

BAB IV

TEMUAN DAN ANALISIS

A. Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Amandemen Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 1945

Pada bab sebelumnya telah dijelaskan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam system ketatanegaraan Republik Indonesia merupakan lembaga tinggi Negara yang kewenangannya ditentukan langsung dalam Undang-Undang Dasar 1945. DPD Republik Indonesia merupakan lembaga legislatif dalam system tata Negara Republik Indonesia¹. Kedudukan dan wewenang DPD telah termaktud pada Undang-Undang Republik Indonesia 1945 dalam beberapa Pasal seperti telah dijelaskan pada bab sebelumnya. Salah satunya Pasal 22D, Pasal 22E serta dalam Pasal 223 dan Pasal 224 Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009. Namun penegasan dari Pasal tersebut DPD sama sekali tidak mempunyai kekuasaan apapun. DPD hanya sebagai memberikan masukan pertimbangan, usul, ataupun saran dalam pembentukan Undang-Undang. Sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR. Oleh karena itu, keberadaan DPD disamping DPR tidak sepenuhnya dikatakan menganaut sistem bicameral yang sebenarnya.

Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga Negara yang lahir setelah perubahan UUD RI 1945 merupakan bagian dari *join session* Majelis Permusyawaratan Rakyat, dalam UUD Negara RI 1945 pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah².

Dalam legitimasi demokratis anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sama-sama dipilih langsung oleh rakyat dan pemilih DPD sama besarnya dengan pemilih DPR dalam pemilihan umum, sedangkan anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD. Sehingga menyebabkan DPD sebagai kamar kedua (*second chambers*) seharusnya memiliki legitimasi demokratis yang kuat. MPR merupakan gabungan dari anggota kamar pertama dan kamar kedua. Dalam hal struktur parlemen menurut UUD 1945 dianalisis berdasarkan fungsi legislasi parlemen yang dibatasi dalam hal pembentukan Undang-Undang, yaitu pembahasan mengenai mekanisme hubungan antarkamar (lembaga legislative) dalam pembentukan Undang-

¹ Profil DPD RI Tahun Sidang 2011-2012, Cet. Keempat Tahun 2012, Hlm. 7.

²Sulardi, "Rekonstruksi Kedudukan Dpd Dan Dpr Menuju Bikameral Yang Setara", jurnal media hukum VOL. 19 NO.1 JUNI 2012, hlm 142.

Undang, terutama dalam hal proses pembahasan dan penyelesaian Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang terdapat perbedaan antar kamar (lembaga legislative). Yang mana Republik Indonesia merupakan negara yang menggunakan *weak bicameralism*, yaitu kewenangan DPR (*first chambers*) sangat tidak setara dengan DPD (*second chambers*) dalam pembentukan undang-undang³.

Pada dasarnya DPD tidak memegang kekuasaan dalam pembentukan Undang-Undang. DPD hanya dapat mengajukan Undang-Undang kepada DPR. Dengan demikian, DPD tidak mempunyai hak inisiatif mandiri dalam pembuatan Undang-Undang. DPD tidak memiliki kekuatan konstitusional yang signifikan dalam kompetensi, hal tersebut karena DPD sebenarnya tidak mempunyai wewenang hingga tahap pengambilan keputusan, termasuk dalam proses legislasi. Meskipun DPD dapat mengusulkan Rancangan Undang-Undang, kekuatannya belum signifikan karena secara sistematis ketentuan ini berkaitan dengan Pasal 20 ayat I dan 2⁴.

Dalam pembuatan Undang-Undang, Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas Rancangan Undang-Undang seperti memberi peran kepada DPD⁵, padahal tidak demikian. Ketentuan ini membuktikan pendirian DPD tidak mempunyai hak inisiatif dan mandiri dalam pembentukan Undang-Undang sekalipun dalam bidang yang berkaitan dengan masalah otonomi daerah. Frasa DPD ikut membahas Undang-Undang secara hukum dapat diartikan bahwa, hanyalah DPR yang memiliki kekuasaan dalam membentuk Undang-Undang.

Dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdapat ketimpangan kewenangan antara DPD dan DPR. Pada Undang-Undang tersebut, DPR diberikan kewenangan untuk dapat memutuskan perUndang-Undangan melalui persetujuan bersama dengan presiden.

³ Toni Harsan “Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Ditinjau Dari Perspektif Bikameral” Universitas Muhammadiyah Surakarta 2017, hlm 10.

⁴ Pasal 20 Ayat (1) : “DPR Memegang Kekuasaan Membentuk UU” Pasal 20 Ayat (2): “Setiap RUU Dibahas Oleh DPR Dan Presiden Untuk Mendapat Persetujuan Bersama.” Berdasarkan Ketentuan Ini Terlihat Jelas, Pengambilan Keputusan Mengenai Legislasi Hanya Dilakukan DPR Dan Presiden. DPD Dapat Ikut Membahas, Tetapi Tidak Untuk Mengambil Keputusan. Keikutsertaan DPD Dalam Pembahasan Rancangan Undang-Undang Yang Terkait Dengan Kewenangan DPD, DPD Hanya Dapat Menyampaikan Pandangan/Pendapat, Tetapi Tidak Dapat Mengajukan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Secara Tertulis Dan Tidak Ikut Dalam Pengambilan Keputusan.

⁵ UUD 1945 Pasal 22D Menyebutkan : “DPD Ikut Membahas RUU Yang Berkaitan Dengan Otonomi Daerah, Hubungan Pusat Dan Daerah, Pembentukan, Pemekaran, Dan Penggabungan Daerah, Pengelolaan Sumber Daya Alam Dan Sumber Daya Ekonomi Lainnya, Serta Pertimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah, Serta Memberikan Perimbangan Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Atas RUU APBN Dan RUU Yang Berkaitan Dengan Pajak, Pendidikan, Dan Agama”.

Sedangkan pada Dewan Perwakilan Daerah tidak terdapat Pasal pada Undang-Undang 1945 mengenai kewenangan DPD RI untuk dapat memutuskan perUndang-Undangan seperti halnya DPR RI melainkan hanya fungsi legislasi DPD yang sekedar memberi pertimbangan saja. Kedudukan DPD sebagai lembaga legislatif dalam rangka pembentukan Undang-Undang menurut Undang-Undang Dasar 1945 adalah terbatas baik dilihat dari bentuk kelembagaan maupun dilihat dari lingkup kewenangannya. Oleh karena itu adanya pembatasan terhadap bentuk kewenangan dibidang legislasi tersebut, yaitu hanya terhadap mengajukan Rancangan Undang-Undang, ikut membahas, dan memberikan pertimbangan, adalah jelas merupakan penyimpangan dari status dan kondisi yang dikehendaki dari pembentukan Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan lembaga perwakilan. Model ideal penataan kewenangan DPD dalam proses pembentukan Undang-Undang ke depan meliputi: penerapan Sistem Bikameral Efektif, Penguatan Kewenangan DPD RI melalui Interpretasi Yudisial, dan Reformasi Kewenangan Legislasi DPD.

Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga tinggi di Indonesia merupakan majelis tinggi yang memiliki kewenangan sama dengan DPR, realita dalam kenyataannya Dewan Perwakilan Daerah hanya dapat dikatakan sebagai lembaga penyempurna DPR. Kewenangan yang diberikan kepada DPR untuk dapat memutuskan Rancangan Undang-Undang melalui persetujuan bersama dengan presiden. Sedangkan kewenangan pada Dewan Perwakilan Daerah untuk dapat ikut serta dalam pembentukan Undang-Undang tidak terdapat pada Undang-Undang 1945. Berbeda dengan kewenangan DPR RI, DPD hanya berwenang sekedar memberikan pertimbangan sampai tahap pembahasan.

Dewan Perwakilan Daerah dalam menjalankan tugasnya tidak menjalankan fungsinya secara menyeluruh. Hal ini terjadi karena DPD tidak ikut menjalankan fungsi legislasi sampai pada proses akhir, yaitu ketika Rancangan Undang-Undang disetujui untuk menjadi Undang-Undang. Dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang, DPD hanya ikut membahas dalam pembicaraan Tingkat I, sedangkan untuk pembicaraan Tingkat II, yang akan bermuara pada persetujuan Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang hanya melibatkan DPR dan Presiden. Berdasarkan alur pembentukan Undang-Undang sebagaimana tergambar di atas, terlihat bahwa DPD tidak menjalankan fungsi legislasi secara utuh. DPD hanyalah menjalankan fungsi legislasi pada awal proses pembentukan UU, yaitu sampai dengan pembicaraan Tingkat I.

Pembahasan mengenai persetujuan Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang dilakukan oleh DPR dan Presiden. keterlibatan DPD di awal proses pembahasan belum ada jaminan akan diakomodasi pada pembahasan tingkat selanjutnya. Oleh sebab itu bias saja terjadi bahwa DPR dan Presiden tidak memperhatikan pertimbangan-pertimbangan yang diberikan oleh DPD pada awal pembentukan Undang-Undang. sehingga dapat disimpulkan bahwa fungsi DPD sebagai bagian dari lembaga perwakilan belum terlihat signifikan. Dimana Fungsi legislasi yang terlihat didominasi oleh DPR, dikarenakan DPR menjadi dominan dalam menjalankan fungsi legislasi, sedangkan DPD hanya melakukan tugas fungsi legislasi oleh lembaga perwakilan.

Kehadiran DPD diharapkan menjadi jembatan untuk menyalurkan aspirasi rakyat dari daerah-daerah yang diwakilinya. Basis wilayah yang dijadikan daerah pemilihan anggota DPD adalah Provinsi. dalam setiap Provinsi, terdapat 4 orang anggota DPD yang mewakili daerahnya. Pola dalam rekrutmen anggota DPD dilakukan dengan basis kewilayahan, dimana orang-orang yang terpilih menjalankan fungsi agregasi dan artikulasi kepentingan daerah atau wilayah yang diwakilinya.

Dewan Perwakilan Daerah dalam melaksanakan Fungsi representasi sebenarnya secara ideal dapat dilakukan oleh DPD. Terdapat beberapa alasan yang melatarbelakangi. *Pertama*, sistem pemilihan anggota DPD menggunakan sistem distrik. Artinya, empat kandidat anggota DPD yang mendapatkan suara terbanyak di daerahnya yang mewakili rakyat di daerah tersebut (*the winner takes all*). Sesuai dengan karakteristik sistem distrik, maka sesungguhnya anggota DPD memiliki kedekatan dengan konstituen.

Dengan demikian, alur komunikasi di antara anggota DPD dan konstituennya seharusnya dapat berjalan dengan lancar. Dalam rangka menjaring aspirasi dari konstituen, maka DPD berencana membangun kantor perwakilan DPD di setiap propinsi di Indonesia. Terlepas dari persoalan anggaran, pengadaan kantor perwakilan dapat menjadi salah satu alternatif solusi bagi DPD untuk melakukan komunikasi dengan konstituennya, termasuk melakukan fungsi artikulasi kepentingan rakyat di daerahnya masing-masing dengan menerima aspirasi dari rakyat. Selain itu, kantor perwakilan dapat menjadi salah satu sarana untuk mensosialisasikan keberadaan DPD di daerah. Harus diakui, hingga saat ini masih banyak rakyat yang belum mengetahui secara jelas apa fungsi yang dijalankan oleh DPD.

Penjelasan mengenai fungsi deliberasi, Pasal 23F UUD 1945 menyatakan bahwa DPD memberikan pertimbangan (*deliberasi*) kepada DPR dalam rangka pemilihan anggota Badan

Pemeriksa Keuangan (BPK). Pasal tersebut menunjukkan bahwa sesungguhnya DPD menjalankan fungsi *deliberasi* dalam rangka pemilihan jabatan publik. Namun demikian, yang perlu diperhatikan adalah sampai sejauh mana pertimbangan yang diberikan oleh DPD tersebut memiliki daya ikat terhadap pihak yang diberikan pertimbangan, yaitu DPR. Sebagai lembaga negara, kedudukan DPR dan DPD sebenarnya berada pada tingkatan yang sama, sebagaimana kedudukan lembaga negara yang lain. Pada kenyataannya kewenangan yang dimiliki oleh DPR dan DPD sangat berbeda.

Dalam hal fungsi *deliberasi* terkait dengan pemilihan anggota BPK, pertimbangan yang diberikan oleh DPD sama sekali tidak memiliki daya ikat terhadap keputusan DPR. Hal ini berbeda misalnya dengan fungsi *deliberasi* yang dimiliki oleh lembaga-lembaga lain, sebagai contoh fungsi *deliberasi* yang dimiliki oleh DPR dalam hal pengangkatan duta dan konsul oleh Presiden, serta penerimaan penempatan duta dari negara lain. Walaupun DPR hanya memberikan pertimbangan, Presiden wajib memperhatikan pertimbangan yang diberikan oleh DPR. Bahkan, pada kenyataannya DPR ikut menentukan apakah seseorang dapat diangkat oleh Presiden untuk menjadi duta atau konsul.

Dengan demikian, secara ideal DPR juga harus memperhatikan pertimbangan yang diberikan oleh DPD dalam hal pemilihan anggota BPK. Walaupun di dalam UUD 1945 tidak terdapat ketentuan yang menyatakan bahwa DPR wajib memperhatikan pertimbangan DPD, namun sejatinya terdapat etika politik dimana DPR harus memperhatikan pertimbangan tersebut. Hal ini terkait dengan penghormatan terhadap pertimbangan yang diberikan oleh lembaga lain yang berkedudukan setingkat, sebagaimana Presiden memperhatikan pertimbangan DPR dalam pengangkatan duta dan konsul.

Pasal 22D ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Dalam fungsi pemeriksaan ini, kembali terlihat bahwa DPD tidak menjalankan fungsinya secara penuh.

Hal ini terjadi karena DPD menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR untuk digunakan sebagai bahan pertimbangan oleh DPR. Dengan demikian, DPD sebenarnya hanyalah

menjalankan fungsi pertimbangan. Pada awalnya, memang benar bahwa DPD menjalankan fungsi pemeriksaan yang bersifat limitatif karena terdapat pembatasan ruang lingkup pelaksanaan Undang-Undang yang dapat diawasi oleh DPD. Namun dalam proses selanjutnya, DPD hanya menyerahkan hasil pengawasan tersebut kepada DPR untuk di-tindaklanjuti. Dengan demikian, DPD tidak memiliki instrumen untuk menindaklanjuti hasil pengawasan yang telah dilakukannya. Hal tersebut berbeda dengan instrumen yang dimiliki oleh DPR. DPR menjalankan fungsi pengawasan tidak hanya terkait dengan pelaksanaan Undang-Undang, namun juga terhadap pelaksanaan APBN serta kebijakan pemerintah. Fungsi pengawasan tersebut antara lain dapat dilakukan melalui

1. Pengawasan melalui rapat kerja dengan pemerintah.
2. Pengawasan melalui rapat dengar pendapat dengan pejabat pemerintah yang mewakili instansinya.
3. Pengawasan melalui rapat dengar pendapat umum.
4. Pengawasan berdasarkan pengaduan masyarakat.
5. Pengawasan berdasarkan hasil kunjungan kerja pada masa reses.
6. Pengawasan berdasarkan hasil pemeriksaan BPK.
7. Pengawasan berdasarkan hasil pengawasan DPD.

Kewenangan DPD berdasarkan landasan konstitusionalnya yang kemudian direduksi oleh Undang-Undang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Undang-Undang MD3) telah memberikan kerugian konstitusional terhadap DPD. Terdapat beberapa Pasal yang telah mengurangi fungsi, tugas kewenangan DPD dari kehendak konstitusi. Kondisi ini dianggap tidak memberikan sistem yang baik mengingat legitimasi anggota DPD yang sangat kuat dan kelembagaan DPD sebagai lembaga tinggi negara, seharusnya dapat bekerja dengan kewenangan signifikan sebagai *teritorial representation*⁶. Dengan pengaturan sebagaimana yang dikemukakan di atas, menilai terdapat beberapa kelemahan yang akan muncul, yaitu:

1. Diberikannya fungsi legislasi yang lemah kepada DPD akan kehilangan status dan kondisi yang seharusnya yang melekat pada DPD tersebut sebagai suatu lembaga yang bertindak untuk mewakili aspirasi dan kepentingan daerah:

⁶ Ruliah “Penataan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (Dpd) Dalam Sistem Dalam Ketatanegaraan Di Indonesia “, Dosen Fakultas Hukum Halu Oleo. Jurnal Holrev Volume 2 Issue 1 Maret 2018, Hlm 391.

2. Daerah akan kehilangan sarana yang optimal untuk menyalurkan aspirasi dan melindungi kepentingan-kepentingan daerah berkaitan dengan kebijakan-kebijakan yang diambil pada tingkat pusat:
3. Tidak terdapatnya mekanisme *check and balance* yang dikehendaki dari pembentukan sistem perwakilan bikameral, karena DPD hanya diberikan kewenangan yang terbatas sebagai jelmaan dari fungsi legislasi yang lemah.

Tujuan Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah untuk lebih memberikan kesempatan yang bagi daerah untuk lebih aktif ikut berpartisipasi sehingga persatuan dan kesatuan bangsa dapat terwujud, akan sulit tercapai, karena sangat dimungkinkan dengan pengaturan kewenangan DPD yang demikian tersebut, akan menimbulkan gejolak bagi daerah yang merasakan bahwa saluran untuk ikut memberikan partisipasi dan melindungi kepentingan-kepentingan sulit tercapai.

Di Indonesia, pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. Akan tetapi, ide bikameralisme atau struktur parlemen dua kamar itu mendapat tentangan yang keras dari kelompok konservatif di Panitia Ad Hoc Badan Pekerja MPR 1999-2002 yang membahas rancangan perubahan Undang-Undang 1945, sehingga yang disepakati adalah rumusan yang sekarang yang tidak dapat disebut menganut sistem bikameral sama sekali⁷.

Antara lembaga yang satu dengan lembaga yang lain memiliki wewenang yang berbeda dan tidak seimbang terutama dalam bidang legislasi dan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang. Hal ini nampak jelas dari Pasal 20 ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang; ayat (2) Setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama; jika Rancangan Undang-Undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu; ayat (4) Presiden dan Undang-Undang; ayat (5) dalam hal Rancangan Undang-Undang yang disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tigapuluh hari semenjak

⁷ Asshiddiqie, Jimly. 2006. "Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara". Jakarta: Konstitusi Press, Hlm. 81.

rancangan tersebut disetujui, rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.

Dari ketentuan diatas nampak jelas DPD sebagai badan dalam sistem legislatif bikameral tidak memiliki wewenang untuk ikut membentuk Undang-Undang. Walaupun dalam Pasal 22D ayat (1) dan (2) Undang-Undang 1945 dikatakan Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangannya keuangan pusat dan daerah dan lain-lain. Akan tetapi dari rumusan tersebut tidak nampak ketentuan yang mengatur tentang kewenangan DPD untuk ikut menetapkan Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang termasuk yang menyangkut kepentingan daerah⁸.

Hal ini terlihat selain pada keanggotaan juga pada fungsi dan kewenangan yang ada, dimana dikatakan bahwa lembaga yang satu (DPD) hanya dapat mengajukan usul Rancangan Undang-Undang dan tidak memiliki hak untuk ikut membahas dalam arti sejajar dengan fungsi DPR, apalagi untuk menetapkan. Selain itu, DPD tidak memiliki hak veto. Jika diteliti lebih jauh tentang kewenangan yang ada pada DPD sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22D Undang-Undang 1945 maka baik dalam mengajukan usul, membahas dan untuk menyampaikan pertimbangan kepada DPR maka kita akan mendapati posisi yang tidak sama dengan DPR, disinilah terlihat kalau DPD lebih berposisi sebagai *subordinat* dari DPR. DPD memiliki hak untuk mengajukan inisiatif untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang, namun DPD tidak dapat ikut menetapkan Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang. Dengan kata lain DPD tidak memiliki kekuasaan untuk membuat final *political decision* karena hak ini ada pada DPR. Selain itu sifat komplementer ini juga bisa kita lihat pada jumlah keanggotaan. Dalam suatu persidangan untuk mengambil suatu kebijakan yang sifatnya strategis DPR dapat mengabaikan kehadiran anggota DPD. Karena sesuai dengan Undang-Undang 1945, bahwasanya jumlah anggota DPD tidak lebih dari sepertiga anggota DPR.

DPD secara konstitusional mempunyai kewenangan-kewenangan baik sebagai bentuk jelmaan fungsi legislasi yang lemah dan terbatas maupun fungsi pengawasan yang terbatas.

⁸Megawati Dan Murtopo, Ali. 2006. "Parlemen Bikameral Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" : Sebuah Evaluasi. Yogyakarta: UAD Press, Hlm 98-99.

Pengaturan yang demikian ini, sebagaimana telah penulis uraikan sebelumnya sesungguhnya di satu sisi akan bertentangan dengan status dan kondisi yang dikehendaki dari pembentukan DPD tersebut. Serta teoritis tidak menjadi permasalahan apabila dalam tataran praktis ditemukan adanya sistem bikameral lemah (*work bicameralism*) atas sistem perwakilan yang dianut. Namun demikian penentuan sistem bikameral lemah tersebut seharusnya hanya didasarkan pada pembatasan terhadap lingkup kewenangan dari lembaga perwakilan yang ada seperti DPD, bukan dalam bentuk kewenangannya, sehingga dengan pembatasan yang demikian ini, maka dapat dihindarkan terjadinya pengaturan fungsi dari lembaga perwakilan tersebut yang tidak sesuai dengan situasi dan kondisi yang seharusnya dikehendaki atas pembentukan DPD tersebut dengan kata lain, fungsi legislasi dan fungsi pengawasan yang seharusnya melekat pada setiap lembaga perwakilan termasuk dalam hal ini DPD dapat dimilikinya secara optimal. Sementara ini, berdasarkan ketentuan Pasal 22 D ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana telah penulis kemukakan terlebih sebelumnya, dapat didefinisikan bahwa fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPD tersebut dapat dikategorikan sebagai fungsi legislasi lemah, karena tidak diberikannya kewenangan kepada DPD untuk ikut memutuskan rancangan Undang-Undang mana dan bagaimana yang dapat diterima untuk dijadikan sebagai Undang-Undang.

Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah adalah mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan ikut membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah⁹. Disamping memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas Rancangan Undang-Undang APBN, pajak, pendidikan dan agama, serta melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti, menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari Badan Pemeriksa Keuangan, dan memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.

Secara tegas dinyatakan Dewan Perwakilan Daerah memiliki kewenangan seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan pemerintah pusat (luar negeri, moneter, pertahanan, justisia, agama). Kewenangan tersebut dipertimbangkan atas kebutuhan daerah. Dalam pemerintahan

⁹ Rahman Amin, “*Pengantar Hukum Indonesia*” Yogyakarta : Deapublish 2019., Hlm. 95.

daerah sangat jelas bahwa telah ada fungsi yang jelas antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Daerah. Namun kenyataannya kewenangan yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah DPD masih sangat terbatas.

Dewan Perwakilan Daerah hanya memiliki kewenangan mengajukan dan terlibat dalam pembahasan, namun tidak memiliki kewenangan hingga tahap pengambilan keputusan. Dengan kata lain, Dewan Perwakilan Daerah hanya berfungsi sebagai mediator antara pemerintah pusat dengan daerah, atau sebaliknya, dan menjadi fasilitator dalam menyerap aspirasi masyarakat. Dengan peran sebagai fasilitator penyerapan aspirasi masyarakat, maka dengan sendirinya pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Daerah menjadi kurang efektif untuk menyalurkan aspirasi masyarakat, karena harus menyalurkan lagi kepada lembaga-lembaga negara yang berkewajiban memperhatikan dan atau mengaktualisasikan aspirasi masyarakat tersebut.

Lembaga-lembaga negara yang dimaksud adalah Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah. Dengan kedudukan dan peran yang demikian itu, maka pertanyaan yang muncul adalah pola koordinasi yang bagaimana yang perlu dibangun di antara Dewan Perwakilan Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam menyerap aspirasi masyarakat? Pertanyaan seperti ini menarik untuk dijawab secara konseptual, mengingat peran strategis Dewan Perwakilan Daerah dalam menyerap dan menyalurkan aspirasi masyarakat; namun aktualisasi peran strategis tersebut kurang optimal karena Dewan Perwakilan Daerah harus berkoordinasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dewan Perwakilan Daerah seharusnya menyerap aspirasi dari masyarakat di daerah kemudian meneruskan penyerapan aspirasi tersebut kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dijadikan bahan pertimbangan dalam merancang Undang-Undang atau merumuskan kebijakan negara. Namun kenyataan menunjukkan bahwa hasil serapan aspirasi oleh anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dilakukan terhadap konstituen di masing masing daerah, sampai saat ini belum terkoordinasi secara efektif sesuai dengan harapan.

Belum terkoordinasinya secara efektif penyerapan aspirasi masyarakat di antara Dewan Perwakilan Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat mengindikasikan adanya suatu konflik kepentingan di antara kedua lembaga negara tersebut. Akibat dari konflik kepentingan itu, daerah yang telah memiliki wakil di Dewan Perwakilan Daerah tidak mendapat kesempatan yang sama dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang menyangkut kepentingan daerah, dan oleh sebab itu daerah bisa saja merasa dirugikan, karena aspirasinya tidak tersalurkan

sebagaimana mestinya. Mestinya, di antara lembaga-lembaga negara yang berkewajiban menyerap dan mengaktualisasikan aspirasi masyarakat terjalin suatu kerjasama yang konstruktif.

Salah seorang anggota DPD mengakui bahwa hingga saat ini DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tidak dapat mengikuti, jadi keberadaannya hanya sekedar pelengkap dan sekunder sangat berbeda dengan DPR yang sangat *super power*. Untuk itu peran Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) harus ditingkatkan¹⁰. Namun diakui, ketidakmauan DPR memberikan kesempatan kepada DPD untuk ikut dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang, karena DPR tidak mau hak dan kewenangannya diambil, karena hal itu merupakan kekuasaan yang sudah diperoleh dan telah diperjuangkan sejak Orde Baru.

DPD merupakan lembaga perwakilan di Indonesia yang digagas untuk menjadi kamar kedua di dalam sistem perwakilan bikameral, DPD idealnya menjalankan berbagai fungsi dalam rangka menjalankan kewenangan yang dimilikinya. Terdapat beberapa evaluasi terhadap kewenangan DPD serta fungsi yang dijalankannya selama ini dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Kewenangan DPD sangat kecil, bahkan DPD sejatinya tidak memiliki kewenangan tersendiri (*original power*) sehingga tidak dapat menjalankan fungsinya secara optimal.

Terkait dengan fungsi legislasi, DPD tidak dapat menjalankan fungsinya secara utuh karena DPD hanya mengikuti proses pembentukan UU di awal namun keputusan menyetujui RUU menjadi UU sepenuhnya dilakukan oleh DPR. Terkait dengan fungsi representasi, DPD seharusnya mempunyai peluang besar untuk secara efektif mengartikulasi dan meng-agregasi kepentingan konstituennya karena kedekatan anggota-anggota DPD dengan konstituennya. Terkait fungsi deliberasi, DPD tidak dapat menjalankan fungsinya secara optimal karena pertimbangan yang diberikan oleh DPD tidak bersifat mengikat terhadap DPR.

Terkait fungsi pemeriksaan/penelitian, DPD juga tidak dapat menjalankan fungsinya secara optimal oleh karena DPD tidak memiliki instrumen untuk menindaklanjuti melainkan hanya menyerahkan hasil pemeriksaan/penelitian tersebut kepada DPR. Terkait fungsi rekrutmen dan pelatihan, dalam beberapa fenomena terlihat bahwa DPD telah menjalankan fungsi pemeriksaan. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, agar dapat menjalankan fungsi-

¹⁰ Sri Sundari "Koordinasidewan Perwakilan Daerah Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Penyerapan Aspirasi Masyarakat". Institut Ilmu Sosial Dan Manajemen STIAMI. Jurnal Transparansi Vol. 1, No. 1, Juni 2018, Hlm. 30.

fungsinya sebagai kamar kedua di dalam lembaga perwakilan di Indonesia secara optimal, terdapat dua hal yang dapat direkomendasikan. *Pertama*, memperkuat dan memperjelas kewenangan yang dimiliki oleh DPD sehingga memiliki kewenangan tersendiri (*original power*), tidak sekedar menjadi lembaga yang ter subordinasi oleh DPR, melalui Perubahan Pasal-Pasal di dalam UUD 1945 yang mengatur tentang kewenangan DPD. *Kedua*, menginisiasi adanya konvensi (kebiasaan) dalam penyelenggaraan pemerintahan, dimana pertimbangan yang diberikan oleh DPD bersifat mengikat kepada DPR.

Hal utama dalam pembentukan Undang-Undang adalah persetujuan. Oleh karena yang memegang kekuasaan pembentukan Undang-Undang adalah DPR maka keputusan persetujuan pun ada pada DPR. dalam mewujudkan prinsip *checks and balances* antar-kekuasaan negara dalam rangka menghindari kesewenang-wenangan, maka Presiden diberikan kewenangan juga untuk melakukan persetujuan bersama-sama dengan DPR. Landasan konstitusional tersebut menentukan bahwa setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Dengan kondisi struktur parlemen yang *soft bicameralism*, maka marwah DPD akan selalu dipandang sebagai *auxiliary* terhadap DPR dan DPD pun tidak sejalan dengan gagasan awal pembentukannya. Jasehingga kedudukan lembaga DPD saat ini seolah-olah tanpa guna.

Namun untuk membubarkan DPD mungkin bukanlah menjadi opsi yang tepat. Dari sudut pandang yang berbeda, seharusnya wacana ini menjadi pembelajaran bagi struktur parlemen di Indonesia, sehingga wacana pembubaran DPD dapat dijadikan momentum untuk melakukan amandemen UUD 1945 yang justru harus memperkuat kewenangan DPD dalam proses legislasi. DPD perlu diperkuat karena nafas pembentukan DPD itu sendiri yang memiliki nilai fundamental dalam kegiatan bernegara. Kedudukan DPD yang saat ini diparadigmakan sebagai lembaga legislatif memiliki tujuan yang sangat penting. Dalam teori struktur parlemen. Ada tiga prinsip perwakilan yang dikenal di dunia, yaitu:

1. Representasi politik (*political representation*)
2. Representasi teritorial (*territorial representation*)
3. Representasi fungsional (*functional representation*)

Perwakilan politik dianggap tidak sempurna jika tidak dilengkapi dengan sistem “*double-check*” sehingga aspirasi dan kepentingan seluruh rakyat benar-benar dapat disalurkan dengan baik. Karena itu diciptakan pula adanya mekanisme perwakilan daerah (*regional representation*) atau Representasi territorial (*territorial representation*)¹¹.

Kedudukan DPD sebagai perwakilan territorial dalam struktur parlemen menjadi hal yang sangat fundamental, apalagi Indonesia menganut prinsip pemerintahan daerah yang menjalankan otonomi seluas-luasnya dalam bingkai negara kesatuan. Negara kesatuan dapat bertahan jika kepentingan daerah yang plural juga dapat diakomodasi oleh pemerintah pusat melalui kebijakan legislasi (peraturan perundang-undangan). Selain mewakili secara kelembagaan pemerintahan daerah dalam memperkuat negara kesatuan, DPD juga berfungsi sebagai wakil rakyat yang kepentingannya (aspirasi) tidak diakomodasi oleh anggota DPR akibat adanya tarik-menarik kepentingan rakyat dan kepentingan partai politik yang mengusungnya. DPD dibentuk terkait sifat *degree of representativeness* dari lembaga perwakilan betulbetul itu bisa dijamin sehingga menjamin keseluruhan kelompok-kelompok yang ada di dalam masyarakat.

Kehadiran DPD sebagai lembaga legislatif bukanlah proses politik hukum yang mudah. Mengubah paradigma utusan daerah tanpa melalui pemilihan umum kemudian berubah menjadi Dewan Perwakilan Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum menjadi jawaban sehingga DPD memiliki kedudukan yang seimbang dengan DPR. Gagasan pembentukan DPD adalah untuk merekonstruksi kembali struktur parlemen menjadi bicameral. Lembaga DPD sebagai cerminan kekuasaan legislatif sangat dibutuhkan dalam struktur parlemen Indonesia. Jika hadirnya DPD dengan kewenangan terbatasnya, negara masih belum dapat memaksimalkan potensi daerah, baik terkait otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama apalagi jika DPD dihilangkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sehingga dapat disimpulkan bahwa kebutuhan akan DPD sangatlah diperlukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang begitu kompleks.

Sesuai tujuan awal terbentuknya DPD untuk menyempurnakan struktur parlemen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka wewenang Parlemen harus ditingkatkan kualitasnya.

¹¹Jimly Asshiddiqie, “*The Constitutional Law of Indonesia –A Comprehensive Overview*”, Malaysia: Sweet & Maxwell Asia, 2009, hlm. 128.

Benar bahwa dalam perkembangannya, konsep bikameral banyak diterapkan di negara-negara federal, namun begitu besar dan kompleksnya kehidupan berbangsa dan bernegara dengan kedaulatan rakyat sebagai landasan konstitusionalnya, maka kebutuhan akan kamar kedua menjadi fundamental untuk mewujudkan prinsip “*semua harus terwakili.*”

Maka seharusnya struktur parlemen di Indonesia mengarah kepada *bikameralisme* yang bersifat *strong bicameralism* (tentu melalui amandemen UUD 1945). *Soft bicameralism* pada substansinya telah kita praktikkan melalui parlemen saat ini. Gambaran kewenangan yang dimiliki DPD memperlihatkan bahwa DPD merupakan lembaga yang mempunyai legitimasi yang berkualitas namun “miskin” kewenangan. Dengan sistem parlemen *Strong Bicameralism* diharapkan mampu menjadi penopang utama dalam mewujudkan cita negara terkait dengan otonomi daerah. Inti dari penguatan lembaga legislatif adalah kewenangan legislasi. Dengan kata lain untuk meningkatkan kualitas DPD, maka kewenangan DPD dalam hal legislasi perlu diperkuat, yakni dengan memberikan kewenangan kepada DPD untuk ikut dalam proses persetujuan bersama. Praktik ketatanegaraan selama ini, keikutsertaan DPD hanya sampai kepada pembahasan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Pengembangan konsep pembentukan undang-undang secara utuh melalui tripartit (antara DPR, DPD, dan Presiden) diharapkan mampu meningkatkan kualitas undang-undang di Indonesia. Sehingga kewenangan DPD tidak lagi hanya sampai kepada pembahasan semata, melainkan DPD dimampukan untuk mengeluarkan keputusan yang sifatnya mengikat. Keputusan meningkatkan kualitas DPD akan berimplikasi juga terhadap 2 (dua) pilihan: (1) DPD diberi kewenangan dalam pembentukan Undang-Undang tertentu; (2) DPD diberi kewenangan dalam pembentukan undang-undang (seluruh Undang-Undang)

B. KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA ISLAM

Secara umum Hukum Tata Negara Islam adalah aturan yang *rahmatan* dan fleksibilitas dalam membangun tatanan kenegaraan. Berdasarkan penjelasan pada bab sebelumnya dan dilihat dari Undang-Undang terlihat fungsi antara lembaga dewan perwakilan daerah seperti

lembaga *Ahlu al-Halli wa al-Aqdi* pada aspek fungsi, keduanya memiliki kesamaan fungsi dalam melaksanakan aspirasi rakyat serta elaksanakan *amar ma'ruf anhi mungkar* bagi rakyat¹². Konsep umum keduanya adalah lembaga didalamnya terdiri dari orang-orang yang mempunyai kekuatan, kekuasaan, pandangan dan pengaturan didalam sebuah negeri¹³.

Penilaian dari sisi kewenangannya. Dalam kajian siyasah, kewenangan merupakan tugas dari *sulthah tasri'iyah* yaitu kekuasaan yang utama dalam sistem pemerintahan karena ketentuan dan ketetapan yang di keluarkan dalam lembaga legislatif ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif serta di pertahankan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Sedangkan tugas Dewan Perwakilan Daerah, dari sisi pengajuan Rancangan Undang-Undang (RUU) secara syar'i memberi hak kepada orang-orang yang mendapat mandat untuk membuat hal tersebut sebagai bagian dari kemaslahatan umat.

Hadirnya lembaga-lembaga dengan berbagai standar yang telah dimulai dari masa dinasti Umayyah dengan berbagai variabel hingga era 4.0 terjadi berbagai dekonstruksi misalnya pendirian lembaga yang diperlukan karena alasan politis. Seperti pentingnya kepanitraan masa dinasti Umayyah dalam perkembangannya yang akhirnya terbentuk lima macam kepaniteraan seperti; urusan korespondensi, urusan pajak, urusan angkatan bersenjata, urusan kepolisian dan urusan peradilan¹⁴.

Perubahan kebijakan politis juga terjadi dari masa Khulafa *al-Rasyidin* dengan prinsip khalifah (*chalipate*) ke masa dinastiah dengan sistem monarki, selanjutnya muncul istilah Sultan dan Kesultanan. Kemudian dari kerajaan dan kesultanan ke demokrasi dengan sistem presidensial. Hadirnya Lembaga Perwakilan yang dikenal juga dengan lembaga legislatif karena kebutuhan politis yang kemudian dikembangkan dengan berbagai nama dan Tugas pokoknya.

Keberadaan lembaga legislatif yang selanjutnya memberikan ide pemisahan kekuasaan (*Trias Politika*)¹⁵. Kekuasaan tersebut dapat dibagi dalam dua cara¹⁶ yang dideskripsikan sebagai berikut: *Pertama*, secara vertikal, yaitu sebagai pembagian kekuasaan dalam beberapa tingkat pemerintahan. Memiliki pengertian pembagian kekuasaan secara territorial yang dapat dilihat dalam bentuk negara kesatuan, negara federal, ataupun negara konfederasi. *Kedua*, yaitu

¹² Farid Abdul Khaliq, "*Fiqh Siyasah*", Cet I, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2006, Hlm. 81.

¹³ Rawwas Qal'ah Jie, "*Mu'jam Lughatal-Fuqahâ*", Beirut: Dar An-Nafais, Cet. I, 1996 M, Hlm. 75.

¹⁴ Munawir Sjadzali, *Islam Dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah Dan Pemikiran*: Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2011, Hlm. 38.

¹⁵ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde-Baru*, Jakarta: Kencana, 2011, Hlm. 19,

¹⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2015, Hlm. 267.

pembagian kekuasaan menurut fungsinya secara horizontal yang menunjukkan adanya perbedaan fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif yang membuat undang-undang; bersifat eksekutif melaksanakan undang-undang; dan bersifat yudikatif mengadili atas pelanggaran undang-undang.

Dalam hukum tata negara Islam Trias politika yang menggagas pemisahan kekuasaan tersebut sejalan dengan Hukum Tata Negara Islam. Walaupun pada masa Rasulullah Saw tidak dikenal hal tersebut karena Rasulullah Saw menjalankan ketiga fungsi itu sekaligus yaitu *sultah tashri'iyah* (fungsi legislatif), *sultah tanfidziyah* (eksekutif), dan *sultah qadla'iyah* (yudikatif).

Dewan Perwakilan Daerah merupakan perkembangan kelembagaan negara kontemporer yang selama ini belum dikenal dalam hukum ketatanegaraan Islam. Konstruksi dasar Dewan Perwakilan Daerah muncul seiring dengan gerakan demokrasi didunia tidak terkecuali di Indonesia. Dalam kelembagaan seperti hadirnya Dewan Perwakilan Daerah sebagai upaya menguatkan implementasi otonomi Daerah. Artinya Pembentukannya bertujuan memberikan kesempatan kepada masyarakat di daerah supaya ikut serta dalam mengambil kebijakan pada tingkat nasional, khususnya yang berhubungan dengan kepentingan Daerah.

Dalam menguatkan kepentingan tersebut lembaga menjadi tempat musyawarah untuk membangun *maslahah* umat. Karenanya kegiatan perundingan dengan cara bertukar pendapat dari berbagai pihak mengenai suatu masalah untuk kemudian dipertimbangkan dan diputuskan serta diambil yang terbaik demi kemaslahatan bersama (Q.S. Ali 'Imran 3: 159). Ajaran tentang musyawarah untuk menentukan keputusan bersama dan bertanggung jawab atas keputusan yang sudah dibuat dengan lapang dada juga tersurat begitu jelas di ayat 159 tersebut. Dalam menjelaskan firman Allah SWT tentang musyawarah, contoh yang berhubungan dengan kehadiran Dewan Perwakilan Daerah seperti musyawarah yang dilakukan oleh Rasulullah dengan para sahabatnya, diantara ; dalam perang Uhud, beliau SAW bermusyawarah dengan sahabatnya apakah tetap tinggal di Madinah ataukah pergi menghadapi musuh.

Salah satu contoh dalam perang Khandaq beliau mengajak para sahabat untuk bermusyawarah tentang masalah al Azzah, yaitu tawaran perdamaian dengan memberikan sepertiga hasil kekayaan kota Madinah pada tahun itu, namun hal ini ditentang oleh *Sa'a Bin Mu'adz* dan *Sa'ad bin 'Ubadah RA*, hingga akhirnya Beliau SAW tidak melanjutkannya. Dan

dalam peristiwa Hudaibiyah, yaitu terdapat usulan untuk menyerang orang-orang musyrik. Maka *Abu Bakar ash-Shiddiq RA* berkata kepada Rasulullah “sesungguhnya kita datang tidak untuk berperang, tetapi kita datang untuk mengerjakan umrah.” Maka Rasulullah SAW pun menyetujui pendapat Abu Bakar RA¹⁷. Nilai tersebut memperlihatkan bahwa Dewan Perwakilan Daerah memiliki kekuatan untuk mampu hadir dalam berbagai proses kepentingan sebagaimana dijelaskan dalam beberapa contoh tafsir tersebut.

Dari nilai-nilai tersebut sejalan dengan konsep *Ahlul Halli Wa Al-'Aqdi* namun tidak sama persis. Dalam konteks negara Islam sebenarnya jika dilaksanakan dengan konsep modern saat ini keberadaannya sama dengan lembaga legislatif atau parlemen di Indonesia. Tetapi dalam lembaga ini mempunyai persamaan dan perbedaannya sendiri, misalnya dari segi cara pemilihan anggotanya serta syarat untuk menjadi anggota lembaga tersebut hingga mengenai kewenangannya dengan masing-masing lembaga. Dalam konteks negara Islam kewenangan sebagai lembaga legislasi sepenuhnya dimiliki oleh lembaga *Ahlul Halli Wa Al-'Aqdi* sedangkan di negara Indonesia kewenangan legislasi tersebut terbagi menjadi tiga lembaga yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah. Bukan hanya pada ketiga lembaga tersebut, dalam membuat suatu aturan Undang-Undang, lembaga eksekutif juga dapat membuat peraturan perUndang-Undang¹⁸.

Belum adanya supremasi dan kepastian hukum atas keberadaan *Ahlul Halli wal Aqdi* menjadikan sebagai lembaga yang belum terbentuk secara jelas. Sesungguhnya meskipun belum adanya supremasi hukum, *Ahlul Halli wal Aqdi* tidak dapat disebut sebagai lembaga perwakilan dalam ketatanegaraan Islam. Setidaknya perlu adanya kepastian struktur dan jumlah keanggotaan agar dapat terkontrol dan terorganisasi dalam proses kinerja lembaga tersebut. Oleh karena itu, Al Mawardi menjelaskan bahwa *Ahlul Halli wal Aqdi* atau *Ahlul Ikhtiyar* memiliki bentuk sebagai institusi lembaga perwakilan. Sedangkan untuk bentuk diserahkan kepada masyarakat itu tersendiri sesuai dengan perkembangan situasi dan kondisi zaman. Artinya, sebagai lembaga perwakilan *Ahlul Halli wal Aqdi* dapat dibentuk dan diatur dengan melihat situasi dan kondisi zaman.

Berdasarkan hal tersebut Dewan Perwakilan Daerah dapat dikatakan sebagai bagian dari *Ahlul Halli Wa Al-'Aqdi* akan tetapi tidak sama. Lembaga Dewan Perwakilan Daerah dengan

¹⁷ Penjelasan Lengkap Lihat Abdullah Bin Muhammad Bin 'Abdurahman Bin Ishaq Alu Syaikh. *Tafsir Ibnu Katsir Jilid 2*. 1994. Pustaka Imam Syafi'i. Hlm 172.

¹⁸ Abdul Manan, “*Perbandingan Politik Hukum Islam & Barat*”, Jakarta: Prenadamedia Group, 2018, 105.

Ahlul Halli wal Aqdi memiliki persamaan dan perbedaan. sama-sama sebagai lembaga perwakilan rakyat dalam menyampaikan aspirasi dan suara rakyat, sama-sama memiliki tugas sebagai lembaga perwakilan yang harus memperjuangkan kepentingan rakyat di negara untuk kemaslahatan umat, serta berwenang dalam bidang legislasi.

Hubungan Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dan *Ahlul Halli Wa Al-'Aqdi* lebih menekankan pada aspek kelembagaan. Dewan perwakilan daerah merupakan salah satu contoh lembaga perwakilan dalam kenegaraan modern. Sedangkan *Ahlul Halli wal Aqdi* merupakan lembaga perwakilan dalam kenegaraan Islam, setidaknya tidak ada catatan lain yang menyebutkan adanya lembaga perwakilan dalam Islam *selain Ahlul Halli wal Aqdi*.

Perkembangan dari pelaksanaan demokrasi dalam negara modern menggunakan sistem perwakilan karena sudah tidak memungkinkannya lagi menggunakan demokrasi langsung. *Rousseau* berpendapat demikian terhadap hadirnya demokrasi perwakilan sebagai solusi dari permasalahan yang menuntut demokrasi dilakukan dengan model perwakilan. Selain hal tersebut, secara historis teori lembaga perwakilan tidak dapat dipisahkan dengan sejarah feodalisme di Kerajaan Britis. Sedangkan dalam historis kenegaraan Islam, Nabi Muhammad telah menyontohkan dengan bermusyawarah bersama perwakilan dari beberapa kelompok yang hidup di Madinah. Contoh yang diberikan oleh Nabi Muhammad ini paling tidak menjelaskan bahwa dalam Islam sudah dikenal sistem perwakilan dalam menyelenggarakan Syura. Bahkan hasil dari musyawarah inilah yang menjadi contoh pertama teori Kontrak Sosial sebelum diteorikan oleh cendekiawan Eropa, yakni Piagam Madinah.

Menurut Muhammad Abduh Ulil Amri, *Ahlul Halli Wal'Aqdi* adalah kumpulan orang-orang profesional dalam bermacam keahlian ditengah masyarakat, mereka adalah orang-orang yang mempunyai kapabilitas yang telah teruji. Mereka adalah para amir, hakim, ulama, pemimpin militer dan semua pemimpin yang dijadikan rujukan oleh umat islam dalam berorientasi pada kepentingan dan kemaslahatan publik¹⁹. Dengan demikian, *Ahlul Halli Wal Aqdi* dapat didefinisikan sebagai sebuah lembaga yang berisi tokoh masyarakat dari berbagai latar belakang yang diberi kewenangan untuk memilih seorang khalifah atau pemimpin bagi umat Islam.

¹⁹ Muhammad Iqbal, "*Fiqh Siyash Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*", Jakarta: Rajawaliipress, 1997, Hlm. 138.

Lembaga ini juga berhak membuat ketentuan mengenai syarat seseorang yang boleh dipilih sebagai khalifah atau pemimpin. Al Mawardi menjelaskan kriteria dari anggota *Ahlul Halli Wa Al-'Aqdi* setidaknya memiliki aspek keadilan, alim (orang yang memiliki ilmu) dan bijaksana. Tentu anggota adalah mempunyai kapasitas ilmu agama yang di atas rata-rata karena berkaitan dengan fungsi legislatif. Hikmat Kebijaksanaan di dalam *Ahlul Halli wal Aqdi* juga menjadi unsur yang harus dipenuhi atau sebagai persyaratan sebagai anggota. Hanya saja karena Indonesia memiliki beragama agama yang tidak hanya satu maka anggota harus memiliki aspek “ hikmat “ dalam menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah. Selain itu, perbedaan zaman menyebabkan kualitas perwakilan yang berbeda. Sehingga instrument untuk menjaga kualitas dari pihak yang mewakili rakyat banyak harus diperhatikan dengan seksama. Dengan demikian maka anggota dari dewan perwakilan daerah memiliki kualitas yang baik.

Dalam terminology politik *Ahlul Halli Wa Al-'Aqdi* adalah Dewan Perwakilan Rakyat (lembaga legislatif) sebagai representasi dari seluruh masyarakat (rakyat) yang akan memilih kepala negara serta menampung dan melaksanakan aspirasi rakyat. Menurut Al-Mawardi, *Ahlul Halli Wa Al-'Aqdi* harus melalui dua proses, yakni melalui proses pemilihan oleh *Ahlul Halli Wal 'Aqdi* dan melalui proses penyerahan mandat oleh pemimpin sebelumnya. *Ahlul Halli Wa Al-'Aqdi* (*Ahlul Ikhtiyar*) yaitu orang-orang yang bertugas memilih pemimpin lewat jalan musyawarah kemudian mengajukannya kepada rakyat untuk dibaiat (dinobatkan) oleh mereka²⁰.

Al-Mawardi menentukan syarat-syarat sebagai anggota *Ahlul Halli WaAl-'Aqdi*. Yakni harus memenuhi tiga syarat yaitu 1) memiliki sifat adil yang mencakup semua syarat-syaratnya; 2) memiliki pengetahuan yang dengan ilmunya itu ia mengetahui siapa yang berhak menjadi pemimpin dengan syarat yang muktabar pada diri Imam tersebut. 3) memiliki pendapat (*ra'yu*) dan hikmah yang dengan keduanya dapat memilih siapa yang paling baik untuk menjadi Imam serta paling kuat dan pandai mengurus kemaslahatan. Dengan persyaratan-persyaratan tersebut diharapkan mereka mampu menghasilkan keputusan yang benar-benar memberikan kesejahteraan adan kedamaian bagi umat²¹.

Perdebatan dalam jumlah keanggotaan dari *Ahlul Halli WaAl-'Aqdi* Al Mawardi menjelaskan dalam kitabnya bahwa permasalahan baru anggota *Ahlul Halli wal Aqdi* terdiri dari lima orang dan kemudian mereka sepakat mengangkat salah satu dari jumlah tersebut untuk

²⁰ Farid Abdul Kholiq, ”*Fi Al-Fiqh As-Siyasiy Al-Islamiy Mabadi Dusturiyyah Asy-Syuraal-'Adl Al-Musawah*”, Terj. Faturrahman A. Hamid, Fikih Politik Islam, Jakarta: Amzah, 2005, Hlm. 108.

²¹ Al-Mawardi, “*Al-Ahkam Al-Sulthaniyyah Wa Al-Wilayatu Al-Diniyyah*” Beirut: Darul Fikr, 1960, Hlm.6.

menjadi khalifah dengan restu empat anggota yang lainnya. Dalam hal ini, Al Mawardi berlandaskan pada pembaiatan Abu Bakar yang dilakukan oleh lima orang yang sepakat memilihnya sebagai Khalifah. Sedangkan di satu pihak mengatakan bahwa jumlah *Ahlul Halli wal Aqdi* ialah enam orang dan salah satu dari mereka dipilih menjadi seorang Khalifah. Hal itu merujuk pada masa pembaiatan Utsman bin Affan menjadi seorang Khalifah atas petunjuk Umar bin Khattab. Dengan demikian, ada permasalahan baru terkait jumlah keanggotaan dari *Ahlul Halli wal Aqdi* ini.

Pandangan siyasah terhadap kedudukan DPD RI dalam sistem ketatanegaraan Islam secara spesifik tidak dapat disebut dengan *Ahlul Halli Waal-'Aqdi*, karena lembaga tersebut mempunyai kedudukan yang lebih luas, dalam pemerintahan Islam antara khalifah dan *Ahlul Halli Waal-'Aqdi*, bekerjasama dalam menyelenggarakan pemerintahan yang baik demi kemaslahatan umat. Kedudukan *Ahlul Halli Waal-'Aqdi* dalam pemerintahan adalah sebagai wakil rakyat yang salah satu tugasnya adalah memilih khalifah dan mengawal khalifah menuju kemaslahatan umat.

Pada konsep negara islam *al sulthah al-tashri'iyah* merupakan kekuasaan legislatif dalam kekuasaan pemerintah Islam untuk membuat dan menetapkan hukum. *Al-sulthah al-tashri'iyah* berfungsi sebagai salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan di samping kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidh'iyah*) dan kekuasaan yudikatif (*al-sulthah alqadhabiyah*). Dalam hal ini *al-sulthah al-tashri'iyah* mempunyai kekuasaan atau kewenangan dalam pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakat berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syariat Islam. Selain itu dalam *Siyasah tashri'iyah* menjelaskan mengenai persoalan yang berkaitan mengenai *Ahlul Halli Waal-'Aqdi*, dalam perwakilan rakyat hubungan muslim dan non muslim dalam satu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, peraturan pelaksana, peraturan daerah dan sebagainya. Dalam Firman Allah Q.S An-Nisa' ayat 58-59 berbunyi:

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

إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang

sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.”

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

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

Berdasarkan kedua ayat tersebut bahwa seseorang yang memegang kekuasaan wajib ditaati oleh rakyatnya apabila pemerintah telah membuat peraturan perUndang-Undangan bagi kemaslahatan bersama namun peraturan perUndang-Undangan tersebut haruslah mengacu dan tidak menyeleweng dari apa yang telah ditetapkan dalam Al-Qur'an dan Sunnah. *Ahlul Halli Waal-'Aqdi*, adalah sebuah lembaga perwakilan yang memiliki kewenangan dalam menyampaikan aspirasi atau suara rakyat. Di mana anggota *Ahlul Halli Waal-'Aqdi*, terdiri dari orang-orang yang berasal dari berbagai kalangan dan profesi. Al-mawardi menyebutkan bahwa *Ahlul Halli Waal-'Aqdi*, sebagai *ahlal-ikhtiyar* (golongan yang berhak memilih)²².

Dalam kajian fiqh siyasah, legislasi atau kekuasaan legislasi disebut juga dengan istilah *al-sulthah al-tasyri'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum atau badan yang bertugas membuat syariat atau undang-undang. Kekuasaan legislasi berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syariat Islam. Dengan demikian, unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi:

- a. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam.
- b. Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya.
- c. Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syari'at Islam²³.

²² Muhammad Iqbal Dan Amien Husein Nasution 2010, "Pemikiran Politik Islam", Jakarta: Prenada Media Group, Hlm. 137.

²³ Kun Budianto, *Kelembagaan Politik Islam: Konsep Konstitusi, Legislasi, Demokrasi, Ummah Dan Syuro*, JSSP, Vol. 1 No. 2, Desember 2017, Hlm. 159.

Berdasarkan hal tersebut kedudukan *Ahlul Halli Waal-'Aqdi* dalam pemerintahan adalah sebuah lembaga yang mempunyai tugas wewenang sendiri tanpa intervensi khalifah. Persamaan tugas DPD RI dengan *Ahlul Halli Waal-'Aqdi*, adalah perwakilan daerah, membuat Rancangan Undang-Undang atau aturan hukum untuk kemaslahatan masyarakat, adapun perbedaannya antara DPD RI dengan *Ahlul Halli wa al-Aqdi* adalah dalam wewenang memberi usulan atas Rancangan Undang-Undang. *Ahlul Halli Waal-'Aqdi* merupakan perwakilan rakyat yang dapat memberi fatwa, mempunyai kewenangan tak terbatas dalam Rancangan Undang-Undang serta ikut bermusyawarah dalam membuat Undang-Undang tersebut, sedangkan DPD RI merupakan lembaga yang mempunyai kedudukan kewenangan yang hanya bisa mengusulkan suatu Rancangan Undang-Undang tetapi tidak ikut serta dalam pengambilan keputusan dalam pembuatan Undang-Undang tersebut. Keterbatasan perbedaan kewenangan antara Dewan Perwakilan Daerah dengan *ahlul ahli waal aqdi* menjadikan Dewan Perwakilan Daerah tidak dapat disebut sebagai lembaga legislative penuh.

Dewan Perwakilan Daerah dalam bidang legislasi memiliki kewenangan yang terbatas dalam mengajukan, membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan daerah tidak ikut serta dalam tahap pengesahan sedangkan lembaga *Ahlul Halli Waal-'Aqdi*, memiliki kewenangan penuh dalam bidang legislasi. bukan hanya itu dalam bidang legislasi *Ahlul Halli Waal-'Aqdi* juga memiliki kewenangan dalam memberi pertimbangan dalam pembentukan Undang-Undang. Sedangkan Dewan Perwakilan Daerah dalam memberikan pertimbangan melalui Dewan Perwakilan Rakyat dalam proses pengajuan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang serta dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.

Kewenangan *Ahlul Halli Waal-'Aqdi* dalam memberikan pertimbangan berbeda dengan pertimbangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah yaitu Memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat sedangkan *Ahlul Halli Waal-'Aqdi* memberikan pertimbangan kepada ulil amri dalam hal ini ulil amri berperan sebagai khalifah atau imamah. Dalam konteks tata negara islam kewenangan dalam melakukan pemantauan dan evaluasi atau pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah adalah *Ahlul Halli Waal-'Aqdi* karena dalam konteks Negara Islam *Ahlul Halli Waal-'Aqdi* memiliki kewenangan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan. Perbedaan yang mendasar Dewan Perwakilan Daerah dengan *Ahlul Halli Waal-'Aqdi*, yaitu Dewan Perwakilan Daerah

tidak memiliki kewenangan melakukan pengangkatan dan memberhentikan pemimpin sedangkan *Ahlul Halli Waal- 'Aqdi* memiliki kewenangan untuk memilih dan membai'at imam.

Tugas *ahlul halli wal aqdi* tidak hanya bermusyawarah dalam perkara umum kenegaraan, mengeluarkan Undang-Undang yang berkaitan dengan kemaslahatan dan tidak bertabrakan dengan salah satu dari dasar-dasar syariat yang baku dan melaksanakan peran konstitusional dalam memilih pemimpin tertinggi negara . kewenangan *ahlul halli wal aqdi* mencakup melaksanakan peran pengawasan(dewan pengawas) atas kewenangan legislatif sebagai wewenang pengawasan yang dilakukan oleh rakyat terhadap pemerintah dan penguasa untuk mencegah mereka dari tindakan pelanggaran terhadap suatu hak dari hak-hak Allah.

Menurut Al-Mawardi Secara fungsional terdapat persamaan antara lembaga legislatif yang diterapkan di Indonesia dengan lembaga legislative (*Ahlul Halli Waal- 'Aqdi*). Persamaan itu adalah lembaga legislative dapat memberhentikan kepala Negara dari jabatannya, jika melakukan perbuatan yang memungkinkan dirinya diberhentikan dari jabatan kepala Negara. Selain itu, lembaga legislatif juga menjadi lembaga pengawas dan pengontrol terhadap kebijakan kepala Negara dalam menjalankan Negara. Perbedaan lembaga legislatif yang diterapkan di Indonesia dengan lembaga legislative (*Ahlul Halli Waal- 'Aqdi*) sebagaimana yang dipaparkan oleh Al-Mawardi, apabila *Ahlul Halli Waal- 'Aqdi* berkumpul untuk memilih mereka meneliti keadaan orang-orang yang berhak menjadi pemimpin yang sudah masuk kriteria, lalu mereka mengajukan orang yang terbaik dan paling sempurna kriterianya untuk disumpah serta mengajak rakyat untuk taat kepadanya dan tidak menahan diri dari pembaiatannya.

Hak-hak *ahlul halli wal aqdi* menurut para ulama sebagai berikut:

- a. *ahlul halli wal aqdi* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan membaiat imam
- b. *ahlul halli wal aqdi* mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang maslahat.
- c. *ahlul halli wal aqdi* mempunyai wewenang membuat undang-undang yang mengikat kepada seluruh umat di dalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Al-Quran dan Hadist.
- d. *ahlul halli wal aqdi* tempat konsultasi imam di dalam menentukan kebijakannya.

e. *ahlul halli wal aqdi* mengawasi jalannya pemerintahan, wewenang no 1 dan 2 mirip dengan wewenang MPR, wewenang no 3 dan 5 adalah wewenang DPR, dan wewenang no 4 adalah wewenang DPA di Indonesia sebelum amandemen UUD 1945.

Menurut Al-Mawardi, imamah dilembagakan untuk menggantikan kenabian (*nubuwwah*) dalam rangka melindungi agama dan mengatur kehidupan dunia. Pelembagaan imamah, menurutnya adalah fardhu kifayah berdasarkan ijma' ulama²⁴. kedudukan *Ahlul Halli Waal-'Aqdi* dalam pemerintahan adalah sebuah lembaga yang mempunyai tugas wewenang sendiri tanpa intervensi dari Khalifah. Persamaan tugas DPD dengan *Ahlul Halli Waal-'Aqdi* adalah sebagai perwakilan daerah, yang berwenang dalam membuat Rancangan Undang-Undang atau aturan hukum untuk kemaslahatan, namun sebagai lembaga perwakilan rakyat *Ahlul Halli Waal-'Aqdi* memiliki kedudukan yang tak terbatas dalam Membuat Rancangan Undang-Undang. Sedangkan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia mempunyai kedudukan yang terbatas dalam membuat Rancangan Undang-Undang.

Dalam beberapa hal Dewan Perwakilan Daerah Kesamaan dengan *Ahlul Halli wal Aqdi* merupakan sifat general dari lembaga perwakilan. Kedua lembaga ini memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing. *Ahlul Halli wal Aqdi* sendiri memiliki kekurangan dengan tidak diatur dengan jelas bagaimana mekanisme secara normatif dari keberadaannya. Lembaga perwakilan *Ahlul Halli wal Aqdi* memiliki sifat kedinamisan yang untuk diatur lebih jauh melalui ijtihad cendekiawan muslim. Sehingga lembaga ini dapat dijalankan dengan baik secara normatif dan tidak terkesan terlalu fleksibel agar nilai-nilai luhur ajaran Nabi Muhammad tetap terjaga. Kelebihan dari sistem ini adalah keputusan yang dicapai dengan permufakatan. Dengan ini, perbedaan pendapat dapat diminimalisasi hingga menimbulkan dampak sosial di masyarakat. Hasil yang keluar dari forum adalah kesepakatan bersama. *Ahlul Halli wal Aqdi* dapat dimanfaatkan dengan memasukkan unsur-unsur ke-Indonesiaan ke dalamnya. Meski tidak menggunakan nama *Ahlul Halli wal Aqdi*, konsep dalam Pancasila hingga dapat terbentuknya Dewan Perwakilan Daerah seperti konsep dari *Ahlul Halli wal Aqdi*.

Sebagai bahan perbandingan Indonesia Sistem Pemerintahan Dalam Ketatanegaraan Indonesia Dengan Ketatanegaraan Negara Islam salah satu contoh yaitu negara Mesir. Indonesia pernah menganut sistem parlementer saat berbentuk negara serikat dengan berlakunya

²⁴ Imam Al-Mawardi, "*Al-Ahkam As-Sulthaniyyah; Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariat Islam*", Beirut: Dar Al-Fikr, T.Tp., Hlm. 5.

konstitusi RIS 1949 sampai dengan UUDS 1950 dan pernah menganut sistem presidensial sebelum amandemen UUD 1945. Sementara Mesir pernah berbentuk kerajaan dan pernah juga berbentuk republik persatuan Arab. Dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia, bentuk republik telah dipilih sebagai bentuk pemerintahan, yaitu melalui sidang Badan Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Ketentuan tersebut kemudian tercermin dalam rumusan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia ialah negara kesatuan, yang berbentuk Republik.” Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia tidak menganut suatu sistem negara manapun yang berarti bahwa negara Indonesia yang dikenal dengan keanekaragaman bangsa memiliki aliran pengertian negara persatuan yang berlandaskan Pancasila sebagai dasar negara²⁵. Republik Persatuan Arab dalam sebuah referendum menetapkan Gamal Abdel Nasser sebagai presidennya dan beribukota di Kairo namun pada akhirnya satu persatu negara-negara tersebut mundur sehingga Republik Persatuan Arab bubar pada 1961 dan masing-masing negara kembalimenjadi negara kesatuan namun Mesir masih memakai nama Republik Persatuan Arab hingga 1971²⁶.

Mesir menganut sistem pemerintahan semi presidensial yang memiliki seorang perdana menteri sebagai kepala pemerintahan. Namun dalam praktiknya peran perdana menteri tidak begitu ketara, banyak pihak yang melihat kedudukan perdana menteri hanya sebatas simbolis saja. Menurut Artikel 139 Dustur Jumhuriat Misr Alearabiat 2014 (Konstitusi Republik Arab Mesir Tahun 2014): “Presiden adalah kepala negara dan kepala cabang eksekutif pemerintah.” dan menurut Artikel 163 Dustur Jumhuriat Misr Alearabiat 2014 (Konstitusi Republik Arab Mesir Tahun 2014) bahwa Perdana menteri mengepalai pemerintah yang merupakan badan eksekutif dan administrasi tertinggi negara. Pada perkembangannya, Mesir tetap mengangkat seorang perdana menteri namun peran kepala pemerintahan pun masih didominasi oleh presiden²⁷. Secara umum, Sistem semi presidensial adalah sistem pemerintahan yang menggabungkan kedua sistem pemerintahan yaitu presidensial dan parlementer. Terkadang sistem ini juga disebut dengan Dual Eksekutif atau Eksekutif Ganda. Dalam sistem ini, presiden

²⁵Joeniarso, “*Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*”, Jakarta: Bina Aksara, 1986, hlm. 41.

²⁶Maqbool Ahmad Awan, “*Gamal Abdel Nasser’s Pan Arabism and Formation of The United Arab Republic: An Appraisal*”, Journal of Research Society of Pakistan – Vol. 54, No. 1, January-June, 2017. hlm. 122.

²⁷ Mohammad Saihu, dkk., “*Penyelenggara Pemilu di Dunia: Sejarah, Kelembagaan, dan Praktik Pemilu di Negara Penganut Sistem Pemerintahan Presidensial, Semipresidensial, dan Parlementer*”, (Jakarta: Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP RI), 2015), hlm. 115.

dipilih oleh rakyat sehingga memiliki kekuasaan yang kuat dan presiden melaksanakan kekuasaan bersama-sama dengan perdana menteri

Di Indonesia dalam UUD NRI Tahun 1945 telah menginstruksikan membentuk Lembaga Negara yang ada (eksekutif, legislatif dan yudikatif) yang tercermin dalam fungsi-fungsi/keberadaannya yang dinyatakan di dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945. Kekuasaan eksekutif Indonesia dijalankan oleh Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih secara langsung berdasarkan Pasal 6A Ayat (1). Presiden juga dibantu oleh menteri-menteri yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 17 Ayat (1) dan (2). Sedangkan Pada Dustur Jumhuriat Misr Alearabiati 2014 (Konstitusi Republik Arab Mesir Tahun 2014), kekuasaan eksekutif Mesir menurut Artikel 139 dipegang oleh Presiden dan Presiden tersebut dipilih melalui pemungutan suara secara rahasia, langsung, dengan suara mayoritas. Kekuasaan eksekutif Mesir juga menurut Artikel 163 dijalankan oleh pemerintah sebagai lembaga eksekutif dan administrasi tertinggi negara yang terdiri dari perdana menteri sebagai kepala tertinggi, deputi-deputi perdana menteri, menteri-menteri beserta deputi-deputi dan Presiden yang menugaskan Perdana Menteri untuk membentuk pemerintah tersebut.

Berhubungan mengenai lembaga legislatif, di berbagai negara ada yang melembagakan parlemen dalam satu kamar (*unikameral*) dan ada pula yang dua kamar (*bikameral*). Sistem parlemen unikameral adalah sistem parlemen yang hanya terdiri satu kamar atau badan. Dalam sistem ini tidak dikenal adanya majelis tinggi dan majelis rendah. Sistem parlemen unikameral biasanya dianut oleh negara yang sedikit penduduknya dan masyarakatnya homogen serta wilayah negaranya tidak terlalu luas. Rekrutmen untuk pengisian jabatan parlemen tidak membedakan representasi politik dan representasi teritorial. Sedangkan Sistem parlemen bikameral merupakan sistem parlemen yang terdiri dari dua kamar atau dua badan, yang terdiri dari majelis tinggi (*upper house*) dan majelis rendah (*lower house*). Pengertian tinggi dan rendah dalam identifikasi kamar bukan merupakan identifikasi terhadap hubungan hierarkis, yang kamar satu lebih tinggi dari kamar yang lain. Masing-masing kamar dalam parlemen tersebut mewakili kepentingan kelompok tertentu. Majelis tinggi pada umumnya mewakili kepentingan kelompok-kelompok fungsional, sedangkan majelis rendah mewakili kepentingan rakyat²⁸.

²⁸ Widayati, "Sistem Parlemen berdasarkan Konstitusi Indonesia", MMH, Jilid 44 No. 4, Oktober 2015, hlm. 417.

Dalam hal ini Indonesia menerapkan sistem palemen, Kewenangan legislatif (kekuasaan membentuk undang-undang atau disebut parlemen) diberikan kepada DPR RI yang merupakan representasi dari perwakilan politik rakyat yang berjumlah 560 orang dengan pencalonannya diusung oleh partai politik dan DPD RI yang merupakan representasi perwakilan wilayah atau daerah yang berjumlah 1/3 jumlah anggota DPR dimana terdiri dari 4 orang dari setiap provinsi dengan pencalonannya berdasarkan perseorangan/independen. Keduanya dipilih secara langsung, bertujuan untuk mencapai pemerintah yang baik (good government) serta tercapainya check and balances. Namun MPR yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD memiliki kewenangan legislasi pula menurut pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945: "MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD." Ketiga lembaga legislatif tersebut memiliki masa jabatan selama 5 (lima) tahun. Jimly Asshidiqie mengulang dalam beberapa bukunya di setiap kajian ketatanegaraan terutama pembahasan lembaga-lembaga negara (yakni: legislatif) bahwa negara Indonesia terdiri dari tiga kamar parlemen (trikameral). Meskipun, sebagian kalangan menganggap MPR hanya sebagai simbol. Terkait persoalan parlemen, Ada pula yang menyebutkan parlemen negara Indonesia adalah sistem parlemen yang tidak unikameral, bikameral dan tidak juga trikameral. Parlemen Mesir menerapkan sistem unikameral atau satu kamar yang mana Fungsi legislasi tersebut dilaksanakan oleh *Maglis Al-Nowwab* (Dewan Perwakilan Rakyat) yang berkedudukan di Kairo. Sebelumnya Mesir mengenal sistem bikameral yang terdiri dari *Majlis al-Sha'ab* (Majelis Rendah/Rakyat) dan *Majlis al-Shura* (Majelis Tinggi). Kemudian *Majlis al-Shura* (Majelis Tinggi) dihapus dan *Majlis al-Sha'ab* (Majelis Rendah/Rakyat) diganti nama menjadi *Maglis Al-Nowwab* (Dewan Perwakilan Rakyat)²⁹.

Maglis Al-Nowwab (Dewan Perwakilan Rakyat) Menurut Artikel 102 Dstur Jumahiat Misr Alearabiat 2014 (Konstitusi Republik Arab Mesir Tahun 2014) terdiri dari tidak kurang dari (450) empat ratus lima puluh anggota yang mana Presiden dapat menunjuk anggota tidak melebihi 5%. *Maglis Al-Nowwab* (Dewan Perwakilan Rakyat) dipilih melalui pemungutan suara umum, langsung dan rahasia serta memiliki masa jabatan selama lima tahun. *Maglis Al-Nowwab* (Dewan Perwakilan Rakyat) memiliki seorang ketua (Speaker) dan 2 (dua) deputy yang dipilih di antara keanggotaan dalam sebuah pertemuan/sidang internal. Lembaga legislatif memiliki peran dalam pembentukan peraturan perundang-undangan namun lembaga-lembaga negara lain atau

²⁹Middle East and North Africa International Foundation For Election System, Egypt's 2014 Presidential Election Law, 15 Mei 2014, hlm. 2.

pejabat yang berwenang dapat membuat sejumlah peraturan/ketentuan yang mengikat pula. Secara umum peraturan perundang-undangan tersebut memiliki hirarki yang artinya peraturan perundang-undangan itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berikut hirarki peraturan perundang-undangan menurut Indonesia dan Mesir: Hirarki peraturan perundang-undangan Indonesia menurut Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan:

1. UUD NRI Tahun 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Sedangkan hirarki peraturan perundang-undangan Mesir adalah sebagai berikut:

1. Dustur Juhuriat Misr Al-arabiyyat 2014 (Konstitusi Republik Arab Mesir Tahun 2014)
2. Legislasi Parlemen (Law/Undang-Undang)
3. Dekrit Presiden (Menurut Konstitusi, presiden bisa menggantikan legislatif mengeluarkan dekrit yang memiliki kekuatan hukum dalam dua kasus. Kasus pertama adalah ketika parlemen dibubarkan atau dalam reses (yaitu di antara sesi). Kasus kedua adalah ketika parlemen memberi wewenang kepada presiden untuk menggantikan legislatif dalam memberlakukan dekrit karena keadaan memaksa).
4. Dekrit Perdana Menteri
5. Keputusan Menteri
6. Penetapan Gubernur, Badan Pemerintahan.

Selain mengatur pembentukan lembaga-lembaga kekuasaan negara, kedua negara mengatur juga bagaimana pembebasan jabatan kekuasaan lembaga negara tersebut (Eksekutif dan Parlemen). Tidak sepenuhnya sama seperti Indonesia, Presiden Mesir dapat membubarkan *Maglis al-Nowwab* (Dewan perwakilan Rakyat) bila diperlukan oleh keputusan kausal dan mengikuti referendum sebagaimana diatur oleh Artikel 137 Dustur Juhuriat Misr Al-arabiyyat 2014 (Konstitusi Republik Arab Mesir Tahun 2014). Berkaitan dengan kekuasaan yudikatif, kekuasaan yudikatif atau kehakiman merupakan unsur penting dalam menegakkan keadilan dalam bernegara untuk itu diperlukan suatu lembaga yang memiliki independensi terhadap lembaga-lembaga negara lain. Eksistensi lembaga yudikatif tersebut dijustifikasi dalam Pasal 24 Ayat (1) UUDNRI Tahun 1945: (1) “kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka...” diartikan sebagai kekuasaan yang terlepas dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan

legislatif. Negara Mesir tidak memiliki istilah *local government* melainkan *local administration* atau lokal administrasi, istilah ini mencerminkan peran daerah yang terbatas.