

KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM MENGAJUKAN  
RANCANGAN UNDANG-UNDANG PEMBENTUKAN DAN PEMEKARAN  
SERTA PENGGABUNGAN DAERAH BERDASARKAN UU  
NO. 2 TAHUN 2018 TENTANG MPR, DPR,  
DPD DAN DPRD DALAM KONTEKS  
*FIQH SIYASAH*

SKRIPSI

Oleh:

FARIDAH HANUM

NIM. 23.14.3.007



FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

SUMATERA UTARA

MEDAN

2019 M / 1440 H

KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM MENGAJUKAN  
RANCANGAN UNDANG-UNDANG PEMBENTUKAN DAN PEMEKARAN  
SERTA PENGGABUNGAN DAERAH BERDASARKAN UU  
NO. 2 TAHUN 2018 TENTANG MPR, DPR,  
DPD DAN DPRD DALAM KONTEKS  
*FIQH SIYASAH*

SKRIPSI

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh  
Gelar Sarjana (S1) Dalam Ilmu Syari'ah pada Jurusan  
Siyasah Fakultas Syari'ah dan Hukum  
UIN Sumatera Utara

Oleh:

FARIDAH HANUM

NIM. 23.14.3.007



FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

SUMATERA UTARA

MEDAN

2019 M / 1440 H

KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM MENGAJUKAN  
RANCANGAN UNDANG-UNDANG PEMBENTUKAN DAN PEMEKARAN  
SERTA PENGGABUNGAN DAERAH BERDASARKAN UU  
NO. 2 TAHUN 2018 TENTANG MPR, DPR,  
DPD DAN DPRD DALAM KONTEKS  
*FIQH SIYASAH*

Oleh:

FARIDAH HANUM  
NIM. 23143007

Menyetujui

PEMBIMBING I

PEMBIMBING II

Dr. Khalid, M.Hum  
NIP. 19750326 200501 1 005

Putri Ekan Ramadhani BB, M.Hum  
NIP. 198207 200901 2 007

Mengetahui,

Ketua Jurusan Siyasah

FATIMAH, S.Ag, MA  
NIP. 19710320 199703 2 003

## PENGESAHAN

Skripsi berjudul : Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Mengajukan Rancangan Undang-Undang Pembentukan Dan Pemekaran Serta Penggabungan Daerah Berdasarkan Uu No. 2 Tahun 2018 Tentang Mpr, Dpr, Dpd Dan Dprd Dalam Konteks *Fiqh Siyasah*. Skripsi telah diterima sebagai syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (SH) pada jurusan Siyasah.

Medan, 08 maret 2019

Panitia Sidang Munaqasyah Skripsi  
Fakultas Syari'ah UIN-S Medan

Ketua

Sekretaris

Fatimah, S.Ag, MA

NIP. 19710320 199703 2 003

Dr.Dhiauddin Tanjung, S.H.I,MA

NIP.19791020 200910 1 010

Anggota-anggota

ADLIN BUDHIAWAN, SH, M. Hum

NIP. 19820510 20091 1 014

Dr. KHALID, M. Hum

NIP. 19750326 200501 1 005

PUTRI EKA RAMADHANI, BB, M.Hum

NIP. 198207 200901 2 007

Drs. ELDIN H ZAINAL, MA

NIP. 19360612 198003 1 009

Mengetahui,  
Dekan Fakultas Syari'ah UIN  
Sumatera Utara

Dr.Zulham, S.HI, M.Hum

NIP.197703212009011008

## SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : FARIDAH HANUM

Nim : 23.14.3.007

Fakultas / Jurusan : Syari'ah dan Hukum / Siyasah

Judul Skripsi : KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM  
MENGAJUKAN RUU PEMBENTUKAN DAN PEMEKARAN  
SERTA PENGGABUNGAN DAERAH MENURUT UNDANG-  
UNDANG NO. 2 TAHUN 2018 TENTANG MPR, DPR, DPD DAN  
DPRD DALAM KONTEKS *FIQH SIYASAH*

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa judul skripsi diatas adalah benar/asli karya saya sendiri, kecuali kutipan-kutipan yang disebutkan sumbernya, saya bersedia menerima segala konsekuensinya bila pernyataan saya ini tidak benar.

Demikian surat pernyataan ini saya perbuat dengan sebenarnya. Atas perhatian Bapak/Ibu saya ucapkan terima kasih.

Medan, Maret 2019

Faridah Hanum  
NIM. 23.14.1.3.00

## MOTTO

قُلْ إِنْ كُنْتُمْ تُحِبُّونَ اللَّهَ فَاتَّبِعُونِي يُحْبِبْكُمُ اللَّهُ وَيَغْفِرْ لَكُمْ ذُنُوبَكُمْ وَاللَّهُ غَفُورٌ

رَحِيمٌ

Artinya:

Katakanlah: "Jika kamu (benar-benar) mencintai Allah, ikutilah Aku, niscaya Allah mengasihi dan mengampuni dosa-dosamu." Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang.

## IKHTISAR

Skripsi ini berjudul : “Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Mengajukan RUU pembentukan dan pemekaran serta Penggabungan Daerah Menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD Dalam Konteks *Fiqh Siyasah*.” Metode yang digunakan adalah kajian kepustakaan (*library research*). Hasil penelitian menjelaskan bahwa kewenangan DPD berdasarkan UU No. 2 Tahun 2018 Tentang MD3, hanya sebatas mengajukan rancangan undang-undang, dapat dan ikut membahas. Jadi dari kewenangan tersebut, dihilangkan kata “mengajukan, dapat dan ikut membahas” memberi makna kewajiban atau keharusan melekat pada DPD dari makna semula bisa ya atau bisa juga tidak mengajukan. Dalam hal hak inisiatif DPD ternyata DPD tidak memiliki hak inisiatif mandiri mengenai rancangan undang-undang terkait otonomi daerah, pemekaran dan penggabungan daerah. Kewenangan DPD ditinjau dalam *Fiqh Siyasah* masuk dalam cangkupan lembaga *Ahl al-hall wa al-‘aqdi*, namun ada perbedaan cangkupan kewenangan dari *Ahl al-hall wa al-‘aqdi* lebih luas cangkupannya dibandingkan dengan lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Berdasarkan hasil dari penelitian ini, penulis berharap nantinya akan ada perubahan yang cukup signifikan bagi sistem ketatanegaraan Indonesia agar kedepannya lebih baik lagi. Untuk itu penulis memberikan saran yakni dengan cara melakukan mengamandemen yang kelima UUD 1945 untuk memperkuat atau memaksimalkan peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga legislasi dan memperkuat praktek *chekh and balances* dalam ketatanegaraan Indonesia, atau meyudicial review UU No. 2 Tahun 2018 Tentang MD3 terkait dengan kewenangan yang setengah-tengah. DPD dalam menjalankan tugas dan fungsinya harus mempunyai semangat seperti *ahl- al-Hall wa ‘Aqd*. DPD tetap dalam konteks kedaerahannya yakni sebagai representasi daerah yang memperjuangkan kepentingan daerahnya.

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

*Assalamu 'alaikum Wr.Wb*

Alhamdulillahirabbil 'alamiin, puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT. karena berkat rahmat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi ini. Shalawat dan salam semoga senantiasa tercurahkan kepada Nabiullah Muhammad SAW. keluarga, dan para sahabatnya, sampai kepada umatnya hingga akhir zaman, aamiin ya rabbal 'alamiin.

Penulisan skripsi ini diajukan untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H) pada Program Studi Siyasah, Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Medan. Judul skripsi yang penulis ajukan adalah **“KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM MENGAJUKAN UNDANG-UNDANG PEMBENTUKAN DAN PEMEKARAN SERTA PENGGABUNGAN DAERAH BERDASARKAN UU NO. 2 TAHUN 2018 TENTANG MPR, DPR, DPD DAN DPRD DALAM KONTEKS *FIQH SIYASAH*”** Dalam penyusunan dan penulisan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan, arahan, dukungan, serta do'a yang tak terhingga dari Ayahanda SYAHRIL dan Ibunda RUSMAWARI selaku orang tua penulis, semoga Allah SWT. Selalu merahmati dan melindungi keduanya, aamiin ya robbal 'alamin.



Dan juga tidak terlepas atas bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini penulis dengan senang hati menyampaikan ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada yang saya hormati :

1. Bapak Prof. Dr. Saidurrahman, M.Ag selaku Rektor Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Medan.
2. Bapak Dr. Zulham, MH selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Medan.
3. Ibunda Fatimah, S.Ag, MA selaku Ketua Jurusan Siyasah Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Medan yang telah memberi dukungan dan nasihat yang baik kepada penulis.
4. Bapak Sangkot Azhar Rambe, M.Hum selaku Sekretaris Jurusan Siyasah Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Medan yang juga telah memberi dukungan dan nasihat yang baik kepada penulis.
5. Bapak Iwan SH, MH selaku Penasihat Akademik yang dengan sabar dan penuh tanggung jawab memberikan dukungan, arahan dan masukan yang sangat bernilai bagi penulis selama perkuliahan.

6. Bapak Dr. Khalid, M. Hum selaku Pembimbing I yang telah banyak meluangkan waktunya untuk membimbing dan mengarahkan penulis dalam menyusun skripsi ini.
7. Ibunda Putri Eka Ramadhani BB, M. Hum selaku Pembimbing II yang juga telah banyak meluangkan waktunya untuk membimbing dan mengarahkan penulis dalam menyusun skripsi ini.
8. Bapak Ja'far SH, MH dan keluarga selaku orang tua angkat selama menempuh pendidikan yang telah banyak membantu baik secara moril dan materil. Semoga selalu dalam lindungan Allah swt.
9. Bapak Abdul Roni, S. Ag dan Keluarga selaku orang tua angkat selama di menempuh pendidikan yang telah banyak membantu baik secara moril dan materil. Semoga selalu dalam lindungan Allah swt.
10. Bapak Syahrul, S.t dan Keluarga selaku orang tua angkat selama di menempuh pendidikan yang telah banyak membantu baik secara moril dan materil. Semoga selalu dalam lindungan Allah swt.
11. Kepada kawan-kawan, Ummi Sa'adah, Elvi Junisa Elisyahfitri yani, Asriyah Ulina Bancin, Nurzannah. Z, Faisal Hariyadi Bimantara Hasibuan, Febry Syahputra SH, Edy Sanjaya Sitepu dan semua

stambuk 2014 Siyasah-A yang sudah menyumbangkan pemikiran, ide dan saran terhadap penulis.

12. Dan yang terakhir, penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada keluarga, kerabat dan saudara-saudara penulis baik jauh maupun yang dekat yang telah memberi dukungan dan doa yang sangat luar biasa sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

Penulis menyadari dengan sepenuhnya bahwa Skripsi ini masih banyak kekurangan dan jauh dari sempurna. Oleh karena itu kritik dan saran yang sifatnya membangun sangat penulis harapkan dari semua pihak Atas partisipasi, kerja sama, dan masukan yang telah diberikan dari semua pihak kepada penulis hingga selesainya skripsi ini, maka penulis mengucapkan terima kasih serta memohon maaf atas segala kekurangan dalam penyusunan Skripsi ini.

*Wassalamu'alaikum Wr. Wb.*

**Medan, Maret 2019**

**Faridah Hanum**

**NIM. 23.14.3.007**

## DAFTAR ISI

PERSETUJUAN.....	i
PENGESAHAN .....	ii
SURAT PERNYATAAN .....	iii
MOTTO .....	iv
IKHTISAR.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	x

### BAB I PENDAHULUAN

A. Latar belakang .....	1
B. Perumusan Masalah .....	10
C. Tujuan Penelitian .....	10
D. Manfaat Penelitian .....	11
E. Tinjauan Pustaka .....	12
F. Kerangka Pemikiran .....	14
G. Metode Penelitian .....	15
H. Sistematika Pembahasan.....	17

### BAB II KEDUDUKAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM

#### PEMERINTAHAN INDONESIA

A. Sejarah Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia .....	19
B. Kedudukan DPD Dalam Ketatanegaraan Indonesia .....	25
C. Persyaratan Menjadi Anggota DPD .....	28

D. Kewenangan DPD .....	31
E. Eksistensi DPD dalam Ketatanegaraan Indonesia .....	40
<b>BAB III LEMBAGA PERWAKILAN MENURUT <i>FIQH SIYASAH</i></b>	
A. Defenisi <i>Fiqh Siyasah</i> .....	45
B. Ruang Lingkup Fiqh Siyasah.....	46
C. Lembaga <i>Ahl al-Hall wa al-'Aqd</i> .....	47
D. Tentang Pemekaran Wilayah Dalam Konteks Siyasah.....	53
E. Fungsi, Tugas dan Wewenang <i>Ahl al-Hall wa al-'Aqd</i> .....	55
1. Fungsi <i>Ahl al-Hall wa al-'Aqd</i> .....	55
2. Tugas dan Wewenang <i>Ahl al-Hall wa al-'Aqd</i> .....	56
F. Syarat-Syarat Pemilihan atau Seleksi <i>Ahl-Al-Hall Wa Al-'Aqd</i> .....	60
<b>BAB IV ANALISIS KEWENANGAN DPD DALAM PROSES LEGISLASI BERDASARKAN UU NO. 2 TAHUN 2018 DALAM KONTEKS FIQH SIYASAH</b>	
A. Analisis Kewenangan DPD dalam Mengusulkan RUU pembentukan dan pemekaran serta penggabubgan daerah Berdasarkan UU No. 2 Tahun 2018 .....	66
B. Analisis Kewenangan DPD dalam pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah Ditinjau Dari <i>Fiqh Siyasah</i> .....	72
<b>BAB V PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan .....	79
B. Saran .....	80
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>82</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

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.<sup>1</sup> Hadirnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam struktur ketatanegaraan Indonesia diatur dalam Pasal 22 C dan 22 D.

Adanya lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD), membuka angin segar bagi masyarakat daerah-daerah terpencil. Bahwa kepentingan daerah dan masalah-masalah yang terjadi di daerah dapat diangkat dan

---

<sup>1</sup>Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Perubahan Ke-Empat (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2016), cet. Ke-16, h. 138.

diperjuangkan di tingkat pusat, sampai melahirkan solusi dan terjadinya pembangunan yang konkrit dan merata di daerah. Untuk memenuhi harapan besar tersebut, Dewan Perwakilan Daerah tersebut menjalankan tugas dan fungsinya yaitu: fungsi legislasi, pertimbangan dan pengawasan.<sup>2</sup> Dalam fungsi legislasi, Dewan Perwakilan Daerah hanya sebatas mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) serta ikut dalam membahas Rancangan Undang-Undang terkait otonomi daerah. Akibatnya semangat dan kapasitas partisipasi daerah serta agregasi kepentingan daerah dalam kehidupan nasional kurang terwadahi dalam suatu lembaga negara dan sistem ketatanegaraan.

Negara menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi sebagai salah satu pondasi negara adalah kesempatan besar bagi setiap warga negara yang tidak ternilai harganya. Secara substansial UUD 1945 telah mengalami perubahan-perubahan yang mendasar sejak perubahan pertama pada tahun 1999 sampai perubahan keempat pada tahun 2002. Salah satu hasil reformasi konstitusi adalah dibentuknya satu lembaga negara baru dalam cabang kekuasaan legislatif, yaitu Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana tercantum dalam UUD

---

<sup>2</sup> Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Perubahan Ke-Empat (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2016), cet. Ke-16, h. 138.

1945 hasil sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2001. Namun secara faktual, kelahiran Dewan Perwakilan Daerah baru terjadi pada tanggal 1 Oktober 2004, yang ditandai oleh pelantikan dan pengambilan sumpah/janji para anggota Dewan Perwakilan Daerah sebagai hasil Pemilu 5 April 2004.<sup>3</sup> Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah tidak terlepas dari dua hal, yaitu: *Pertama*, adanya tuntutan demokratisasi pengisian anggota lembaga agar selalu mengikutsertakan rakyat pemilih. Keberadaan Utusan Daerah dan Utusan Golongan dalam komposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat diganti dengan keberadaan Dewan Perwakilan Daerah. *Kedua*, karena adanya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang jika tidak dikendalikan dengan baik akan berujung pada tuntutan separatisme.<sup>4</sup>

Latar belakang pembentukan Dewan Perwakilan Daerah adalah untuk mengakomodasikan kepentingan daerah dalam kebijakan nasional demi menjaga integrasi nasional. Kencenderungan sentralisasi kekuasaan pada masa Orde Baru telah melahirkan ketimpangan pusat daerah yang banyak melahirkan kekecewaan dan ketidakadilan kepada daerah. Namun, dalam perjalanannya

---

<sup>3</sup> Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), h. 348-349.

<sup>4</sup> Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: Raja Wali Pers 2010), h. 68.



sangat dirasakan bahwa fungsi dan wewenang sebagaimana tercantum dalam Pasal 22 D UUD 1945 setelah amandemen sulit mewujudkan maksud dan tujuan pembentukan DPD RI. Ketentuan fungsi bidang legislasi DPD semakin diperlemah sebagaimana dalam Pasal 22 D ayat (2) UUD 1945.<sup>5</sup>

Demikian sulit bagi anggota DPD RI untuk mempertanggungjawabkan secara moral dan politik kepada pemilih dan daerah pemilihannya. Pasal 22 D tersebut juga tidak dapat mencerminkan prinsip *checks and balances* antara dua lembaga perwakilan (legislatif). Padahal, DPD sebagai lembaga negara memiliki legitimasi yang sangat kuat karena anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat.<sup>6</sup> Lebih dari itu, jika dalam UUD 1945 disebutkan secara tegas bahwa DPR mempunyai fungsi legislasi Pasal 20 A ayat (1), maka DPD tidak mempunyai fungsi-fungsi tersebut secara penuh.<sup>7</sup>

Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) ini kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat

---

<sup>5</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Presidensial Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), h. 266.

<sup>6</sup> Dahlan Thaib, *Menuju Parlemen Bikameral* (Studi Konstitusi Perubahan Ketiga UUD 1945). No. 23. Vol. 10, Tanggal 12 Februari 2018, h. 11.

<sup>7</sup> Moh. Mahfud MD, *perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), h. 69-70.

(MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Disebutkan dalam Pasal 249 ayat (1) huruf a dan b sebagai berikut:<sup>8</sup>

1. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mempunyai wewenang dan tugas :
  - a. Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
  - b. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal yang sebagaimana dimaksud dalam huruf a;

Kewenangan terbatas itulah yang membuat Dewan Perwakilan Daerah mendapat sorotan dari banyak pihak untuk diberikan penguatan supaya sesuai sistem bikameral yaitu adanya *check and balances* antara dua lembaga perwakilan tersebut. Di samping itu kewenangan terbatas itu juga yang membuat Dewan Perwakilan Daerah tidak optimal kinerjanya dan

---

<sup>8</sup> Lihat Pasal 249 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 *Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, h. 22.

melaksanakan kewenangannya karena adanya pembatasan dalam konstitusi.<sup>9</sup>

Memiliki beberapa kelemahan dalam aturan mengenai kedudukannya dalam hal legislasi. Frasa “pengajuan usul” dalam Pasal 249 huruf a Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 menjadikan implikasi hukum yang berbeda dalam kedudukan fungsi legislasi DPD. Kata usul bisa diartikan bahwa usul Rancangan Undang-Undang dari DPD masih perlu dilakukan serangkaian proses atau mekanisme dalam internal lembaga Dewan Perwakilan Rakyat untuk menjadikannya sebagai Rancangan Undang-Undang. Hal ini berdampak kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat yang menjadi tujuan pembangunan secara nasional. Dengan demikian, DPD tidak memiliki kewenangan membentuk undang-undang dalam bentuk penetapan/pengesahan rancangan undang-undang, meskipun 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.

---

<sup>9</sup> Zaki Ulya, *Kontradiksi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Ditinjau Dari Segi Kemandirian Lembaga Dalam Sistem Bikameral*, Volume 11, Nomor 2, Juli -Desember 2016, h. 177, diakses tanggal : 12 Februari 2019.

Pada kenyataannya DPD belum dapat menjalankan perannya secara maksimal, khususnya dalam mengajukan sebuah rancangan undang-undang terkait otonomi daerah. Dalam kenyataannya DPR lah paling banyak berperan dalam hal proses legislasi.<sup>10</sup> Sebagai institusi yang mewakili berbagai wilayah provinsi seluruh Indonesia, secara berkala DPD juga perlu memantau berbagai perkembangan proses legislasi di tingkat daerah. Oleh karenanya peran DPD harus dimaksimalkan untuk membuka jalan bagi daerah. Seiring bergulirnya otonomi daerah, ada banyak produk perundang-undangan yang diberlakukan di masing-masing daerah, pengelolaan pendapatan daerah oleh daerah, pemekaran dan penggabungan daerah, dan masih banyak lagi.

Dalam *fiqh siyasah* dikenal dengan istilah *ahl-al-halli wa al-'aqd*, adalah sebuah istilah yang digunakan oleh para *fuqaha* dan ahli sejarah untuk menyebutkan orang-orang yang mempunyai kekuasaan, pengaruh dan menjadi rujukan dalam penyelesaian masalah. Para ahli *fiqh siyasah* merumuskan pengertian *Ahl-al-hall wa 'aqd* sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat atau warga negara.

---

<sup>10</sup> Andyka Rahmat Purba, *Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Pemekaran Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22 D*, JOM Fakultas Hukum Volume 1 Nomor 2 Oktober 2014, h. 2.

Dengan kata lain *Ahl-al-Hall wa 'Aqd* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat.<sup>11</sup>

Anggota *Ahl-al-Hall wa 'Aqd* ini terdiri dari orang-orang yang berasal dari berbagai kalangan dan profesi merekalah yang antara lain menetapkan kebijakan negara dan mengangkat kepala negara sebagai kepala pemerintahan. Mereka adalah para tokoh, ulama, pemimpin suku, yang mempunyai fungsi dan wewenang yaitu: *pertama*, pemegang kekuasaan tertinggi untuk memilih dan membai'at imam serta untuk memecat dan memberhentikan khalifah. *Kedua*, mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang *mashlahat*. *Ketiga*, mempunyai wewenang dalam membuat Undang-Undang yang mengikat kepada seluruh umat di dalam hal-hal yang tidak diatur dan ditegaskan al-Qur'an dan Hadits. *Keempat*, tempat konsultasi di dalam menentukan kebijakannya. *Kelima*, mengawasi jalannya pemerintahan.<sup>12</sup>

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

---

<sup>11</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), h. 158-159.

<sup>12</sup> Abdul Khaliq Farid, *Fikih Politik Islam* (Jakarta: Sinar Grafika Group, 2005), h. 82

يَتَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۖ فَإِنْ تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى

اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَٰلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾

Artinya : Hai orang-orang yang beriman, ta'atilah Allah dan ta'atilah 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.(An-Nisa :59).

Berdasarkan ayat ini dapat dipahami bahwa secara kronologis umat Islam untuk taat kepada perintahnya Allah swt dan berupaya untuk meninggalkan apa yang dilarangnya, serta taat kepada utusan Allah dalam artian segala apa yang diucapkan, dibuat dan yang ditetapkan oleh Rasulullah maka wajib ditaati, sedangkan kewajiban taat kepada *ulil amri* yaitu pemerintah atau penguasa yang termasuk di dalamnya adalah *Ahl-al-Hall wa 'Aqd*.

Adapun tugas mereka tidak hanya bermusyawarah dalam perkara-perkara umum kenegaraan, mengeluarkan Undang-Undang yang berkaitan dengan kemashlahatan dan tidak bertabrakan dengan satu dasar dari dasar-dasar lainnya yang baku dan melaksanakan peran konstitusi dalam memilih pemimpin tertinggi negara saja. Berdasarkan dari sekilas latar belakang tersebut maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai “Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Mengajukan Rancangan Undang-Undang

**Pembentukan dan Pemekaran Serta Penggabungan Daerah Menurut UU No. 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD Dalam Konteks Fiqh Siyasah”** Ketertarikan peneliti untuk mengkaji permasalahan tersebut, dideskripsikan dalam sebuah karya ilmiah.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana yang dikemukakan di atas, maka ada beberapa pokok yang penting untuk dibahas dan dapat diajukan sebagai rumusan masalah, yaitu:

1. Bagaimana kewenangan DPD dalam mengajukan rancangan Undang-Undang pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah berdasarkan UU No. 2 Tahun 2018 Tentang MD3?
2. Bagaimana kewenangan DPD dalam mengajukan rancangan Undang-Undang pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah jika dilihat dalam konteks *Fiqh Siyasah* ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam mengajukan rancangan Undang-Undang pembentukan dan pemekaran

serta penggabungan daerah menurut UU No. 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

2. Untuk mengetahui kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam mengajukan rancangan undang-undang. dalam kontek *Fiqh Siyasah*.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitiannya adalah sebagai berikut:

1. Bersifat teoritis, yakni hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan kajian lebih lanjut untuk melahirkan berbagai konsep kajian yang dapat memberikan andil bagi peningkatan pengetahuan dalam disiplin Ilmu Hukum khususnya dalam bidang Mahkamah Konstitusi.
2. Bersifat Praktis, yakni hasil penelitian ini dapat bermanfaat sebagai :
  - a. Pedoman dan masukan atau rekomendasi kepada Pemerintah khususnya Mahkamah Konstitusi dan instansi terkait lainnya bertujuan untuk menentukan kebijakan dan langkah-langkah untuk menegakkan demokrasi.
  - b. Sebagai informasi kepada masyarakat tentang upaya hukum yang berlaku jika terjadi sengketa terhadap Undang-Undang maka ketentuan dasar yang dipakai adalah Undang-Undang Dasar 1945.



## E. Tinjauan Pustaka

Sampai saat ini penelitian tentang Kedudukan DPD berdasarkan fungsi dan wewenangnya telah banyak dilakukan dan telah banyak yang mewarnai dunia keilmuan Tata Negara. Akan tetapi, sejauh pengamatan peneliti sampai disusunnya penelitian ini belum ada yang memfokuskan penelitiannya pada *fikih siyasah*.

Salah satu karya yang meneliti kedudukan DPD RI berdasarkan fungsi dan wewenangnya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai dua kamar lembaga perwakilan Indonesia adalah: Buku Moh Mahfud MD oleh Raja Wali Pers 2010 dengan judul *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*.<sup>13</sup>

Kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) tinjauan *siyasah Dusturiyah* (studi Putusan Mahkamah Konstitusi no 79/PUU\_XII/ 2014) oleh Putri Maghfiroh C75214026 Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Fakultas Syariah dan Hukum Jurusan Hukum Publik Islam Prodi Hukum Tata Negara Surabaya 2018.<sup>14</sup> Di dalam pembahasan beliau,

---

<sup>13</sup> Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* ( Jakarta: Raja Wali Pers 2010).

<sup>14</sup> Putri Maghfiroh : *Kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) tinjauan siyasah Dusturiyah (studi Putusan Mahkamah Konstitusi no 79/PUU\_XII/ 2012)* , C75214026 Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Fakultas Syariah dan Hukum Jurusan Hukum Publik Islam Prodi Hukum Tata Negara Surabaya 2018.

kewenangan DPD dalam hal legislasi berdasarkan putusan MK No. 79/PUU\_XII/ 2014, jelas sangat berbeda dengan yang saya teteliti. Letak dari perbedaan itu dapat dilihat dalam mengajukan RUU terkait pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah yang digunakan yaitu UU No. 2 Tahun 2018 Tentang MD3. Yang mau diteliti lagi, sejauh mana UU No. 2 tahun 2018 mengatur kewenangan DPD dalam hal mengajukan RUU terkait pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, apakah ada penambahan kewenangan atau memperkuat kewenangannya atau malah sebaliknya, memperlemah kewenangannya.

Muhammad Noor dalam bukunya memahami Desentralisasi Indonesia, buku ini mencoba untuk menggali tentang berbagai permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi di Indonesia, dalam perspektif dan pola pemikiran yang berkembang di Indonesia. Dengan harapan bahwa otonomi daerah yang seharusnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia secara merata, adil dan makmur dapat tercapai sesuai dengan falsafah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang termaksud dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>15</sup> Menurut penulis buku ini menjelaskan secara gambaran konsep otonomi daerah dan buku ini

---

<sup>15</sup> Muhammad Noor, *Memahami Desentralisasi Indonesia* (Yogyakarta: Interpena, 2012), hlm: 78.

memaparkan syarat-syarat yang harus dipenuhi ketika suatu daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan menjelaskan berbagai masalah dalam penerapan dan menyelenggarakan otonomi daerah.

Dari beberapa literatur atau skripsi yang telah peneliti baca, belum ada yang membahas tentang **“Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Mengajukan Rancangan Undang-Undang Pembentukan dan Pemekaran serta Penggabungan Daerah Menurut UU No. 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dalam Konteks Fiqh Siyasah.”** Sehingga menurut peneliti masih relevan untuk dibahas.

#### **F. Kerangka Pemikiran**

Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga negara legislatif, yang (diharapkan) melaksanakan fungsi legislasi, anggaran, dan kontrol. Berperan sebagai kamar pertama, lembaga ini tidak mempunyai cukup kewenangan untuk menentukan proses legislasi dan anggaran terhadap kebijakan politik negara. Kewenangannya sebatas pada mengajukan, membahas dan melakukan pengawasan terhadap Rancangan Undang-Undang bidang tertentu. Oleh karena itu, kedudukannya hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dibidang legislasi, sehingga DPD paling jauh hanya dapat disebut sebagai *co-legislator*, dari pada *legislator* yang sepenuhnya.

Adanya dampak positif dan negatif dari proses pengajuan Rancangan Undang-Undang pemekaran dan penggabungan daerah yang lebih menunjukkan kebhinekaan ini memang merupakan konsekuensi logis yang akan muncul sebagai implikasi dari adanya suatu kebijakan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 perubahan ketiga UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## **G. Metode Penelitian**

Guna mendapatkan hasil yang objektif dan maksimal maka penulis menyusun metode penelitian sebagai berikut:

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif, yaitu suatu penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji peraturan undang-undang yang berlaku.

### **2. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan kajian kepustakaan (*Library research*), yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk

mengumpulkan data-data dan informasi dengan berbagai macam materi yang terdapat di ruang perpustakaan. Dalam penyusunan skripsi ini dilakukan dengan melakukan langkah-langkah berikut:

a. Bahan Primer

Merupakan bahan-bahan data yang mengikat, dan terdiri dari ketentuan perundang-undangan yang meliputi: Undang-Undang Dasar Negara Indonesia UUD 1945, UU No. 2 Tahun 2018 Tentang MD3.

b. Bahan Sekunder

Berasal dari literatur yang buku-buku, undang-undang, dan lain-lain yang berhubungan dan memberikan pembahasan tentang kewenangan DPD mengenai proses legislasi.

c. Bahan Tersier

Yakni bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan primer dan sekunder, misalnya: kamus-kamus, ensiklopedia, makalah dan sebagainya. Agar diperoleh informasi yang terbaru dan berkaitan erat dengan permasalahan, maka kepustakaan yang dicari dan dipilih harus relevan.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), Cet. 1, h. 114.

### **3. Pedoman Penulisan**

Adapun pedoman yang digunakan dalam penulisan ini adalah buku penulisan skripsi Fakultas Syari'ah yang diterbitkan oleh Fakultas Syari'ah dan buku pedoman penulisan lainnya yang ada relevansinya dengan ini.

#### **H. Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah pemahaman terhadap skripsi perlu kiranya digambarkan dengan jelas dan menyeluruh tentang sistematikanya. Sistematika penulisan skripsi merupakan bagian besar untuk memberikan gambaran tentang isi skripsi dan memudahkan jalan pemikiran dalam memahami secara keseluruhan skripsi. Maka penulis menggunakan sistematika pembahasan sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan, terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, metode penelitian, sistematika penulisan.

BAB II Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia meliputi: sejarah, kedudukan Dewan Perwakilan Daerah, persyaratan menjadi anggota DPD, kewenangan Dewan

Perwakilan Daerah, eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam ketatanegaraan Indonesia.

BAB III tinjauan umum tentang *Fiqh siyasah*. Dalam bab ini akan diuraikan tentang teori-teori *fiqh siyasah* yang memuat defenisi *Fiqh Siyasah*, ruang lingkup *fiqh siyasah*, lembaga *ahl al-hall wa al-'aqd*, sejarah terbentuknya *ahl al-hall wa al-'aqd*, kewenangan dan tugas *ahl al-hall wa al-'aqd*.

BAB IV Analisis kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam membuat RUU pemekaran dan penggabungan daerah berdasarkan UU No. 2 Tahun 2018, mekanisme penyusun RUU, kewenangan DPD dalam RUU dalam Konteks *Fiqh Siyasah*.

BAB V Penutup, terdiri kesimpulan dari hasil penelitian dan saran-saran sebagai bahan perbaikan.

## BAB II

### KEDUDUKAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

#### A. Sejarah Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia

Dewan Perwakilan Daerah dipengaruhi oleh dua arus besar. *Pertama* : adanya reformasi, khususnya demokratisasi yang sudah berjalan lama sehingga perpindahan pemerintah dari Soeharto ke B.J Habib. *Kedua* : adanya otonomi daerah yang mereaksi sentralisasi pemerintahan pada dua rezim tersebut.<sup>17</sup> Kedua arus inilah yang akhirnya melahirkan formulasi konstitusi baru, yaitu DPD yang dibentuk atas hasil amandemen konstitusi.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD), sebelumnya pada tahun 2004 dikenal dengan sebutan Utusan Daerah, sebuah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang anggotanya merupakan perwakilan dari setiap provinsi yang dipilih melalui Pemilihan Umum.<sup>18</sup> Reformasi yang

---

<sup>17</sup>John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010), h. 102.

<sup>18</sup> Sri Soematri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, (Bandung: PT Remaja Rosda Karya, 2014), h. 225-226.



terjadi di Indonesia telah menyebabkan banyak sekali perubahan yang terjadi di negeri ini, tidak terkecuali perubahan terhadap sistem dan praktik ketatanegaraan Indonesia. Setiap gagasan yang akan membawa perubahan tersebut dituangkan dalam Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), setidaknya ada empat gagasan fundamental berkaitan dengan proses amandemen tersebut, yaitu *Pertama*, prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan segala implikasinya sebagai ganti dari prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*). *Kedua*, diterapkannya kebijakan nasional yang menyangkut penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas luasnya. *Ketiga*, gagasan pemilihan Presiden secara langsung, dan *Keempat*, gagasan pembentukan DPD yang akan melengkapi keberadaan DPR.<sup>19</sup> Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) telah membawa perubahan yang cukup mendasar tidak hanya pada tatanan kenegaraan dan sistem pemerintahan saja tetapi juga terhadap beberapa lembaga negara. Pada salah satu sisi, ada lembaga negara yang mendapat kewenangan baru secara signifikan di dalam konstitusi. Sedangkan di sisi lainnya, lembaga negara yang kemudian dikurangi kewenangannya dibanding sebelum adanya amandemen.

---

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945* (Jogyakarta: UII Press, 2005), h. 125.

Bahkan ada pula lembaga negara yang dihapus karena dinilai tidak lagi relevan dengan kebutuhan penyelenggaraan negara ke depannya.

Secara konstitusional, DPD mulai terbentuk sejak disahkannya Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) dalam Rapat Paripurna MPR Ke-7 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 tanggal 9 November 2001. Namun secara faktual, kelahiran DPD baru terjadi pada tanggal 1 Oktober 2004, yang ditandai oleh pelantikan dan pengambilan sumpah/janji para anggota DPD sebagai hasil Pemilu 5 April 2004.<sup>20</sup>

Berdasarkan amandemen Ketiga Pasal 2 ayat (1) sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) dijelaskan bahwasannya anggota MPR terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Utusan-utusan Golongan (UG) dan Utusan-utusan Daerah (UD). Mahfud MD menuliskan dalam bukunya bahwa Utusan Golongan (UG) dan Utusan Daerah (UD) dalam perjalanan lembaga perwakilan di Indonesia dinilai banyak melakukan penyimpangan sehingga tidak lagi efektif, tidak demokratis bahkan dinilai tidak lagi mencerminkan representatif utusan golongan dan utusan daerah.<sup>21</sup> Sehingga diusulkan untuk menghapus utusan golongan dan utusan daerah.

---

<sup>20</sup> M. Yusuf, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009), h. 24.

<sup>21</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2003), 154.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) lahir sebagai bagian dari tuntutan Reformasi 1998 dengan tujuan untuk menghilangkan penyelenggaraan negara yang bersifat sentralistik yang berlangsung sepanjang era Orde Lama hingga Orde Baru yang telah secara signifikan menimbulkan kekecewaan masyarakat daerah terhadap pemerintah pusat. Kekecewaan tersebut sekaligus merupakan salah satu faktor yang kuat terhadap kegagalan pemerintahan pusat dalam mengelola daerah. Selain itu, keberadaan DPD dimaksudkan untuk:<sup>22</sup>

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.

Kemudian Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) dimaksudkan agar mekanisme *check and balance* dapat berjalan relatif seimbang, terutama yang berkaitan dengan kebijakan di pusat dan

---

<sup>22</sup> Ryan Muthiara Wasti, *Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah*, *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Tahun ke-47 No.4 Oktober-Desember 2017, h. 443.

kebijakan di daerah. Menurut Giovanni Sartori sistem bicameral dalam tiga jenis yaitu: sistem bikameral yang lemah (*asymmetric bicameralism* atau *weak bicameralism/soft bicameralisms*), yaitu apabila kekuatan salah satu kamar jauh lebih dominan atas kamar lain, sistem bikameral yang kuat (*symmetric bicameralism* atau *strong bicameralism*), yaitu: apabila kekuatan antara dua kamarnya nyaris sama kuat, *perfect bicameralism* yaitu, apabila kekuatan diantara dua kamarnya betul-betul seimbang.<sup>23</sup> Lahirnya Dewan Perwakilan Daerah ini sesungguhnya tidak terlepas dari adanya beberapa pandangan yang menghendaki diperlukannya pembentukan Dewan Perwakilan Daerah ini. Anggota PAH I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat berpendapat bahwa latar belakang lahirnya Dewan Perwakilan Daerah sesungguhnya di dasarkan atas pertimbangan teoritis dan politis. Pertimbangan yang bersifat teoritis tersebut adalah dalam rangka:<sup>24</sup>

1. Membangun sebuah mekanisme kontrol dan keseimbangan (*checksh and balances*) baru antar cabang kekuasaan negara dan dalam lembaga legislatif itu sendiri;

---

<sup>23</sup> Damang Averroes Al-Khawarizmi, "Sistem Parlemen Bikameral," *www.negarahukum.com*. (di akses tanggal 5 Februari 2019, Pukul : 13.00 WIB).

<sup>24</sup> Ahmad Rosidi, *Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Vol III Nomor 8 Agustus 2015. h, 292-298.

2. Menjamin dan menampung perwakilan daerah-daerah yang memadai untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam lembaga legislatif.

Selain pertimbangan teoritis di atas, juga didasarkan atas pertimbangan yang bersifat politis, yaitu dalam rangka :<sup>25</sup>

1. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Meneguhkan persatuan kebangsaan seluruh daerah-daerah.
3. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional.
4. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara berkeadilan dan berkesinambungan.

Keberadaan DPD RI disini bertujuan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Selain itu DPD juga diharapkan hadir sebagai lembaga yang mampu membantu untuk mengatasi kesenjangan yang terjadi antar pusat dan daerah sesuai semangat otonomi daerah yang menjamin keadilan, demokrasi, dan jaminan keutuhan integritas wilayah negara. Di dalam

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) ditetapkan tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Penetapan jumlah wakil daerah yang sama dan setiap provinsi pada keanggotaan DPD menunjukkan kesamaan status provinsi-provinsi itu sebagai bagian integral dari negara Indonesia. Pemilihan anggota DPD dilakukan dalam pemilihan langsung oleh rakyat. Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia kekuasaan legislatif yang baru ini, DPD lahir sebagai konsekuensi dari adanya proses reformasi, karena DPD merupakan cerminan dari prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*). Maka keanggotaan DPD ini dipilih dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama, dipilih langsung oleh rakyat, lebih legitimatif. Karena dipilih secara langsung oleh rakyat, maka sangat wajar apabila harapan masyarakat daerah begitu besar pada DPD untuk memperjuangkan aspirasi daerahnya di tingkat pusat.<sup>26</sup>

## **B. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem**

### **Ketatanegaraan Indonesia**

Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diatur melalui perubahan ketiga UUD 1945. Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia diatur dalam BAB VII A Pasal 22 C dan Pasal 22 D UUD 1945. Berdasarkan perubahan ketiga

---

<sup>26</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), 39.

UUD 1945, ide pembentukan DPD adalah dalam rangka restrukturisasi parlemen menjadi dua kamar (*bicameralism*).<sup>27</sup>

Kedudukan dapat diartikan sebagai status, dalam kaitannya dengan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), hal ini berkenaan dengan tempat DPD dalam struktur ketatanegaraan menurut UUD 1945. Kedudukan dapat pula diartikan sebagai posisi suatu lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara lain atau dari pengertian kedudukan lembaga negara adalah posisi suatu lembaga negara didasarkan pada fungsi utamanya. Berdasarkan UUD Tahun 1945, Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah adalah sebagai lembaga tinggi negara setara dengan DPR yang juga sebagai lembaga tinggi Negara yang berfungsi sebagai lembaga legislatif hal ini diatur dalam perubahan amandemen UUD Tahun 1945. Pada dasarnya sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia adalah *trias politica* yakni pemisahan dan pembagian kekuasaan, seperti yang diungkapkan Jimly Assididqie bahwa pemisahan kekuasaan dapat bersifat horizontal dan vertikal. Dalam arti horizontal berarti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*). Sedangkan pemisahan kekuasaan bersifat

---

<sup>27</sup> Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), h. 348-349.

vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.<sup>28</sup>

Jika sebelum dilakukannya amandemen kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi yang setara dengan UUD tahun 1945 dalam struktur kelembagaan Indonesia, namun setelah dilakukannya amandemen UUD tahun 1945 kedudukan MPR menjadi setara dengan lembaga negara lainnya bukan lagi sebagai lembaga tertinggi dalam struktur kelembagaan Indonesia. Selain itu, Sebelum amandemen UUD tahun 1945 terdapat lembaga yang bernama DPA atau yang dikenal dengan Dewan Pertimbangan Agung, namun setelah diamandemen DPA tersebut dihapus karena dinilai fungsi dan wewenangnya sudah tidak relevan lagi. Setelah amandemen UUD tahun 1945 kemudian dibentuklah lembaga yang disebut dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Posisi lembaga DPD bukanlah sebagai pengganti daripada peran lembaga DPA itu sendiri, namun sebagai jembatan antara pemerintahan pusat ke daerah dan perwakilan dari daerah itu sendiri. Dan keberadaan DPD ini disetarakan dengan lembaga-lembaga negara lainnya.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, h. 35.

<sup>29</sup> Sinalu Nomensin, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Pratama Aksara, 2014), 23.



Jadi dapat disimpulkan bahwasannya kedudukan lembaga Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah setara dengan lembaga negara lainnya baik itu dari lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif, maka sudah menjadi suatu keharusan bahwa lembaga-lembaga negara harus menjadikan konstitusi sebagai pedoman mereka dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya masing-masing. Untuk lembaga legislatifnya yakni DPR dan DPD secara bersama-sama membahas dan membuat Undang-Undang sebagai dasar hukum suatu permasalahan, maka dari itu dibuatlah Undang-Undang sebagai dasar hukum, sumber hukum penyelesaian masyarakat baik berfungsi sebagai pelindung, menghukum dan memberikan sanksi semua hal itu tercatat jelas dalam Undang-Undang.

### **C. Persyaratan Menjadi Anggota DPD**

Meskipun sekarang tidak ada lagi sebutan lembaga tinggi dan lembaga tertinggi Negara. Namun ditinjau dari segi hierarki ke 34 lembaga Negara dapat dibedakan menjadi tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi Negara. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga Negara saja, sedangkan organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah. Perkembangan yang terjadi sekarang untuk memudahkan pengertian, organ-organ konstitusi pada

lapisan pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi Negara, yaitu terdiri dari: Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA, BPK.<sup>30</sup> Salah satu lembaga tinggi negara yaitu DPD keberadaannya bersifat utama (*main constitutional*) yang sederajat dan sama penting dengan DPR, tetapi dalam bidang legislasi, fungsi DPD itu hanyalah sebagai *co-legislator* disamping DPR. Sifat dan tugasnya dibidang legislasi hanya menunjang (*auxiliary agency*) tugas konstitusional DPR. DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan, padahal, persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPD jauh lebih berat dari pada persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPR. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disingkat UU MD3) di sebutkan pada Pasal 252:

1. Anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang;
2. Jumlah anggota DPD tidak lebih dari 1/3 (satu per tiga) jumlah anggota DPR;

---

<sup>30</sup> Akhmad Haris Supriyanto, *Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Menuju Sistem Ketatanegaraan Demokratis*, Artikel Ilmiah Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, 2014, h.6.

3. Keanggotaan DPD diresmikan dengan keputusan Presiden;
4. Anggota DPD dalam menjalankan tugasnya berdomisili di daerah pemilihannya dan mempunyai kantor di ibu kota provinsi daerah pemilihannya;
5. Masa jabatan anggota DPD adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji;

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disingkat UU Pemilu) Pasal 182 menyebutkan: Perseorangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 181 dapat menjadi Peserta Pemilu dalam hal ini mencalonkan menjadi anggota DPD setelah memenuhi persyaratan:<sup>31</sup>

1. Warga Negara Indonesia yang telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;
2. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
3. Bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. Dapat berbicara, membaca, dan atau menulis dalam Bahasa Indonesia;

---

<sup>31</sup> Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, Bagian Ketiga, Pasal 182, h. 125.

Masih banyak lagi syarat-syarat untuk mencalonkan diri sebagai anggota Dewan Perwakilan rakyat dapat dilihat dalam undang-undang pemilu tersebut. Hal ini menunjukkan untuk menjadi calon anggota DPD harus mengikuti peraturan yang berlaku sesuai dengan persyaratan yang ada.

#### **D. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD)**

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga negara yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat untuk mewakili daerah. Salah satu gagasan lahirnya DPD untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik. Dengan demikian, DPD dapat dikatakan sebagai lembaga koreksi atau penyempurnaan sistem utusan daerah di MPR sebelum amandemen.

Tujuan terbentuknya lembaga DPD ini dapat dilihat dari kewenangan yang dimilikinya yakni diatur dalam Pasal 22 D UUD 1945 sebagai berikut.<sup>32</sup>

1. Dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya

---

<sup>32</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2015), h. 190.

serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;

2. Ikut membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama; dan
3. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

4. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam Undang-Undang.

Peran DPD meliputi tiga hal yaitu kewenangan legislasi (mengajukan RUU, membahas bersama DPR), kewenangan pertimbangan (memberi pertimbangan terhadap suatu RUU, pertimbangan pemilihan anggota BPK), dan kewenangan pengawasan (mengawasi pelaksanaan undang-undang dimaksud). Tetapi dalam pelaksanaannya kewenangan tersebut hanya dijadikan sebagai subordinat dari fungsi, peran dan kewenangan DPR (DPD di bawah DPR).<sup>33</sup> DPR mempunyai kewenangan legislasi undang-undang, DPD hanya diberi kesempatan untuk dapat mengusulkan atau membahas beberapa jenis rancangan undang-undang tanpa ikut proses pengambilan keputusan. Kedudukannya hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi DPD di bidang legislasi, sehingga DPD hanyalah sebagai *co-legislator* di samping DPR. Sifat tugasnya di bidang legislasi hanya menunjang (*auxiliary agency*) tugas konstitusional DPR. Dengan kewenangan yang begitu terbatas, tentu DPD tidak dapat dikatakan mempunyai kewenangan legislasi dalam rancangan undang-

---

<sup>33</sup> John Sinartha Wolo, *Peran Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dan Pengaruhnya Terhadap Upaya Memperkuat Checksh And Balances Di Lembaga Legislatif*, *Jurnal Hukum*: 2014, h. 8.

undang pemekaran dan penggabungan daerah. Dengan diberikan kekuasaan seperti yang terdapat dalam UUD 1945 saat ini, DPD sebagai lembaga yang mewakili rakyat daerah dalam menyuarakan aspirasi kepentingannya belum memenuhi tujuan dibentuknya lembaga ini.<sup>34</sup>

Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) ini kemudian dipertegas oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Disebutkan dalam Pasal 249 ayat (1) sebagai berikut.<sup>35</sup>

(1) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mempunyai wewenang dan tugas:

- a. Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan

---

<sup>34</sup> Lucy K.F.R. Gerungan, *Analisis Yuridis Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dan Hubungannya Dengan Lembaga Negara Lainnya Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia, Istilah Jurnal Hukum*, Vol.XIX/No.3/April-Juni/2011, h. 14.

<sup>35</sup> Lihat Pasal 249 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 *Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, h. 22.

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

- b. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal yang sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- c. Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. Dapat melakukan pengawasan 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;



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

- j. Melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah;

Kewenangan yang diberikan kepada DPD dengan hasil akhir rumusan amandemen Ketiga UUD 1945 tidak jauh berbeda dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hanya saja ada beberapa penambahan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terhadap Undang-Undang terbarunya.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2018 Tentang MD3, dijelaskan bahwa DPD yang tidak berwenang membentuk Undang-Undang secara penuh dan keseluruhan. Namun DPD hanya diberikan kewenangan dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR dan ikut membahas Rancangan Undang-Undang terkait 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 kepada DPR. Dengan demikian DPD tidak mempunyai hak inisiatif atau bersikap mandiri

dalam pembuatan Undang-Undang, sekalipun dalam bidang yang berkaitan dengan daerah. Karena kata “dapat dan ikut” tidak mempunyai suatu unsur keharusan dan membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif.

Kalau dilihat dari bahasa hukum, frasa DPD “ikut membahas” berarti hanya DPR lah yang memiliki kekuasaan membentuk Undang-Undang. Selain itu Dengan frasa “ikut membahas dan memberikan pertimbangan” dalam Pasal 22 D Ayat (2) UUD 1945 itu, posisi DPD menjadi tidak sebanding dengan wewenang Presiden dan DPR yang ikut pembahasan dan persetujuan bersama dalam fungsi legislasi.<sup>36</sup> Dengan demikian, harus dapat dibedakan antara fungsi DPD dalam bidang legislatif dan bidang pengawasan. Meskipun dalam bidang pengawasan, keberadaan DPD bersifat sederajat dan sama penting dengan DPR, tetapi dalam bidang legislasi, fungsi DPD hanya menunjang tugas konstitusional dari lembaga DPR. Dengan kata lain, DPD hanya berwenang memberikan masukan, sedangkan yang memutuskan tetaplah DPR.

Kewenangan DPD juga perlu diperkuat. Selama ini, kewenangan seperti tercantum dalam Pasal 22 D UUD 1945 tersebut dianggap relatif sangat terbatas

---

<sup>36</sup> Saldi Isra, *pegeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2010), h. 257.

untuk terlibat dalam pembuatan undang-undang. Dalam pasal itu DPD hanya diberi kewenangan “dapat” mengajukan dan ikut membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Akibat keterbatasan itu, maka DPD mengajukan sejumlah usul perubahan terhadap pasal tersebut. Ada tiga perubahan aturan Pasal 22 D UUD 1945 yang diusulkan oleh DPD, yaitu:<sup>37</sup> *Pertama*, menghilangkan kata “dapat” dalam Ayat (1). Semula berbunyi, Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Dihilangkan kata “dapat” memberi makna kewajiban atau keharusan melekat pada did DPD dari makna semula bisa ya atau bisa juga tidak mengajukan. *Kedua*, DPD juga mengusulkan untuk ikut menyetujui dan menolak sejumlah RUU yang berhubungan dengan otonomi dan hubungan pusat dan daerah diatas. Perubahan ini memberi kewenangan yang lebih besar. Dari sebelumnya hanya berhak ikut membahas. Posisi tawar menawar DPD menjadi semakin kuat terhadap DPR. ketiga, mengusulkan tambahan ayat yang

---

<sup>37</sup> Abdul Razak, *Penguatan Kapasitas Dewan Perwakilan Daerah (Dpd) Dalam Perspektif Otonomi Daerah* Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa, (Vol. 21 Nomor 1, Maret 2013), h. 8.

berisi; Jika Dewan Perwakilan Daerah menolak RUU yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, RUU tersebut tidak dapat diajukan lagi pada masa sidang DPR berikutnya.

#### E. Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Ketatanegaraan Indonesia

Pada periode ke-III terbentuknya DPD ini, muncul pertanyaan mengenai eksistensi DPD. DPD dianggap tidak mempunyai kewenangan yang mengikat dalam kegiatan bernegara. Hal tersebut dapat dikaji dalam Pasal 22 D ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD 1945 terkait kewenangan DPD. Hal tersebut berimplikasi pada ungkapan bahwa DPD hanya sebagai *auxiliary* terhadap fungsi DPR, padahal dasar isu pembentukan DPD pada pembahasan amandemen UUD 1945 adalah menjadikan DPD sebagai penyeimbang DPR dalam lembaga legislatif. Tidak sejalannya ide pembentukan DPD dengan hasil akhir rumusan kewenangan DPD pada amandemen UUD 1945, mengesankan marwah DPD jatuh tanpa arah.<sup>38</sup>

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ada dua pola, diberi kewenangan yang terbatas atau sekalian menganut sistem satu kamar jadi DPD

---

<sup>38</sup> Adventus Toding, *DPD dalam Struktur Parlemen Indonesia: Wacana Pemusnahan Versus Penguatan DPD, (in the structure of The Parliament of Indonesia: the discourse of destruction versus Reinforcement Jurnal Konstitusi)*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 14, Nomor 2, Juni 2017, h. 298.

dihapus. Hal mendasar yang menentukan bangunan suatu negara adalah konsep kedaulatan yang dianut. Benar bahwa, konstruksi ketatanegaraan Indonesia menempatkan kedaulatan berada di tangan rakyat. Hal tersebut ditegaskan melalui Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menentukan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan kata lain, pemilik kekuasaan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia oleh rakyat, dan untuk rakyat. Jika paham kedaulatan rakyat (demokrasi) diadopsi dalam konstruksi bernegara, maka setiap pengambilan keputusan kenegaraan harus diputuskan oleh rakyat. Pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan di negara modern tidak dapat dilakukan, dikarenakan jumlah dan luas wilayah negara-negara saat ini besar, sehingga membutuhkan biaya dan waktu yang memberatkan. Hal ini melahirkan sistem demokrasi perwakilan yang bertujuan agar kepentingan dan kehendak warga negara tetap dapat menjadi bahan pembuatan keputusan melalui orang-orang yang mewakili mereka. Di Indonesia keterwakilan rakyat diwujudkan melalui DPR, diwujudkan melalui produk legislasi. Pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam suatu penyelenggaraan negara bukanlah dijalankan dengan demokrasi yang kebablasan. Oleh karena itu, negara Indonesia melalui Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menentukan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.

Awalnya keberadaan DPD diharapkan sebagai lembaga yang mampu membantu untuk mengatasi kesenjangan yang terjadi antar pusat dan daerah sesuai semangat otonomi daerah yang menjamin keadilan, demokrasi, dan jaminan keutuhan integritas wilayah negara. Namun yang terjadi dalam pelaksanaannya kewenangan tersebut, DPD hanya dijadikan sebagai subordinat dari fungsi, peran dan kewenangan DPR (DPD di bawah DPR).<sup>39</sup>

Kewenangan yang dimiliki DPD sebagaimana yang telah diuraikan tersebut dapat terlihat bahwa porsi kewenangan DPD dalam hal legislasi hanya berkisar dalam tahap pembahasan dengan DPR aja. Artinya, keputusan mengenai undang-undang sepenuhnya ada di tangan DPR dan pemerintah. Secara tidak langsung konsep dari bikameral itu sendiri sebenarnya tidak seluruhnya diterapkan. DPD bahkan tidak mempunyai kekuatan yang sesungguhnya karena dalam bidang legislasi DPD tidak mempunyai wewenang untuk sampai pada tingkat pengambil keputusan, seluruh wewenang DPD hanya berkisar sampai pada tingkat memberikan pertimbangan saja.

Kalaupun DPD dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang terkait pemekaran dan penggabungan daerah, kekuatannya pun tidak mutlak karena

---

<sup>39</sup> Wahyu Widodo, *Peran dan Fungsi DPD RI dalam Rangka Menuju Sistem Bikameral yang Efektif Melalui Amandemen*, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, ( Volume I No. 2 Mei–Agustus 2014), h. 10.

diatur dalam Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUD 1945 sudah jelas menyatakan bahwa kekuasaan legislasi ada pada DPR, dan setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Terlihat jelas, pengambilan keputusan mengenai legislasi hanya dilakukan oleh DPR dan Presiden. DPD dapat ikut membahas, tetapi tidak untuk mengambil keputusan.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MD3 juga tidak melibatkan DPD dalam seluruh proses pembahasan rancangan undang-undang. DPD tidak diberi kesempatan memberikan pernyataan persetujuan atau penolakan. Dalam rangka pembahasan rancangan undang-undang, DPD diberi peran sampai pembahasan tingkat pertama saja, tetapi tidak turut serta dalam proses pengambilan keputusan. Selain itu, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MD3 masih memosisikan DPD secara lemah. Bahkan, dalam tata tertib DPR terlihat bahwa DPR membatasi Dalam Pembicaraan tingkat II, pengambilan keputusan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah dalam rapat paripurna DPR.<sup>40</sup> Dalam tata tertib DPD malah disebutkan bahwa DPD hanya dapat mengikuti pembahasan atas undang-undang tertentu atas undangan DPR.

---

<sup>40</sup> Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyusunan Rancangan Undang-Undang Yang Berasal Dari Dewan Perwakilan Daerah RI (Jakarta: 2014), h. 4.



Dewan Perwakilan Daerah sejatinya adalah lembaga yang paling tahu dan paham dengan kemampuan daerah dalam pengajuan pembentukan daerah otonom baru melalui pemekaran daerah dan memperjuangkan di tingkat pusat demi keberhasilan pembentukannya. Hal ini membuat Dewan Perwakilan Daerah seharusnya yang paling bertanggung jawab dalam pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, dan mengingat tidak ada kepentingan politik dalam setiap anggotanya, yang ada hanya kepentingan kedaerahan saja.

### BAB III

#### LEMBAGA PERWAKILAN MENURUT *FIQH SIYASAH*

##### A. Defenisi *Fiqh Siyasah*

Kata *fiqh* berasal dari *faqaha-yafqahu-fiqhan*. Secara bahasa, pengertian *fiqh* adalah faham yang mendalam. Kata *fuqaha* diungkapkan dalam Al-Qur'an sebanyak 20 kali, 19 kali di antaranya digunakan untuk pengertian "kedalaman ilmu yang dapat diambil manfaat darinya. Menurut istilah *fiqh* adalah ilmu atau pemahaman tentang hukum-hukum syari'at yang bersifat amaliyah, yang digali dari dalil-dalilnya yang rinci (*tafsili*)."<sup>41</sup> Kata *siyasah* berasal dari kata *sasa*, berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan. Pengertian kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan *siyasah* adalah mengatur, mengurus, dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai sesuatu.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta Selatan: Gaya Media Pratama, 2001), h. 2.

<sup>42</sup> *Ibid.*, h. 3.

Secara terminologi, Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan bahwa siyasah adalah pengaturan perundang-undangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemashlahatan serta mengatur keadaan. Louis Ma'luf bahwa siyasah adalah membuat kemaslahatan manusia dengan membimbing mereka kejalan keselamatan. Menurut Ibn Manzhur siyasah adalah mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara yang mengantarkan manusia kepada kemaslahatan. Dari ketiga defenisi tersebut dapat ditarik benang merah bahwa *fiqh siyasah* merupakansalah satu aspek hukum Islam yang membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia itu sendiri.<sup>43</sup>

## B. Ruang Lingkup *Fiqh Siyasah*

Para ulama berbeda pendapat mengenai ruang lingkup *fiqh siyasah*. Menurut al-Mawardi, ruang lingkup *fiqh siyasah* mencakup kebijaksanaan pemerintah tentang peraturan perundang-undangan (*siyasah dusturiyah*), ekonomi dan moneter (*siyasah maliyah*), peradilan (*siyasah qadha'iyah*), hukum perang (*siyasah harbiyah*), dan administrasi negara (*siyasah idariya*). Ibn Taimiyah meringkasnya menjadi empat bidang, yaitu: peradilan, administrasi negara, moneter serta hubungan internasional. Abdul Wahab Khallaf lebih

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, h. 4.

mempersempit dengan menjadikannya tiga bidang, yaitu: peradilan, hubungan internasional dan keuangan negara.

Berdasarkan perbedaan pendapat di atas, pembagian *fiqh siyasah* dapat disederhanakan menjadi tiga bagian pokok. *Pertama*, politik perundang-undangan (*al-siyasah al dusturiyah*). Bagian ini meliputi pengakajian tentang penetapan hukum (*tasyri'iyah*) oleh lembaga legislatif, peradilan (*qadha'iyah*) oleh lembaga yudikatif dan administrasi pemerintahan (*idariyah*) oleh birokrasi atau eksekutif. *Kedua*, politik luar negeri (*al-siyasah al-kharijiyah*). Bagian ini mencakup hubungan keperdataan antara warga negara muslim dengan warga negara non-muslim yang berbeda kebangsaan (*al-siyasah al-duali al khash*) atau hukum perdata internasional. *Ketiga*, politik keuangan dan moneter (*al-siyasah al-amaliyah*). Masalah yang termasuk dalam siyasah maliyah ini adalah sumber-sumber keuangan negara, pos-pos pengeluaran dan belanja negara, perdagangan internasional, kepentingan hak-hak publik, pajak dan perbankan.

### C. lembaga *ahl al - hall wa al - 'aqd*

Secara harfiyah, *ahl al-hall wa al-'aqdi* berarti orang yang dapat memutuskan dan mengikat. Para ahli fiqh siyasah merumuskan pengertian *ahl al-hall wa al-'aqdi* sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan

dan menentukan sesuatu atas nama umat. Dengan kata lain, *ahl al-hall wa al-'aqd* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat. Anggota *ahl al-hall wa al-'aqd* terdiri dari orang-orang yang berasal dari berbagai kalangan dan profesi. Merekalah yang antara lain menetapkan dan mengangkat kepala negara sebagai pemimpin pemerintahan.

Al-Mawardi menyebutkan *ahl al-hall wa al-'aqd* dengan *ahl al-ikhtiyar*, karena merekalah yang berhak memilih khalifah.<sup>44</sup> Adapun Ibn Taimiyah menyebutkan dengan *ahl al-Syawkah*. Sebagian lagi menyebutkannya dengan *ahl al-Syura* atau *ahl al-ijma'*. Sementara al-Baghdadi menamakan mereka dengan *ahl al-ijihad*. Namun semuanya mengacu pada pengertian “sekelompok anggota masyarakat yang mewakili umat (rakyat) dalam menentukan arah dan kebijaksanaan pemerintahan demi tercapainya kemaslahatan hidup mereka.”<sup>45</sup>

Adapun beberapa para ahli tafsir yang mengidentikkan *ahl al-hall wa al-'aqd* dengan *ulil al-amr* ketika mereka membahas surah *an-Nisa*, 4:59, sebagaimana pendapat al-Naisaburi, al-Nawawi, dan Muhammad Abduh. Al-Naisaburi menyatakan bahwa *ahl al-hall wa al-'aqd* adalah orang-orang yang

---

<sup>44</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Grup, 2014), h. 159.

<sup>45</sup> *Ibid.*

terhormat dan berfikiran luas. Al-Nawawi mengidentikkanya sebagai para pemimpin dan tokoh masyarakat. Sementara Abduh sebgaimana ditulis muridnya Muhammad Rasyid Ridha, bahkan memerinci komponen *ahl al-hall wa al-'aqd*, yaitu para amir, hakim, ulama panglima perang dan semua pemimpin yang menjadi rujukan bagi masalah dalam masalah kemaslahatan umat. Adapun Hasan al-Banna mengelompokkan *ahl al-hall wa al-'aqd* ke dalam tiga golongan, yaitu yang mampu menyelesaikan masalah-masalah yang muncul dengan melakukan ijtihad, orang yang berpengalaman dalam urusan-urusan rakyat, dan orang yang melaksanakan kepemimpinan sebagai kepala suku atau golongan.<sup>46</sup>

Dalam sejarah Islam, pembentukan lembaga *ahl al-hall wa al-'aqd* pertama kali dilakukan oleh pemerintahan Bani Umayyah di Spanyol. Khalifah al-Hakam II (961-967 M) membentuk *majelis al-Syura* yang beranggotakan pembesar-pembesar negara dan sebagian lagi pemuka masyarakat. Kedudukan 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 pemerintahan negara. Jadi, Daulah Bani Umayyah II di Spanyol

---

<sup>46</sup> *Ibid*, h. 163.

menghidupkan lembaga legislatif yang telah hilang dalam sejarah politik Islam sejak zaman Mu'awiyah yang berkuasa di Damaskus.

Lembaga *ahl al-hall wa al-'aqd* memiliki peran yang sangat penting dalam menjalankan pemerintahan Islam, karena itu lembaga *ahl al-hall wa al-'aqd* perlu dibentuk.<sup>47</sup> Mengingat banyaknya permasalahan kenegaraan yang harus diputuskan secara bijak dan pandangan yang tajam, sehingga mampu menciptakan kemaslahatan umat Islam, karena itu para ahli *fiqh siyasah* menyebutkan beberapa alasan pentingnya pelembagaan syura ini, yaitu:<sup>48</sup>

- a. Rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dilibatkan untuk dimintai pendapatnya tentang undang-undang. Sehingga harus ada beberapa kelompok masyarakat yang bisa diajak musyawarah dalam menentukan kebijaksanaan pemerintahan dan pembentukan undang-undang.
- b. Rakyat secara individual tidak mungkin dikumpulkan untuk melakukan musyawarah di suatu tempat, apalagi diantara mereka pasti ada yang tidak mempunyai pandangan yang tajam dan tidak mampu mengemukakan pendapat dalam musyawarah.

---

<sup>47</sup> *Ibid*, h. 164.

<sup>48</sup> Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*, (Bandung: Pustaka Setia, 2012), 255- 256.

- c. Kewajiban *amar ma'ruf nahi mungkar* hanya bisa dilakukan apabila ada lembaga yang berperan menjaga kemaslahatan antara pemerintah dan rakyat;
- d. Kewajiban taat kepada *ulil al-amr* (pemimpin umat baru mengingat apabila pemimpin itu dipilih oleh lembaga musyawarah.
- e. Ajaran Islam sendiri yang menekankan perlunya pembentukan lembaga musyawarah sebagaimana dalam surah asy-Syura, 42:38 dan ali-Imran 3:159. Di samping itu, Nabi SAW sendiri menekankan dan melaksanakan musyawarah dengan para sahabat untuk menentukan suatu kebijaksanaan pemerintah.

Seiring perkembangan zaman dan berkembangnya ilmu politik, pemikiran politik Barat sangat mempengaruhi dunia Islam. Pemikiran tentang *ahl al-hall wa al-'aqd* juga berkembang. Para ulama siyasah mengemukakan pentingnya pembentukan lembaga perwakilan rakyat sebagai representasi dari kehendak rakyat. Mereka mengemukakan gagasan tentang *ahl al-hall wa al-'aqd* dengan mengkombinasikannya dengan pemikiran-pemikiran politik yang berkembang di Barat. Menurut al-Anshari mekanisme pemilihan anggota *ahl al-hall wa al-'aqd* dilakukan melalui beberapa cara:



- a. Pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala. Dalam pemilu ini, anggota masyarakat yang sudah memenuhi persyaratan memilih anggota *ahl al-hall wa al-'aqd* sesuai dengan pilihannya;
- b. Pemilihan anggota *ahl al-hall wa al-'aqd* melalui seleksi dalam masyarakat. Dalam hal masyarakat akan melihat orang-orang yang terpandang dan mempunyai integritas pribadi serta memiliki perhatian yang besar untuk kepentingan umat. Merakalah yang kemudian dipilih untuk menjadi anggota *ahl al-hall wa al-'aqd*;
- c. Anggota *ahl al-hall wa al-'aqd* yang diangkat oleh kepala negara.<sup>49</sup>

Dari ketiga mekanisme di atas, cara pertama yang lebih kecil kelemahannya karena cara ini mencerminkan kehendak rakyat secara bebas. Adapun cara yang kedua menggunakan cara yang sangat subjektif sehingga dapat menimbulkan penyimpangan. Sementara cara yang ketiga cara yang tidak kondusif bagi independensi *anggota ahl al-hall wa al'aqd* untuk bersikap kritis terhadap penguasa, karena ia diangkat oleh kepala negara.

---

<sup>49</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenada Media Grup, 2014), h. 165.

#### **D. Tentang Pemekaran Wilayah Dalam Konteks Siyasah**

Masalah pemekaran wilayah dalam kajian fiqh siyasah tidak terurai secara teoritis, meskipun demikian, peraktek pemekaran wilayah bukan barang baru dalam sejarah peradaban islam. Hal ini terbukti dengan kenyataan dilapangan bahwa sejarah Rasulullah Saw masih hidup upaya perluasan wilayah ini telah dilakukan melalui ekspedisi yang beliau perintahkan. Berikut adalah gambaran perluasan wilayah dalam sejarah Khulafaur Rasyidin.

##### **1. Abu Bakar**

Meskipun Abu Bakar r.a tidak banyak melakukan perluasan daerah kekuasaan, akan tetapi beliau berhasil menaklukkan beberapa wilayah: Penaklukkan Iraq, seperti Mahdhor, Ullais, Nahrud Dain, Anbar dan Ain Tamar oleh Khalid bin Walid (12 H). Penaklukkan Syam oleh Khalid bin Walid (13 H), yang sebelumnya telah ditekan oleh Khalid bin Sa'id bin Ash. Dua penaklukan ini adalah penaklukan besar yang terjadi pada masa Abu Bakar r.a meskipun sebenarnya Syam berhasil ditaklukkan pada masa awal pemerintahan Umar bin Khattab r.a.

##### **2. Umar bin Khattab**

Ketika para pembangkang di dalam negeri telah dikikis habis oleh khalifah Abu Bakar, maka tugas pertama ialah melanjutkan ekspedisi yang telah

dirintis oleh pendahulunya. Maka dari itu, gelombang ekspansi (perluasan wilayah).

Disamping itu karena wilayah kekuasaan semakin luas, maka wilayah Islam dibagi menjadi unit-unit administratif, penataan administrasi pemerintahan dilakukan Umar dengan melakukan desentralisasi pemerintahan. Hal tersebut dimaksudkan untuk menjangkau wilayah Islam yang semakin luas. Wilayah Islam dibagi dalam beberapa propinsi yaitu; Mekah, Madinah, Palestina, Suria, Iraq, Persia dan Mesir. Umar yang dikenal sebagai negarawan, administrator, terampil dan cerdas, segera membuat kebijakan mengenai administrasi pemerintahan.

Pembagian Negeri menjadi unit-unit administratif sebagai propinsi, distrik dan sub bagian dari distrik merupakan langkah pertama dalam pemerintahan. Unit-unit ini merupakan tempat ketergantungan efisiensi administratif yang besar. Umar merupakan penguasa muslim pertama yang mengambil kebijakan dengan melakukan disentralisasi semacam itu. Setiap daerah diberi kewenangan mengatur pemerintahan daerahnya tetapi tetap segala kebijakan harus sesuai dengan pemerintahan pusat.

## E. Fungsi, Tugas, dan Wewenang *Ahl al-Hall Wa al-'Aqd*

### 1. Fungsi *Ahl al-Hall Wa al-'Aqd*

Lembaga legislatif dalam suatu Negara Islam memiliki sejumlah fungsi yang harus dilakukannya:

- a. Jika terdapat pedoman-pedoman yang jelas dari Tuhan dan Rasulullah SAW, meskipun legislatif tidak dapat mengubah atau menggantinya, maka hanya legislatiflah yang akan kompeten untuk menegakkannya dalam susunan dan bentuk pasal demi pasal, menggunakan definisi-definisi yang relevan serta rincian-rincian untuk mengundangkannya.
- b. Jika pedoman-pedoman Al-Qur'an dan Al-Sunnah mempunyai kemungkinan interpretasi lebih dari satu, maka legislatiflah yang berhak memutuskan penafsiran mana yang harus ditempatkan dalam kitab undang-Undang Dasar.
- c. Jika tidak ada isyarat yang jelas dalam Al-Qur'an dan Al-sunnah, fungsi lembaga legislatif ini adalah untuk menegakkan hukum-hukum yang berkaitan dengan masalah yang sama, tentunya dengan selalu menjaga jiwa hukum Islam. Dan jika sudah ada hukum-hukum

dalam bidang yang sama yang telah tercantum dalam kitab-kitab fikih, maka dia bertugas untuk menganut salah satu di antaranya.

- d. Jika dalam masalah apapun Al-Qur'an dan Al-Sunnah tidak memberikan pedoman yang sifatnya dasar sekalipun, atau masalah ini juga tidak ada dalam konvensi *al-Khulafa' al-Rasyidin*, maka kita harus mengartikan bahwa Allah swt telah memberikan kita bebas melakukan legislasi mengenai masalah ini menurut apa yang terbaik. Oleh karenanya, dalam kasus semacam ini, lembaga legislatif dapat merumuskan hukum tanpa batasan, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan semangat syari'ah. Prinsip yang menyatakan bahwa apapun yang tidak diharamkan itu halal hukumnya. Sebaliknya, Al-Mawardi juga menyebutkan bahwa fungsi *Ahl al-Ikhtiyar* adalah "mengidentifikasi orang yang diangkat" sebagai Imam.<sup>50</sup>

## 2. Tugas dan Wewenang *Ahl-al-Hall Wa al-'Aqd*

Adapun tugas *ahl-al-hall wa al-'aqd* antara lain memilih khalifah, imam, kepala Negara secara langsung. Karena itu *ahl-al-hall wa al-'aqd* juga disebut oleh al-Mawardi sebagai *al-Ikhtiyar* (golongan yang berhak memilih). Tugas

---

<sup>50</sup> Al- Mawardi, *Al- Ahkam Al-Sulthoniyah Wal Wilaayatu ad- Diiniyyah*, penj. Abdul Hayyie al- Kattani, Kamaludin Nurdin, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2000), h. 7.

mereka tidak hanya bermusyawarah dalam perkara-perkara umum kenegaraan, mengeluarkan undang-undang yang berkaitan dengan kemaslahatan dan tidak bertabrakan dengan satu dasar dari dasar-dasar syariat yang baku dan melaksanakan peran konstitusional dalam memilih pemimpin tertinggi negara saja. Tetapi tugas mereka juga mencakup melaksanakan peran pengawasan atas kewenangan legislatif sebagai wewenang pengawasan yang dilakukan oleh rakyat terhadap pemerintah dan penguasa untuk mencegah mereka dari tindakan pelanggaran terhadap satu hak dari hak-hak Allah.<sup>51</sup>

Menurut Al-maududi lembaga ini mempunyai tugas-tugas antara lain.<sup>52</sup>

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

---

<sup>51</sup> Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik Islam*, (Jakarta: Amzah, 2005), h.80

<sup>52</sup> Muhammad Iqbal dan Amien Husein Nasution, *Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2010), 184-185.

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

Dengan adanya tugas tersebut di atas, maka wewenang dari *ahl-al-hall wa al-'aqd* adalah sebagai berikut:

- a. Memberikan masukan kepada khalifah dalam berbagai aktifitas dan masalah praktis, semisal masalah pemerintahan, pendidikan, kesehatan, ekonomi, perdagangan, industri, pertanian, dalam hal ini pendapatnya bersifat mengikat.
- b. Mengenai masalah pemikiran yang memerlukan penelitian dan analisa, serta masalah kedisiplinan, finansial, pasukan, politik luar negeri, khalifah berhak merujuk pada pandangan majelis umat, namun dalam hal ini pandangan Majelis Umat tidak mengikat.

- c. Khalifah berhak menyodorkan undang-undang atau hukum yang hendak diadopsi kepada Majelis, Majelis berhak memberikan saran atau masukan serta menilai dan mengevaluasinya meskipun tidak bersifat mengikat.
- d. Majelis berhak menampakkan ketidak sukannya terhadap para mu'awim, dan amil. Karena keputusan Majelis dalam hal ini bersifat mengikat, maka khalifah harus segera memberhentikan mereka dan menggantinya dengan yang baru.
- e. Majelis juga berhak membatasi kandidat calon khalifah sebagai wujud dari suksesi kekuasaan atau pemerintahan.
- f. Majelis memiliki hak interpelasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada khalifah mengenai kebijakan-kebijakan strategis yang berkenaan dengan kemaslahatan umat dan pertimbangan syara'. Hak angket, yaitu Majelis berhak melakukan penyelidikan terhadap berbagai kebijakan khalifah yang dirasa bertentangan hukum syara', meskipun dalam hal ini keputusan Majelis tidak bersifat mengikat karena hal itu merupakan hak prerogatif *Wilayatul Madzolim*. Selain itu Majelis juga punya hak untuk menyatakan pendapat.



Ada juga yang berpendapat bahwa *ahl-al-hall wa al-'aqd* mempunyai wewenang untuk mengikat dan mengurai, atau itulah yang disebut juga *al-Ikhtiyar*. Dalam literatur yang berbeda disebutkan bahwa wewenang *ahl-al-hall wa al-'aqd* sebagai berikut :<sup>53</sup>

- a. Pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan membai'at imam.
- b. Mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang maslahat.
- c. Membuat Undang-undang yang mengikat kepada seluruh di dalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Al-Qur'an dan Hadits.
- d. Tempat konsultasi imam di dalam menentukan kebijakannya.
- e. Mengawasi jalannya pemerintahan.

#### **F. Syarat-Syarat Pemilihan atau Seleksi *Ahl-Al-Hall Wa Al-'Aqd***

Dalam hal ini, banyak sekali pendapat ahli fiqih yang berbeda pendapat diantaranya :

---

<sup>53</sup> A.Djazuli, *Fiqih Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Prenada Media, 2003), h. 76-77.

- a. Menurut al-Mawardi *Ahl-al-hall wa al-'aqd* atau *Ahl al-Ikhtiyar* atau mereka yang berwenang untuk memilih imam bagi umat. Mereka harus memenuhi tiga syarat:<sup>54</sup>
1. Memiliki sikap adil.
  2. Memiliki ilmu pengetahuan yang memungkinkan, mereka mengetahui siapa yang memenuhi syarat untuk diangkat sebagai Imam
  3. Memiliki wawasan yang luas dan kearifan yang memungkinkan mereka memilih siapa yang paling tepat untuk menjadi Imam, dan paling mampu mengelolah kepentingan umat diantara mereka yang memenuhi syarat untuk jabatan itu.
- b. Al-Ghazali menerangkan bahwa salah seorang dari kalangan *ahl-al-hall wa al-'aqd* yang bay'ahnya untuk Imam dapat dianggap mengikat, adalah orang-orang yang berwenang (*syawkah*) dan memperoleh banyak dukungan dari rakyat.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> A.Djazuli, *Fiqih Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'ah* (Jakarta: Kencana, 2017), h. 76.

<sup>55</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenada Media Grup, 2001), h. 141.

c. Sedangkan Ibnu Khaldun hanya memberikan 4 syarat, yaitu :<sup>56</sup>

1. Memiliki Ilmu Pengetahuan

2. Adil

3. Mampu melaksanakan tugas, termasuk kearifan.

4. Sehat jasmani dalam arti panca inderanya dan anggota badan lainnya.

d. Ibnu Taimiyah menambahkan, bahwa kelompok *ahl-al-hall wa al-'aqd* atau *al-Amr*' terdiri dari orang-orang terpilih yang memenuhi syarat-syarat komplementer: keberanian, kekuatan, pengetahuan dan akal. Ia mengharapkan agar mereka sanggup memberi suri teladan bagi segenap lapisan masyarakat, karena kebanyakan orang cenderung meniru tingkah laku para pemimpin mereka. "Jika para pemimpin itu baik, maka rakyat pun turut baik, tetapi bila mereka korupsi, rakyat pun ikut korupsi."<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Lukman Santoso, *Eksistensi Prinsip Syura Dalam Konstitusional Islam, In Right Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia*, Vol. 3, No. 1, 2013, h. 125.

<sup>57</sup> Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Politik Islam : Telaah Kritis Ibnu Taimiyyah tentang Pemerintahan Islam*, Alih bahasa Masrinin, (Jakarta: Risalah Gusti, 1995), h. 63.

Adapun dari literatur lain menjelaskan bahwa di dalam memilih *ulil-amri*, harus diperhatikan beberapa hal untuk melaksanakan tatanan Negara:<sup>58</sup>

1. Mereka itu haruslah orang-orang yang benar-benar percaya dan menerima baik prinsip-prinsip tanggung jawab pelaksanaan tatanan khalifah sesuai dengan itu yang diserahkan kepada mereka, sebab tanggung jawab pelaksanaan tatanan yang bagaimanapun, tidak boleh dipikulkan atas pundak orang-orang yang menentang prinsip-prinsip serta dasar-dasar itu sendiri.
2. Mereka itu tidak boleh terdiri orang-orang bodoh dan dungu, tapi haruslah orang-orang yang berilmu, berakal sehat, memiliki kecerdasan, kearifan, kemampuan intelektual dan fisik untuk memutar roda khalifah dan memikul tanggung jawabnya.

Kriteria calon anggota legislatif (*Majelis Syura*) harus memenuhi kriteria tertentu yang telah diatur oleh syariat, bagi anggota yang berasal dari partai-partai Islam. Bagi calon anggota yang berasal dari partai-partai non-Islam, mereka diatur menurut ketentuan mereka sendiri. Jadi, pencalonan seseorang untuk menjadi anggota badan legislatif harus benar-benar lahir dari penilaian

---

<sup>58</sup> Budiarti, *Studi Siyasah Syar'iyah Terhadap Konsep Legislatif Dalam Ketatanegaraan Islam, Zawiyah Jurnal Pemikiran Islam*, Vol. 3 No. 2, Desember 2017, h. 56.

yang jujur dari partai atau jemaah yang mencalonkannya. Bukan itu saja, para calon juga tidak dibenarkan terlibat aktif, baik secara fisik dan ekonomis, seperti turut berkampanye atau turut mengeluarkan dana untuk kepentingan kampanyenya untuk memenangkan dirinya. Setiap calon harus bersikap pasif dalam kampanye. Kemudian ada kriteria sebagai berikut :<sup>59</sup>

- a. Akidah harus murni dan bebas dari syirik.
- b. Ibadah harus benar dan tekun.
- c. Akhlak harus mulia dan hidup sederhana.
- d. Pendirian harus Istiqamah dan tegar.
- e. Dedikasi pengorbanan terhadap Islam harus penuh.
- f. Pengetahuannya harus luas, khususnya tentang syariat.
- g. Mempunyai keahlian dan kecakapan dalam bidang tertentu.
- h. Amanah dan jujur dalam menjalankan tugas dan kewajibannya.

Sedangkan menurut Maududi syarat-syarat untuk mejadi anggota *Majelis*

*Syura* atau *ahl-al-hall wa al-'aqd* adalah sebagai berikut:<sup>60</sup>

- a. Warga negara Islam;

---

<sup>59</sup> Muhammad Amin, *Pemikiran Politik Al-Mawardi, Jurnal Politik Profetik* Volume 04, No. 2 Tahun 2016, 130-131.

<sup>60</sup> Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: Universitas Indonesia Perss, 1990), h. 169.

- b. Dewasa dan laki-laki. Jadi wanita tidak boleh duduk dalam majelis Syura;
- c. Terhitung *shaleh* serta cukup terlatih untuk menafsirkan dan menerapkan syari'ah;
- d. Menyusun undang-undang yang tidak bertentangan dengan al-Qur'an dan as-Sunnah.

## **BAB IV**

### **ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Analisis Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Mengajukan RUU Pembentukan dan Pemekaran serta Penggabungan**

Berdasarkan UUD 1945 Pasal 22 D ayat (1), (2), dan (3) DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Seperti yang telah diketahui bersama, lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki 3 tugas pokok dan fungsi yakni dalam bidang legislasi, pertimbangan dan pengawasan. Secara signifikan untuk kewenangan dalam bidang pertimbangan dan pengawasan tidak ditemukan adanya persoalan atau hambatan yang mendasar, hambatan atau persoalan

justeru timbul pada kewenangan DPD dalam bidang legislasi terkait dengan rancangan undang-undang mengenai pemekaran dan penggabungan daera

DPD memang sejatinya tidak mempunyai kewenangan yang cukup berarti dalam hal ini ruang gerak DPD dalam bidang legislasi terbatas pada keadaan tertentu saja. Selain diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), tugas pokok dan fungsi yang dimiliki oleh lembaga Dewan Perwakilan Daerah ini juga diatur dalam Pasal 249 ayat 1 Undang-undang No. 2 Tahun 2018 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR dan DPD, dan DPRD (UU MD3). Kewenangan yang terbatas dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah ini semakin dipersempit dengan adanya Undang-Undang tersebut sebelum direvisi seperti saat ini, sebelumnya dikatakan dalam Undang-Undang tersebut bahwasannya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) hanya mempunyai kewenangan mengajukan RUU pada bidang tertentu dan ikut memahasnya hanya pada tingkat pertama bahkan RUU yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah ini jika disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maka ketika dilanjutkan ke proses tahap berikutnya dalam hal ini pembahasan, maka RUU tersebut berubah menjadi RUU yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).



Dengan fungsi dan tugas serta kewenangan yang diatur dalam UUD 1945 sangatlah sulit DPD dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab secara optimal. Keterbatasan fungsi dan kewenangan ini ternyata menimbulkan sebuah pertanyaan di masyarakat tentang kinerja DPD selama ini. Sebagian masyarakat ahli hukum dan politik menghendaki perlu ditingkatkannya fungsi, tugas dan wewenang DPD. Peningkatan fungsi, dan tugas pokoknya melalui yudicial review UU MD3 terhadap UUD 1945. Arus pemikiran besar saat ini menginginkan perlunya perubahan kelima terhadap UUD 1945 untuk meningkatkan tugas, fungsi dan kewenangan DPD. Beban berat DPD yang tidak diimbangi dengan tugas dan wewenang yang memadai menjadikan ambigu. Jika dilihat dari sepanjang perjalanan DPD dalam menjalankan tupoksinya (tugas pokok dan fungsi) hal ini juga tidak sesuai ekspektasi yang diharapkan mengingat awal terbentuk dan tujuan yang ingin dicapai dengan adanya lembaga ini. Lahirnya Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang MD3 juga semakin memperkecil dan mereduksi kewenangan dari lembaga DPD yang sebenarnya sebagai lembaga legislatif. Kewenangan DPD juga perlu diperkuat. Selama ini, kewenangan seperti tercantum dalam Pasal 22D UUD 1945 dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 Tentang MD3 tersebut dianggap relatif sangat terbatas untuk terlibat dalam pembuatan undang-undang. Dalam Pasal

itu DPD hanya diberi kewenangan “dapat” mengajukan dan ikut membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Hak Inisiatif DPD dalam membuat Rancangan Undang-Undang Di dalam UUD 1945 Pasal 22D ayat (1); dijelaskan bahwasanya 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. Ada beberapa unsur penting yang diatur Pasal 22D ayat (1): Dewan Perwakilan Daerah tidak memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dewan Perwakilan Daerah hanya dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Dengan demikian, DPD tidak mempunyai hak inisiatif mandiri dalam pembuatan undang-undang. Secara sistematis ketentuan ini berkaitan dengan UUD 1945 Pasal 20 ayat (1); DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Berdasarkan ketentuan ini, sangat logis kalau DPD bukan pembentuk undang-undang sehingga tidak

memiliki hak mengajukan rancangan undang-undang. Pangkal kekeliruan adalah; *Pertama*, Pasal 20 ayat (1); ketentuan ini dibuat sebelum ada DPD (perubahan pertama, tahun 1999). Sudah semestinya Pasal 20 ayat (1) mendapat peninjauan ulang pada saat disetujui terbentuknya DPD, lebih-lebih bila ditinjau dari gagasan dua kamar. Anehnya yang terjadi justru amputasi terhadap DPD sehingga didapati substansi yang anomali bila dilihat dari kedudukannya sebagai badan perwakilan. *Kedua*; kalau dipertalikan dengan sistem dua kamar, wewenang tersebut semestinya ada wadah pada tempat DPR dan DPD bernaung bukan pada masing-masing. Tentu saja penyusunan perubahan undang-undang dapat mengatakan bahwa kehadiran DPD memang tidak dimaksudkan dalam kerangka sistem dua kamar. Akibatnya, berbagai rumusan tidak hanya rancu secara teknis, tetapi juga secara konseptual. Terlepas dari kelemahan-kelemahannya, tidaknya secara hukum posisi DPD di MPR lebih baik karena sederajat dengan (anggota) DPR.

Secara teknis akan didapati mekanisme sebagai berikut: DPD menyusun Rancangan Undang-Undang, Rancangan Undang-Undang diajukan kepada DPR, DPR akan memutuskan apakah Rancangan Undang-Undang tersebut diterima atau tidak diterima, atau diterima dengan perubahan, pembahasan dilakukan DPR bersama pemerintahan tanpa keikutsertakan DPD. Melihat

mekanisme di atas, tidak berlebihan kalau DPD menjadi semacam Badan Perancangan Undang-undang DPR. Bagaimana mungkin suatu Rancangan Undang-undang berasal dari DPD, tetapi tidak mempunyai hak memahaminya dengan pemerintah. Dewan Perwakilan Daerah hanya berwenang merancang undang-undang tertentu yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ketentuan ini, baik dari gagasan membentuk DPD maupun konsep badan perwakilan sebagai unsur badan legislatif pusat sangat menyesatkan. Kesalahan persepsi mengenai pengertian badan perwakilan daerah.

Badan perwakilan daerah dipandang semata-mata untuk mewakili dan ikut mengelola kepentingan daerah, sedangkan secara konseptual DPD dimaksudkan untuk meningkatkan peran serta daerah dalam penyelenggaraan negara. Gagasan badan perwakilan daerah sebagai unsur badan legislatif, seperti senat di Amerika Serikat dimaksudkan sebagai cara mengikutsertakan daerah dalam menentukan politik dan pengelolaan negara melalui Pembentukan Undang-undang dan pengawasan atas jalannya pemerintahan, bukan sekedar persoalan-persoalan daerah. Gagasan perwakilan daerah adalah dalam rangka mengubah sistem badan perwakilan satu kamar (monokameral/unikameral) yang terdiri dari dua badan terpisah (MPR dan DPR) menjadi satu badan perwakilan yang terdiri dari dua kamar (bikameral). Menentukan secara

enumeratif cakupan wewenang DPD dengan anggapan sebagai hal-hal mengenai kepentingan daerah merupakan pandangan yang keliru. Sepanjang suatu undang-undang mengenai rakyat banyak berkaitan dengan daerah karena rakyat ada di daerah. Undang-undang tentang APBN sekalipun berkaitan dengan kepentingan daerah. Kemungkinan hanya undang-undang mengenai hubungan luar negeri atau undang-undang untuk mendirikan pengadilan, sebagai undang-undang formal yang berkaitan dengan daerah. Dengan demikian, tidak ada alasan untuk tidak mengikutsertakan DPD dalam merancang dan ikut membahas segala materi muatan undang-undang.

## **B. Analisis Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Mengajukan RUU Pembentukan dan Pemekaran serta Penggabungan Daerah Dalam Konteks Fiqh Siyasah**

Dewan Perwakilan Daerah dan fiqh siyasah dapat dikatakan saling keterkaitan karena fiqh siyasah merupakan lembaga perwakilan untuk menyampaikan aspirasi masyarakat. Dalam ruang lingkup fiqh siyasah, ada bidang legislasi (*siyasah dusturiyah*), yang membahas tentang masalah perundang-undangan antara lain mencakup hal-hal yang berhubungan dengan konsep konstitusi dan legislasi (menjelaskan tentang bagaimana cara membuat

atau merumuskan suatu undang-undang) serta berisi tentang pembahasan syura, demokrasi dan ummah. Terkait dengan kewenangan *Ahl-al-Hall wa Aqd'* dalam pembuatan UU, maka lembaga ini juga berkewenangan dalam hal mengajukan RUU terkait dengan Pembentuk dan Pemekaran suatu wilayah, karena pada masanya. Mengingat sejarah bahwa wilayah Islam itu sangat luas karena para Khalifah selalu melakukan ekspansi-ekspansi.

Hal ini juga diperkuat dengan adanya beberapa referensi yang menyatakan bahwasannya siyasah dusturiyah adalah fiqh siyasah yang membahas masalah ketatanegaraan baik itu lembaga perwakilan rakyat sampai kepada peraturan perundang-undangan, hal ini juga membuktikan bahwa ajaran agama islam tidak hanya mengajarkan bagaimana umat manusia berhubungan dengan tuhan-tuhannya tetapi juga bagaimana umat manusia dalam hal ini umat muslim bernegara. Dalam konteks hukum Islam dalam hal bernegara tentu ada yang namanya lembaga perwakilan rakyat namun lebih dikenal dengan beberapa sebutan, adanya lembaga ini untuk mewakili rakyat salah satu tugasnya yaitu menampung aspirasi rakyatnya.

Dalam Islam konsep lembaga perwakilan rakyat dibagi menjadi tiga yakni Imamah, *Ahl al-hall wa al-aqd*, dan wizarah. Sedangkan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia adalah salah satu lembaga negara yang merupakan

perwakilan daerah yang ada di Indonesia untuk memperjuangkan kepentingan daerahnya dalam tingkatan nasional dalam hal ini Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dapat dikatakan hampir menyerupai dengan lembaga *Ahl al-hall wa al-'aqd* dilihat berdasarkan persamaan tugas pokok dan fungsinya. Jadi dalam membuat peraturan perundang-undangan, lembaga ini haruslah dibatasi dengan batasan-batasan yang telah ditetapkan oleh Allah dan Rasul-Nya dan tidak boleh sedikitpun bertentangan dengan legislasi yang ditetapkan Allah dan Rasul walaupun rakyat yang menghendakinya. Dengan kata lain, semua bentuk legislasi harus mencerminkan semangat atau jiwa dari undang-undang dasar Al-Quran dan Hadist.

Tidak hanya dalam pembuatan Undang-Undang saja, tugas dari *Ahl al-hall wa al-'aqd* ini juga berwenang memilih dan melantik kepala negara. Membantu kepala negara dalam mengatur berbagai urusan negara dan menyelesaikan berbagai macam masalah umat secara umum. Tugas tugas yang seperti inilah yang dimiliki oleh *Ahl al-hall wa al-'aqd*. Jika direlasikan dengan keberadaan lembaga Dewan Perwakilan Daerah maka dapat dikatakan lembaga ini juga hampir sama dengan lembaga *Ahl al-hall wa al-'aqd* namun ada letak perbedaan dan persamaannya dari segi syarat menjadi bagian dari anggota tersebut. Sampai kepada wewenang yang dimilikinya. Persamaannya adalah

kehadiran lembaga-lembaga tersebut dapat dikatakan sebagai lembaga legislatif dilihat berdasarkan kewenangan legislasi yang dimiliki selain itu tugas dari mereka adalah sebagai perwakilan rakyat dalam menyampaikan aspirasinya, baik DPD maupun *Ahl al-hall wa al-'aqd* sama-sama bertugas sebagai lembaga perwakilan yang harus memperjuangkan kepentingan ditingkat negara untuk kemaslahatan rakyat.

Sedangkan perbedaan dari *Ahl al-hall wa al-'aqdi* dan Dewan Perwakilan Daerah secara signifikan dapat dilihat dari kewenangan yang dimiliki, jika *Ahl al-hall wa al-'aqdi* memiliki kewenangan yang tak terbatas maka hal ini berbeda dengan apa yang dimiliki oleh lembaga Dewan Perwakilan Daerah sangatlah terbatas dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagai salah satu lembaga legislatif yang ada di Indonesia. DPD tidak diberikan kewenangan yang cukup signifikan dalam bidang legislasi jika direlasikan dengan lembaga *Ahl al-hall wa al-'aqdi* maka hal ini tidak sepadan karena lembaga DPD tidak membentuk peraturan perundang-undangan secara penuh dalam prosesnya, hanya berproses dalam pengajuan serta pembahasan dalam tahap pertama maupun kedua (sesuai dengan yang ada dalam putusan MK) tidak untuk memberi persetujuan. Dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan ini hanya berlaku apabila undang-undang tersebut berkaitan dengan

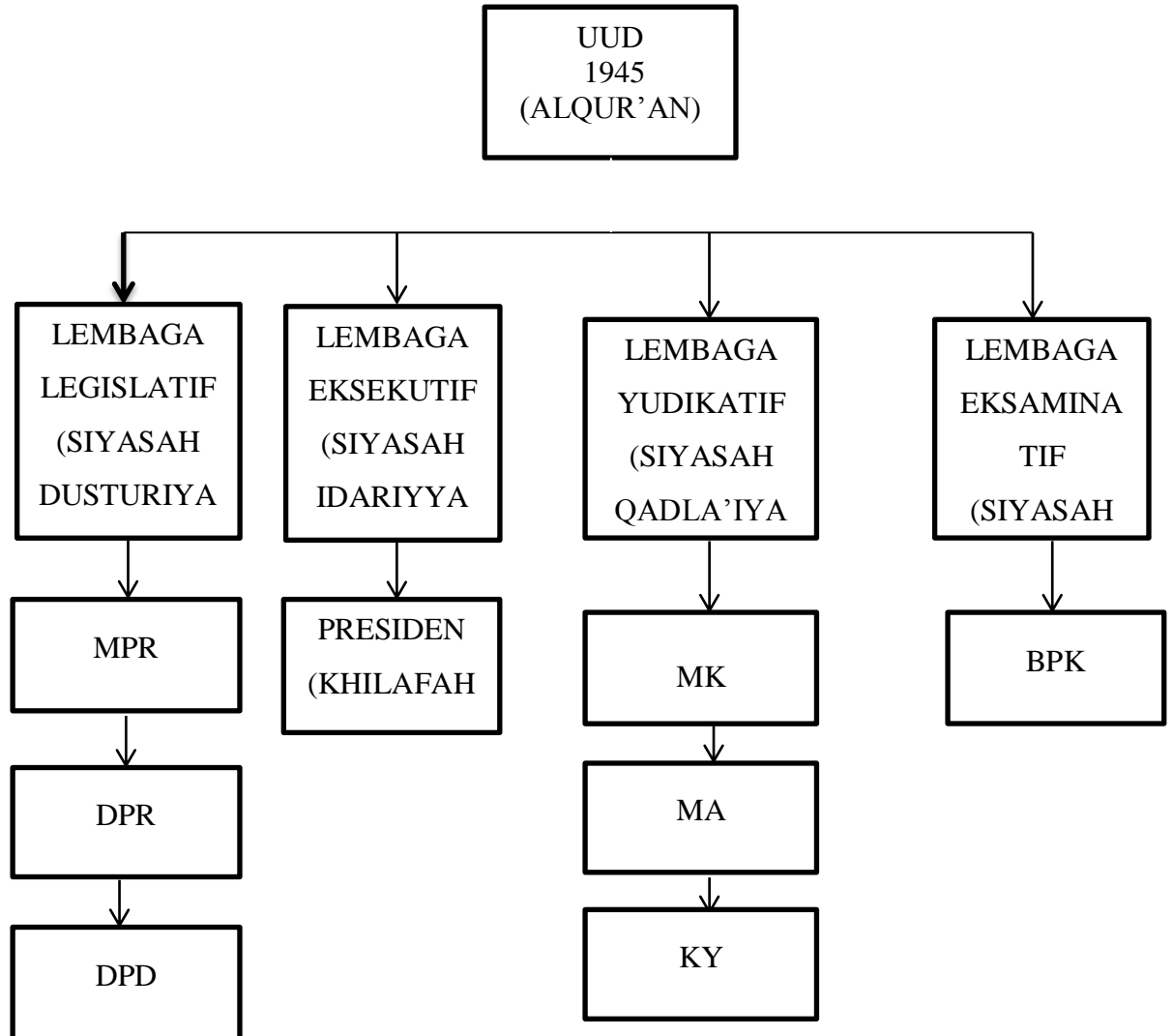


kewenangan DPD dalam hal ini berkaitan dengan keperluan daerahnya. Sedangkan jika dibandingkan dengan *Ahl al-hall wa al-'aqd* sangat jauh terlihat berbeda karena lembaga ini adalah satu-satunya lembaga yang bertugas membuat undang-undang secara keseluruhan. Kewenangan DPD tidak hanya seputar bidang legislasi melainkan juga dalam bidang pertimbangan, DPD diberi amanat oleh UUD 1945 untuk memberikan pertimbangan kepada DPR dalam proses pengajuan dan pembahasan RUU serta dalam hal pemilihan anggota lembaga Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Jika direlasikan dengan wewenang *Ahl al-hall wa al-'aqd* maka lembaga ini juga memiliki wewenang memberikan pertimbangan hanya saja pertimbangan yang diberikan kepada Ulil Amri dalam hal ini yang berperan sebagai pemimpin atau Imamah. Selain itu lembaga DPD juga memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap jalannya undang-undang dalam bidangnya, jika dibandingkan dengan lembaga *Ahl al-hall wa al-'aqd* maka wewenang dari lembaga tersebut juga jauh lebih luas tidak hanya pengawasan terhadap undang-undang tertentu saja melainkan terhadap keseluruhan jalannya pemerintah baik itu dari segi peraturan perundang-undangan sampai kepada kebijakan pemimpin dalam melaksanakan tugasnya. Maka dari itu dapat disimpulkan bahwasannya dalam konteks siyasah

dusturiyah lembaga *Ahl al-hall wa al-'aqd* lebih luas cangkupan wewenang dan fungsi yang dimilikinya dibandingkan dengan lembaga Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD). Maka apa yang menjadi kewenangan dari DPD tidaklah sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh *Ahl al-hall wa al-'aqd* mengingat pembagian kekuasaan yang dianut oleh Indonesia bahwa lembaga legislatif dibagi menjadi 3 bagian yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), serta Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan oleh karena itu posisi DPD diberikan kewenangan yang terbatas. Sedangkan dalam konteks Siyasa keberadaan *Ahl al-halli wa al-'aqd* merupakan satu-satunya lembaga yang bertugas dalam bidang legislasi maka dari itu keseluruhan pembuatan peraturan perundang-undangan bahkan sampai kepada tugas membantu Imamah dalam menjalankan perannya memimpin ummat. Namun satu hal yang perlu diketahui bahwasannya baik lembaga *Ahl al-hall wa al-'aqd* maupun Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga perwakilan yang bertugas mewakili rakyat dalam memperjuangkan haknya demi kesejahteraan daerahnya di konteks bernegara dan apapun itu hakikatnya adalah untuk kemaslahatan rakyat bersama.

Struktur Pemerintahan Indonesia Berdasarkan UUD 1945



## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

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

1. Kewenangan DPD yang tertuang dalam UU No. 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3), yaitu: DPD berhak dan/atau berwenang mengusulkan RUU terkait pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, mestinya lembaga DPD ini berhak ikut memutuskan bersama-sama dengan DPR dalam hal otonomi daerah. Karena kedudukannya setara dengan lembaga DPR. Akan tetapi pada kenyataan lembaga DPD tidak menjalankan fungsinya sebagaimana amanat awal pembentukannya. Padahal anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat.
2. Kewenangan DPD dalam mengusul RUU terkait pebentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah bditinjau dalam *Fiqh Siyasah* masuk dalam cangkupan Lembaga *Ahl al-hall wa al-'aqdi*, namun

ada perbedaan cakupan kewenangan dari *Ahl al-hall wa al-'aqdi* lebih luas cakupannya dibandingkan dengan lembaga Dewan Perwakilan Daerah.

## B. Saran

1. Berdasarkan hasil dari penelitian ini, penulis berharap nantinya akan ada perubahan yang cukup signifikan bagi sistem ketatanegaraan Indonesia agar kedepannya lebih baik lagi untuk itu penulis memberikan saran dengan 2 opsi yakni yang pertama dengan cara mengamandemen UUD 1945 untuk lebih memperkuat atau memaksimalkan peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam artian disejajarkan dengan kedudukan dan kewenangan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam bidang legislasi, namun tetap dalam konteks yang berbeda, DPD tetap dalam konteks kedaerahannya yakni sebagai representasi daerah yang memperjuangkan kepentingan daerahnya sedangkan DPR dalam konteks globalnya, maksudnya membuat peraturan perundang-undangan diluar wewenang DPD, atau dengan cara menghapus dari keberadaan lembaga DPD itu sendiri jika hanya diberikan kewenangan yang

samar, dengan hal ini maka kekuasaan legislasi terpusat pada DPR saja.

2. Peneliti juga berharap dengan hasil penelitian ini maka akan memberikan sedikit sumbangsih pemikiran bagi pembaca untuk tetap melakukan penelitian terkait dengan lembaga negara yang ada di Indonesia yang nantinya bisa dijadikan pertimbangan oleh para jajaran pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Al-Mawardi, *Al- Ahkam Al-Sulthoniyah Wal Wilaayatu ad- Diiniyyah*, penj. Abdul Hayyie al- Kattani, Kamaludin Nurdin, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*, Jakarta: Gema Insani Press, 2000.
- Asshiddiqie Jimly, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Asshiddiqie Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II* , Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.
- Budiardjo Mariam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Djazuli. A, *Fiqih Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'ah* (Jakarta: Kencana, 2017.
- Huda Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : Rajawali Pers, 2015.
- Isra Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Iqbal Muhammad, *Fiqih Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.
- Iqbal Muhammad dan Amien Husein Nasution, *Pemikiran Politik Islam*, Jakarta: Prenada Media Group, 2010.
- Ibrahim Jindan Khalid, *Teori Politik Islam : Telaah Kritis Ibnu Taimiyyah tentang Pemerintahan Islam*, Alih bahasa Masrinin, Jakarta: Risalah Gusti, 1995.
- Khaliq Farid Abdul, *Fikih Politik Islam*, Jakarta: Sinar Grafika Group, 2005.

Mahfud MD Moh, *Demokrasi dan konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2003.

Mahfud MD Moh, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Raja Wali Pers 2010.

Noor Muhammad, *Memahami Desentralisasi Indonesia*, Yogyakarta: Interpena, 2012.

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

Pieris John dan Aryanti Baramuli Putri, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010.

Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyusunan Rancangan Undang-Undang Yang Berasal Dari Dewan Perwakilan Daerah RI, Jakarta: 2014.

Sunggono Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006.

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

Situmorang Jubair, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*, Bandung: Pustaka Setia, 2012.

Sjadzali Munawir, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta: Universitas Indonesia Perss, 1990.

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



Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, 2018.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Bandung : Fokusmedia, 2014.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, Bagian Ketiga, Pasal 182.

Yusuf M, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009.

## **JURNAL**

Haris Supriyanto Akhmad, *Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Menuju Sistem Ketatanegaraan Demokratis*, Artikel Ilmiah Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, 2014.

K.F.R. Gerungan Lucy, *Analisis Yuridis Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dan Hubungannya Dengan Lembaga Negara Lainnya Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia*, *Istilah Jurnal Hukum*, Vol.XIX/No.3/April-Juni/2011

Muthiara Wasti Ryan, *Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah*, *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Tahun ke-47 No.4 Oktober-Desember 2017..

Rahmat Purba Andyka, *Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Pemekaran Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22 D*, *JOM Fakultas Hukum* Volume 1 Nomor 2 Oktober 2014.

- Rosidi Ahmad, *Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Vol III Nomor 8 Agustus 2015.
- Razak Abdul, *Penguatan Kapasitas Dewan Perwakilan Daerah (Dpd) Dalam Perspektif Otonomi Daerah* Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa, Vol. 21 Nomor 1, Maret 2013.
- Thaib Dahlan, *Menuju Parlemen Bikameral* (Studi Konstitusi Perubahan Ketiga UUD 1945). No. 23. Vol. 10, Tanggal 12 Februari 2018.
- Toding Adventus, *DPD dalam Struktur Parlemen Indonesia: Wacana Pemusnahan Versus Penguatan DPD, (in the structure of The Parliament of Indonesia: the discourse of destruction versus Reinforcement Jurnal Konstitusi)*, Jurnal Konstitusi, Volume 14, Nomor 2, Juni 2017.
- Ulya Zaki, *Kontradiksi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Ditinjau Dari Segi Kemandirian Lembaga Dalam Sistem Bikameral*, Volume 11, Nomor 2, Juli -Desember 2016.
- Wolo John Sinartha, *Peran Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dan Pengaruhnya Terhadap Upaya Memperkuat Checksh And Balances Di Lembaga Legislatif*, Jurnal Hukum: 2014.
- Widodo Wahyu, *Peran dan Fungsi DPD RI dalam Rangka Menuju Sistem Bikameral yang Efektif Melalui Amandemen*, Jurnal Pembaharuan Hukum, ( Volume I No. 2 Mei–Agustus 2014.
- Santoso Lukman, *Eksistensi Prinsip Syura Dalam Konstitusional Islam, In Right Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia*, Vol. 3, No. 1, 2013.

Budiarti, *Studi Siyasah Syar'iyah Terhadap Konsep Legislatif Dalam Ketatanegaraan Islam, Zawiyah Jurnal Pemikiran Islam*, Vol. 3 No. 2, Desember 2017.

Muhammad Amin, *Pemikiran Politik Al-Mawardi, Jurnal Politik Profetik* Volume 04, No. 2 Tahun 2016.

#### **WEBSITE**

Averroes Al-Khawarizmi Damang, "Sistem Parlemen Bikameral," [www.negarahukum.com](http://www.negarahukum.com). ( di akses tanggal 5 Februari 2019, Pukul : 13.00 WIB).

## RIWAYAT HIDUP

Nama lengkap penulis adalah Faridah Hanum, lahir pada tanggal 12 April 1996 di Desa Sei, Buah Keras, Kecamatan Medang Deras, Kabupaten Batu Bara. Anak Pertama dari Empat bersaudara, dari pasangan Ayah yang bernama Syahril dan Ibu bernama Rusmawati. Adapun riwayat pendidikan adalah sebagai berikut:

1. SDN 013866 Sei, Buah Keras, Kecamatan Medang deras, Kabupaten Batu Bara lulus tahun 2008.
2. SMP/Mts Al-Washliyah Pangkalan Dodek, Kecamatan Medang deras, Kabupaten Batu Bara, lulus tahun 2011.
3. SMA/MA Al-Washliyah Pangkalan Dodek, Kecamatan Medang deras, Kabupaten Batu Bara, lulus pada tahun 2014.
4. Setelah itu penulis melanjutkan kejenjang perguruan tinggi di Universitas Islam Negeri Sumatera Utara (UIN-SU) pada Fakultas Syari'ah dan Hukum mengambil Jurusan Siyasah (Hukum Tata Negara). Selama menjadi mahasiswa penulis aktif di organisasi antara lain Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia Merah Saga (KAMMI MEGA) di organisasi ini saya sebagai anggotanya.