

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

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

Hal ini diaplikasikan dalam amandemen pertama sampai ke empat. Fokus perubahan yaitu Pertama, anutan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang berlaku dalam sistematika di UUD 1945. Kedua, otonomi daerah yang seluas-luasnya. Ketiga, gagasan pemilihan Presiden secara langsung, dan Keempat, gagasan

¹ Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 1 ayat (3)

² Bahwa perlunya pembatasan kekuasaan (*the limited state*), agar penyelenggaraan Negara tidak bersifat sewenang-wenang. Dimana a dianggap sebagai Institusi yang paling efektif untuk melindungi warga negaranya melalui konsep *Rule of law* atau *Rechtstaat*. Menurut Andrew Heywood konstitusionalisme merupakan perangkat nilai dan aspirasi politik yang mencerminkan adanya keinginan untuk melindungi kebebasan dan melakukan pengawasan (*check*) internal maupun eksternal terhadap kekuasaan pemerintah. Dalam Mariam Budiardjo dkk, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, HC, Ed. Revisi, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2008. Hlm. 171

³ Jimly Assidique, *Pengantar Ilmu Hukum a Negara, Jilid II*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006. Hlm. 11

pembentukan lembaga tambahan yaitu dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang akan melengkapi keberadaan DPR sebagai lembaga legislatif.⁴

Lembaga legislatif adalah badan deliberatif pemerintah dengan kuasa untuk membuat hukum yang dalam hal ini disebut dengan peraturan perundang-undangan. Legislatif dikenal dengan beberapa nama yakni parlemen, kongres dan asembli nasional. Dalam system parlemen, legislatif sebagai badan tertinggi dan menunjuk eksekutif. Sedangkan dalam system presidensil, legislatif sebagai cabang pemerintahan yang sama dan bebas dari eksekutif.

Di Indonesia dikenal dengan system bikameral, dengan cabang kekuasaan legislatif yang di bagi atas dua bagian, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sistem bikameral adalah wujud institusional dari lembaga perwakilan atau parlemen sebuah negara yang terdiri atas dua kamar (majelis). Majelis yang anggotanya dipilih dan mewakili rakyat yang berdasarkan jumlah penduduk secara generik disebut majelis pertama atau majelis rendah, dan dikenal juga sebagai *House Of Representatives*. Majelis yang anggotanya dipilih diangkat dengan dasar lain (bukan jumlah penduduk), disebut majelis kedua atau majelis tinggi dan di sebagian besar negara (60%) disebut sebagai Senat.

Sistem perwakilan politik menghasilkan wakil-wakil politik, sistem perwakilan teritorial menghasilkan wakil-wakil daerah, sedangkan sistem perwakilan fungsional menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional. DPD

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Jakarta, Konstitusi Press, 2005. Hlm. 19-20.

merupakan perwujudan sistem perwakilan teritorial dan DPR sebagai perwakilan politik.⁵

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

Dalam perkembangannya, pemerintah daerah diawali oleh adanya Dekrit Presiden 5 July 1959, yang menyatakan kembali berlakunya UUD 1945 dan tidak berlakunya UUDS 1950. Sebagai kelanjutan dari Dekrit tersebut maka di bidang pemerintahan daerahpun terjadi perubahan fundamental dengan dikeluarkannya Penetapan Presiden (Penpres) No. 6 Tahun 1959 Tentang Pemerintahan daerah.⁶ Serta disempurnakan dengan UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan posisi UU No.1 Tahun 1957 dan melanjutkan ide Penpres No. 6 Tahun 1959. Kemudian pasca amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia telah membawa reformasi dalam bidang ketatanegaraan Indonesia.

⁵ Dwi Reni Purnomowati, *Implementasi Sistem Parlemen Bikameral dalam Parlemen di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005, hlm. 102

⁶ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994. Hlm. 126.

DPD dibentuk dan kemudian disejajarkan kedudukannya dengan DPR demi mewujudkan keseimbangan antara pusat dan daerah. Hal ini kemudian diperkuat dengan munculnya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (selanjutnya disebut UU MD3).

Ide pembentukan DPD dalam kerangka sistem legislatif Indonesia memang tidak terlepas dari ide pembentukan struktur dua kamar parlemen atau bikameral. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan dengan sistem *double check* yang memungkinkan representasi seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR merupakan representasi politik (*political representation*) sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).⁷

Menurut Jimly Asshiddiqie dalam bukunya *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi* pada mulanya, tujuan dibentuknya parlemen bikameral itu memang biasanya dihubungkan dengan bentuk negara federal yang memerlukan dua kamar untuk maksud melindungi formula federasi itu sendiri. Akan tetapi, dalam perkembangannya desentralisasi kekuasaan dalam bentuk negara kesatuan sistem bikameral juga dipraktikkan di banyak negara kesatuan. Dalam sistem pemerintahan parlementer, ada dua alasan utama yang sering digunakan untuk menerpakan sistem bikameral ini, yaitu (a) adanya kebutuhan untuk menjamin keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif (*the unbridled*

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006. Hlm. 138

power of a single chamber being restrained by the creation of a second chamber recruited on a different basis), dan (b) keinginan untuk membuat sistem pemerintahan benar-benar berjalan lebih efisien dan setidaknya lebih lancar (*smooth*) melalui apa yang disebut *revising chamber* untuk memelihara *a careful check on the sometimes hasty decisions of the first chamber*. Alasan kedua itulah yang biasa disebut oleh para ahli dengan sistem *double check* yang memungkinkan setiap produk legislatif diperiksa dua kali, sehingga terjamin kualitasnya sesuai dengan aspirasi rakyat.

Secara lebih rinci, UUD 1945 mengatur kewenangan DPD sebagai berikut:

- (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah (DPD):
 - a. Ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta
 - b. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN, RUU yang berkaitan dengan pajak, RUU yang berkaitan dengan pendidikan, dan RUU yang berkaitan dengan agama.

(3) DPD dapat melakukan pengawasan atas:

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

Haruslah dibedakan antara fungsi DPD dalam bidang legislatif dan bidang pengawasan. Meskipun dalam bidang pengawasan, keberadaan DPD bersifat utama (*main constitutional organ*) yang sederajat dan sama penting dengan DPR, tetapi dalam bidang legislasi, fungsi DPD hanya menunjang tugas konstitusional DPR.⁸ Atau dengan kata lain, DPD hanya memberikan masukan, sedangkan yang memutuskan adalah DPR, sehingga DPD ini lebih tepat disebut sebagai dewan pertimbangan DPR, karena kedudukannya hanya memberikan pertimbangan kepada DPR.⁹

Diundangkannya undang-undang MD3 menjadi semangat baru dalam Ketatanegaraan Indonesia khususnya dalam struktur kelembagaan. Dimana melahirkan DPD sebagai lembaga yang mempunyai fungsi dan kedudukan yang setara dengan DPR dan lembaga-lembaga lainnya. Kelahiran DPD sangat didasari oleh keinginan semua pihak termasuk pemerintah pusat dan daerah untuk memperbaiki hubungan kerja dan penyaluran kepentingan antara kedua level

⁸*Ibid*, Hlm. 140-141.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII. Jakarta: BPHN, 2003, Hlm. 20

pemerintahan tersebut. Dalam hal ini, DPD juga diharapkan hadir sebagai lembaga yang mampu membantu untuk mengatasi kesenjangan antara pusat dan daerah sesuai semangat otonomi daerah yang menjamin keadilan, demokrasi, dan jaminan keutuhan integritas wilayah negara.¹⁰

Semangat reformasi kelembagaan yang muncul dari Undang-undang tersebut akan ternodai dengan pengikisan fungsional Dewan Perwakilan Daerah dalam pembahasan RUU khususnya pasal 102 ayat (1) huruf a, d, e, dan h, serta pada pasal 147 UU MD3. Walaupun pada dasarnya secara kedudukan Dewan Perwakilan Daerah mempunyai kedudukan yang setara dengan lembaga lainnya seperti DPR dan Presiden akan tetapi kewenangannya masih terkesan dibatasi dan terkesan samar khususnya dalam proses Pengajuan Rancangan Undang-undang Otonomi Daerah serta dalam pembahasannya di Program Legislasi Nasional.

Hal itu semakin diperparah dengan kerancuan dan tidak ditegaskannya kewenangan DPD dalam pengajuan dan pembahasan RUU Otonomi Daerah di dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU P3).

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

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press, 2005. Hlm. 172

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

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

Dengan putusan tersebut, peranan DPD kembali ke khittahnya dalam mengawal dan menjembatani aspirasi serta kepentingan daerah khususnya dalam pengajuan serta pembahasan RUU di tataran legislatif yang kedudukannya setara dengan Presiden dan DPR serta mempunyai hak dalam proses pembahasan Rancangan Undang-Undang Otonomi Daerah khususnya di dalam Program Legislasi Nasional. Dengan demikian DPD memiliki kewenangan legislasi yang konstitusional dalam merepresentasikan aspirasi daerah.

Berkaitan dengan hal tersebut, penelitian ini berupaya untuk mengetahui sejauh mana kekuasaan DPD dalam proses legislasi. Oleh karena itu penulis dalam penelitian ini mengambil judul **“KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) DALAM PROSES LEGISLASI MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah seperti yang penulis uraikan, dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang akan menjadi fokus penelitian pada kajian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana Pelaksanaan Kewenangan DPD Menurut UUD RI 1945 dan UU Nomor 17 Tahun 2014?
2. Bagaimana Hubungan Kewenangan DPD dan DPR Dalam Proses Legislasi yang Merepresentasikan Aspirasi Daerah?
3. Bagaimana Analisis Siyasah Dusturiyah terhadap Kewenangan Legislatif dalam UUD RI 1945 dan UU Nomor 17 Tahun 2014 yang Merepresentasikan Aspirasi Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Pelaksanaan Kewenangan DPD Menurut UUD RI 1945 dan UU Nomor 17 Tahun 2014
2. Untuk mengetahui Hubungan Kewenangan DPD dan DPR Dalam Proses Legislasi yang Merepresentasikan Aspirasi Daerah
3. Untuk mengetahui Analisis Siyasah Dusturiyah terhadap Kewenangan Legislatif dalam UUD RI 1945 dan UU Nomor 17 Tahun 2014 yang Merepresentasikan Aspirasi Daerah

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini terbagi dua macam, yaitu:

1. Kegunaan Akademik

Menggabungkan teori siyasah dusturiyah dengan melakukan penelitian sehingga menjadi sebuah kajian teoritik dalam politik Islam dan Hukum Tata Negara Islam, untuk mengembangkan keilmuan dalam bidang siyasah.

2. Kegunaan Praktis

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

E. Kerangka Pemikiran

Kewenangan berasal dari kata dasar wenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.¹¹ Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.¹²

¹¹Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, Jakarta: Gramedia Pustaka, 2008, Edisi Ke-4, hlm. 1128.

¹² Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981, hlm. 78.

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.¹³ Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijaksanaan; dan f) kebajikan.¹⁴ Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.¹⁵ Pengertian wewenang menurut H.D. Stoud yang dikutip Irfan Fachrudin adalah: “wewenang dapat dijelaskan sebagai

¹³ Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Bandung: Universitas Parahyangan, 2000, Jurnal Pro Justisia Edisi ke-4, hlm. 22.

¹⁴ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm. 1.

¹⁵ Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994, hlm. 65.

keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum public".¹⁶

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, maka kesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (*riil*), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Bagir Manan mengemukakan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*match*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Di dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan

¹⁶ Stout HD, *de Betekenissen van de wet*, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, 2004, hlm.4.

mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan kekuasaan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.¹⁷

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.¹⁸

Penggunaan istilah-istilah dalam penulisan teoritis maupun di lapangan praktis, menunjukkan anggapan bahwa pengertian kewenangan dan wewenang berbeda. Sebagaimana dalam literatur bahwa kewenangan adalah disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang adalah pelaksanaan teknis urusan yang dimaksud. Dengan kata lain kewenangan lebih prinsipil dari pada wewenang yang sifatnya lebih teknis. Meskipun dalam pemakaiannya, istilah kewenangan dan wewenang, atau bahkan fungsi sering bercampur aduk, setidaknya-tidaknya

¹⁷Bagir manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2003, hlm. 70-71.

¹⁸ F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 219.

konsep. Konsep pengertian terminologis yang dikemukakan dalam literatur itu, menjadi arahan untuk ketertiban pemakaian istilah-istilah tersebut.¹⁹

Dalam trias politika, negara memiliki tiga cabang kekuasaan, yaitu kekuasaan formulasi (membuat undang-undang), kekuasaan pelaksana undang-undang, dan kekuasaan mengadili sesuai undang-undang. Ketiga kekuasaan ini harus diberikan pada pihak yang berbeda-beda, terutama untuk menjaga agar hak-hak rakyat tidak dilanggar. Menumpuknya ketiga kekuasaan ini pada satu tangan, sangat berbahaya dan dapat menyebabkan inefisiensi, korupsi dan kesewenang-wenangan dan tidak memberikan perlindungan terhadap kemerdekaan (*liberty*).²⁰

Gagasan mengenai *check and balances* sebagai suatu cara membatasi dan mencegah penyelewengan kekuasaan dapat mewujudkan sistem pemerintahan yang baik, teori trias politika dengan sistem *check and balances* perlu diterapkan dengan tujuan, diantaranya:

1. Menjaga pelaksanaan prinsip demokrasi dan perlindungan hak-hak rakyat dengan tidak memberikan atau menumpukan kewenangan pada satu tangan. Jadi, menghindari kemungkinan terjadinya tirani dalam satu pemerintahan.
2. Efisiensi pelaksanaan roda pemerintahan, dengan masing-masing cabang pemerintahan menjalankan tugas sesuai fungsi dan keahliannya.
3. Pemberian kewenangan kenegaraan. kepada pihak-pihak yang berbeda menyebabkan adanya saling bersaing secara sehat antara satu cabang

¹⁹Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Bandung: Mandar Maju, 1992, hlm. 56.

²⁰Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Bandung: PT Refika Aditama, 2011, hlm. 103-104.

pemerintahan dengan cabang pemerintahan lainnya, sehingga masing-masing akan memberikan prestasi sebaik mungkin.

4. Memberikan kewenangan kenegaraan kepada pihak yang berbeda-beda memungkinkan dapat dideteksi dan dicegah secara dini terhadap kemungkinan adanya penyalahgunaan kewenangan.
5. Menjaga agar sistem pemerintahan berjalan objektif, dengan menghindari dipengaruhinya kekuasaan negara oleh sekelompok orang tertentu yang mempunyai *bargaining position*. Tipis kemungkinan pihak-pihak tersebut dapat mempengaruhi pihak eksekutif, legislatif dan yudikatif sekaligus. Tapi, jika untuk hanya mempengaruhi satu cabang pemerintah saja masih mungkin terjadi.²¹

Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang terpenting dalam pemerintahan Islam, karena ketentuan dan ketetapan yang dikeluarkan lembaga legislatif ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Orang-orang yang duduk di lembaga legislatif ini terdiri dari para mujtahid dan ahli fatwa (*mufti*) serta para pakar dalam berbagai bidang.²²

Karena menetapkan syariat sebenarnya hanyalah wewenang Allah, maka wewenang dan tugas lembaga legislatif hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syariat Islam, yaitu Al-Qur'an dan Sunnah Nabi, dan menjelaskan hukum-hukum yang terkandung di dalamnya. Undang-undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan

²¹*Ibid*, hlm.106.

²² Khallaf, *Al-Siyasah Al-Syar'iyah*, hal. 42.

kedua sumber syariat Islam tersebut. Oleh karena itu, dalam hal ini terdapat dua fungsi lembaga legislatif.

Pertama, dalam hal-hal yang ketentuannya sudah terdapat di dalam nashsh Al-Qur'an dan Sunnah, undang-undang yang dikeluarkan oleh *al-sulthah al-tasyri'iyah* adalah undang-undang Ilahiyah yang disyariatkan-Nya dalam Al-Qur'an dan dijelaskan oleh Nabi SAW dalam Hadis. Namun hal ini sangat sedikit, karena pada prinsipnya kedua sumber ajaran Islam tersebut banyak berbicara masalah-masalah yang global dan sedikit sekali menjelaskan suatu permasalahan secara perinci.

Kedua, yaitu melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash. Disinilah perlunya *al-sulthah al-tasyri'iyah* tersebut diisi oleh para mujtahid dan ahli fatwa sebagaimana telah dijelaskan di atas. Mereka melakukan ijtihad untuk menetapkan hukumnya dengan jalan qiyas (analogi). Mereka berusaha mencari 'Illat atau sebab hukum yang ada dalam permasalahan yang timbul dan menyesuaikannya dengan ketentuan yang terdapat di dalam *nashsh*, ijtihad anggota legislatif harus mengacu kepada prinsip *jalb al-mashalih* dan *daf' al-mafasid* (mengambil maslahat dan menolak kemudharatan). Ijtihad mereka jugaperlu mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar hasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan mereka.²³

²³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa kontekstualisasi doktrin politik islam*, Jakarta: Prenadamedia group, edisi revisi 2014, hal. 188-189.

Sebagaimana menurut Fazlur Rahman yang dikutip oleh Muhammad Iqbal, juga menegaskan pentingnya perumusan ijtihad ini ke dalam lembaga legislatif, namun Rahman berusaha lebih memperjelas bentuk dan operasionalisasinya. Menurut Rahman, sebagai lembaga legislatif, ijtihad yang dihasilkannya menjadi undang-undang yang mengikat, tapi tidak terlepas dari kemungkinan benar atau salah. Namun sejauh undang-undang tersebut mencerminkan kehendak umat, ia tepat merupakan konsensus (ijma') yang bersifat islami dan demokratis serta mengikat umat Islam daalam suatu negara. Walaupun demikian, konsensus ini selalu bisa diubah sesuai dengan perkembangan masa dan tempat.²⁴

Sebagaimana menurut Al- Maududi yang dikutip oleh Muhammad Iqbal dalam pandangannya tentang masalah ini berangkat dari pandangannya tentang teori kedaulatan Tuhan. Yang berdaulat sebenarnya adalah Allah, sedangkan manusia sebagai khalifah Allah di bumi hanyalah pelaksana kedaulatan rakyat saja. Karenanya, al-Maududi berpandangan bahwa sistem ketatanegaraan Islam adalah teokrasi. Namun berbeda dengan teokrasi Barat yang menjdai kedok bagi kelas pendeta untuk mempertahankan hegemoni mereka, teokrasi Islam berarti kedaulatan Tuhan berada di tangan umat Islam dan dilaksanakan sesuai dengan apa yang disampaikan Al-Qur'an dan Sunnah Nabi.

Dalam pelaksanaan pemerintahan, Maududi membagi kekuasaan lembaga negara ke dalam lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Namun pandangannya tentang tiga lembaga ini berbeda dengan konsep *trias politica*

²⁴*Ibid*, hal. 201.

Barat. Dalam uraiannya, Maududi menjelaskan bahwa badan eksekutif di pimpin oleh kepala negara. Untuk melaksanakan tugasnya, kepala negara harus melakukan konsultasi dengan lembaga legislatif yang dipilih umat Islam. Maududi mensyaratkan anggota lembaga legislatif haruslah beragama Islam, dewasa, laki-laki shaleh dan terlatih untuk menafsirkan dan menerapkan syari'ah serta menyusun undang-undang yang sejalan dengan Al-Qura'an dan Sunnah.²⁵

Dalam kajian fiqh siyasah, legislasi atau kekuasaan legislatif disebut juga dengan *al-sulthah al-tasyri'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Akan tetapi, dalam wacana fiqh siyasah, istilah *al-sulthah al-tasyri'iyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, di samping kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidziyah*), dan kekuasaan yudikatif (*al-sulthah al-qadha'iyah*). Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri'iyah*) berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah di turunkan Allah SWT dalam syariat islam. Dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam Islam. Dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi :

1. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam.
2. Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya.

²⁵*Ibid*, hal. 203-204

3. Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat Islam.

Jadi dengan kata lain, dalam *al-sulthah al-tasyri'iyah* pemerintah melakukan tugas siyasah syar'iyahnya untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat Islam demi kemaslahatan umat Islam, sesuai dengan semangat ajaran Islam.²⁶

F. Langkah-Langkah Penelitian

Langkah-langkah penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian Deskriptif, penelitian deskriptif meliputi pengumpulan data untuk diuji hipotesis atau menjawab pertanyaan mengenai status terakhir dari subjek penelitian. Tipe yang paling umum dari penelitian deskriptif ini meliputi penelitian sikap atau pendapat terhadap individu, organisasi, keadaan, ataupun prosedur.

2. Sumber Informasi

Sumber informasi yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas:

a. Sumber Informasi Primer Berupa:

1) Bahan Hukum

²⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah kontekstualisasi doktrin politik Islam*, Jakarta: Prenadamedia group, edisi revisi 2014, hal. 187

Bahan Hukum yang diperoleh langsung dari sumber asli, yaitu UUD RI 1945, UU Nomor 17 tahun 2014 dan UU Nomor 32 Tahun 2004

2) Dokumen mengenai DPD

Dokumen terkait dengan DPD, diantaranya adalah

b. Sumber Informasi Sekunder

Sumber bahan buku-buku yang berkaitan dengan peneelitan ini, yaitu: Mariam Budiardjo dkk, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jimly Assidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Dwi Reni Purnomowati, *Implementasi Sistem Parlemen Bikameral dalam Parlemen di Indonesia*, Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jimly Asshiddqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, A. Dzazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*, Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah kontekstualisasi doktrin politik islam*, Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*.

c. Sumber Informasi Tertier

Buku penunjang, diantaranya...

3. Jenis Informasi

Jenis informasi yang dikumpulkan adalah sebagai berikut:

- a. Informasi tentang pelaksanaan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan UU Nomor 17 Tahun 2014
- b. Informasi tentang Hubungan Kewenangan DPD dan DPR dalam Proses Legislasi yang Merepresentasikan Aspirasi Daerah
- c. Informasi tentang Analisis Siyash Dusturiyah terhadap Kewenangan Legislatif dalam UUD RI 1945 dan UU Nomor 17 Tahun 2014 H yang Merepresentasikan Aspirasi Daerah

4. Teknik Penelusuran Informasi

Teknik penelusuran informasi menggunakan metode *book survey* atau studi kepustakaan, dan dokumentasi.

5. Analisis Hasil Penelitian

Semua informasi dianalisis dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Mengumpulkan sumber informasi berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tertier yaitu buku-buku yang membahas masalah penelitian secara langsung dan buku yang menyatakan perihal masalah penelitian secara tidak langsung.
- b. Mengklasifikasikan seluruh sumber informasi.

- c. Mengadakan pemeriksaan keabsahan informasi melalui metode *book survey*.
- d. Menganalisis semua informasi dengan metode analisis isi.

