegaraan. Dia menjalankan tugas-tugasnya atas nama khalifah begitu luasnya kekuasaan dan kewenangan Abu Salamah ini sehingga ia berhak mengangkat dan memecat pegawai-pegawai pemerintahan, kepala daerah (gubernur) dan hakim.

¹⁶Abd al-Mawardi al-Najjar, *Al-Khulafa' al-Rasyidin* (Dar al-Kutub al-Ilmiyat, Bairut, 1990), 315.

¹⁷Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), 167.

Pada masa Harun al-Rasyid, wazir yang terkenal adalah keluarga Barmaki harun mengangkat Yahya Ibn Khalid al-Barmaki sebagai wazir negara dan setelah yahya meninggal, posisinya digantikan oleh putranya Ja'far al-Barmaki. Pada masa Bani Abbas, wazir demikian berperan sebagai kordinator Menteri-menteri lainnya yang memiliki fungsi dan tugas-tugas tertentu berdasarkan perbedaan peran di atas Al-Mawardi membedakan kementrian ini menjadi dua bentuk, yaitu *wazir al-tafwidh* dan *wazir al-tanfidz*. *Wazir al-tafwidh* adalah Menteri yang memiliki kekuasaan yang luas dalam memutuskan kebijaksanaan politik negara, di sini ia berperan sebagai perdana Menteri sebagaimana digambarkan al-Mawardi antara lain adalah memutuskan sesuatu hal menurut pendapatnya, mengadakan perjanjian dengan pihak lain, mengeluarkan hukum menurut ijtihadnya, memimpin dan menyatakan perang. Singkatnya bahwa al-Mawardi menegaskan bahwa semua yang menjadi kewenangan kepala negara dapat dilakukannya.

Demokrasi pada saat ini menjadi rezim yang memimpin sistem pemerintahan di seluruh dunia. Hal ini tidak bisa dipungkiri karena demokrasi mencatatkan kemenangan historis atas bentuk-bentuk pemerintahan yang lain. Terutama setelah Perang Dunia II, demokrasi menjadi pilihan terbaik oleh mayoritas negara-negara di seluruh dunia, termasuk Indonesia. Hal ini diperkuat dengan hasil studi yang dilakukan oleh UNESCO pada awal 1950-an.¹⁸

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya. Hal ini dikarenakan dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara di jamin. Rakyat memiliki posisi penting dalam demokrasi, bahkan dalam penyusunan kebijakan ataupun aturan, rakyat di mintai serta pendapatnya atau yang biasa disebut partisipasi publik. Hak-hak yang melekat di dalam masyarakat inilah yang menjadikannya mampu untuk turut andil dalam penyelenggaraan negara di negara demokrasi.

¹⁸Moh. Mahfud MD, Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, ctk. Kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, 18.

Secara langsung, Mahfud MD menyatakan kesimpulan bahwa demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat. Dalam sudut organisasi, rakyat menjadi pengorganisasi yang melakukan manajemen negaranya karena kedaulatan berada di tangan rakyat. Dengan demikian, jelaslah bahwa demokrasi memiliki keterkaitan yang begitu kuat dengan konsep kedaulatan rakyat.

Sistem demokrasi sendiri mengalami sejarah yang begitu panjang. Sejak dikenalkan pada masa peradaban Yunani Kuno, sistem ini menuai perdebatan yang begitu kompleks hingga kemudian menghilang bersamaan penjajahan bangsa feodal. Secara teoritis, dalam sejarahnya terjadi konflik yang tajam mengenai apakah demokrasi harus berarti suatu jenis kekuasaan rakyat (suatu bentuk politik di mana warganegara terlibat dalam pemerintahan sendiri dan pengaturan sendiri) atau suatu bantuan bagi pembuatan keputusan (suatu cara pemberian kekuasaan kepada pemerintah melalui pemberian suara secara periodik).¹⁹ Dalam catatannya, demokrasi mempunyai ide yang dianggap ambigu atau mempunyai arti ganda, ketidaktentuan mengenai lembaga-lembaga atau cara-cara yang di pakai. Di Eropa sendiri, Demokrasi ini merupakan bentuk pemerintahan yang sangat sulit untuk diwujudkan dan dijaga: Fasisme, Nazisme, dan Stalinisme hampir saja menghancurkannya.

Catatan khusus mengenai sejarah demokrasi bisa menjadi suatu poin penting bahwa sistem ini juga memiliki penolakan. Akan tetapi seiring dengan perkembangan zaman, terutama pasca Perang Dunia II, demokrasi menjadi bunga yang dihindangi oleh berbagai macam lebah. Seperti hasil dari studi yang dilakukan oleh UNESCO pada awal 1950-an di paragraf atas, banyak sekali negara yang mengklaim dirinya menggunakan sistem demokrasi untuk mengatur jalannya negara.

Demokrasi sendiri dapat dibedakan atas demokrasi normatif dan demokrasi empirik.²⁰ Hal ini mengacu pada fenomena demokrasi

¹⁹David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global: Dari Negara Modern hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, 5.

²⁰Afan Gaffar, "Kualitas Pemilu menentukan Kualitas DPR" dalam Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda (editor), *Pemilu dan Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Jurusan HTN-FH UII, Yogyakarta, 1992, 4.

mengenai studi-studi tentang politik sampai pada identifikasi. Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan-gagasan atau idealita tentang demokrasi yang terletak di dalam alam filsafat. Demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan yang tidak selalu paralel dengan gagasan normatifnya. Jadi, pada pembagian yang dikemukakan oleh Ni'matul Huda mendasarkan pada aspek idealita dan realita tentang demokrasi. Karena selalu saja apa yang menjadi idealnya konsep dari demokrasi selalu berbeda dengan penerapannya di lapangan (realisasinya).

Demokrasi pada Yunani Kuno yang wilayahnya begitu terbatas menjadikan demokrasi langsung (direct democracy) dilaksanakan dan hal ini menjadi sumber rujukan pada konsep demokrasi langsung. Akan tetapi pada perkembangan zamannya, demokrasi langsung ini sudah tidak lagi dijalankan oleh negara modern meski ada yang masih menggunakannya, tetapi tidak begitu banyak bahkan dapat di hitung dengan jari. Dalam negara modern terutama yang memiliki jumlah penduduk banyak, demokrasi diterapkan dengan berdasarkan perwakilan (representative democracy). Sehingga kemudian cara praktis agar memenuhi pengaruh rakyat pada pemerintahan demokrasi maka melalui lembaga perwakilan.

Pengaruh rakyat dalam pemerintahan merupakan sebuah implementasi dari kedaulatan yang berada di tangan rakyat. Jikalau kedaulatan suatu negara berada di tangan rakyat, maka harus ada campur tangan kehendak rakyat dalam menjalankan negara tersebut. Dalam pendapat Jean Jack Rousseau, disebutkan ada dua macam kehendak rakyat, yaitu:²¹

- 1) Kehendak rakyat seluruhnya yang disebut “Volunte de Tous”.
- 2) Kehendak mayoritas rakyat yang disebut “Volunte Generale”.

Kehendak rakyat yang pertama yaitu Volunte de Tous hanya dipergunakan oleh rakyat seluruhnya sekali saja yaitu pada waktu negara di bentuk melalui perjanjian masyarakat atau kontrak sosial. Dengan demikian, Volunte de Tous tidak menjadi sebuah kehendak yang mempunyai nilai tawar oleh rakyat untuk kedua kalinya. Melalui

²¹Dewa Gede Atmadja, Ilmu Negara: Sejarah, Konsep dan Kajian Kenegaraan, Setara Press, Malang, 2012, 87.

perjanjian masyarakat negara di bentuk, mestinya sudah menjadi sebuah kesepakatan bersama oleh seluruh rakyat yang ada dan disepakati untuk di pelihara hingga waktu yang tidak ditentukan. Rakyat memiliki peran penting dalam masa pembentukan negara dengan kehendaknya tersebut.

Sedangkan kehendak rakyat yang disebut *Volunte Generale* terjadi sesudah negara tersebut berdiri dan merupakan dasar untuk pengambilan keputusan berdasarkan suara mayoritas. Selanjutnya, Rousseau menjadikan kehendak rakyat mayoritas melakukan pemeliharaan terhadap konsensus yang telah disepakati dalam kontrak sosial atau pendirian negara. Dalam hal ini rakyat kembali harus menjalankan kedaulatannya dalam melaksanakan roda negara atau demokrasi. Hanya saja rakyat sudah tidak memiliki kehendak untuk melakukan *Volunte de Tous*. Kehendak rakyat selanjutnya dimaksudkan untuk melaksanakan pemerintahan yang berada di tangan rakyat melalui lembaga perwakilan.

Teori lembaga perwakilan muncul karena asas demokrasi langsung menurut Rousseau tidak mungkin lagi dapat dijalankan, disebabkan bertambahnya penduduk, luasnya wilayah negara dan bertambah rumitnya urusan kenegaraan.²² Sejarah dari munculnya teori lembaga perwakilan ini tidak bergeser jauh dari teori demokrasi itu dilahirkan. Lembaga perwakilan muncul di daratan Eropa yang telah memasuki Abad Pertengahan. Sedangkan demokrasi lahir ketika Eropa masih dalam Abad Klasik di Yunani Kuno. Pada masa ini, negara dipandang tidak lebih penting daripada Gereja, terutama kekuasaan Gereja Roma. Begitu ketika Abad Klasik jatuh kepada sistem gerejawi, maka semuanya tunduk pada pemerintahan gereja. Perubahan ini pun menyebabkan berubahnya pula sistem pemerintahan yang dianut oleh bangsa Eropa.

Inggris sebagai negara yang memiliki parlemen tertua ini juga tidak lepas dari sejarah panjang bangsa Eropa tersebut. Kedudukan Raja Inggris sebagai wakil dari Paus Gereja Katolik Roma di daratan Britania Raya.²³ Pandangan sistem feodal kepada raja yaitu sebagai wakil Tuhan di

²²Abu Daud Busroh, Ilmu Negara, ctk. Kedelapan, Bumi Aksara, Jakarta, 2011, 143.

²³United Kingdom of Geat Britain and Northern Ireland atau Kerajaan Bersatu Britania Raya dan Irlandia Utara.

bumi sehingga kekuasaan raja begitu mutlak. Hal inilah yang membuat Inggris merupakan negara monarki absolut. Dengan sistem ini, raja memberikan kekuasaan pada feodal-feodal untuk menguasai tanah dan orang-orang di wilayahnya. Lord adalah sebutan yang diberikan untuk feodal-feodal tersebut. Posisinya begitu strategis dengan mengelola pajak dan hal-hal lain yang berkaitan dengan upeti kepada kerajaan. Dengan demikian, feodal-feodal ini mempunyai kedudukan penting di mata kerajaan untuk menggerakkan upeti yang diberikan kepada kerajaan.

Raja Inggris dengan kekuasaan yang mutlak lebih menginginkan sebuah kebijakan yang dapat segera ditangani oleh feodal-feodal tersebut. Tetapi hal ini harus dilakukan dengan cara wakil-wakil raja menjumpai para Lord dan menjelaskan kebijakan yang diinginkan oleh raja. Oleh Raja Inggris, cara yang di tempuh dengan mengerahkan wakil turun kepada Lord begitu menemukan hambatan, terutama waktu yang lama. Kemudian raja menganggap bila para Lord lebih baik yang di panggil ke pusat kerajaan jika raja menginginkan sesuatu. Lambat laun raja membentuk satu badan yang terdiri dari para Lord dan ditambah dengan para pendeta. Badan inilah yang kemudian menjadi tempat raja meminta nasihat terutama dalam pemungutan pajak.

Badan yang dibentuk oleh Raja Inggris tersebut tugasnya bertambah secara evolusi dan kemudian menjadi lembaga yang permanen yang kemudian disebut Curia Regis dan menjadi House of Lords. Kekuasaan House of Lords akhirnya makin besar dan mengakibatkan terjadinya sengketa dengan raja. Hal ini disebabkan karena raja menginginkan mengurangi hak-hak mereka (House of Lords). Dengan dibantu oleh rakyat dan kaum tengah (bourgeois), House of Lord yang menang. Kedudukan kaum menengah yang mendukung House of Lord bertambah kuat dan harus diperhitungkan. Akan tetapi, karena yang selalu menjadi korban tetap rakyat dan golongan menengah dari beban pajak, maka mereka meminta bahwa wakil mereka harus dimintai pendapat jika House of Lords merundingkan pajak dan anggaran belanja negara.

Akhirnya muncul pula lembaga dari golongan menengah dan rakyat ini yang disebut *magnum consilium* dan karena mereka adalah orang kebanyakan maka lembaga ini disebut *House of Commons*. Kemudian kedua lembaga tersebut, yaitu *House of Lords* dan *House of Commons* disebut *Parliamentum* atau Parlemen yang kemudian dianggap sebagai lembaga perwakilan pertama dari pengertian modern.²⁴

Sejarah Inggris tidak bisa dipisahkan dengan munculnya teori lembaga perwakilan. Mayoritas ahli dunia menyebutkan bahwa peletak dasar pertama contoh lembaga perwakilan yaitu di Inggris. Parlemen tertua di dunia adalah *House of Lords* dan *House of Commons*. Menurut Abu Daud Busroh, kedua lembaga tersebut dianggap sebagai lembaga perwakilan pertama dari pengertian modern.²⁵ Benar saja kemudian parlemen Inggris menjadi contoh dan menjadi pusat studi dalam mendalami lembaga perwakilan tersebut. John Locke merupakan salah satu pakar yang terlahir dari latar belakang kondisi tersebut dan mengemukakan pendapatnya dengan keadaan yang demikian.

Inggris mengenalkan sistem parlemen dua kamar atau yang biasa disebut sebagai bikameral. Sistem ini kemudian banyak diterapkan di negara lain, Amerika Serikat misalnya. Tetapi semua itu tidak terlepas dari peran sejarah yang mempunyai daya untuk dijadikannya percontohan terhadap yang telah mengalaminya terlebih dahulu. Inggris dengan sistem bikameralnya kemudian diadopsi ke berbagai negara. Akan tetapi pada implikasinya di masing-masing negara berbeda satu dengan lainnya. Hal ini juga dipengaruhi dengan sistem demokrasi yang dianut oleh masing-masing negara. Karena timbulnya lembaga perwakilan salah satunya karena untuk menerapkan dari sistem demokrasi tersebut secara keterwakilan.

House of Lords beranggotakan atas para priyayi Inggris sehingga kemudian majelis ini anggotanya permanen (seumur hidup). Bangsawan ini hanya bisa diganti dengan cara pewarisan atau secara turun temurun

²⁴Bintan R Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, 80.

²⁵Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, ctk. Kedelapan, Bumi Aksara, Jakarta, 2011, 144.

dan pengangkatan. Berbeda dengan kelas satunya dalam bikameral, yaitu House of Commons. Dalam lembaga ini, keanggotannya merupakan hasil dari pemilihan umum oleh rakyat. House of Commons beranggotakan wakil-wakil rakyat yang mempunyai masa jabatan tertentu, tidak permanen. Pemilihan Umum menjadi instrumen dalam memberikan legitimasi kepada mereka yang mewakili kepentingan rakyat. Hal inilah yang kemudian juga menjadi percontohan di negara lain untuk melakukan pemilihan umum para wakil rakyatnya.

Sejarah mencatat bahwa lembaga perwakilan yang sekarang banyak dianut oleh negara-negara di dunia dipengaruhi oleh House of Lord dan House of Commons. Lembaga perwakilan dianut pada masing-masing negara dengan cara yang berbeda-beda. Misalnya di Amerika Serikat yang menganut prinsip persamaan tentu tidak bisa melaksanakan sistem pengangkatan pada wakil rakyat. Setidaknya lembaga perwakilan di masing-masing negara dipengaruhi dengan bagaimana jalannya sistem demokrasi di negara tersebut. Seperti Amerika Serikat tadi, hal tersebut karena ketidaksesuaian antara penerapan sistem perwakilan dengan sistem demokrasinya, sehingga diperlukan perubahan konsep bagi Amerika Serikat sendiri dengan membentuk Senat (Senate) dan Dewan Perwakilan Rakyat (House of Representative).

C. Sejarah Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Islam

Sejarah lembaga perwakilan ketatanegaraan dalam Islam mengenai *ahl al-hall wa al-aqd* itu ada dan terbentuk pada masa pemerintahan Bani Umayyah di Spayol. Khalifah al-Hakam II (961-967 M) membentuk majelis al-Syura yang beranggotakan pembesar-pembesar negara dan sebagian lagi pemuka masyarakat. Peran anggota majelis syura ini setingkat dengan pemerintah. Khalifah sendiri bertindak langsung menjadi ketua lembaga tersebut. Majelis inilah yang melakukan musyawarah dalam masalah hukum dan membantu khalifah melaksanakan pemerintah negara. Jadi, daulah Bani Umayyah II di Spayol menghidupkan lembaga legislatif yang telah hilang dalam sejarah politik Islam sejak zaman Mu'awiyah yang berkuasa di Damaskus.

Lebih lanjut, al-Maududi mengemukakan bahwa dasar pembentukan ahl al-hall wa al-aqd itu mengacu berdasarkan al-Quran dan al-Hadis, yaitu terlihat dalam al-Quran surat An Nisa Ayat 59:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَٰلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

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

Berdasarkan ayat di atas menjelaskan kepada seluruh umat muslim untuk mentaati perintah taat kepada Allah dan RasulNya itu mengandung ajaran bahwa kewajiban taat kepada Ulil Amri, *ahl al-hall wa al-aqd* itu masuk dalam Ulil Amri dalam melaksanakan pimpinannya harus berpedoman pada ajaran-ajaran Allah dalam Alquran dan ajaran RasulNya dalam sunnah.

Di samping ayat 59 tersebut di atas al-Maududi juga mengacu pada Surah Asy-Syura ayat 38 sebagai berikut:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ

Artinya: “*Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarat antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezki yang Kami berikan kepada mereka.*”

Berdasarkan ayat-ayat tersebut di atas al- Maududi menegaskan bahwa *ahl al-hall wa al-aqd* ialah lembaga perwakilan itu sendiri memang pernah ada pada zaman rasulullah, bahkan lembaga ini sudah ada sebelum Islam muncul di jazirah Arab. Pemikiran konsep ini, dapat di jumpai di berbagai tempat, misalnya di Yunani Kuno. Pada zaman itu, gagasan tentang suatu pemerintahan republik atau demokrasi perwakilan timbul

dan selalu hidup di berbagai negara-kota, dalam rangka menentang pemerintah Tiran di dalam negeri, dan dalam melawan despotisme timur yang diwakili oleh Imperium Persia.²⁶

Pembentukan lembaga *ahl al-hall wa al-aqd* dirasa perlu dalam pemerintahan Islam, mengingat banyaknya permasalahan kenegaraan yang harus diputuskan secara bijak dan pandangan yang tajam, sehingga mampu menciptakan kemaslahatan umat Islam. Para ahli *fqih siyasah* menyebutkan beberapa alasan pentingnya pelembagaan majelis Syura ini, yaitu:

1. Rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dilibatkan untuk dimintai pendapatnya tentang undang-undang. Oleh karena itu, harus ada kelompok masyarakat yang bisa diajak musyawarah dalam menentukan kebijaksanaan pemerintahan dan pembentukan undang-undang.
2. Secara individual rakyat tidak mungkin berkumpul dan bermusyawarah secara keseluruhan dalam satu tempat, apalagi diantara mereka pasti ada yang tidak mempunyai pandangan yang tajam dan tidak mampu berpikir kritis. Mereka tentu tidak mampu mengemukakan pendapat dalam musyawarah. Hal demikian dapat mengganggu berbagai aktivitas kehidupan masyarakat.
3. Musyawarah hanya bisa dilakukan apabila jumlah pesertanya terbatas. Kalau seluruh rakyatnya dikumpulkan di suatu tempat untuk melakukan musyawarah dipastikan musyawarah tersebut tidak dapat terlaksana.
4. Kewajiban amar ma'ruf nahy munkar hanya bisa dilakukan apabila ada lembaga yang berperan menjaga kemaslahatan antara pemerintah dan rakyatnya.
5. Kewajiban kepada ulu al-amr (pemimpin umat) baru mengikat apabila pemimpinitu dipilih oleh lembaga musyawarah.
6. Ajaran Islam tersendiri yang menekankan perlunya pembentukan lembaga musyawarah, disamping itu, nabi SAW sendiri menekankan

²⁶Dawam Rahardjo, ensiklopedi Al-Qur'an: Tafsir sosial berdasarkan konsep-konsep kunci (Jakarta: Paramadina, 2002), 90.

dan melaksanakan musyawarah dengan para sahabat untuk menentukan suatu kebijaksanaan pemerintah.

Pada masa modern, sejalan dengan masuknya pengaruh pemikiran politik barat terhadap dunia Islam, pemikiran tentang *ahl al-hall wa al-aqd* juga berkembang. Para ulama siyasah mengemukakan pentingnya pembentukan DPR/DPD sebagai representasi dari kehendak rakyat. Mereka mengemukakan gagasan tentang *ahl al-hall wa al-aqd* dengan mengombinasikannya dengan pemikiran-pemikiran politik yang berkembang di barat. Dalam praktiknya, mekanisme pemilihan anggota *ahl al-hall wa al-aqd* atau DPR/DPD ini menurut al-Anshari dilakukan melalui beberapa cara:

1. Pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala. Dalam pemilihan ini, anggota masyarakat yang sudah memenuhi persyaratan memilih anggota *ahl al-hall wa al-aqd* sesuai dengan pilihannya
2. Pemilihan anggota *ahl al-hall wa al-aqd* melalui seleksi dalam masyarakat. Dalam hal ini, masyarakat akan melihat orang-orang yang terpandang dan mempunyai integritas pribadi serta memiliki perhatian yang besar untuk kepentingan umat. Merekalah yang kemudian dipilih untuk menjadi anggota *ahl al-hall wa al-aqd*
3. Disamping itu, ada juga anggota *ahl al-hall wa al-aqd* yang diangkat oleh kepala negara.

Di antara ketiga cara demikian, cara pertamalah yang lebih kecil kelemahannya, karena cara ini mencerminkan kehendak rakyat secara bebas. Mereka tidak perlu merasa takut untuk memilih siapa calon anggota *ahl al-hall wa al-aqd* yang akan mewakilinya sesuai dengan pilihan terbaiknya. Adapun cara kedua sangat subjektif sehingga dapat menimbulkan penyimpangan. Sementara cara yang ketiga tidak kondusif bagi independensi anggota *ahl al-hall wa al-aqd* untuk bersikap kritis terhadap penguasa, karena ia diangkat oleh kepala negara. Dengan demikian, posisinya ter subordinasi oleh kepala negara. Dalam konteks ini, pengalaman bangsa Indonesia yang menggunakan sistem pengangkatan selain pemilihan dalam menentukan anggota *ahl al-hall wa al-aqd* selama

orde baru, mungkin dapat dijadikan contoh, betapa mereka tidak mampu bersikap kritis terhadap berbagai kebijaksanaan penguasa yang tidak mencerminkan aspirasi rakyat.

D. Tugas dan Wewenang Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Islam

Tugas dan wewenang lembaga perwakilan dalam Islam secara umum menurut penulis *ahl al-hall wa al-aqd* adalah Ahlul Ikhtiyar dan mereka juga adalah dewan perwakilan rakyat, tugas mereka tidak hanya bermusyawarah dalam perkara-perkara umum kenegaraan, mengeluarkan undang-undang yang berkaitan dengan kemaslahatan dan juga melaksanakan peran konstitusional dalam memilih pemimpin tertinggi negara saja. Tetapi tugas mereka mencakup melaksanakan peran pengawasan atas kewenangan legislatif sebagai wewenang pengawasan yang dilakukan rakyat oleh terhadap pemerintah dan penguasa untuk mencegah mereka dari tindakan pelanggaran.

Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Abdul Wahab Khallaf bahwa tugas *ahl al-hall wa al-aqd* sebagai berikut:

1. Tugas *ahl al-hall wa al-aqd* adalah mencalonkan dan memilih serta melantik calon khalifah dan memberikan bai'at in'iqad kepada Khalifah. Imam al-Mawardi berkata, "Jika *ahl al-hall wa al-aqd* telah berkumpul untuk memilih, maka mereka harus memeriksa kondisi orang yang mencalonkan untuk jabatan Imamah (Khilafah), yang memenuhi seluruh persyaratannya. Mereka harus mendahulukan yang paling banyak kelebihanannya, yang paling sempurna persyaratannya, dan yang paling segera ditaati rakyat, tanpa bergantung pada pembai'atannya".
2. *Ahl al-hall wa al-aqd* melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash. Di sinilah perlunya *al-sulthah al-tasyriah* tersebut diisi oleh para mujtahid dan ahli fatwa, mereka berusaha mencari illat atau sebab hukum yang ada dalam permasalahan yang timbul dan menyesuaikannya dengan ketentuan yang terdapat di dalam nash. Di

samping itu harus ijtihad anggota legislatif atau *ahl al-hall wa al-aqd* harus mengacu pada prinsip *jalb al-mashalih* dan *daf al-mafasid* (mengambil maslahat dan menolak kemudharatan). Ijtihad mereka perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar hasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan mereka.²⁷

Menurut Khalid Ali Muhammad al-Anbari, Ulil Amri termasuk dalamnya *ahl al-hall wa al-aqd* memiliki enam macam tugas sebagai berikut:

1. Tugas di bidang keagamaan, yang meliputi tugas-tugas sebagai berikut:
 - a. Mengembangkan ilmu agama.
 - b. Menghormati ahli ilmu agama.
 - c. Meminta pandangan para ahli agama dalam soal hukum menyangkut masalah keagamaan.
 - d. Memberantas bid'ah dan mengambil tindakan undang-undang sesuai hukum yang berlaku terhadap orang yang mengamalkannya untuk memelihara agama dari pada kecacatan dan melindungi umat Islam dari kesesatan.
 - e. Mendukung tegaknya syiar-syiar Islam, misalnya memberikan dukungan untuk dikumandangkannya adzan dan iqamah di berbagai masjid dan mushallah sebagai penanda telah masuknya waktu salat lima waktu.
 - f. Menjadi imam shalat.
 - g. Menyampaikan khotbah.
 - h. Menentukan permulaan dan akhir pelaksanaan ibadah puasa.
 - i. Menyediakan kemudahan penyelenggaraan ibadah haji dan umrah.

2. Tugas di bidang pertahanan, yang meliputi tugas-tugas sebagai berikut:
 - a. Berjihad menentang kaum musyrikin yang memusuhi Islam.

²⁷Abdul-Wahhab Khallaf, *al-Siyasah al-Syar'iyahawNizhamal- Dawlah al-Islamiyyah fi Syu'un al-Dusturiyyah wa al-Kharijiyyah wa al- Maliyyah*, (al-Qahirah: Mathba'ah al-Taqaddum, 1397 H/1977 M), 59.

- b. Memerangi pemberontakan dan membentuk angkatan bersenjata yang tangguh termasuk menetapkan gaji dan tunjangan yang memadai, sehingga para tentara yang tergabung dalam angkatan bersenjata itu dapat hidup layak dengan gaji yang diterimanya.
3. Tugas di bidang kehakiman, yang meliputi tugas-tugas sebagai berikut:
 - a. Menegakkan keadilan dan menumpas kezaliman.
 - b. Melaksanakan hudud (hukum) syariah agar segala larangan Allah tidak diperolok-olok dan hak-hak manusia tidak dilanggar.
 - c. Memisahkan kekuasaan eksekutif dari pada kekuasaan yudikatif dengan melantik pejabat dan hakim yang mampu mengemban tugas untuk mencegah terjadinya pertikaian dan kezaliman. Sehingga semua pihak, baik pihak yang kuat maupun yang lemah, ataupun pihak yang hina dan yang mulia memiliki peran yang setara di hadapan hukum.
4. Tugas di bidang keuangan, yang meliputi tugas-tugas sebagai berikut:
 - a. Memungut dan mendistribusikan zakat, jizyah, fai, dan kharaj.
 - b. Memberi perhatian kepada harta-harta yang diwaqafkan untuk tujuan kebajikan dan mendekati diri kepada Allah SWT.
5. Tugas di bidang pemerintahan negara, yang meliputi tugas-tugas sebagai berikut:
 - a. Memilih mereka yang berkeelayakan untuk melakukan tugas-tugas yang ada kaitannya dengan kepentingan kaum Muslimin dan orang banyak. Sehingga tugas yang dipercayakan kepadanya dapat dilaksanakannya dengan sebaik-baiknya.
 - b. Mengontrol pelaksanaan tugas-tugas yang berkaitan dengan urusan umat, sehingga dapat segera diketahui jika ada pihak-pihak tertentu yang melakukan pengkhianatan atau penipuan.
6. Tugas untuk merealisasikan kehidupan yang baik untuk setiap individu rakyat dalam berbagai dimensi.²⁸

²⁸Khalid, Ali Muhammad al-Anbari, Sistem Politik Islam Menurut Al-Qur'an Sunnah dan Pendapat Ulama Salaf, terj. Mat Taib Pa et. dari Fiqihal-Siyasahal-Syar'iyah fi Daw'i Al Qur'an waal-SunnahwaAqwal Salaf al-Ummah, (Kuala Lumpur: Telag Biru Sdn. Bhd, 2008), 190-197.

Menurut Abd al-Wahhab Abd al-Aziz al-Syisyani menyatakan tugas Ulil Amri yang termasuk di dalamnya *ahl al-hall wa al-aqd* ada empat macam, yakni:

1. Mengatur perkara-perkara duniawi (al-isyraf ala syuun al-dunya).
2. Melindungi agama (bimayah al-din) dari keinginan pihak-pihak tertentu, terutama dari kalangan internal umat Islam untuk mengubah ajaran-ajaran Islam.
3. Melindungi wilayah Islam dari serbuan musuh yang datang dari luar.
4. Menjaga solidaritas umat Islam dan menghindarkannya dari berbagai macam bentuk pertikaian dan perpecahan.²⁹

Hampir senada dengan pendapat al-Anbari, al-Mawardi menyatakan tugas Ulil Amri yang termasuk dalamnya *ahl al- hall wa al-aqd* ada sepuluh macam yaitu:

1. Mempertahankan dan memelihara agama.
2. Menegakkan hukum dan keadilan terhadap pihak-pihak yang berperkara.
3. Melindungi wilayah Islam dan memelihara kehormatan rakyat agar mereka bebas dan aman, baik jiwa maupun hartanya.
4. Memelihara hak-hak rakyat dan hukum-hukum tuhan.
5. Membentuk kekuatan untuk menghadapi musuh.
6. Melaksanakan jihad untuk menghadapi pihak-pihak yang memusuhi Islam.
7. Memungut zakat, pajak dan mendistribusikannya kepada yang berhak.
8. Mengatur penggunaan harta bayt al-mal (kas negara) secara efektif.
9. Melantik orang yang jujur dan berkualitas untuk mengurus keuangan negara.
10. Memantau pekerjaan dalam rangka pembangunan negara dan menjaga agama.

Berdasarkan pandangan-pandangan tiga para pakar hukum tata negara dalam Islam tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa tugas pokok

²⁹Abd al-Wahhab Abd al-Aziz al-Syisyani, *Huquq al-Insan wa Hurriyyatuh al-Asasiyyah fi al-Nizham al-Islami wa al-Nuzhum al- Mu"ashirah (Mathabi" al-Jam"iyyah al-Ilmiyyah al-Mulkiyyah, 1400 H/1980 M)*, 611.

ahl al-hall wa al-aqd adalah mencalonkan dan memilih calon khalifah sesuai dengan syari'at Islam, mensejahterakan rakyat dan menjalankan kebijakan pemerintah sesuai dengan syari'at Islam.

Sedangkan kewenangan lembaga legislatif atau *ahl al- hall wa al-aqd* adalah:

1. Memberikan masukan dan nasihat kepada khalifah dan tempat konsultasi dalam menentukan kebijakannya.
2. Kewenangan di bidang perundang-undangan yang meliputi:
 - a. Menegakkan aturan yang ditentukan secara tegas dalam syariat dan merumuskan suatu perundang-undangan yang mengikat kepada seluruh umat tentang hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Alquran dan Hadis.
 - b. Memutuskan salah satu penafsiran peraturan syariat yang berpenafsiran ganda, sehingga tidak membingungkan umat.
 - c. Merumuskan hukum dari suatu masalah yang tidak diatur dalam syariat, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dengan semangat syariat.
3. Memilih dan membai'at khalifah.

Ahlul halli wall aqdi berwenang memilih dan membai'at khalifah yang tugasnya adalah meminta pertanggung jawaban khalifah.

4. Menjalankan fungsi pengawasan dalam kebijakan pemerintah.

Ahlul halli wall aqdi mempunyai wewenang untuk mengontrol khalifah, atas seluruh tindakan yang terjadi secara riil dalam negara.³⁰

Tugas dan wewenang *ahl al-hall wa al-aqd* sebagaimana diuraikan di atas jika dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya, niscaya akan selalu terpelihara hubungan vertikal dengan tuhan (*habl min Allah*) dan hubungan horizontal dengan sesama manusia (*habl min al-nas*). Terpeliharanya dengan baik kedua macam hubungan ini merupakan karakteristik pemerintahan dalam Islam yang beriman dan bertakwa serta bertanggung jawab kepada Allah SWT dan kepada rakyat yang berada di bawah kekuasaan-Nya.

³⁰Frenki, "Sistem Politik dan Ketatanegaraan Islam". (Satuan acara perkuliahan, Syari'ah IAIN Raden Intan Lampung, Lampung, 2016)., 9- 10.

E. Kedudukan dan Peran Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Islam

Kedudukan dan Peran lembaga *ahl al-hall wa al-aqd* dalam ketatanegaraan Islam itu ternyata berbeda-beda menurut para pakar hukum ketatanegaraan. *Ahl al-hall wa al-aqd* merupakan istilah dalam hukum Islam yang merujuk kepada para ulama dan cendekiawan yang memiliki otoritas dalam menetapkan hukum-hukum Islam dan mengatur urusan-urusan negara. Mereka memiliki kedudukan yang penting dalam ketatanegaraan Islam karena mereka bertanggung jawab dalam menyelesaikan masalah-masalah hukum dan keadilan dalam masyarakat. Peran utama *ahl al-hall wa al-aqd* dalam ketatanegaraan Islam adalah sebagai penjaga keadilan, penegak hukum, dan penasihat bagi pemerintah. Mereka berperan dalam memberikan nasihat kepada pemerintah dalam mengambil keputusan yang sesuai dengan prinsip-prinsip Islam. Mereka juga bertugas menyelesaikan konflik dan perselisihan antara individu atau kelompok dalam masyarakat. Selain itu *ahl al-hall wa al-aqd* juga memiliki peran dalam menjaga kestabilan social dan politik dalam masyarakat Islam mereka berperan dalam menyusun peraturan-peraturan yang berlandaskan pada nilai-nilai Islam untuk memastikan keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Dengan demikian, *ahl al-hall wa al-aqd* memiliki peran yang sangat penting dalam menjaga ketertiban dan keadilan dalam masyarakat Islam serta membantu pemerintah dalam mengambil keputusan yang sesuai dengan ajaran Islam. Secara substansi sama tetapi dalam stresing kedudukan dan perannya terdapat perbedaan pendapat para ulama atau pakar hukum yaitu :

1. Menurut Ibnu Taimiyyah dia menyatakan bahwa lembaga perwakilan dalam Islam harus didasarkan pada prinsip konsultasi (*shura*). Yang dimaksud dengan prinsip konsultasi (*shura*) yaitu prinsip penting dalam Islam yang menekankan pentingnya mendengarkan pendapat dari berbagai pihak sebelum mengambil keputusan. Lembaga perwakilan dapat menjadi wadah untuk melaksanakan prinsip

konsultasi ini dengan melibatkan berbagai pihak dalam proses pengambilan keputusan.³¹

2. Menurut Abd al-Wahhab Abd al-Aziz al-Syisyani menyatakan tugas *Ulil amri* yang termasuk dalamnya *ahl al-hall wa al-aqd* ada empat macam, yakni:
 - a. Mengatur perkara-perkara duniawi (*al-isyrif ala syuun al-dunya*).
 - b. Melindungi agama (*bimayah al-din*) dari keinginan pihak-pihak tertentu, terutama dari kalangan internal umat Islam untuk mengubah ajaran-ajaran Islam.
 - c. Melindungi wilayah Islam dari serbuan musuh yang datang dari luar.
 - d. Menjaga solidaritas umat Islam dan menghindarkannya dari berbagai macam bentuk pertikaian dan perpecahan.
3. Menurut Al-Mawardi kedudukan dan peran lembaga perwakilan atau *ahl al-hall wa al-aqd* dalam ketatanegaraan Islam, yaitu kedudukan dan peran anggota *ahl al-hall wa al-aqd* ini setingkat dengan pemerintah, karena lembaga perwakilan dalam Islam harus berperan sebagai wakil rakyat yang dipilih oleh masyarakat untuk menyuarakan aspirasi dan kepentingan mereka di tingkat pemerintahan. Para ulama mungkin melihat lembaga perwakilan sebagai sarana untuk mewakili suara rakyat dan memastikan bahwa keputusan yang diambil oleh pemerintah sesuai dengan kehendak umat.³²
4. Menurut Al-Ghazali yaitu lembaga perwakilan dalam Islam harus berperan dalam menerapkan hukum-hukum Islam dalam ranah politik dan sosial. Lembaga perwakilan diharapkan dapat memastikan bahwa kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah sesuai dengan ajaran agama.³³
5. Menurut Frenki dalam Peran lembaga perwakilan atau *ahl al-hall wa al-aqd* dalam pemerintahan Islam yaitu:

³¹Ibnu Taimiyyah, "Majmu al-Fatawa", Vol. 28, 47-52.

³²Al-Mawardi, "Al-Ahkam as-Sultaniyyah", 112-115.

³³Al-Ghazali, "Ihya Ulum al-Din", Vol. 4, kitab al-Siyasah al-Shar'iyyah, 87-90.

- a. *Ahl al-hall wa al-aqd* mempunyai kedudukan dan peran yang penting dalam pemerintahan Islam. Antara khalifah dan ahlul halli wall aqdi bekerja sama dalam menyelenggarakan pemerintahan yang baik demi kemaslahatan umat.
- b. Peran *ahl al-hall wa al-aqd* dalam pemerintahan adalah sebagai wakil rakyat yang salah satu tugasnya adalah memilih khalifah dan mengawasi khalifah menuju kemaslahatan umat.
- c. Peran *ahl al-hall wa al-aqd* dalam pemerintahan adalah sebuah lembaga yang mempunyai tugas dan wewenang tanpa intervensi dari khalifah.

Dari beberapa peran *ahl al-hall wa al-aqd* yang telah dikemukakan oleh para ulama atau pakar hukum ketatanegaraan Islam tersebut di atas dapat penulis simpulkan bahwa kedudukan dan peran *ahl al-halli wa al-aqd* terdapat beragam pandangan dan pendapat yang berbeda-beda terkait suatu topik atau permasalahannya. Hal ini menunjukkan bahwa setiap individu memiliki sudut pandang dan pemahaman yang berbeda-beda, sehingga penting untuk mempertimbangkan berbagai perspektif sebelum membuat kesimpulan atau keputusan.

BAB III

GAMBARAN UMUM

A. Pengertian Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga negara baru yang sebelumnya belum ada. Kedudukan DPD sebagai lembaga negara yang merupakan suatu perwujudan perwakilan daerah. DPD terdiri atas wakil-wakil di setiap provinsi yang dipilih melalui proses pemilihan umum. Jumlah anggota DPD dari setiap provinsi tidak sama, namun ditetapkan paling banyak berjumlah 4 anggota. Jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga dari jumlah anggota DPR RI. Keanggotaan DPD ditetapkan dan diresmikan dengan Keputusan Presiden. Anggota DPD berdomisili di daerah pemilihannya, akan tetapi selama bersidang bertempat tinggal di ibu kota Jakarta. Masa jabatan anggota DPD adalah 5 tahun.¹

Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara.² Yang mana lahir dari badan legislatif atau legislature (membuat undang-undang). Nama lain yang sering di pakai ialah Assembly yang mengutamakan unsur “berkumpul” (untuk membicarakan masalah-masalah publik). Nama lain lagi adalah parliament, suatu istilah yang menekankan unsur “bicara” (parler) dan merundingkan. Sebutan lain mengutamakan representasi atau keterwakilan anggota-anggotanya dan dinamakan people’s representative body atau dewan perwakilan rakyat. Akan tetapi apa pun perbedaan dalam namanya dapat dipastikan bahwa badan ini merupakan simbol dari rakyat yang berdaulat.

Menurut teori yang berlaku, rakyatlah yang berdaulat, yang berdaulat ini mempunyai suatu “kehendak” (yang oleh Rousseau disebut *volonte generale* atau *general will*). Keputusan-keputusan yang di ambil

¹Hamatar Rasyid, 2017, Pengantar Ilmu Politik: Perspektif Barat dan Islam, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 215.

²Eni Suharti, MD3 (UU RI No. Tahun 2014) MPR, DPR, DPD, DPRD, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 133.

oleh badan ini merupakan suara autentik dari general will itu. Karena itu keputusan-keputusannya, baik yang bersifat kebijakan maupun undang-undang, mengikat seluruh masyarakat.³

Oleh karena itu, Dewan perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga negara tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang anggotanya merupakan perwakilan dari setiap provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum. Sebelum tahun 2004, Dewan perwakilan Daerah (DPD) masih bernama utusan daerah.⁴

Menurut Entol Zaenal Muttaqien, di dalam buku pokok-pokok hukum ketatanegaraan. Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga negara baru sebagai langkah akomodasi bagi keterwakilan kepentingan daerah dalam badan perwakilan tingkat nasional setelah ditiadakannya utusan daerah dan utusan golongan yang diangkat sebagai anggota MPR, keberadaannya dimaksudkan untuk memperkuat kesatuan Negara Republik Indonesia, di pilih secara langsung oleh masyarakat di daerah melalui pemilu, mempunyai kewenangan mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, RUU lain yang berkait dengan kepentingan daerah.⁵

Sedangkan menurut Ni'matul Huda di dalam buku hukum tata negara Indonesia. Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara dan mempunyai fungsi:

- a. Pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu;
- b. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.⁶

³Budiarjo, Miriam, Dasar-Dasar Ilmu Politik, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2013), 315.

⁴Kaka Alvian Nasution, Buku Lengkap Lembaga-Lembaga Negara (Jogjakarta: Saufa, 2014), 107.

⁵Entol Zaenal Muttaqin, Pokok-pokok Hukum ketatanegaraan, (Serang: Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat, 2014), 107.

⁶Ni'matu Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007), 181.

Berdasarkan pernyataan di atas, bahwasanya sesuai dengan ketentuan pasal 22D UUD 1945 perubahan, Dewan Perwakilan Daerah dapat:

- a. Mengajukan rancangan undang-undang ke Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan dengan otonomi daerah.
- b. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, dan
- c. Melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.⁷

Secara formal konstitusional, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mulai terbentuk sejak disahkannya perubahan ketiga Undang-undang Dasar 1945 dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Ke-7 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 tanggal 9 November 2001. Namun secara faktual, kelahiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) baru terjadi pada tanggal 1 Oktober 2004, yang ditandai dengan dilakukannya pelantikan dan pengambilan sumpah atau janji para anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai hasil dari pemilihan umum (PEMILU) pada 5 April 2004.⁸

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia adalah sebuah lembaga perwakilan daerah lahir dengan pondasi hukum yang kuat melalui amandemen yang ketiga UUD 1945, dengan nama urusan golongan dan utusan daerah, kemudian amandemen ke-Empat UUD 1945 Pasal 2 ayat (1): Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.⁹

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya ditulis UUD NRI 1945) mempunyai tujuan yang mendasar, bahwa perubahan kesepakatan hukum negara (konstitusi) di rubah untuk mewujudkan negara yang lebih demokratis. Motivasi perubahan yang dilaksanakan pasca reformasi tersebut menegaskan bahwa

⁷Maria Farida Indrati S. Ilmu Perundang-undangan, (Jakarta: Kanisius, 2013), 104.

⁸Mariam Budiarto, Dasar-Dasar Ilmu, Politik, Jakarta, Gramedia, 2008, 348-349.

⁹Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Perubahan Ke-Empat (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2016), cet. Ke-16, 138.

hukum berdiri di atas segalanya, tingkahlaku dan tindak-tanduk masyarakat maupun pemerintah berdasarkan hukum adalah perihal yang paling utama (Supremasi Hukum).

Aspek hukum dalam supremasi hukum memiliki arti yang sangat luas, anatomi supremasi hukum mempunyai cita-cita jauh dari kekuasaan yang otoriter, intisari supremasi hukum adalah menjamin hak-hak warga negaranya, sehingga perumusan konstitusi melalui kesepakatan masyarakat dalam kodifikasi dasar hukum negara, menciptakan sifat yang demokratis.¹⁰

Sangat banyak kebutuhan dari masyarakat di setiap daerah yang muncul dari perbedaan berbagai macam latar belakang, seperti perbedaan menerima pendidikan hingga kondisi demografi di setiap daerah. Sebagai negara yang berkembang, kondisi kebhinekaan budaya yang dimiliki Indonesia, prinsipnya perlu memiliki regulasi yang komprehensif. Sehingga suara hak-hak rakyat di daerah dapat terpenuhi dan diakomodir dengan baik oleh pemerintahan pusat.¹¹ Sehingga lembaga baru perlu dibentuk agar lebih mendengar suara aspirasi dari daerah. Perkembangan sistem ketatanegaraan di Indonesia pasca reformasi telah membentuk satu lembaga tinggi negara dengan yang di tuangkan dalam UUD NRI 1945.

Dewan Perwakilan Daerah dibentuk melalui sistem perwakilan untuk menjalankan tugas dan tanggungjawab legislasi, cita-citanya agar kekuasaan tidak betumpu pada satu pihak saja seperti pada zaman orde baru, dimana kekuasaan pemerintah eksekutif lebih kuat (*excutive heavy*) dari pada kekuasaan lainnya.¹² Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (selanjutnya disebut DPD) adalah lembaga yang lahir dari rahim demokrasi. Norma kedudukan pembentukan DPD dituangkan pada BAB VII Pasal 22C dan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945.

¹⁰Dahnial Khumarga, "Menuju Cita Supremasi Hukum," *Law Review* 2, no. 3 (2003).

¹¹Ginandjar Kartasasmita, "Dewan Perwakilan Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Majelis* 1, no.1 (2009), 67–84.

¹²Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia* (Raja Grafindo Persada, 2010).

Selain itu, keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dimaksudkan untuk:¹³

1. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
2. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah; dan
3. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

B. Sejarah Terbentuknya Lembaga Dewan Perwakilan Daerah

Lahirnya atau terbentuknya lembaga baru dalam sistem kelembagaan negara selalu membawa pertanyaan mengapa lembaga tersebut perlu ada, apa dasar filosofi atau gagasan apa yang menghendaki kelahiran lembaga baru tersebut. Apabila dilihat dalam tataran kepentingan umum, maka pertanyaan yang akan muncul tentunya apa tujuan dan manfaat lembaga itu untuk masyarakat. Begitupun Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diketahui juga sebagai lembaga perwakilan baru produk amandemen atau tepatnya pada perubahan ketiga atas UUD 1945 yang dihasilkan melalui Pemilu 2004.¹⁴

Berbeda dengan DPR, sebagai lembaga negara, sejarah Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia tidaklah sepanjang sejarah DPR. Sekalipun tidak sepanjang sejarah DPR, “benih” DPD sebagai lembaga perwakilan yang akan mewakili daerah telah disinggung sebelum Indonesia merdeka. Misal, Gabungan Politik Indonesia (GAPI), 31 Januari 1941, mengajukan memorandum yang antara lain menghendaki lembaga perwakilan (parlemen) dua atas kamar

¹³A. M. Fatwa, Potret Konstitusi Pasca - Amandemen UUD 1945, Kompas, Jakarta, 2009, 314.

¹⁴T.A. Iegowo DKK, Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia, (Jakarta: Forum Masyarakat Peduli Perlemen Indonesia, 2005), 132.

atau majelis, yaitu *eerste kamer* dan *tweede kamer* yang semua anggotanya dipilih.¹⁵

Gagasan parlemen dua kamar untuk membentuk lembaga perwakilan daerah di parlemen terus bergulir sampai masa persiapan Indonesia merdeka. Misalnya, setelah masa sidang pertama Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) atau *Dokuritzu Zyombi Tyoosakai*, BPUPK memasuki masa reses, 2 Juni hingga 9 Juli 1945. Selama masa reses, panitia hukum dasar mengumpulkan usul-usul anggota BPUPK meliputi beberapa masalah, termasuk lembaga perwakilan. Dari lima varian pendapat perihal lembaga perwakilan, terdiri dari Dua Dewan, yaitu: terdiri dari Majelis Rendah dan Majelis Tinggi. Anggota Majelis Rendah dipilih oleh rakyat, sedangkan anggota Majelis Tinggi sementara waktu ditunjuk oleh Pemerintah.¹⁶

Sekalipun tidak berwujud sebagai lembaga perwakilan atau salah satu kamar di lembaga perwakilan, “perwakilan daerah” tetap diakomodasi dalam konstitusi pertama Indonesia dengan konsep “utusan daerah” sebagai bagian komposisi anggota ditambah “utusan golongan” dan anggota DPR sebagai bagian Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Pengakuan berkenaan komposisi anggota MPR yang berasal dari utusan daerah diatur dalam pasal 2 ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa “MPR terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.”

Di awal kemerdekaan, komposisi MPR sebagaimana diamanatkan pasal 2 ayat (1) UUD 1945 belum bias diwujudkan. Secara empirik, MPR belum bias dibentuk dan sesuai dengan pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum dibentuk, sesuai dengan undang-undang dasar, segala kekuasaan MPR dijalankan oleh presiden dengan bantuan sebuah komite nasional (KNIP). Pembentukan MPR makin jauh karena praktik

¹⁵Ayi Budi Santosa, PPPKI dan GAPI: Dua Konsentrasi Nasional di Antara Dua Perang Dunia, <http://sejarah.upi.edu/artikel/dosen/pppki-dan-gapi-dua-konsentrasi-nasional-di-antara-dua-perang-dunia/>, 2017, dikunjungi 29 Mei 2020.

¹⁶Saldi Isra, Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial, Rajawali Pers, Jakarta, 2019, 55.

penyelenggaraan pemerintah bertransformasi menjadi praktik sistem parlementer, yaitu terhitung sejak pembentukan Kabinet Syahrir pada 14 November 1945. Pengisian komposisi MPR yang di dalamnya termasuk utusan daerah kian menjauh dengan berubahnya bentuk negara menjadi negara serikat sebagai konsekuensi logis dari pengesahan dan diberlakukannya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) 1949 pada 27 Desember 1949.

Berbeda dengan UUD 1945, Konstitusi RIS 1949 menganut perwakilan dua kamar (bikameral) mengatur secara jelas perwakilan daerah dalam sistem perwakilan yang disebut dengan “Senat”. Dalam ketentuan umum bab III Konstitusi RIS 1949 dinyatakan bahwa Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan alat-alat perlengkapan federal Republik Indonesia Serikat. Sebagai majelis tinggi (*upper house*), berdasarkan pasal 80 KRIS 1949, Senat mewakili daerah-daerah bagian dengan jumlah yang sama, yaitu dua orang untuk setiap negara bagian. Sementara itu, sebagai majelis rendah (*lower house*), DPR adalah seluruh rakyat Indonesia dengan jumlah 150 anggota.

Sesuai dengan ketentuan pasal 80 KRIS 1949, dengan jumlah negara bagian (yaitu: 16 negara bagian) sehingga Senat RIS berjumlah 32 anggota. Setelah dipilih/ditunjuk negara bagian, sesuai pasal 81 KRIS 1949, sekalipun hanya dihadiri 27 anggota, 16 Februari 1949 Senat memulai melaksanakan tugas yang diawali pemilihan Ketua dan Wakil Ketua Senat. Berdasarkan hasil pemilihan, MA Pellupessy (Indonesia Timur) meraih dukungan tertinggi 14 suara ditetapkan sebagai Ketua Senat dan Teuku Mohammad Hasan (Republik Indonesia) meraih 12 suara dan ditetapkan sebagai Wakil Ketua Senat. Selama masa kerja, dari tujuh undang-undang yang ditetapkan pemerintah atas persetujuan Senat, yaitu Undang-undang No 7 tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara RIS 1949 menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia.¹⁷

¹⁷Aisyah Amini, Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004, Yayasan Pancur Siwah, Jakarta, 2004, 83-85.

Tabel 3.1 Anggota Senat RIS

No	Nama	Utusan Negara Bagian	Keterangan
1	Mr. Samanang	RI	Anggota
2	Mohammad Hasan	RI	Wakil ketua Senat
3	Sultan Kaharuddin	Indonesia Timur	Mengundurkan diri
4	M.A. Pellupessy	Indonesia Timur	Ketua Senat
5	Ir. R. H Mohd Enoch	Pasundan	Anggota
6	M. Ardiwinangun	Pasundan	Anggota
7	R. AAA. Soejadi	Jawa Timur	Anggota
8	Roeslan Wongsokoesomo	Jawa Timur	Mengundurkan diri
9	R. Gondo Soewandito	Madura	Anggota
10	R. Abdoerrasid Koesoemodirjo	Madura	Mengundurkan diri
11	Mr. Djahidin Poerba	Sumatera Timur	Anggota
12	Ngeradjai Meliala	Sumatera Timur	Anggota
13	Raden Hanan	Sumatera Selatan	Anggota
14	Bustan Urip	Sumatera Selatan	Anggota
15	Dr. R. V. Sudjito	Jawa Tengah	Anggota
16	Sarino Mangunpranoto	Jawa Tengah	Anggota
17	Sulaiman Dzen	Bangka	Anggota
18	Mr. Tjoeng Tin Jan	Bangka	Anggota
19	Abubakar	Belitung	Anggota
20	Mohd. Saad	Belitung	Anggota
21	Mohd. Noh	Riau	Anggota
22	Machmud	Riau	Mengundurkan diri
23	A.Djelani	Kalimantan Barat	Anggota

24	R. Abubakar Ariadiningrat	Kalimantan Barat	Anggota
25	Mochran bin Hadji Ali	Dayak Besar	Anggota
26	Helnuth Kunum	Dayak Besar	Anggota
27	A.A. Rivai	Banjar	Anggota
28	Mr. Boerhanuddin	Banjar	Anggota
29	Mr. Tadjoeeddin Noer	Kalimantan Tenggara	Anggota
30	M. Djamani	Kalimantan Tenggara	Belum disumpah
31	A.R. Djokoprawiro	Kalimantan Timur	Anggota
32	A.B.M. Jusuf	Kalimantan Timur	Anggota

Sumber: Aisyah Amini, Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004, Yayasan Pancur Siwah, Jakarta, 2004, 84-85 (disesuaikan terutama nama Wakil Ketua Senat).

Meskipun negara RIS hanya berumur sekitar delapan bulan, pada 17 Agustus 1950 negara serikat dibubarkan dan Konstitusi RIS 1949 diganti dengan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUD Sementara 1950), dukungan terhadap sistem bikameral belum punah. Buktinya, dalam upaya membuat dan merumuskan konstitusi baru yang dilakukan Konstituante (1956-1959), sistem bikameral tetap menjadi salah satu opsi bentuk lembaga perwakilan rakyat. Usaha konstituante tidak dapat diselesaikan secara tuntas karena konstituante (*constitutional Assembly*) yang dibentuk berdasarkan hasil Pemilu 1955 dibubarkan oleh Presiden Soekarno melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sebelum masa tugas konstituante berakhir pada 26 Maret 1960. Paska Dekrit Presiden 5 Juli 1959, diskursus adanya kamar kedua (*upper house*) mengalami pasang-surut atau dapat dikatakan mati suri dan secara konstitusional kembali “utusan daerah” sebagai salah satu komposisi anggota MPR sebagaimana termaktub dalam pasal 2 ayat (1) UUD 1945.

Bilamana ditelusuri pendapat fraksi-fraksi MPR ketika membahas pembentukan DPD, terdapat dua focus utama perdebatan. Pertama, berkenaan dengan fungsi legislasi termasuk di dalamnya luas-lingkup

fungsi legislasi yang dimaksud. Ihwal ini, setidaknya-tidaknya terdapat dua pandangan, yaitu fraksi yang menghendaki DPD diberi kewenangan seperti DPR. Atau, dengan argumentasi menciptakan mekanisme *checks and balances* di internal lembaga perwakilan, minimal fungsi legislasi DPD yang relative berimbang dengan fungsi legislasi DPR. Sementara pada sisi lain, sebagian fraksi menghendaki fungsi legislasi DPD tidak sama dengan fungsi legislasi DPR. Kedua, pandangan ihwal komposisi keanggotaan MPR. Sebagaimana halnya fungsi legislasi, komposisi anggota juga terbelah menjadi arus besar. Pandangan pertama memosisikan MPR merupakan gabungan anggota DPR dan anggota DPD. Pandangan lain, menghendaki MPR gabungan dari DPR dan DPD sebagai institusi sebagaimana desain lembaga perwakilan Amerika Serikat (AS) yang menjadikan kongres gabungan *Senate* dan *House of Representative*. Komposisi kongres diatur Article I Section I Konstitusi AS yang menyatakan *all legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives*.

Terlepas dari segala perdebatan selama proses perubahan UUD 1945, terutama berkaitan komposisi keanggotaan DPD di MPR serta fungsi dan wewenang DPD, secara konstitusional, kehadiran DPD sebagai salah satu lembaga negara telah diadopsi pada Perubahan Ketiga UUD 1945 yang ditetapkan MPR pada 9 November 2001. Eksistensi DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, secara konstitusional, dapat ditemukan pada Bab VIIA Pasal 22C dan 22D UUD NRI 1945. Selain itu, pengaturan DPD ditemukan antara lain pada Pasal 22E ayat (2) dan (4), Pasal 23 ayat (2), Pasal 23E ayat (2), Pasal 23F ayat (1), dan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945. Kemudian, terhitung sejak pengucapan sumpah/janji, 1 Oktober 2004, sesuai dengan hasil Pemilu 2004 dengan 128 anggota yang merepresentasikan 32 provinsi, DPD hadir sebagai lembaga negara dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.

Maka DPD lahir atau di bentuk sebagai bagian dari upaya untuk memastikan bahwa wilayah atau daerah harus memiliki wakil untuk

memperjuangkan kepentingannya secara utuh di tataran nasional, yang sekaligus berfungsi menjaga keutuhan NKRI. Selain itu juga menurut Ginanjar Kartasasmita kehadiran DPD mengandung makna bahwa sekarang ada lembaga yang mewakili kepentingan lintas golongan atau komunitas yang sarat dengan pemahaman akan budaya dan karakteristik daerah.¹⁸

Pembentukan lembaga ini bukanlah tanpa alasan, karena kalau di lihat dari aspek geografis Indonesia merupakan negara yang berwilayah luas yang terdiri atas ribuan pulau dan ratusan juta penduduk. Keragaman etnis dan budaya turut mengukuhkan bahwa negara Indonesia adalah negara yang majemuk. Melihat kenyataan ini, maka sudah sewajarnya bangsa ini memiliki suatu sistem perwakilan yang lebih baik dari sebelumnya yang dapat mencegah pergolakan masyarakat dan kesenjangan dan ekonomi antara pusat dan daerah.¹⁹

Namun kenyataannya setelah lembaga ini lahir, lembaga ini tidak mempunyai kewenangan yang sepadan untuk dapat menjalankan dan memperjuangkan aspirasi masyarakat untuk daerah. Terlepas dari kuat atau tidaknya kedudukan DPD dalam sistem parlemen di Indonesia, keberadaannya sedikit banyak telah mampu memberikan stimulasi positif terhadap kemajuan demokrasi di Indonesia.

Dalam tata tertib DPD disebutkan bahwa DPD hanya dapat mengikuti pembahasan atas undang-undang tertentu atas undangan DPR. Bahkan dalam tata tertib DPR terlihat bahwa DPR membatasi keikutsertaan DPD dengan menyebutkan komisi atau badan legislasi yang ditugaskan untuk membahas sebuah RUU yakni DPD di undang sebanyak-banyaknya 1/3 jumlah alat kelembagaan DPR. Disini tidak terlihat kesinambungan antara tata tertib DPD dan DPR, dimana DPR membatasi keikutsertaan DPD dalam pembahasan undang-undang tertentu dalam tatatertibnya yang tanpa disetujui oleh DPD.

Di antara kendala dan kenyataan yang dihadapi DPD saat ini adalah lemahnya kewenangan yang diberikan oleh konstitusi, bahkan

¹⁸Dewan Perwakilan Daerah republik Indonesia 2009, Konstusi republik Indonesia, 3.

¹⁹Kelompok DPD, untuk apa DPD RI, 21.

banyak pakar yang menyatakan kalau DPD hanya mempunyai kedudukan sebagai dewan pertimbangan DPR. Hal ini dapat dimaklumi karena kalau melihat lebih jauh ke dalam konstitusi UUD 1945 pasal 22D dan penjelasan lebih lanjut dalam UU No 27 tahun 2009 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD dimana DPD hanya mempunyai kewenangan mengajukan undang-undang tertentu dan hanya ikut membahas usulannya pada tingkat pertama, kemudian DPD hanya bisa memberikan pertimbangan tanpa bisa memutuskan. Termasuk dalam masalah pengawasan walaupun DPD mempunyai kewenangan yang cukup besar di sini, namun dalam kenyataannya semua hasil pengawasan tersebut diserahkan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dari permasalahan di atas terlihat bahwa masih banyaknya kendala yang dihadapi oleh lembaga DPD RI khususnya masalah fungsi dan kewenangannya sebagai kamar kedua dalam lembaga legislatif. Seperti dalam kewenangan legislasi yang disebutkan di atas yang mana DPD hanya mempunyai kewenangan mengajukan RUU tertentu tanpa punya kewenangan dalam pengambilan keputusan akhir terhadap RUU yang diajukannya kepada DPR. Begitupun halnya dalam pengawasan, meskipun dikatakan di atas mempunyai kedudukan yang sama dengan DPR dalam pengawasan, namun kalau ditindaklanjuti DPD hanya memberikan masukan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

C. Fungsi dan Wewenang Lembaga Dewan Perwakilan Daerah

Fungsi legislatif yang dimiliki DPD masih terbatas yaitu mengajukan dan membahas rancangan undang-undang itupun tidak ikut dalam pengambilan keputusan, demikian juga dalam fungsi penganggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam UUD RI 1945 yang sudah diamandemen, dinyatakan dalam pasal 22D bahwa DPD memiliki fungsi bidang legislasi, pengawasan, dan pertimbangan, yaitu: Dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta

penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. 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 DPR atas rancangan undang-undang pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. 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 DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.

Apa yang disebutkan dalam pasal 22D UUD RI 1945 di atas menunjukkan bahwa fungsi dan kewenangan DPD sangat terbatas jika dikaitkan bahwa DPD adalah sebagai lembaga perwakilan yang ditetapkan oleh UUD RI 1945. Hal itu merupakan kendala yang di hadapi DPD. Kendala itu secara ringkas bisa disebutkan antara lain: kewenangannya di bidang legislasi hanya sebatas mengusulkan dan membahas tetapi tidak ikut dalam pengambilan keputusan dalam bidang pengawasan hanya sebatas memberikan masukan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan tidak ada ketentuan yang mengatur hak DPD untuk meminta keterangan dari pejabat negara, pejabat pemerintah dan lainnya seperti yang diberikan kepada DPR. Pada hal anggota DPD berkewajiban menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah. Sementara harapan kepada DPD besar sekali karena diharapkan dapat menjadi solusi atas praktik sentralisme pada masa lalu yang dialami oleh masyarakat di daerah dengan adanya ketimpangan dan ketidakadilan. Bahkan pernah timbul gejolak di daerah yang di kenal dengan

pemberontakan daerah yang mengarah pada indikasi ancaman terhadap keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional. Pada hal keberadaan DPD juga dimaksudkan untuk memperkuat integrasi nasional dan mengembangkan demokrasi khususnya yang berkaitan dengan daerah.

Berdasarkan ketentuan pasal 22D UUD NRI 1945, kewenangan DPD dalam pembentukan Undang-Undang di batasi sampai pada tahap pembahasan, proses pembahasan sendiri dilakukan dengan 2 (dua) tingkat pembicaraan yang mana hal tersebut di atur dalam UU No.12 tahun 2011 tentang peraturan pembentukan perundang-undangan, kewenangan DPD dalam pembicaraan tingkat 2 (dua) hanya untuk menyampaikan pendapat mini, sementara pembicaraan tingkat II sesungguhnya merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan:

1. Penyampaian laporan yang berisi proses, penyampaian pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I
2. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiaptiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna. Jika dalam hal persetujuan tidak dapat di capai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.
3. Penyampaian pendapat akhir presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.

Jika RUU tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Namun RUU dapat di tarik kembali sebelum di bahas bersama oleh DPR dan Presiden. RUU yang di bahas hanya dapat di tarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden. Berdasarkan uraian penjelasan tersebut, menyatakan bahwa benar DPD juga diikutkan pada pembicaraan tingkat II, namun keikutsertaan DPD tersebut hanya untuk sekedar menyampaikan pendapat mini, pada tingkat ini DPR serta Presiden yang memegang peranan untuk menetapkan RUU.

Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga legislatif di Indonesia yang memiliki fungsi dan kewenangan yang berbeda yaitu:

Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kekuasaan penuh dalam legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi-fungsi berikut:

1. Legislasi: Menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional dan rancangan undang-undang. Dewan Perwakilan Rakyat juga menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah, berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, dan lainnya.
2. Anggaran: Menyetujui anggaran negara.
3. Pengawasan: Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah. Dewan Perwakilan Rakyat juga membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh Dewan Perwakilan Daerah.
4. Wewenang lainnya: Dewan Perwakilan Rakyat juga memiliki wewenang untuk menerima, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi rakyat, memberikan izin kepada presiden untuk menyatakan perang atau membuat perdamaian kepada negara lain, mengangkat dan memberhentikan anggota komisi yudisial, dan memberikan saran kepada presiden dalam hal pemberian amnesti, abolisi, mengangkat duta besar, dan menerima penempatan duta besar lain

Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga legislatif tingkat nasional yang mewakili daerah provinsi. Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi-fungsi berikut:

1. Legislasi: Dewan Perwakilan Daerah memiliki kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang tertentu, ikut membahas bersama DPR dan Pemerintah terhadap penyusunan rancangan undang-undang tertentu, dan memberikan pandangan dan pendapat terhadap rancangan undang-undang tertentu.
2. Pengawasan: Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi pengawasan.

3. Penganggaran: Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi penganggaran.
4. Representasi: DPD memiliki fungsi representasi, yaitu menyuarakan aspirasi daerah.

Urgensi dari perbedaan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia sangat penting karena masing-masing memiliki fungsi, wewenang, dan peran yang berbeda dalam sistem pemerintahan.

Berikut adalah beberapa poin utama mengenai urgensi perbedaan antara keduanya yang pertama yaitu Fungsi dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga legislatif utama yang memiliki kewenangan untuk membuat, mengubah, dan membatalkan undang-undang. Dewan Perwakilan Rakyat juga berfungsi sebagai pengawas pemerintah, mengesahkan anggaran, serta menetapkan kebijakan-kebijakan nasional sedangkan Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi utama untuk memperjuangkan aspirasi daerah dalam pembuatan undang-undang, terutama yang berdampak pada daerah. Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki kekuasaan legislatif penuh seperti Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi dapat memberikan pertimbangan dan usulan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Selanjutnya terdapat Peran dalam Pembentukan Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kekuasaan penuh dalam proses legislasi. Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengusulkan, membahas dan menetapkan undang-undang, sedangkan Dewan Perwakilan Daerah memiliki peran sebagai lembaga yang memberikan masukan dan saran terhadap rancangan undang-undang yang berhubungan dengan daerah. Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki hak legislasi secara langsung tetapi berperan dalam memastikan bahwa kepentingan daerah diperhatikan dalam proses pembuatan undang-undang.

Kemudian Dewan Perwakilan Rakyat melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan dapat memanggil pejabat pemerintah untuk dimintai keterangan atau klarifikasi. Dewan Perwakilan Rakyat juga memiliki hak untuk melakukan interpelasi, angket, dan penyelidikan

terhadap tindakan pemerintah sedangkan Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki wewenang pengawasan yang sama seperti Dewan Perwakilan Rakyat. Fungsi Dewan Perwakilan Daerah lebih pada memberikan masukan dan rekomendasi mengenai undang-undang yang berkaitan dengan daerah. selanjutnya Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah keduanya berperan dalam sistem check and balance di pemerintahan. Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif utama memastikan peraturan-peraturan nasional diterapkan dengan baik, sedangkan Dewan Perwakilan Daerah memastikan kepentingan daerah juga diperhatikan dalam kebijakan nasional.

Secara kesimpulan dapat kita lihat pada perbedaan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yaitu yang mencerminkan pembagian tugas dan kekuasaan dalam sistem pemerintahan Indonesia. Dewan Perwakilan Rakyat berfungsi sebagai lembaga legislatif utama yang memiliki kewenangan lebih luas dalam pembuatan undang-undang dan pengawasan pemerintah, sementara Dewan Perwakilan Daerah memberikan perspektif daerah dan memastikan bahwa kepentingan lokal turut diperhatikan dalam kebijakan nasional.

D. Kedudukan dan Peran Lembaga Dewan Perwakilan Daerah

Kedudukan berarti status, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kedudukan sering dibedakan antara pengertian kedudukan (status) dan kedudukan sosial (social status). Kedudukan diartikan sebagai tempat atau posisi seseorang dalam suatu kelompok sosial, sedangkan kedudukan sosial adalah tempat seseorang dalam lingkungan pergaulannya, serta hak-hak dan kewajibannya. Kedua istilah tersebut memiliki arti yang sama dan digambarkan dengan kedudukan (status) saja. Secara abstrak, kedudukan berarti tempat seseorang dalam suatu tempat tertentu.

Kedudukan dapat juga diartikan sebagai posisi jabatan seseorang dalam memiliki kekuasaan. Dimana orang yang memiliki kekuasaan dapat mempengaruhi kedudukan atau statusnya ditempat seseorang tersebut

tinggal. Masyarakat pada umumnya mengembangkan tiga macam kedudukan, yaitu sebagai berikut:

1. Ascribed status, yaitu kedudukan seseorang dalam masyarakat tanpa memperhatikan perbedaan rohaniah dan kemampuan. Kedudukan tersebut di peroleh karena kelahiran, misalnya kedudukan anak seorang bangsawan adalah bangsawan pula. Pada umumnya ascribed status dijumpai pada masyarakat dengan sistem lapisan tertutup, misalnya masyarakat feodal, atau masyarakat tempat sistem lapisan bergantung pada perbedaan rasial.
2. Achieved status, yaitu kedudukan yang di capai oleh seseorang dengan usaha-usaha yang di sengaja. Misalnya, setiap orang dapat menjadi seorang dokter asalkan memenuhi persyaratan tertentu. Persyaratan tersebut bergantung pada yang bersangkutan bisa atau tidak menjalaninya. Apabila yang bersangkutan tidak dapat memenuhi persyaratan tersebut, ia tidak akan mendapat kedudukan yang diinginkan.
3. Assigned status, merupakan kedudukan yang diberikan kepada seseorang. Kedudukan ini mempunyai hubungan yang erat dengan achieved status. Artinya, suatu kelompok atau golongan memberikan kedudukan yang lebih tinggi kepada seseorang yang berjasa yang telah memperjuangkan sesuatu untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Secara etimologi peran berarti seseorang yang melakukan tindakan yang dimana tindakan tersebut diharapkan oleh masyarakat lain. Artinya setiap tindakan yang dimiliki setiap individu memiliki arti penting untuk sebagian orang.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia peran diartikan sebagai bagian yang dimainkan dalam suatu kegiatan dalam adegan film, sandiwara dengan berusaha bermain baik dan secara aktif dibebankan kepadanya. Selain itu di KBBI juga menyebutkan peranan merupakan tingkah seorang pemain yang memiliki sifat yang mampu menghasilkan dan menggerakkan sesuatu hal yang baik ke dalam sebuah peristiwa.

Peran merupakan perpaduan antara berbagai teori, orientasi maupun disiplin ilmu yang digunakan dalam dunia sosiologi, peran merupakan istilah yang biasanya digunakan dalam dunia teater yang mana seorang aktor harus bermain sebagai tokoh tertentu dan membawakan sebuah perilaku tertentu, dalam hal ini posisi seorang aktor tersebut disamakan dengan posisi seorang masyarakat dan keduanya memiliki posisi yang sama (Sarlito). Sedangkan menurut (Merton, Raho) peran didefinisikan sebagai pola tingkah laku yang diharapkan oleh masyarakat dari seseorang yang menduduki status tertentu, dalam hal ini juga berkaitan dengan hubungan berdasarkan peran yang di miliki seseorang yang menduduki status sosial tertentu. Peran sebuah gambaran interaksi sosial dalam terminologi aktor-aktor yang bermain sesuai yang telah ditetapkan, berdasarkan dengan teori ini harapan dari peran menjadi pemahaman bersama yang menuntun individu untuk berperilaku dalam kesehariannya, seseorang yang mempunyai peran tertentu misalnya sebagai dokter, guru, mahasiswa, orang tua, laki-laki maupun wanita, diharapkan seseorang yang mempunyai peran tersebut berperilaku sesuai dengan perannya. (Linton, Cahyono,).

Selain itu, (Kahn, Ahmad dan Taylor) menyatakan bahwasannya lingkungan organisasi juga dapat mempengaruhi harapan setiap individu mengenai perilaku peran mereka, harapan tersebut berupa norma ataupun tekanan untuk bertindak dalam cara tertentu sehingga individu tersebut akan menerima pesan tersebut serta merespon dengan berbagai cara, namun masalah akan muncul ketika pesan tidak tersampaikan dengan jelas dan tidak dapat di terima dengan mudah, serta tidak sesuai dengan daya tangkap si penerima pesan yang akan mengakibatkan pesan tersebut di nilai ambigu dan ketika hal ini terjadi maka individu akan merespon dengan cara yang tidak sesuai dengan harapan si pengirim pesan.

Menurut Rivai menyebutkan bahwasannya peranan adalah sebuah perilaku yang di atur dan diharapkan oleh seseorang dalam posisi tertentu. Adapun pendapat lain mengatakan peran adalah sebuah kumpulan perilaku yang dihubungkan dengan jabatan atau kedudukan.

Sehingga dapat disimpulkan peran adalah aktivitas yang dilakukan oleh seseorang atau sekumpulan orang untuk menghasilkan suatu perubahan yang diinginkan oleh masyarakat berdasarkan kedudukan atau jabatan yang dimiliki seseorang atau sekumpulan orang tersebut.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara dan mempunyai fungsi:

- (a) pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu
- (b) pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.²⁰

Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dapat dilihat di dalam pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dan ketentuan sebagaimana dalam Pasal 2 ayat (1) ini dengan sendirinya akan membawa beberapa perubahan yang signifikan berupa kewenangan untuk dapat mewakili daerahnya dalam membahas kepentingan-kepentingan daerahnya.

Mengenai pembahasan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah ini juga dapat ditelaah pada apa yang telah dinyatakan oleh Jimly Asshiddiqie, SH dalam makalahnya yang berjudul: “Menuju Struktural Parlemen Dua Kamar,” (Jimly, 2001) yaitu jika kamarnya ada dua, tentulah rumahnya tetap ada satu. Untuk itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat sendiri tetap masih dapat dipertahankan namanya, yaitu untuk menyebut nama rumah parlemen yang terdiri atas dua kamar itu. Tetapi kedudukannya tidak lagi sebagai lembaga tinggi negara seperti selama ini. Fungsi kekuasaan yang dikaitkan dengan majelis yang terdiri atas dua kamar itu adalah kekuasaan legislatif. Seperti dalam Konstitusi Amerika Serikat dikatakan: “All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United, which shall consist of a Senat and House of Representatives”. Struktur parlemen Kerajaan Belanda juga disebut “Staten General” yang terdiri atas Eerste Kamer dan Tweede Kamer. Oleh karena itu, penulis mengusulkan agar ketentuan mengenai kekuasaan legislatif dalam rangka Perubahan Ketiga Undang- Undang Dasar 1945 atau dalam naskah yang

²⁰Huda, Ni'Matul. Hukum Tata Negara Indonesia. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada (2005), 181.

utuh di masa yang akan datang ditentukan bahwa “Kekuasaan legislatif dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah”.

Masalahnya sekarang bagaimana menentukan perbedaan di antara kedua kamar parlemen itu dalam Undang-Undang Dasar. Seperti dikatakan oleh Rod Hague dan Martin Harrop, “The main justification for having two (or occasionally more) chambers within an assembly are first, to present distinct interests within society and secondly to provide checks and balances within the legislative branch”. Dengan demikian perbedaan kedua kamar parlemen Indonesia yang disebut Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah itu dapat ditentukan oleh dua faktor, yaitu:

- a. Sistem rekrutmen keanggotaannya, dan
- b. Pembagian kewenangan di antara keduanya dalam menjalankan tugas-tugas parlemen. (Jimly, 2001)

Berdasarkan pembahasan di atas maka penulis berpendapat, bahwa siapa yang akan diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan siapa yang akan diwakili oleh Dewan Perwakilan Daerah maka keduanya tentu haruslah sama-sama mewakili rakyat yang dipilih secara demokratis. Akan tetapi, sesuai dengan namanya, Dewan Perwakilan Daerah akan mewakili masyarakat daerah pada umumnya dengan orientasi kepentingan nasional. Untuk menjamin hal ini, maka prosedur pemilihan untuk anggota dan Dewan Perwakilan Rakyat haruslah berbeda dari prosedur untuk pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih langsung oleh rakyat melalui sistem distrik murni, yaitu dengan cara memilih tokoh yang di kenal di daerah yang bersangkutan berdasarkan perhitungan “The winner takes all.” (Jimly, 2001) Sedangkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat di pilih langsung oleh rakyat melalui sistem proporsional yang memang berguna dalam memperkuat kelembagaan partai politik yang bersifat nasional (Political institutional building).²¹

²¹Putri Noor Ilham Deny Prihatmadja, ‘Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia’, *Lex Journalica*, 5.2 (2008), pp. 55–82.

BAB IV

PEMBAHASAN DAN HASIL ANALISIS

A. Analisis Kedudukan dan Peran Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Dalam hukum dasar telah diatur kedaulatan rakyat yang terdapat dalam pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang. Sebelumnya bunyi pasal ini adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan yang dipilih menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.¹

Secara mendasar pemilihan umum merupakan kedaulatan rakyat yang memiliki kerangka hukum dengan melibatkan berbagai elemen masyarakat di Negara yang bersangkutan dengan membuka akses yang seluas-luasnya bagi pemenuhan partisipasi masyarakat guna membentuk pemerintahan yang berdasarkan hukum. Oleh sebab itu, dikarenakan pemerintahan yang dibentuk berdasarkan hukum, maka pemilihan umum yang diselenggarakan harus benar-benar patuh dan taat terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Setiap negara terdapat politik hukumnya sendiri sebagai dasar dalam kebijakan penyelenggaraan negara untuk menentukan arah, bentuk, serta isi hukum yang akan dibentuk. Sebagaimana dalam pemikiran Imam Syaukani dan Ahsin Thohari dalam buku *Dasar-Dasar Politik Hukum* bahwasannya politik hukum adalah kebijakan hukum.² Pendapat ini didukung oleh Satjipto Rahardjo bahwa politik hukum adalah aktivitas

¹Saldi Isra, *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Andalas University Press, Padang, 2006, 9.

²Imam Syaukani dan Ahsin Thohari "*Dasar-Dasar Politik Hukum*" PT. RajaGrafindo Persada, 2013, 20.

untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan dan cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan hukum dalam masyarakat.³

Sejarah politik hukum Indonesia dimulai dengan perumusan hingga pengesahan Pancasila sebagai dasar negara Indonesia merdeka kurun waktu bulan Mei sampai Agustus 1945. Pancasila merupakan cermin keanekaragaman budaya dan adat istiadat bangsa. Pancasila menjadi asas dan pedoman yang menjadi pemandu dalam pembentukan Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945. UUD NKRI ini kemudian menjadi amanat *rechtsidea* atau cita hukum bagi konstitusi Indonesia ke depannya dalam menentukan arah kerja dan penyelenggaraan negara. Dalam perkembangannya, muncul berbagai tuntutan dan perdebatan tentang hukum apakah yang mewarnai dalam pembangunan hukum nasional Indonesia modern. Apakah masih menggunakan hukum kolonial warisan belanda atau menggunakan hukum sendiri (Pramono, 2018: 76).

Lambat laun seiring pergantian masa dari awal kemerdekaan, orde lama, orde baru hingga masa reformasi, masih terdapat perdebatan sengi antara mempertahankan hukum kolonial belanda dengan memperbaharainya yang didasarkan pada perkembangan baru dalam masyarakat yang menghendaki diberlakukan dan diangkatnya hukum adat menjadi hukum nasional Indonesia. Di samping itu, terdapat pula kelompok lain yang mengusulkan agar syari'at Islam perlu dijadikan landasan pula sebagai hukum nasional Indonesia.

Terlepas dari itu, jika berbicara tentang sejarah politik hukum nasional, terdapat 4 masa dalam proses pembentukan politik hukum di Indonesia, diantaranya: masa awal kemerdekaan, masa Orde Lama, masa Orde Baru, dan masa Pasca Reformasi. Berikut penjelasannya pada masing-masing periode:

a. Politik Hukum Indonesia Awal Kemerdekaan

³Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan keenam, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006, hal. 352

Indonesia baru berdiri setelah terjadinya *vacuum of power* dimana Jepang kalah dalam Perang Dunia II oleh koalisi Sekutu pimpinan Amerika Serikat. Kekalahan akibat dijatuhkannya bom atom di Kota Hiroshima dan Nagasaki, Jepang. Kekalahan itu mengharuskan Jepang melepaskan daerah jajahannya di Asia, salah satunya adalah Indonesia. Pasca Proklamasi Kemerdekaan, Indonesia dihadapkan pada dua persimpangan dalam menentukan sistem hukum nasional seperti apa yang akan diberlakukan. Terdapat dua pilihan yaitu menggunakan sistem hukum kolonial dengan segala seluk-beluknya atau menggunakan sistem hukum rakyat dengan segala keanekaragamannya.⁴

Akhirnya ditetapkan oleh para pendiri bangsa bahwa sistem hukum yang diberlakukan adalah hukum yang menggabungkan antara sistem hukum kolonial dengan hukum Agama dan hukum Adat di Indonesia. Sebenarnya, setelah Indonesia merdeka, para advokat dan para cendekiawan menginginkan Negara Indonesia bersistem hukum corak Eropa yang berlaku di masa kolonial. Hal itu terjadi karena berbagai kesulitan yang timbul karena keragaman hukum rakyat yang umumnya tak terumus secara eksplisit. Selain itu hukum corak Eropa yang berlaku pada masa kolonial ini memiliki sistem pengelolaan sebagai suatu tata hukum yang modern (melihat tata organisasi, prosedur-prosedur, dan asas-asas doktrinal pengadaan dan penegakannya, serta pula profesionalisasi penyelenggaraannya) dan telah terlanjur tercipta sebagai warisan kolonial yang tidak mudah dirombak atau digantikan begitu saja dalam waktu singkat.

b. Politik Hukum Indonesia Masa Orde Lama

Era Orde Lama merupakan era di mana Indonesia dipimpin oleh Presiden Soekarno. Pada masa ini, dasar-dasar berbangsa dan bernegara yang dibangun memiliki nilai yang sangat tinggi yang dapat menggabungkan kemajemukan bangsa ini, seperti Pancasila yang

⁴Syaukani, *Dasar-dasar Politik Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada), 2015.

didalamnya melambangkan berbagai kekuatan yang terikat menjadi satu dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika. Lebih lanjut, pengesahan Undang-Undang Dasar 1945 yang dipakai sebagai kaidah pokok dalam perundang-undangan di Indonesia dan dalam pembukaannya yang mencerminkan secara tegas sikap bangsa Indonesia baik didalam maupun diluar negeri.

Selanjutnya, pada tahun 1950-1959 adalah era di mana presiden Soekarno memerintah menggunakan konstitusi Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) Republik Indonesia 1950. Periode ini berlangsung mulai dari 17 Agustus 1950 sampai 6 Juli 1959. Sebelum Republik Indonesia Serikat dinyatakan bubar, pada saat itu terjadi demo besar-besaran menuntut kembali pada bentuk Negara Kesatuan. Maka melalui perjanjian antara tiga negara bagian, yaitu Negara Republik Indonesia, Negara Indonesia Timur, dan Negara Sumatera Timur, dihasilkan perjanjian pembentukan Negara Kesatuan pada tanggal 17 Agustus 1959. Akan tetapi, karena sesuatu dan lain hal, maka UUD 1945 belum bisa serta merta diberlakukan lagi (Latif dan Ali, 2014:3).

Dengan demikian, sejak 17 Agustus 1950 Negara Indonesia diperintah dengan menggunakan Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950 yang menganut sistem kabinet parlementer. Pada waktu itu, konstituante disertai tugas membuat undang-undang dasar yang baru sesuai amanat UUDS 1950. Namun, sampai tahun 1959 badan ini belum juga bisa membuat konstitusi baru. Maka Presiden Soekarno menyampaikan konsepsi tentang Demokrasi Terpimpin pada DPR hasil pemilu yang berisi ide untuk kembali pada UUD 1945. Akhirnya, Soekarno mengeluarkan Dekrit 5 Juli 1959, yang berisi tentang pembubaran Konstituante, memberlakukan lagi UUD 1945 dan tidak berlakunya lagi UUD 1950.

Pada masa itu juga, terjadi banyak pergantian kabinet diakibatkan situasi politik yang tidak stabil. Tercatat ada 7 kabinet yang mengalami jatuh bangun, yaitu: Kabinet Natsir (1950-1951),

Kabinet Sukiman Suwirjo (1951-1952), Kabinet Wilopo (1952-1953), Kabinet Ali Sastroamidjojo I (1953-1955), Kabinet Burhanuddin Harahap (1955-1956), Kabinet Ali Sastroamidjojo II (1956-1957) dan Kabinet Djuanda (1957-1959).

Sistem politik pada masa ini mengungkapkan struktur, fungsi, dan mekanisme yang dilaksanakan berdasarkan pada sistem "*Trial and Error*". Maksudnya adalah bahwa perwujudannya senantiasa dipengaruhi bahkan diwarnai oleh berbagai paham politik yang ada serta disesuaikan dengan situasi dan kondisi yang cepat berkembang. Sistem "*Trial and Error*" telah membuahkan sistem multi ideologi dan multi partai politik. Keadaan ini terus berlangsung hingga pecahnya pemberontakan DI/TII yang berhaluan theokratisme Islam fundamental (1952-1962). Disusul oleh pelaksanaan Pemilu tahun 1955 yang melahirkan empat partai besar yaitu PNI, Masyumi, NU, dan PKI yang secara perlahan terjadi pergeseran politik ke sistem multi ideologi (Nasionalisme, Agama, dan Komunisme).

Sistem perpolitikan pada masa ini juga diwarnai dengan berbagai hambatan berbentuk disintegrasi dan instabilisasi nasional yang berpuncak pada pemberontakan PKI pada tanggal 30 September 1945, hingga lahirnya Surat Perintah 11 Maret (Supersemar) sebagai titik balik lahirnya tonggak pemerintahan era Orde Baru, yang merupakan koreksi total terhadap budaya dan sistem politik Orde Lama.

c. Politik Hukum Indonesia Masa Orde Baru

Setelah lahirnya Supersemar, era pemerintahan di Republik Indonesia berada penuh ditangan Soeharto, setelah Orde Baru dikukuhkan dalam sebuah sidang MPRS yang berlangsung pada Juni-Juli 1966. Harapan pun banyak dimunculkan dari sejak Orde Baru berkuasa. Mulai dari konsistensinya menumpas pemberontakan PKI hingga meningkatkan taraf hidup bangsa dengan program pembangunan (yang dikenal dengan program Pembangunan Lima Tahun atau PELITA). Pada masa Orde Baru ini pula pemerintah

menekankan stabilitas nasional dalam rogram politiknya. Dalam rangka mencapai stabilitas nasional, terlebih dahulu diawali dengan apa yang disebut dengan consensus nasional (Mahanani, 2014:25).

Pada masa Orde Baru ini pula, dilakukan berbagai macam cara untuk mengembalikan Citra Bangsa Indonesia, yaitu sebagai Negara Hukum, terutama dalam bidang hokum dan politik, serta semangat untuk menjadikan UUD 1945 sebagai landasan konstitusional.

Pada awal kehadirannya, Orde Baru memulai langkah pemerintahannya dengan sistem liberal, lalu sistem liberal bergeser lagi ke sistem otoriter. Seperti telah dikemukakan, obsesi Orde Baru sejak awal adalah membangun stabilitas nasional dalam rangka melindungi kelancaran pembangunan ekonomi. Hal pertama yang dapat terlihat guna menjalankan kekuasaan adalah dengan menambahkan kekuatan TNI dan Polri di berbagai bidang kehidupan berbangsa dan bernegara dengan cara memasukkan kedua pilar ini ke dalam keanggotaan MPR/DPR. Tampilnya militer di pentas politik bukan untuk pertama kali, sebab sebelum itu militer sudah terlibat dalam politik praktis sejalan dengan kegiatan ekonomi menyusul dengan diluncurkannya konsep dwifungsi ABRI. Lalu dengan menguatkan salah satu parpol, kericuhan dalam pembahasan RUU-RUU yang mengantarkan penundaan pemilu (yang seharusnya diselenggarakan tahun 1968) itu disertai dengan “pengebirian” yang sistematis terhadap partai-partai kuat yang akan bertarung dalam pemilu. Pengebirian ini sejalan dengan sikap ABRI yang menyetujui penyelenggaraan pemilu, tetapi dengan jaminan bahwa “kekuatan Orde Baru harus menang”. Karena itu, disamping menggarap UU pemilu yang dapat memberikan jaminan atas dominasi kekuatan pemerintah, maka partai-partai yang diperhitungkan mendapat dukungan dari pemilih mulai dilemahkan (Mahfud, 2010:13).

Menghadapi pemilu tahun 1971, selain menggarap UU pemilu dan juga melakukan pengebirian terhadap partai-partai besar, pemerintah juga membangun partai sendiri, yaitu Golongan karya

(Golkar). Sejak awal Orde Baru, Golkar sudah didesain untuk menjadi partai pemerintah yang di proyeksikan menjadi tangan sipil angkatan darat dalam pemilu. Sekretariat Bersama (Sekber) Golkar adalah tangan sipil angkatan darat yang dulu berhasil secara efektif mengimbangi dan kemudian menghancurkan PKI.

Selain itu untuk menguatkan keotoriterannya, pada masa ini sistem perpolitikan berubah drastis menjadi non demokratik, dengan melakukan berbagai hal, misalnya: pembatasan pemberitaan, pembatasan kebebasan pers, dan arogansi pihak-pihak pemerintahan yang memegang kekuasaan.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa pada akhirnya Masa Orde Baru terbukti merupakan masa-masa yang bersifat memaksakan kehendak serta bermuatan unsur politis semata, untuk kepentingan pemerintah pada masa itu. Dan pada masa Orde Baru itu pulalah, telah terjadinya pembelengguan disegala sektor, dimulai dari sector Hukum/undang-undang, perekonomian/bisnis, kebebasan informasi/pers, dan lain sebagainya.

d. Politik Hukum Indonesia Masa Reformasi

Istilah Reformasi pertama kali digunakan oleh Paus Gregorius VII, yang artinya sebagai “usaha untuk membentuk kembali”. Menurut Wigono (1995:34), reformasi tidak hanya dimaknai sebagai usaha untuk membentuk kembali, melainkan sebagai usaha melaksanakan perbaikan tatanan di dalam struktur, sedangkan tujuan reformasi yaitu untuk memperbaiki sistem hukum, menegakkan supremasi hukum, sistem politik, agar dapat mencapai tujuan Negara sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi, yakni meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang adil dan makmur.

Reformasi ini diperlukan karena beberapa alasan sebagai berikut:

1. Orde Baru telah membangun sistem politik monopoli dan mempertahankan status quo
2. Orde Baru membatasi jumlah partai politik (2 partai politik dan 1 Golkar)

3. Memelihara birokrasi yang otoriter
4. Membangun ekonomi klientelisme ekonomi pemerintah dan swasta
5. Melakukan represi ideologi serta penggunaan wacana otoriter.

Era Reformasi di Indonesia dimulai pada pertengahan tahun 1998, tepatnya saat Presiden Soeharto mengundurkan diri pada 21 Mei 1998 dan digantikan wakil presiden BJ Habibie. Salah satu latar belakang jatuhnya Pemerintahan Presiden Soeharto adalah terjadinya krisis finansial (sebenarnya bukan saja di Indonesia, tapi juga di Asia, bahkan dunia) yang menyebabkan ekonomi Indonesia melemah. Latar belakang lainnya adalah semakin besarnya ketidakpuasan masyarakat Indonesia terhadap pemerintahan Presiden Soeharto saat itu, hingga menyebabkan terjadinya demonstrasi besar-besaran yang dilakukan berbagai organ aksi mahasiswa di berbagai wilayah Indonesia. Pemerintahan Soeharto semakin disorot setelah Tragedi Trisakti pada 12 Mei 1998 yang kemudian memicu kerusuhan Mei 1998 sehari setelahnya. Gerakan mahasiswa pun meluas hampir di seluruh Indonesia.

Di bawah tekanan yang besar dari dalam maupun luar negeri, Soeharto akhirnya memilih untuk mengundurkan diri dari jabatannya. Beberapa langkah perubahan diambil oleh Habibie, seperti liberalisasi parpol, pemberian kebebasan pers, kebebasan berpendapat, dan pencabutan UU Subversi.

Walaupun begitu Habibie juga sempat tergoda meloloskan UU Penanggulangan Keadaan Bahaya, namun urung dilakukan karena besarnya tekanan politik dan kejadian Tragedi Trisakti II yang menewaskan mahasiswa UI, Yun Hap.

Pada pemilu tahun 1999, Abdurrahman Wahid terpilih sebagai Presiden keempat RI. Dalam pemerintahannya banyak diwarnai dengan gerakan-gerakan separatism yang makin berkembang di Aceh, Maluku, dan Papua. Selanjutnya pada tahun 2004, Pemilihan umum secara langsung untuk pertama kalinya dilakukan dan yang terpilih ialah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) yang kemudian terpilih kembali untuk

kedua kalinya. Perbaikan dari sektor hukum yang terjadi pada masa ini juga tidak terlalu memuaskan.⁵

Jadi, sejarah politik hukum pada zaman reformasi ini lebih ditekankan pada tereliminasiya posisi ABRI di DPR, lalu Dewan Perwakilan Daerah dibentuk untuk lebih mengembangkan demokratisasi di Indonesia. Dewan ini dibentuk untuk menampung aspirasi daerah agar mempunyai wadah dalam menyuarakan kepentingannya dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

DPD adalah dewan perwakilan tingkat pusat yang baru. Ada berbagai gagasan dibalik kelahiran DPD ini. Pertama, gagasan mengubah sistem perwakilan menjadi dua kamar (bicameral). DPD dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) digambarkan serupa dengan sistem perwakilan di Amerika Serikat yang terdiri dari Senate sebagai perwakilan negara bagian (DPD) dan House of Representative sebagai perwakilan dari seluruh rakyat (DPR). Di sana pertemuan dari kedua unsur tersebut dinamakan Congress. Kedua, gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan Negara.⁶

DPD adalah lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang dibentuk sebagai cabang kekuasaan legislatif. DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Lembaga baru ini akan mendampingi dan memperkuat lembaga legislatif yang telah ada sebelumnya yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam memperjuangkan aspirasi dan pendapat rakyat. DPD merupakan lembaga perwakilan kedaerahan yang anggota-anggotanya adalah perseorangan. Dengan demikian tugas, fungsi, dan wewenang DPD sangat terkait erat dengan memperjuangkan dan memadukan aspirasi, kepentingan, dan keberadaan wilayah-wilayah/daerah-daerah yang

⁵Budi Juliardi, Politik Hukum Indonesia, CV. Gita Lentera, 2023.

⁶Saldi Isra, Fungsi Legislasi DPD dalam Penguatan Aspirasi Daerah, http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=84.fungsi-legislasi-dpd-dalam-penguatan-aspirasi-daerah&catid=23:makalah&Itemid=11 , 2007, diakses 16 Juli 2024.

demikian banyak dan beragam di Indonesia dengan tetap menjaga dan menjunjung tinggi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).⁷

Tujuan pembentukan lembaga DPD adalah untuk mewakili kepentingan-kepentingan daerah, serta untuk menjaga keseimbangan antara pusat dan daerah. Gagasan dasar pembentukan DPD adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan dengan daerah.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara setingkat dengan kedudukan lembaga negara lainnya, hanya kewenangannya yang berbeda. Istilah kedudukan menunjukkan pada status yaitu keadaan tingkatan organ, badan atau negara. Dalam hal ini berarti bahwa DPD sebagai lembaga perwakilan mempunyai tingkatan yang sama dengan lembaga negara yang lainnya. Kedudukan diartikan sebagai posisi suatu lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara yang lain, sedangkan posisi yang dimaksud adalah didasarkan pada fungsi utamanya. Maka dari pengertian ini berdasarkan UUD 1945 setelah mengalami perubahan, tidak lagi dikenal adanya lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara, melainkan dikenal hanya lembaga negara, hal ini berarti bahwa semua lembaga negara mempunyai kedudukan yang sama, hanya perbedaannya terletak pada fungsi masing-masing; dengan demikian kedudukan DPD sama dengan MPR, DPR, BPK, Presiden, MA dan MK.

Seperti telah diuraikan sebelumnya DPD lahir pada perubahan UUD Negara RI 1945 untuk yang ketiga kalinya yaitu pada bulan November Tahun 2001. Keberadaan DPD ini diatur dalam Pasal 22 C dan Pasal 22 D UUD Negara RI 1945 yang bunyinya sebagai berikut:

Pasal 22C UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

1. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.

⁷Sekretariat Jenderal MPR dengan UNDP, 2003, Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, hlm 12.

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

Pasal 22D Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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 sumber daya ekonomi lainnya, serta pertimbangan 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.

Adapun pengaturan lebih lanjut pada pasal 42 sampai dengan pasal 47 UU No. 13 Tahun 2019 tentang susunan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, sebagai berikut:

1. DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. (pasal 42 ayat (1))
2. DPD 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 yang berkaitan dengan keuangan perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan baik oleh DPR maupun oleh pemerintah. (pasal 43 ayat (1))
3. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. (pasal 44 ayat (1))
4. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan. (pasal 45 ayat (1))
5. DPD 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 APBN, pajak, pendidikan dan agama. (pasal 46 ayat (1))

6. DPD menerima hasil pemeriksaan keuangan dari Badan Pemeriksa Keuangan untuk di jadikan bahan membuat pertimbangan bagi DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN. (pasal 47 ayat (1))

Pembahasan mengenai Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, tidak lepas dari pembahasan mengenai perubahan terhadap pasal 2 ayat (1) yang dilakukan pada amandemen keempat UUD 1945, yaitu mengenai keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilu dan diatur lebih lanjut dengan Undang- Undang”. Artinya anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Daerah merupakan suatu bentuk perwakilan oleh rakyat di daerah yang dimaksudkan agar perwakilan dari daerah adalah perwakilan yang dipilih secara demokratis oleh rakyat daerah secara langsung.

Pada masa sebelum amandemen UUD 1945, dan pada awal berdirinya, menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, “struktur parlemen dinegara kita diidealkan berkamar tunggal (unikameral) dengan variasi yang dikaitkan dengan kedaulatan rakyat yang dapat diorganisasikan secara total kedalam suatu organ bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Maksudnya, sistem parlemen di Indonesia pada awalnya hanya dilaksanakan oleh satu lembaga yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, walaupun Majelis Permusyawaratan Rakyat sangat erat kaitannya dengan Dewan Perwakilan Rakyat karena sebagian besar anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat di dominasi oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat, namun karena keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bersifat overlapping, maka kedua lembaga ini tidak bisa disebut dua kamar. Sehingga pada perkembangannya, dirubahlah pasal yang mengatur mengenai keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi terdiri

dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah, sehingga dapat melengkapi keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat selama ini. Akan tetapi, berdasarkan pasal 2 ayat (1) yang menyebutkan bahwa keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah, belum bisa sistem parlemen di negara Indonesia disebut menganut sistem parlemen dua kamar (bikameral), karena dalam sistem dua kamar bukan anggota yang menjadi unsur, tetapi badan. Contohnya di Amerika Serikat yang terdiri dari Senate dan House of Representatives yang menjadi unsur dari Congress. Namun sistem parlemen di Indonesia tampak seolah mengarah pada pembentukan sistem dua kamar (bikameral).⁸

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah tentu saja menghadirkan beberapa macam pandangan akan sistem ketatanegaraan Indonesia. Pendapat pertama menyatakan bahwa sistem parlemen Indonesia sudah berubah dari sistem parlemen tunggal (unikameral) menjadi sistem parlemen dua kamar (bikameral). Pendapat kedua berpendapat bahwa sebenarnya dengan kehadiran Dewan Perwakilan Daerah sebagai kamar kedua di parlemen tetap tidak mengubah sistem parlemen Indonesia yang bersifat unikameral sebab pada dasarnya Dewan Perwakilan Daerah bukan merupakan lembaga legislatif (tapi fungsi legislatifnya terbatas) sepenuhnya dan menjadi satu dengan Dewan Perwakilan Daerah dalam bingkai kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sedangkan pendapat ketiga menyatakan bahwa, Indonesia malah telah menganut sistem parlemen tiga kamar (trikameral), karena kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tetap dipertahankan sebagai bagian dari sistem parlemen Indonesia dengan tetap mempunyai Sekretariat Jenderal sendiri.

Dengan sistem dua kamar (bikameral) tersebut bukan berarti dengan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah ini mengarah kepada

⁸Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara: Jilid II. Sekjend dan Kepaniteraan NKRI, Jakarta, 2006, 24.

negara federal, tapi dengan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah ini adalah bertujuan untuk menjalankan proses otonomi di daerah berjalan dengan baik dengan tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan dasar filosofis Negara Indonesia, pembangunan di daerah berjalan dengan optimal dan kebutuhan-kebutuhan di daerah dapat tersalurkan ke pusat demi kesejahteraan masyarakat daerah. Namun secara historis, tujuan pembentukan parlemen bikameral memang biasanya dihubungkan dengan bentuk negara federal yang bertujuan untuk melindungi formula federasi itu sendiri. Dalam sistem pemerintahan parlementer, ada dua alasan utama digunakannya sistem bikameral ini, yaitu: (a) adanya kebutuhan untuk menjamin keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif, dan (b) keinginan untuk membuat sistem pemerintahan benar-benar berjalan lebih efisien dan lancar melalui apa yang disebut 'revising chamber'.⁹ Oleh karena itu, apabila melihat konsep di atas, maka perbedaan kedua kamar parlemen Indonesia (Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah) dapat ditentukan, salah satunya melalui pembagian kewenangan di antara keduanya dalam menjalankan tugas-tugas parlemen. Secara teori, lembaga legislatif mempunyai tiga jenis fungsi yaitu fungsi pengaturan (legislasi), fungsi pengawasan (kontrol), dan fungsi pertimbangan dan perwakilan (representasi). Dalam fungsi perwakilan, terdapat tiga sistem perwakilan yang dipraktikkan di berbagai negara demokrasi, yaitu:

1. Sistem Perwakilan Politik (political representation)
2. Sistem perwakilan teritorial (territorial representation atau regional representation)
3. Sistem perwakilan fungsional (functional representation)

Sistem perwakilan politik menghasilkan wakil-wakil politik, sistem perwakilan teritorial menghasilkan wakil-wakil daerah, sedangkan sistem perwakilan fungsional menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional. Dewan Perwakilan Daerah merupakan perwujudan sistem perwakilan

⁹Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, 2004, 164.

teritorial dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai perwakilan politik. Dianutnya ketiga sistem perwakilan di atas menentukan bentuk dan struktur pelembagaan sistem perwakilan tersebut di setiap negara. Pilihan sistem perwakilan itu selalu tercermin dalam struktur kelembagaan parlemen yang dianut suatu negara. Melihat ketiga fungsi tersebut, memang dapat dinyatakan bahwa kedudukan Dewan Perwakilan Daerah bukanlah lembaga legislatif sepenuhnya sebab Dewan Perwakilan Daerah belum mempunyai fungsi pengaturan (legislasi). Terlepas dari pandangan tersebut setidaknya dapat disimpulkan bahwa sistem parlemen Indonesia sudah sangat berbeda dibandingkan dengan format lama pada UUD 1945 sebelum amandemen.

Dari uraian di atas menunjukkan bahwa kedudukan dan peran Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Dengan demikian, kedudukan Dewan Perwakilan Daerah secara kelembagaan adalah wujud representasi daerah yang memperjuangkan aspirasi rakyat yang ada di daerah. Akan tetapi bila melihat kenyataan yang ada maka kedudukan Dewan Perwakilan Daerah tidak berimbang dengan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat padahal keduanya adalah lembaga legislatif dan keduanya merupakan lembaga negara. Ketidak seimbangan itu bisa dilihat dari peran, fungsi dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah. Seperti yang sudah dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya, tampak jelas bahwa peran Dewan Perwakilan Daerah sangat terbatas, yang mana perannya yaitu mengajukan dan memberikan pertimbangan terhadap Undang-Undang, pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah, menyalurkan aspirasi dan kepentingan daerah, berpartisipasi dalam pembentukan kebijakan nasional dan bekerja sama dengan lembaga lain seperti Dewan Perwakilan Rakyat, pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

B. Tinjauan *Fiqh Siyasah* Terhadap Kedudukan dan Peran Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indoneisa

Fiqh siyasah adalah salah satu ilmu *fiqh* dalam Islam yang membahas tentang urusan pemerintahan, politik, dan tata cara pemerintahan. *Fiqh siyasah* tidak hanya membahas hukum-hukum agama yang berkaitan dengan individu atau ibadah, tetapi juga membahas hukum-hukum yang berkaitan dengan urusan kenegaraan, pemerintahan, kebijakan publik, dan hubungan antara negara dan masyarakat.

Dewan Perwakilan Daerah dan *ahl al-hall wa al-aqd* dapat dikatakan saling keterkaitan karena merupakan lembaga perwakilan untuk menyampaikan aspirasi masyarakat. Lembaga *ahl al-hall wa al-aqd* sangat perlu dalam pemerintahan Islam, mengingat banyaknya permasalahan kenegaraan yang harus diputuskan secara bijak dan pandangan yang tajam, sehingga mampu menciptakan kemaslahatan umat Islam. Para ahli siyasah menyebutkan beberapa alasan pentingnya yaitu:

1. Rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dilibatkan untuk dimintai pendapatnya tentang undang-undang. Oleh karena itu, harus ada kelompok masyarakat yang bisa diajak musyawarah dalam menentukan kebijaksanaan pemerintahan dan pembentukan undang-undang.
2. Secara umum rakyat tidak mungkin berkumpul dan bermusyawarah secara keseluruhan di satu tempat, apalagi di antara mereka pasti ada yang tidak memiliki pandangan yang tajam dan tidak mampu berfikir kritis, tidak mampu mengemukakan pendapat dalam musyawarah. Hal tersebut dapat mengganggu berbagai aktivitas kehidupan masyarakat.
3. Musyawarah hanya bisa dilakukan apabila jumlah pesertanya terbatas. Kalau dikumpulkan seluruh rakyatnya untuk melakukan musyawarah dipastikan musyawarah tersebut tidak dapat terlaksana.

4. Kewajiban amar ma'ruf nahy munkar hanya bias dilakukan apabila ada lembaga berperan menjaga kemaslahatan antara pemerintah dan rakyatnya.
5. Kewajiban kepada ulil amri (pemimpin) baru mengikat jika pemimpin dipilih oleh lembaga musyawarah.
6. Ajaran Islam tersendiri yang menekankan perlunya pembentukan lembaga musyawarah, disamping itu nabi SAW sendiri menekankan dan melaksanakan musyawarah dengan para sahabat untuk menentukan suatu kebijaksanaan pemerintah.¹⁰

Pada masa modern, sejalan dengan masuknya pengaruh pemikiran politik barat terhadap dunia Islam, pemikiran tentang *ahl al-hall wa al-aqd* juga berkembang. Para ulama siyasah mengemukakan pentingnya pembentukan Dewan Perwakilan Daerah/Dewan Perwakilan Rakyat sebagai refresentasi dari kehendak rakyat. Mereka mengemukakan gagasan tentang *ahl al-hall wa al-aqd* dengan mengombinasikannya dengan pemikiran-pemikiran politik yang berkembang di barat. Dalam praktiknya, mekanisme pemilihan anggota *ahl al-hall wa al-aqd* atau DPR/DPD ini menurut al-Anshari dilakukan melalui beberapa cara:

1. Pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala. Dalam pemilihan ini, anggota masyarakat yang sudah memenuhi persyaratan memilih anggota *ahl al-hall wa al-aqd* sesuai dengan pilihanya
2. Pemilihan anggota *ahl al-hall wa al-aqd* melalui seleksi dalam masyarakat. Dalam hal ini, masyarakat akan melihat orang-orang yang terpandang dan mempunyai integritas pribadi serta memiliki perhatian yang besar untuk kepentingan umat. Merekalah yang kemudian dipilih untuk menjadi anggota *ahl al-hall wa al-aqd*
3. Disamping itu, ada juga anggota *ahl al-hall wa al-aqd* yang diangkat oleh kepala negara.

Tinjauan *fiqh siyasah* terhadap kedudukan dan peran Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dapat

¹⁰Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*, 163-165.

mengacu pada konsep-konsep dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam politik Islam. Berikut beberapa poin yang dapat dibahas tentang kedudukan dan peran Dewan Perwakilan Daerah. *Pertama* kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam *fiqh siyasah* yaitu cabang ilmu fiqh yang membahas tentang tata pemerintahan, kepemimpinan, dan administrasi negara berdasarkan prinsip-prinsip Islam. Dalam perihal ini, kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dapat dianalisis sebagai bagian dari struktur pemerintahan yang harus mematuhi prinsip-prinsip keadilan, keberpihakan pada kepentingan umum, dan pelayanan kepada rakyat. *Kedua* peran Dewan Perwakilan Daerah dalam *fiqh siyasah* yaitu Dewan Perwakilan Daerah memiliki peran legislasi yang berkaitan dengan kepentingan daerah. dalam pandangan *fiqh siyasah*, legislasi harus mengikuti prinsip-prinsip syariah yang mengedepankan kemaslahatan umum dan menjaga keadilan sosial. Dewan Perwakilan Daerah diharapkan untuk mewakili suara dan aspirasi daerah dalam proses pengambilan keputusan legislatif. Jadi, kedudukan ahl *al-hall wa al-aqd* dalam pemerintah adalah sebuah lembaga yang mempunyai tugas wewenang sendiri tanpa intervensi dari khalifah. Persamaan tugas Dewan Perwakilan Daerah dengan ahl *al-hall wa al-aqd* adalah membuat rancangan undang-undang atau aturan hukum untuk kemaslahatan masyarakat, adapun perbedaannya antara Dewan Perwakilan Daerah dengan ahl *al-hall wa al-aqd*. Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga yang mempunyai kedudukan yang hanya bisa mengusulkan suatu rancangan undang-undang. Sedangkan ahl *al-hall wa al-aqd* merupakan perwakilan rakyat yang dapat memberi fatwa, yang dimaksud dengan fatwa itu sendiri adalah sebuah keputusan atau nasihat resmi yang diambil oleh sebuah lembaga atau perorangan yang diakui otoritasnya.

Berdasarkan teori dari bab sebelumnya menurut penulis tugas dan otoritas perwakilan dalam Islam ahl *al-hall wa al-aqd* adalah Ahlul Ikhtiyar dan mereka juga adalah dewan perwakilan rakyat, tugas mereka tidak hanya bermusyawarah dalam perkara-perkara umum kenegaraan,

mengeluarkan undang-undang yang berkaitan dengan kemaslahatan dan juga melaksanakan peran konstitusional dalam memilih pemimpin tertinggi negara saja. Tetapi tugas mereka mencakup melaksanakan peran pengawasan atas kewenangan legislatif sebagai wewenang pengawasan yang dilakukan rakyat terhadap pemerintah dan penguasa untuk mencegah mereka dari tindakan pelanggaran.

Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Abdul Wahab Khallaf bahwa tugas *ahl al-hall wa al-aqd* sebagai berikut:

1. Tugas *ahl al-hall wa al-aqd* adalah mencalonkan dan memilih serta melantik calon khalifah dan memberikan bai'at in'iqad kepada Khalifah. Imam al-Mawardi berkata, “jika *ahl al-hall wa al-aqd* telah berkumpul untuk memilih, maka mereka harus memeriksa kondisi orang yang mencalonkan untuk jabatan Imamah (Khilafah), yang memenuhi seluruh persyaratannya. Mereka harus mendahulukan yang paling banyak kelebihanannya, yang paling sempurna persyaratannya, dan yang paling segera ditaati rakyat, tanpa bergantung pada pembai'atannya”.
2. *Ahl al-hall wa al-aqd* melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash. Di sinilah perlunya al-sulthah al-tasyriah tersebut diisi oleh para mujtahid dan ahli fatwa, mereka berusaha mencari illat atau sebab hukum yang ada dalam permasalahan yang timbul dan menyesuaikan dengan ketentuan yang terdapat di dalam nash. Di samping itu harus ijtihad anggota legislatif atau *ahl al-hall wa al-aqd* harus mengacu pada prinsip *jalb al-mashalih* dan *daf al-mafasid* (menggambil maslahat dan menolak kemudharatan). Ijtihad mereka perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar hasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan mereka.¹¹

¹¹Abdul-Wahhab Khallaf, *al-Siyasah al-Syar'iyyahawNizhamal-Dawlah al-Islamiyyah fi Syu'un al-Dusturiyyah wa al-Kharijiyyah wa al-Maliyyah*, (al-Qahirah: Mathba'ah al-Taqaddum, 1397 H/1977 M), 59.

Sedangkan kewenangan lembaga legislatif atau *ahl al-hall wa al-aqd* adalah:

1. Memberikan masukan dan nasihat kepada khalifah dan tempat konsultasi dalam menentukan kebijakannya.
2. Kewenangan di bidang perundang-undangan yang meliputi:
 - a. Menegakkan aturan yang ditentukan secara tegas dalam syariat dan merumuskan suatu perundang-undangan yang mengikat kepada seluruh umat tentang hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Al-quran dan Hadis.
 - b. Memutuskan salah satu penafsiran peraturan syariat yang berpenafsiran ganda, sehingga tidak membingungkan umat.
 - c. Merumuskan hukum dari suatu masalah yang tidak diatur dalam syariat, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dengan semangat syariat.
3. Memilih dan membai'at khalifah.
Ahlul halli wall aqdi berwenang memilih dan membai'at khalifah yang tugasnya adalah meminta pertanggung jawaban khalifah.
4. Menjalankan fungsi pengawasan dalam kebijakan pemerintah.
Ahlul halli wall aqdi mempunyai wewenang untuk mengontrol khalifah, atas seluruh tindakan yang terjadi secara riil dalam negara.¹²

Kedudukan dan Peran lembaga *ahl al-hall wa al-aqd* dalam ketatanegaraan Islam itu ternyata berbeda-beda menurut para pakar hukum ketatanegaraan. *Ahl al-hall wa al-aqd* merupakan istilah dalam hukum Islam yang merujuk kepada para ulama dan cendekiawan yang memiliki otoritas dalam menetapkan hukum-hukum Islam dan mengatur urusan-urusan negara. Mereka memiliki kedudukan yang penting dalam ketatanegaraan Islam karena mereka bertanggung jawab dalam menyelesaikan masalah-masalah hukum dan keadilan dalam masyarakat. Peran utama *ahl al-hall wa al-aqd* dalam ketatanegaraan Islam adalah

¹²Frenki, "Sistem Politik dan Ketatanegaraan Islam". (Satuan acara perkuliahan, Syari'ah IAIN Raden Intan Lampung, Lampung, 2016), 9-10.

sebagai penjaga keadilan, penegak hukum, dan penasihat bagi pemerintah. Mereka berperan dalam memberikan nasihat kepada pemerintah dalam mengambil keputusan yang sesuai dengan prinsip-prinsip Islam. Mereka juga bertugas menyelesaikan konflik dan perselisihan antara individu atau kelompok dalam masyarakat. Selain itu *ahl al-hall wa al-aqd* juga memiliki peran dalam menjaga kestabilan sosial dan politik dalam masyarakat Islam mereka berperan dalam menyusun peraturan-peraturan yang berlandaskan pada nilai-nilai Islam untuk memastikan keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Dengan demikian, *ahl al-hall wa al-aqd* memiliki peran yang sangat penting dalam menjaga ketertiban dan keadilan dalam masyarakat Islam serta membantu pemerintah dalam mengambil keputusan yang sesuai dengan ajaran Islam. Secara substansi sama tetapi dalam stesing kedudukan dan perannya terdapat perbedaan pendapat para ulama atau pakar hukum yaitu:

1. Menurut Ibnu Taimiyyah dia menyatakan bahwa lembaga perwakilan dalam Islam harus didasarkan pada prinsip konsultasi (shura). Yang dimaksud dengan prinsip konsultasi (shura) yaitu prinsip penting dalam Islam yang menekankan pentingnya mendengarkan pendapat dari berbagai pihak sebelum mengambil keputusan. Lembaga perwakilan dapat menjadi wadah untuk melaksanakan prinsip konsultasi ini dengan melibatkan berbagai pihak dalam proses pengambilan keputusan.
2. Menurut Abd al-Wahhab Abd al-Aziz al-Syisyani menyatakan tugas Ulil amri yang termasuk dalamnya *ahl al-hall wa al-aqd* ada empat macam, yakni:
 - a. Mengatur perkara-perkara duniawi (al-isyrif ala syuun al-dunya).
 - b. Melindungi agama (bimayah al-din) dari keinginan pihak-pihak tertentu, terutama dari kalangan internal umat Islam untuk mengubah ajaran-ajaran Islam.
 - c. Melindungi wilayah Islam dari serbuan musuh yang datang dari luar.

- d. Menjaga solidaritas umat Islam dan menghindarkannya dari berbagai macam bentuk pertikaian dan perpecahan.
3. Menurut Al-Mawardi kedudukan dan peran lembaga perwakilan atau *ahl al-hall wa al-aqd* dalam ketatanegaraan Islam, yaitu kedudukan dan peran anggota *ahl al-hall wa al-aqd* ini setingkat dengan pemerintah, karena lembaga perwakilan dalam Islam harus berperan sebagai wakil rakyat yang dipilih oleh masyarakat untuk menyuarakan aspirasi dan kepentingan mereka di tingkat pemerintahan. Para ulama mungkin melihat lembaga perwakilan sebagai sarana untuk mewakili suara rakyat dan memastikan bahwa keputusan yang diambil oleh pemerintah sesuai dengan kehendak umat.¹³
4. Menurut Al-Ghazali yaitu lembaga perwakilan dalam Islam harus berperan dalam menerapkan hukum-hukum Islam dalam ranah politik dan sosial. Lembaga perwakilan diharapkan dapat memastikan bahwa kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah sesuai dengan ajaran agama.¹⁴

¹³Al-Mawardi, "Al-Ahkam as-Sultaniyyah", 112-115.

¹⁴Al-Ghazali, "Ihya Ulum al-Din", Vol. 4, kitab al-Siyasah al-Shar'iyah, 87-90.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan terhadap analisis yang dilakukan maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Kelahiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) ditandai melalui amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, yang disahkan pada tanggal 9 November 2001. Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang setingkat dengan kedudukan lembaga negara lainnya. Sedangkan peran Dewan Perwakilan Daerah yaitu mengajukan dan memberikan pertimbangan terhadap UU, pengawasan terhadap otonomi daerah, menyalurkan aspirasi dan kepentingan daerah, berpartisipasi dalam pembentukan kebijakan nasional dan bekerja sama dengan lembaga lain seperti Dewan Perwakilan Rakyat, pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
2. Tinjauan *fiqh siyasah* terhadap kedudukan dan peran Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dapat mengacu pada konsep-konsep dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam politik Islam. Dalam perihal ini, kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dapat dianalisis sebagai bagian dari struktur pemerintahan yang harus mematuhi prinsip-prinsip keadilan, keberpihakan pada kepentingan umum dan pelayanan kepada rakyat. Dan perannya untuk mewakili suara dan aspirasi daerah dalam proses pengambilan keputusan legislatif. Kaitannya dengan *fiqh ahl al-hall wa al-aqd* yaitu memiliki kedudukan yang penting dalam ketatanegaraan Islam karena mereka bertanggung jawab dalam menyelesaikan masalah-masalah hukum dan keadilan dalam masyarakat. Peran *ahl al-hall wa al-aqd* dalam ketatanegaraan Islam yaitu sebagai penjaga keadilan, penegak hukum, dan penasihat bagi pemerintah.

B. Saran

1. Untuk Dewan Perwakilan Daerah hendaknya tetap berupaya melakukan politiknya kepada Dewan Perwakilan Rakyat maupun Presiden untuk dapat memperkuat otoritas dan perannya sebagai lembaga legislatif, serta terus berupaya untuk dilakukannya amandemen ke lima Undang-Undang Dasar 1945.
2. Untuk masyarakat hendaknya mendorong dan memberi masukan kepada Dewan Perwakilan Daerah agar terus menjalankan tugas dan kewenangannya secara maksimal.

DAFTAR PUSTAKA

- A. M. Fatwa, Potret Konstitusi Pasca - Amandemen UUD 1945, Kompas, Jakarta, 2009.
- Abd al-Wahhab Abd al-Aziz al-Syisyani, Huquq al-Insan wa Hurriyyatuh al-Asasiyyah fi al-Nizham al-Islami wa al-Nuzhum al-Mu'ashirah (Mathabi' al-Jam'iyyah al-Ilmiyyah al-Mulkiyyah, 1400 H/1980 M).
- Agustyan Hilman, "Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam proses Legislasi menurut Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014. (Skripsi-UIN Sunan Gunung Djati Bandung)
- Al-Ghazali, "Ihya Ulum al-Din", Vol. 4, kitab al-Siyasah al-Shar'iyah. Budiarjo, Miriam, Dasar-Dasar Ilmu Politik, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2013).
- Al-Mawardi, "Al-Ahkam as-Sultaniyyah".
- Al-Mawardi, al-Ahkam as-Sultaniyyah wa al-Wilayah ad-Diniyyah (Mesir: Dar al-fikr, 1996).
- Al-Rayis al-Din Dhiya' Muhammad, Al-Nazhariyat al-Siyasat al-Islamiyat, Maktabat al-Anjlu al-Mishriyat, Mishr, 1960.
- Amini Aisyah, Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004, Yayasan Pancur Siwah, Jakarta, 2004.
- Amos Abraham H.F, Sistem ketatanegaraan indonesia. dari https://perpustakaan.komnasperempuan.go.id/web/index.php?p=show_detail&id=419#:~:text=apabila%20ajaran%20trias%20politika%20diartikan,kepada%20suatu%20alat%20perlengkapan%20negara, 2005, diakses pada 10 Januari 2024.
- Apsupi, SS Terry Zul, "Dewan Perwakilan Daerah (DPD)" <https://babel.bawaslu.go.id> diakses pada tanggal 29 November 2023.
- Asshiddiqie Jimly, Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945, 2004.
- Asshiddiqie Jimly, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara: Jilid II. Sekjend dan Kepaniteraan NKRI, Jakarta, 2006.
- Asy'ari Hasyim, kedudukan dan peran DPD dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, makalah dalam semiloka "Optimalisasi Fungsi dan

- Kedudukan DPD RI secara kelembagaan”, diselenggarakan di Semarang, 2006.
- Atmadja Gede Dewa, Ilmu Negara: Sejarah, Konsep dan Kajian Kenegaraan, Setara Press, Malang, 2012.
- Budiarjo Mariam, Dasar-Dasar Ilmu, Politik, Jakarta, Gramedia, 2008.
- Busroh Daud Abu, Ilmu Negara, ctk. Kedelapan, Bumi Aksara, Jakarta, 2011.
- Dewan Perwakilan Daerah republik Indonesia, Konstusi republik Indonesia, 2009.
- Djazuli H.A., Fiqh Siyasa Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu - rambu Syariah, cetakan ke 4, Kencana, Jakarta, 2009.
- Frenki, “Sistem Politik dan Ketatanegaraan Islam”. (Satuan acara perkuliahan, Syari’ah IAIN Raden Intan Lampung, Lampung, 2016).
- Gaffar Afan, “Kualitas Pemilu menentukan Kualitas DPR” dalam Dahlan Thaib dan Ni’matul Huda (editor), Pemilu dan Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia, Jurusan HTN-FH UII, Yogyakarta, 1992.
- General Scretariat MPR in collaboration with UNDP (United Nations Development Proramme), DPD Inside The Constitutional System of Republic Indonesia, Jakarta,2003.
- Held David, Demokrasi dan Tatanan Global: Dari Negara Modern hingga Pemerintahan Kosmopolitan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004.
- <https://media.neliti.com/media/publications/109839-ID-peran-anggota-dewan-perwakilan-daerah-re.pdf>, Peran Anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Rangka Menyerap Aspirasi Daerah, diakses, tanggal 30 desember 2023.
- Huda Ni’matu, Hukum Tata Negara Indonesia, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007).
- Humas DPD RI, dari <https://dpd.go.id/profile/latar-belakang>, 2022, 10 Januari 2024.
- Ibnu Taimiyyah, “Majmu al-Fatawa”, Vol. 28.
- Iqbal Muhammad, Fiqh Siyasa (Jakarta: Prenada Media Group, 2014).
- Isra Saldi, Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia (Raja Grafindo Persada, 2010).

- Isra Saldi, Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UDD 1945, Andalas University Press, Padang, 2006.
- Isra Saldi, Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial, Rajawali Pers, Jakarta, 2019.
- Jamil Putrie Junear Grastica, “Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia” (Jurnal Judiciary-Universitas Bhayangkara Surabaya)
- Juliardi Budi, Politik Hukum Indonesia, CV. Gita Lentera, 2023.
- Kaka Alvian Nasution, Buku Lengkap Lembaga-Lembaga Negara (Jogjakarta: Saufa, 2014).
- Kantapriwijaya Rusadi, Sistem Politik Indonesia Satu Model Pengantar, Sinar Baru, Bandung, 1988.
- Kartasmita Ginandjar, “Dewan Perwakilan Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan Indonesia,” Jurnal Majelis 1, no.1 (2009).
- Khalid, al-Anbari Muhammad Ali, Sistem Politik Islam Menurut Al-Qur’an Sunnah dan Pendapat Ulama Salaf, terj. Mat Taib Pa et. dari Fiqihal-Siyasahal-Syar’iyyah fi Daw’i Al Qur’an waal-SunnahwaAqwal Salaf al-Ummah, (Kuala Lumpur: Telag Biru Sdn. Bhd, 2008).
- Khallaf Wahhab Abdul, al-Siyasahal-Syar’iyyahawNizhamal- Dawlah al-Islamiyyah fi Syu’un al-Dusturiyyah wa al-Kharijiyyah wa al- Maliyyah, (al-Qahirah: Mathba’ah al-Taqaddum, 1397 H/1977 M).
- Khumarga Dahnia, “Menuju Cita Supremasi Hukum,” Law Review 2, no. 3 (2003).
- Lewis Benard, The Political Language of Islam(Chicago: The Univercity of Chicago Press, 1977).
- Marbun SF., Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, UI Press, Yogyakarta, 2001.
- Marzuki Mahmud Peter, Penelitian Hukum, Jakarta: Kencana Prenada Group, 2005.
- Moh. Mahfud MD, Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, ctk. Kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 2003.

- Muttaqin Zaenal Entol, Pokok-pokok Hukum ketatanegaraan, (Serang: Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat, 2014).
- Ni'Matul, Huda. Hukum Tata Negara Indonesia. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada (2005).
- Prihatmadja Deny Ilham Noor Putri, 'Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia', *Lex Journalica*, 5.2 (2008).
- Rahardjo Dawam, ensiklopedi Al-Qur'an: Tafsir sosial berdasarkan konsep-konsep kunci (Jakarta: Paramadina, 2002).
- Rahardjo Satjipto, Ilmu Hukum, Cetakan keenam, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.
- Ridha Rasyid Muhammad, Tafsir al-Manar.
- Ridwan, Metode Penelitian dan Teknik Menyusun Proposal Penelitian, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015).
- S Indrati Farida Maria. Ilmu Perundang-undangan, (Jakarta: Kanisius, 2013).
- Saebani Ahmad Beni, Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam, (Bandung: Pustaka Setia, 2007).
- Santosa Budi Ayi, PPPKI dan GAPI: Dua Konsentrasi Nasional di Antara Dua Perang Dunia, <http://sejarah.upi.edu/artikel/dosen/pppki-dan-gapi-dua-konsentrasi-nasional-di-antara-dua-perang-dunia/> , 2017, dikunjungi 29 Mei 2020.
- Saragih R Bintan, Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988.
- Sekretariat Jenderal MPR dengan UNDP, Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, 2003.
- Sitanggang Perdana kurniasih Danisa Debora, "pengertian analisis adalah" <https://detik.com> (diakses pada tanggal 29 November 2023, pukul 09.00).
- Srifariyati, dan Nugraha Seota Afsya, "Prinsip Kepemimpinan dalam Perspektif QS An-Nisa: 58-59." *Madaniyah* 9, no.1, 2019.
- Syaukani Imam dan Thohari Ahsin "Dasar-Dasar Politik Hukum" PT. RajaGrafindo Persada, 2013.
- T.A. legowo DKK, Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia, (Jakarta: Forum Masyarakat Peduli Perlemen Indonesia, 2005).

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Perubahan Ke-Empat (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2016), cet. Ke-16.

United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland atau Kerajaan Bersatu Britania Raya dan Irlandia Utara.

Utsman Al-Karim Abd, An-Nizham As-Syasi fi Al-Islam, Beirut: Dar Al-Irsyad, 1957.

Yuhana Abdy, "Pengertian sistem ketatanegaraan" <https://dspace.uui.ac.id> diakses pada 29 November 2023.

Yuriska, kedudukan dan fungsi dewan perwakilan daerah dalam sistem ketatanegaraan indonesia, dalam perlindungan pasaribu, vol,2, no.2 agustus 2010.

Zahroh Abu Muhammad, Ushul al-Fiqh, Dar al-Fikr al-Arabi, Mishr, 1958.

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

L

A

M

P

I

R

A

N



BERITA ACARA SEMINAR PROPOSAL SKRIPSI
NO: 034 /In.34/FS.1/HTN/PP.00.9/02/2024

Pada hari ini Kamis tanggal 01 bulan Februari tahun 2024 telah dilaksanakan ujian seminar proposal skripsi atas:

Nama/NIM : Baihanah A. Jinan / 20671032
Prodi : Hukum Tata Negara (Siyasah Syar'iyah)
Judul : Analisis Kedudukan Dan Peran dengan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Kelatanegaraan Republik Indonesia ditinjau dari Fiqh Siyasah.

Petugas seminar proposal adalah:

Moderator : Noven Monika
Penguji I : Musda Asmara, S-Hi, MA
Penguji II : A. Fuhari, M.Hi

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

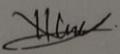
1. Latar belakang di Pertajam dan ditambah
2. Penambahan batasan masalah atau Perbaikan
3. Menambahkan kata kunci, Penjelasan Judul
4. lebih terarah dalam Penuaan kalimat
5. Point dari rumusan masalah

Dengan berbagai catatan tersebut di atas, maka judul proposal atas nama 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 15 .. bulan .. 2 .. tahun .. 2024 apabila sampai pada tanggal tersebut saudara tidak dapat menyelesaikan perbaikan, maka hak saudara atas judul proposal dinyatakan gugur.

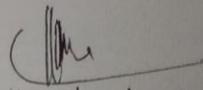
Demikian agar dapat dipergunakan sebagaimana mana mestinya.

Curup, 01 Februari 2024

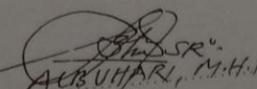
Moderator,


Noven Monika

Penguji I


NIP. Musda Asmara

Penguji II


NIP. A. Fuhari, M.Hi



IAIN CURUP

DEKAN FAKULTAS SYARIAH DAN EKONOMI ISLAM

Nomor : 106.../In.34/FS/PP.00.9/05/2024

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;
- Mengingat : 1. bahwa saudara yang namanya tercantum dalam Surat Keputusan ini dipandang cakap dan mampu serta memenuhi syarat untuk diserahi tugas tersebut.
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. Musda, Asmara, M
2. Albuhari, M.H.F

NIP. 19870910 201903 2 014
NIP. 19691120 2024211 003

Dosen Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Curup masing-masing sebagai Pembimbing I dan Pembimbing II dalam penulisan skripsi mahasiswa:

NAMA : Raihanah al Jinan
NIM : 20671032
PRODI/FAKULTAS : Hukum Tata Negara/Syariah dan Ekonomi Islam
JUDUL SKRIPSI : Analisis Kedudukan dan Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia ditinjau dari Fiqh Siyash

- 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 di kemudian hari terdapat kekeliruan dan kesalahan.
- Keenam : Surat Keputusan ini disampaikan kepada yang bersangkutan untuk diketahui dan dilaksanakan.

Ditetapkan di : CURUP
Pada tanggal : 02 Mei 2024

Dekan
Dr. Njardi 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



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

DEPAN

NAMA : Raihanah Al Jinan
NIM : 20621032
PROGRAM STUDI : Hukum Tata Negara
FAKULTAS : Syariah dan Ekonomi Islam
DOSEN PEMBIMBING I : Musda Asmara, S.Hi., MA
DOSEN PEMBIMBING II : Albuhari, M.H.I
JUDUL SKRIPSI : Analisis kedudukan dan Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia ditinjau dari Fiqh siyasah.

MULAI BIMBINGAN :
AKHIR BIMBINGAN :

NO	TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	PARAF PEMBIMBING I
1	24/06/2024	Bimbingan bab II & III	
2	22/07/2024	Bimbingan bab II, III, IV & V	
3	23/07/2024	Bimbingan Bab IV	
4	25/07/2024	Bimbingan Bab IV	
5	26/07/2024	Ac Skripsi, dan diajukan pada sidang Murnas	
6			
7			
8			
9			
10			
11			
12			

SI PEMBIKING I BERPENDAPAT BAHWA SKRIPSI INI SUDAH
SI PEMBIKING II BAPAT DIAJUKAN UJIAN SKRIPSI IAIN CURUP,

PEMBIMBING I,

Musda Asmara, M.P.
NIP. 198709102019032014

CURUP,2024

PEMBIMBING II,

ALBUHARI, M.H.I
NIP. 196511202024211003

- Lembar Depan Kartu Bimbingan Pembimbing I
- Lembar Belakang Kartu Bimbingan Pembimbing II
- Kartu ini harap dibawa pada setiap konsultasi dengan Pembimbing I dan Pembimbing II



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI CURUP

Jalan AK Gani No. 01 Kutak Pos 108 Telp. (0732) 210-0-21759 Fax. 21010
Homepage: <http://www.iaincurup.ac.id> Email: admin@iaincurup.ac.id Kode Pos 39119

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI

DEPAN

NAMA	: Raihanah Al Jinan
NIM	: 20671032
PROGRAM STUDI	: Hukum Tata Negara
FAKULTAS	: Syariah dan Ekonomi Islam
DOSEN PEMBIMBING I	: Musda Asmara, S.Hi., MA
DOSEN PEMBIMBING II	: Albuhaty, M.H.I
JUDUL SKRIPSI	: Analisis kedudukan dan Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia ditinjau dari Fiqh siyasah
MULAI BIMBINGAN	: 19 Juni 2024
AKHIR BIMBINGAN	:

NO	TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	PARAF PEMBIMBING II
1.	19-06-2024	Perbaikan kata-kata di bab 2 dan 3 harus disesuaikan dengan EYD.	f
2.	21-06-2024	Perbaikan kata-kata di bab 2 dan 3 disesuaikan juga Acc bab 2 dan 3	f
3.	17-07-2024	bimbingan bab 4 dan 5	f
4.	18-07-2024	revisi kata disesuaikan dengan EYD	f
5.	19-07-2024	Acc & lanjut untuk ujian, dan lanjutkan bimbingan ke Pembimbing I	f
6.			
7.			
8.			
9.			
10.			
11.			
12.			

KAMI BERPENDAPAT BAHWA SKRIPSI INI SUDAH
DAPAT DIAJUKAN UJIAN SKRIPSI IAIN CURUP,

PEMBIMBING I,

Musda Asmara

NIP. 198709102019032014

CURUP, 2024

PEMBIMBING II,

ALBUHATY, M.H.I

NIP. 19691126202421003

- Lembar Depan Kartu Bimbingan Pembimbing I
- Lembar Belakang Kartu Bimbingan Pembimbing II
- Kartu ini harap dibawa pada setiap konsultasi dengan Pembimbing I dan Pembimbing II

BIODATA PENULIS



Nama : RAIHANAH AL JINAN
Nim : 20671032
Prodi : Hukum Tata Negara
Tempat, Tanggal Lahir : Kampung Baru, 03 Oktober 2001
Jenis Kelamin : Perempuan
Anak ke- : 1 (Satu)
Alamat : Kampung Baru Pal Batu
Email : raihanahaljinan@gmail.com
Nama Ayah : Syafuardi
Nama Ibu : Siti Aliyah
Riwayat Pendidikan : SDN 09 SELUPU REJANG, SMPN 03 CURUP
TIMUR, SMKN 7 REJANG LEBONG
Judul Skripsi : ANALISIS KEDUDUKAN DAN PERAN DEWAN
PERWAKILAN DAERAH (DPD) DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA
DITINJAU DARI FIQH SIYASAH