

**TINJAUAN POLITIK ISLAM TERHADAP EKSISTENSI  
DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM UU NO. 22  
TAHUN 2003 TENTANG SUSUNAN DAN KEDUDUKAN  
MPR, DPR, DPD, DAN DPRD**

**SKRIPSI**

**Disusun untuk Memenuhi Tugas dan Melengkapi Syarat  
guna Memperoleh Gelar Sarjana Strata 1  
dalam Ilmu Hukum Islam**



*Oleh*

**AGUS ROMDHON**

**NIM. 2102303**

**FAKULTAS SYARI'AH  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI WALISONGO  
SEMARANG  
2009**

**Drs. H. Nur Syamsudin, MA.**  
Jln. Mandasia III / 354 Krapyak Semarang

**NOTA PEMBIMBING**

Lamp : 4 (empat) eks.

Hal : Naskah Skripsi

An. Sdr. Agus Romdhon

*Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

Setelah saya meneliti dan mengadakan perbaikan seperlunya bersama ini saya kirim naskah skripsi Saudara:

Nama : **Agus Romdhon**  
NIM : **2102303**  
Jurusan : **Siyasah Jinayah**  
Judul Skripsi : **TINJAUAN POLITIK ISLAM TERHADAP  
EKSISTENSI DEWAN PERWAKILAN  
DAERAH DALAM UU NO. 22 TAHUN 2003  
TENTANG SUSUNAN DAN KEDUDUKAN  
MPR, DPR, DPD, DAN DPRD**

Dengan ini saya mohon kiranya naskah skripsi tersebut dapat segera diujikan.

Demikian harap menjadikan maklum.

*Wassalamu'alaikum Wr. Wb.*

Semarang, 17 Desember 2008

Pembimbing I,

**Drs. H. Nur Syamsudin, MA**  
**NIP. 150 274 614**

## PENGESAHAN

Skripsi Saudara : **Agus Romdhon**  
NIM : **2102303**  
Jurusan : **Siyasah Jinayah**  
Judul : **TINJAUAN POLITIK ISLAM TERHADAP  
EKSISTENSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH  
DALAM UU NO. 22 TAHUN 2003 TENTANG  
SUSUNAN DAN KEDUDUKAN MPR, DPR, DPD,  
DAN DPRD**

Telah dimunaqasyahkan pada Dewan Penguji Fakultas Syari'ah Institut Agama Islam Negeri Walisongo Semarang, dan dinyatakan lulus dengan predikat cumlaude / baik / cukup, pada tanggal :

**18 Juni 2009**

Dan dapat diterima sebagai syarat guna memperoleh gelar Sarjana Strata Satu (S1) tahun akademik 2008/2009.

Ketua Sidang, Semarang, 18 Juni 2009  
Sekretaris Sidang,

**Drs. H. Musahadi, M.Ag**  
**NIP. 150 267 754**

**Drs. H. Nur Syamsudin, MA**  
**NIP. 150 274 614**

Penguji I,

Penguji II,

**DR. Imam Yahya, M.Ag**  
**NIP. 150 275 331**

**Drs. Arif Junaedi, M.Ag**  
**NIP. 150 276 119**

Pembimbing I

**Drs. H. Nur Syamsudin, MA**  
**NIP. 150 274 614**

## MOTTO

وَمَا كَانَ الْمُؤْمِنُونَ لِيَنفِرُوا كَآفَّةً فَلَوْلَا نَفَرَ مِن كُلِّ فِرْقَةٍ

مِّنْهُمْ طَائِفَةٌ لِّيَتَفَقَّهُوا فِي الدِّينِ وَلِيُنذِرُوا قَوْمَهُمْ إِذَا رَجَعُوا

إِلَيْهِمْ لَعَلَّهُمْ يَحْذَرُونَ ﴿١٢٢﴾

Artinya: “Tidak sepatutnya bagi mukminin itu pergi semuanya (ke medan perang). Mengapa tidak pergi dari tiap-tiap golongan di antara mereka beberapa orang untuk memperdalam pengetahuan mereka tentang agama dan untuk memberi peringatan kepada kaumnya apabila mereka telah kembali kepadanya, supaya mereka itu dapat menjaga dirinya”.(QS. At-Taubah : 122)

## PERSEMBAHAN

*Skripsi Ini Saya Persembahkan Kepada :*

- ❖ *Ayahanda H Munawar Ali MaksuM dan Ibunda Hj Muchodiyah.  
TerimaKasih atas segala do'a nya*
- ❖ *Simbah Hj. Siti Nur Fadhillah*
- ❖ *Kakak-kakak penulis, mas H. Lukman Hakim, mbak Heni dan mas  
Lutfi*
- ❖ *Adek-adek penulis Imron NM dan Miftahul Anam*
- ❖ *Murabi ruhina KH Drs. Ahmad Hadlor Ihsan beserta keluarga*
- ❖ *Mas Parman (alm) dan keluarga*
- ❖ *Segenap para guru, dosen dan asatidz*
- ❖ *Teman-teman pengurus PP Al Ishlah Mangkangkulon putra dan putri  
dan para santri dan konco-konco kabeh.*

## **DEKLARASI**

Dengan penuh kejujuran dan tanggung jawab, penulis menyatakan bahwa skripsi ini tidak berisi materi yang telah pernah ditulis oleh orang lain atau diterbitkan. Demikian juga skripsi ini tidak berisi satupun pikiran-pikiran orang lain, kecuali informasi yang terdapat dalam referensi yang dijadikan bahan rujukan.

Semarang, 18 Juni 2009

Deklarator

**Agus Romdhon**  
NIM : 2102303

## ABSTRAKSI

Agus Romdhon (NIM : 2102303) TINJAUAN POLITIK ISLAM TERHADAP EKSISTENSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM UU NO. 22 TAHUN 2003 TENTANG SUSUNAN DAN KEDUDUKAN MPR, DPR, DPD, DAN DPRD, Skripsi, Semarang, Fakultas Syari'ah IAIN Walisongo, 2009.

Salah satu hasil amandemen yang dilakukan para politisi kita adalah lahirnya lembaga perwakilan tingkat pusat yang baru yang bernama DPD dari hasil amandemen ketiga UUD 1945, yaitu pasal 22 C, 22 D, dan 22 E UUD 1945. dan kemudian dijelaskan dalam Undang-undang nomor 22 tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang diundangkan mulai tanggal 31 juli 2003.

Ada beberapa gagasan dibalik kelahiran DPD. *Pertama*, gagasan mengubah system perwakilan menjadi system dua kamar (*Bicameral*). DPD dan DPR digambarkan serupa dengan system perwakilan seperti di Amerika Serikat yang terdiri dari *Senate* sebagai perwakilan Negara bagian (DPD), dan *House of Representatives* sebagai perwakilan seluruh rakyat DPR). Dan kedua unsur perwakilan tersebut dinamakan kongres (*Congress*). *Kedua*, gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan Negara. Dengan demikian, DPD dapat pula dipandang sebagai *koreksi* atau *penyempurnaan* system utusan daerah di MPR menurut ketentuan Pasal 2 ayat 1 UUD 1945 sebelum perubahan.

Sayangnya, konsep bikameral yang diadopsi oleh Indonesia masih (jauh dari semestinya, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diberi kewenangan yang amat sangat kecil dan akhirnya segala keputusan bergantung pada kesepakatan politik di dalam DPR. Nasib buruk DPD diperparah UU Susduk No 22/2003. Reduksi atas peran dan kewenangan DPD dalam proses legislasi sebenarnya tidak hanya terkait Pasal 43 UU Susduk seperti dikeluhkan DPD, tetapi juga dalam keseluruhan substansi UU itu. UU No 22/2003 itu cenderung mengatur MPR, DPR, dan DPD secara terpisah, padahal ketiga lembaga itu merupakan satu kesatuan parlemen yang saling bekerja sama satu sama lain. Akibatnya, tidak diatur bagaimana mekanisme bagi DPD mengusulkan RUU, terlibat dalam pembahasan RUU bersama pemerintah dan DPR, atau mekanisme jika suatu RUU yang disetujui pemerintah dan DPR, tetapi ditolak oleh DPD. Juga belum diatur keberadaan semacam panitia atau komisi bersama antara DPR dan DPD yang memungkinkan kedua Dewan bekerja optimal dalam fungsi keparlemenan.

Dalam sistem politik Islam, ada sebuah lembaga perwakilan rakyat yang dikenal dengan istilah *Ahlul halli wal aqdi* atau Ahlul Ikhtiyar atau Majelis Umat sebagai representasi dari umat dimana para anggotanya mempunyai tugas dan wewenang yang sama dalam melaksanakan tugasnya dalam musyawarah, muhasabah (kontrol dan koreksi), serta pembuatan undang-undang (legislasi) walaupun latar belakang pemilihan mereka berbeda. Ketidaksamaan dan ketidakseimbangan dalam melaksanakan tugas dan wewenang DPD menjadi wakil rakyat tentunya mencederai prinsip-prinsip keadilan dan persamaan yang dianut oleh Undang-undang Dasar 1945 dan Al Qur'an.

## Kata Pengantar

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

*Assalamu'alaikum Wr Wb.*

Segala puji Allah SWT yang maha [pengasih dan maha penyanyang yang senantiasa telah menganugerahkan rahmat, dan hidayah-Nya kepada penulis dalam rangka menyelesaikan karya skripsi dengan judul “Tinjauan Politik Islam Terhadap Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam UU no. 22 tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Karya skripsi ini disusun untuk memenuhi sebagian persyaratan mencapai derajat Sarjana Hukum Islam (S.H.I) bidang jurusan Siyasah Jinayah di Fakultas Syari'ah Institut Agama Islam Negeri Walisongo Semarang. Shalawat serta salam semoga selalu terlimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW beserta keluarganya, para sahabatnya, dan orang-orang yang mengikuti jejak perjuangannya.

Dalam penyusunan skripsi ini penulis mengucapkan terimakasih atas bantuan dan dorongan, bimbingan dan pengarahan dari berbagai pihak yang telah membantu terselesaikannya skripsi penulis dengan baik. Oleh karena itu penulis menyampaikan banyak terima kasih kepada yang terhormat :

1. Prof. DR. Abdul Jamil, MA, selaku Rektor IAIN Walisongo Semarang, yang telah memimpin lembaga tersebut dengan baik.
2. Drs. H. Muhyiddin, M.Ag., selaku Dekan Fakultas Syari'ah IAIN Walisongo Semarang.
3. Drs. Arif Junaedi, M.Ag., selaku Ketua Jurusan Siyasah Jinayah dan Rupi'i, M.Ag., selaku Sekretaris Jurusan Siyasah Jinayah Fakultas Syari'ah
4. Drs. H. Nur Syamsudin, MA., selaku pembimbing skripsi
5. Ibu Soimah, S.Ag dan segenap para pegawai dan para dosen
6. Drs. KH. Ahmad Hadlor Ihsan, selaku pengasuh Pondok Pesantren Al Ishlah.
7. Bapak dan Ibu H. Ali Maksum dan Hj. Muchodiyah beserta keluarga

8. Segenap para guru dan ustadz dan rekan-rekan pengurus PP Al Ishlah Mangkangkulon Semarang

Semoga amal kebaikan dan budi baik yang diberikan mendapatkan balasan yang sepadan dari Allah swt. Pada akhirnya semoga skripsi ini dapat memberikan kontribusi yang bermanfaat khususnya bagi penulis dan pembaca pada umumnya. Penulis juga menyadari bahwa skripsi ini masih memerlukan penyempurnaan. Oleh karena itu koreksi serta kritik yang konstruktif dari semua pihak sangat penulis harapkan demi kesempurnaan karya ilmiah ini selanjutnya.

*Wassalamu'alaikum Wr Wb.*

Semarang, 18 Juni 2009

Penulis,

**Agus Romdhon**  
2102303

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	ii
<b>LEMBAR PENGESAHAN</b> .....	iii
<b>MOTTO</b> .....	iv
<b>PERSEMBAHAN</b> .....	v
<b>DEKLARASI</b> .....	vi
<b>ABSTRAK</b> .....	vii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	viii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	x
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Telaah Pustaka.....	7
E. Metode Penelitian .....	8
1. Sumber Data.....	8
2. Metode Pengumpulan Data.....	9
3. Metode Analisis Data .....	9
F. Sistematika Penulisan .....	10
<b>BAB II DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM PERWAKILAN ISLAM DAN SISTEM PERWAKILAN BIKAMERAL</b> .....	12
A. Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Perwakilan Islam .....	12
B. Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Perwakilan Bikameral .....	19
C. Model Sistem Perwakilan Bikameral di Amerika (Perbandingan) .....	32

<b>BAB III DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM UU SUSDUK</b>	
<b>MPR, DPR, DPD, dan DPRD NO. 22 TAHUN 2003</b> .....	35
A. Dewan Perwakilan Daerah Sebagai Lembaga Perwakilan .....	35
B. Dewan Perwakilan Daerah dalam Undang Undang	
No 22 Tahun 2003 .....	44
C. Hubungan Kerja Antara DPD Dengan DPR Dan MPR .....	49
<b>BAB IV TINJAUAN POLITIK ISLAM TERHADAP EKSISTENSI</b>	
<b>DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM UU NO. 22</b>	
<b>TAHUN 2003 TENTANG SUSUNAN DAN KEDUDUKAN</b>	
<b>MPR, DPR, DPD, DAN DPRD</b> .....	52
A. Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam UU No.22 Tahun 2003	
.....	52
B. Tinjauan Politik Islam terhadap Eksistensi Dewan Perwakilan	
Daerah dalam UU No.22 Tahun 2003 .....	68
<b>BAB V PENUTUP</b> .....	75
A. Kesimpulan .....	75
B. Saran – saran .....	76
C. Penutup.....	77
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN</b>	

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Era reformasi adalah merupakan masa baru setelah selama hampir 35 tahun Indonesia berada dalam kekangan orde baru, namun setelah orde baru berganti dengan era reformasi semuanya terbuka dan semua orang bebas menyampaikan pendapat tanpa harus takut akan tekanan-tekanan dari pihak lain. Dalam era ini, demokrasi seakan mendapat angin segar setelah masa sebelumnya demokrasi terkungkung oleh sebuah rezim yang bernama orde baru. Tuntutan reformasi merambah kesemua bidang tak terkecuali bidang politik dan hukum. Para politikus berlomba-lomba untuk membenahi kekurangan-kekurangan yang ada dinegara ini terutama masalah kenegaraan atau undang-undang (konstitusi).

Undang-undang dasar 1945 yang pada masa orde baru dianggap sebagai kitab suci yang tidak boleh dijamah sama sekali apalagi diubah, namun pada era reformasi ini undang-undang dasar 1945 yang menurut presiden sukarno merupakan undang-undang dasar kilat karena dibuat dalam waktu sangat singkat dan dalam suasana peperangan telah diubah. Hal tersebut terlihat dari pidato presiden Soekarno dalam sidang PPKI :<sup>1</sup>

"Saya beri kesempatan untuk membuat pemandangan umum, yang singkat, cekak aos hanya mengenai pokok-pokok saja dan tuan-tuan semuanya tentu mengerti, bahwa UndangUndang Dasar yang kita buat sekarang ini, adalah UndangUndang Dasar sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan ini: ini adalah Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat UndangUndang Dasar yang lebih lengkap dan sempurna."

---

<sup>1</sup> Saafroedin Bahar dan Nunnie Hudawati, eds. Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945 (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995), hal. 426.

Kesadaran bahwa UUD 1945 tidak sempurna nampak pula dalam pelaksanaannya. Kurang lebih dua bulan setelah ditetapkan, telah terjadi perubahan. Status KNIP yang semula sebagai badan yang semata-mata membantu Presiden, berubah menjadi badan dengan fungsi legislatif. Demikian pula perubahan sistem pemerintahan presidensial menjadi sistem parlementer. Hal ini dilakukan dalam rangka memenuhi berbagai tuntutan dan perkembangan yang terjadi.<sup>2</sup>

Dalam melakukan perubahan undang-undang dasar terdapat bermacam-macam prosedur antara lain<sup>3</sup>:

1. Sidang badan legislatif dengan ditambah beberapa syarat, misalnya dapat ditetapkan quorum untuk sidang yang membicarakan usul perubahan undang-undang dasar dan jumlah minimum anggota badan legislatif untuk menerimanya (Belgia, RIS 1949)
2. Referendum atau plebisit (Swis, Australia)
3. Negara-negara bagian dalam negara federal (Amerika Serikat : 3/4 dari lima puluh negara bagian harus menyetujui ; India)
4. Musyawarah khusus (special convention) (beberapa negara Amerika Latin)

Di Indonesia wewenang untuk mengubah undang-undang dasar ada ditangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dengan ketentuan bahwa quorum adalah 2/3 dari anggota MPR, sedangkan usul perubahan undang-undang dasar harus diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR.<sup>4</sup>

Pada era reformasi ini UUD 1945 sudah mengalami perubahan sebanyak empat kali antara tahun 1999 sampai tahun 2002 karena pembaharuan UUD 1945 dipandang sebagai suatu keharusan.

Pengalaman selama dua pemerintahan sejak UUD 1945 kembali berlaku (pemerintahan presiden Soekarno dan Soeharto), ternyata

---

<sup>2</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Jakarta : FH UII Press, Cet II, 2004, hlm. 4-5

<sup>3</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2002, hlm.105

<sup>4</sup> Undang Undang Dasar 1945 Perubahan Ke Empat Pasal 37 ayat (1) dan (3)

menunjukkan suatu pemerintahan otoritarian. dari berbagai pengamatan dan studi didapati atau diyakini UUD 1945 turut menjadi sumber atau memberi dorongan menuju pemerintahan otoritarian.<sup>5</sup>

Penyelenggaraan Negara yang terbalik dari asas kedaulatan rakyat, dan asas-asas Negara berdasarkan atas hukum, selama kurun waktu tersebut, pemerintahan dijalankan atas dasar kekuasaan belaka. Kebebasan, hak asasi, supremasi hukum, dan berbagai prinsip demokrasi lainnya hanya menjadi angan-angan yang jauh dari kenyataan. Sering dikatakan bahwa system politik yang diformat oleh UUD 1945 adalah system politik yang *executive heavy* dimana kekuasaan presiden sangat dominant. Presiden menjadi pusat kekuasaan dengan berbagai hak prerogative. Hak disini diartikan sebagai hak untuk secara sepihak memutus dan menerapkan tanpa harus mendapat persetujuan lebih dulu dari lembaga lain, dengan arti yang seperti ini maka UUD 1945 memuat banyak hak prerogative.<sup>6</sup>

Dalam mengamandemen UUD 1945 para politisi kita nampaknya hanya menuruti kepentingan-kepentingan kelompok maupun golongan mereka saja, hal ini bisa dilihat dari hasil amandemen pertama sampai keempat terdapat banyak sekali kekurangan dan bahkan bisa dikatakan perubahan tersebut hanya menuruti kepentingan sesaat, padahal UUD 1945 adalah undang undang yang dijadikan dasar pijakan melakukan hal-hal yang berkaitan dengan hukum tata Negara dan merupakan hukum dasar bagi sebuah negara.<sup>7</sup>

Salah satu hasil amandemen yang dilakukan para politisi kita adalah lahirnya lembaga perwakilan tingkat pusat yang baru yang bernama DPD dari hasil amandemen ketiga UUD 1945, yaitu pasal 22 C, 22 D, dan 22 E UUD 1945. dan kemudian dijelaskan dalam Undang-undang nomor 22

---

<sup>5</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 BARU*, Yogyakarta : FH UII Press, Cet. III, 2005, hlm. viii

<sup>6</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta : Rineka Cipta, 2003, hlm. 147

<sup>7</sup> M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Bandung : Mandar Maju, 1992, Cet ke V, hlm. 34-

tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang diundangkan mulai tanggal 31 juli 2003.

Ada beberapa gagasan dibalik kelahiran DPD. *Pertama*, gagasan mengubah system perwakilan menjadi system dua kamar (*Bicameral*). DPD dan DPR digambarkan serupa dengan system perwakilan seperti di Amerika Serikat yang terdiri dari *Senate* sebagai perwakilan Negara bagian (DPD), dan *House of Representatives* sebagai perwakilan seluruh rakyat DPR). Dan kedua unsure perwakilan tersebut dinamakan kongres (*Congress*). *Kedua*, gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan Negara. Dengan demikian, DPD dapat pula dipandang sebagai *koreksi* atau *penyempurnaan* system utusan daerah di MPR menurut ketentuan Pasal 2 ayat 1 UUD 1945 sebelum perubahan.<sup>8</sup>

Konsep lembaga perwakilan rakyat di Indonesia semula bersifat unik karena adanya MPR yang memiliki fungsi "*super*" namun tidak bekerja sehari-hari dan ada pula DPR yang memegang fungsi legislative rutin. Sejak perubahan keempat UUD 1945 tersebut, konsep lembaga perwakilan rakyat Indonesia berubah menjadi serupa dengan parlemen bicameral (dua kamar), namun masih saja ada keunikan, yaitu dengan tetap diakuinya MPR sebagai lembaga tersendiri, sehingga seakan-akan ada tiga lembaga perwakilan.<sup>9</sup> Konsep lembaga perwakilan seperti ini terbilang unik karena bisa dikatakan lembaga perwakilan yang *Semi Bikameral*, dan tidak ditemukan di Negara lain. Sayangnya, konsep bikameral yang diadopsi oleh Indonesia masih (jauh dari) setengah hati, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diberi kewenangan yang amat sangat kecil dan akhirnya segala keputusan bergantung pada kesepakatan politik di dalam DPR. Karena itulah, tidak mengherankan apabila pembentukan Komisi dan Badan di DPR seakan menjadi segala-galanya bagi fraksi yang ada dalam parlemen

---

<sup>8</sup> Bagir Manan, *Op Cit*, hlm. 59-61

<sup>9</sup> T.A. Legowo., Et.al, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia Studi dan Analisis Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945 (Kritik, Masalah , dan Solusi)*, Jakarta: FORMAPPI, 2005, hlm. 134-135

untuk kepentingan kekuasaan semata dalam sistem presidensial yang kita anut. Dan akibat lainnya, DPD menjadi sama sekali tidak bisa berperan dalam konflik internal dalam tubuh DPR ini.<sup>10</sup>

Dilema DPD sebenarnya sudah bisa diduga dari hasil amandemen atas konstitusi yang dinilai banyak kalangan cenderung tambal sulam. Semua ini berpangkal pada tidak adanya konsistensi para politisi saat menata ulang sistem pemerintahan berikut sistem perwakilan melalui Panitia Ad Hoc I MPR. Di satu pihak, politisi kita berobsesi membangun sistem pemerintahan presidensial agar terbentuk pemerintahan yang kuat dan stabil melalui mekanisme *checks and balances* di antara cabang-cabang kekuasaan eksekutif-legislatif-yudikatif. Namun, di sisi lain, para politisi menafikan kemudian menganulir munculnya sistem perwakilan dua kamar yang memungkinkan terwujudnya obsesi tersebut.

DPD yang seharusnya mempunyai kekuasaan yang hampir setara dengan DPR dikebiri sedemikian rupa sehingga kini keberadaannya tak lebih dari "pelengkap penderita" dalam sistem ketatanegaraan kita. Betapa tidak, fungsi DPD tak lebih dari lembaga masyarakat lain seperti LSM, yakni "dapat mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada DPR", itu pun terbatas pada masalah otonomi daerah, pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi, serta perimbangan keuangan pusat-daerah.

Nasib buruk DPD diperparah UU Susduk No 22/2003. Reduksi atas peran dan kewenangan DPD dalam proses legislasi sebenarnya tidak hanya terkait Pasal 43 UU Susduk seperti dikeluhkan DPD (Kompas, 22/6), tetapi juga dalam keseluruhan substansi UU itu. UU No 22/2003 itu cenderung mengatur MPR, DPR, dan DPD secara terpisah, padahal ketiga lembaga itu merupakan satu kesatuan parlemen yang saling bekerja sama satu sama lain. Akibatnya, tidak diatur bagaimana mekanisme bagi DPD mengusulkan RUU, terlibat dalam pembahasan RUU bersama pemerintah dan DPR, atau mekanisme jika suatu RUU yang disetujui pemerintah dan DPR, tetapi ditolak oleh DPD. Juga belum diatur keberadaan semacam

---

<sup>10</sup> Lihat di : <http://www.parlemen.net/privdocs/9c9a0b3b9d77899b8fccc889a0f88408.pdf>

panitia atau komisi bersama antara DPR dan DPD yang memungkinkan kedua Dewan bekerja optimal dalam fungsi keparlemenan.

Tanpa banyak diketahui publik, DPD sejauh ini sebenarnya telah berusaha bekerja optimal berdasarkan peran dan fungsi yang sangat terbatas itu. Misalnya evaluasi terhadap penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung, otonomi khusus Papua, sistem penerimaan PNS secara nasional, usulan revisi UU Pemerintahan Daerah, dan sebagainya. Namun, karena kendala mekanisme hubungan kerja dengan DPR yang tidak jelas, anggota DPD akhirnya menjadi "gamang" dengan keberadaan mereka.

Latar belakang diatas menjadi masalah serius yang ingin dikaji dalam sebuah penelitian mengenai eksistensi DPD sebagai lembaga perwakilan ditinjau dari politik islam sekaligus membahasnya dan skripsi ini diberi judul :

TINJAUAN POLITIK ISLAM TERHADAP EKSISTENSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM UU NO. 22 TAHUN 2003 TENTANG SUSUNAN DAN KEDUDUKAN MPR, DPR, DPD, DAN DPRD

### **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang diatas, maka penulis merumuskan beberapa masalah yang akan dibahas dalam bab-bab berikutnya dalam skripsi ini. Permasalahan tersebut antara lain :

1. Bagaimanakah eksistensi DPD sebagai lembaga perwakilan dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD
2. Bagaimanakah pandangan politik islam terhadap eksistensi DPD sebagai lembaga perwakilan dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD

### **C. Tujuan Penelitian**

Apapun yang diperbuat manusia sepatutnya memiliki tujuan tertentu yang hendak dicapai. Dengan tujuan tersebut akan lebih mengarahkan segala tindakan guna mencapai keberhasilan.

Tujuan yang hendak dicapai dalam skripsi ini antara lain :

1. Bagaimanakah eksistensi DPD sebagai lembaga perwakilan dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD
2. Bagaimanakah pandangan politik islam terhadap eksistensi DPD sebagai lembaga perwakilan dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD
3. Memberikan kontribusi wacana (*Contribute Discourse*) seputar masalah DPD yang sampai saat ini masih banyak kontroversi dari aspek yuridis maupun politik dan memberi refleksi kedepan terhadap eksistensi kedepan..
4. Sebagai syarat memperoleh gelar sarjana pada Fakultas Syari'ah Institut Agama Islam Negeri Walisongo Semarang.

### **D. Telaah Pustaka**

Dalam penelitian ini peneliti akan mengkaji tentang: "TINJAUAN POLITIK ISLAM TERHADAP EKSISTENSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM UU NO. 22 TAHUN 2003 TENTANG SUSUNAN DAN KEDUDUKAN MPR, DPR, DPD, DAN DPRD". Sebelum peneliti membahas lebih lanjut, maka peneliti mencoba menelaah hasil penelitian yang akan dijadikan sebagai acuan dalam penulisan skripsi nanti.

Penelitian ini bukanlah penelitian yang baru, karena sebelumnya sudah ada beberapa penelitian yang membahas tentang lembaga perwakilan yang ada di indonesia maupun lembaga perwakilan dalam politik islam. Dalam penulisan skripsi ini, penulis mengacu pada skripsi yang telah ditulis oleh : (1) Rahmat Bagja mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia tahun 2003 yang berjudul Tugas Dan Wewenang MPR Setelah Perubahan UUD 1945 yang meneliti tentang tugas dan wewenang MPR setelah amandemen

UUD 1945, serta perubahan struktur kelembagaan MPR. (2) Ulin Nuha mahasiswa Fakultas Syari'ah Institut Agama Islam Negeri Walisongo Semarang tahun 2007 yang berjudul Studi Analisis tentang Konsep Syura dalam pandangan Abul A'la Al Maududi yang menitikberatkan pada konsep syura dalam konstelasi politik islam dan peranannya dalam perpolitikan.

Hal inilah yang menjadi inspirasi bagi penulis untuk melakukan penelitian mengenai tugas dan wewenang DPD lewat jalur penelitian dokumentasi. Permasalahan tersebut penulis anggap sebagai suatu masalah yang patut untuk diteliti lebih lanjut, karena tugas dan wewenang lembaga tersebut amat berlawanan sekali dengan semestinya.

#### **E. Metode Penelitian**

Pada dasarnya penelitian ini merupakan penelitian *Dokumen*, karena mengkaji suatu masalah yang terdapat dalam dokumen Negara yakni teks (UU No. 22 tahun 2003 tentang susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD). Adapun prosedur yang digunakan adalah:

##### **1. Sumber Data**

Dalam penelitian ini sumber data yang dipakai yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder. Data primer tersebut diantaranya UU No. 22 tahun 2003 tentang susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD. Sedangkan untuk data sekunder adalah buku-buku yang membahas DPD diantara bukunya : T.A. Legowo,. Et.al, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia Studi dan Analisis Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945 (Kritik, Masalah, dan Solusi)*, Jakarta: FORMAPPI, 2005, Prof. DR. H. Bagir Manan, SH, MCL, *Teori dan Politik Konstitusi*, Jakarta : FH UII Press, Cet II, 2004, Prof. DR. H. Bagir Manan, SH., MCL., *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 BARU*, Yogyakarta : FH UII Press, Cet. III, 2005. dan buku-buku, majalah, dan tulisan-tulisan yang terdapat di internet yang membahas masalah DPD

## 2. Metode Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data-data yang diperlukan dalam penelitian ini, maka penulis menggunakan metode *Dokumentasi*, yaitu metode pengumpulan data yang diperoleh dengan bersumber pada peninggalan tertulis terutama berupa arsip, buku-buku dokumentasi, historis pemerintah, termasuk buku-buku tentang pendapat atau teori yang berhubungan dengan masalah penyelidikan.<sup>11</sup> Buku-buku dan tulisan yang membahas masalah DPD dikaji dan dianalisa.

## 3. Metode Analisis Data

Dalam menganalisa data penulis menggunakan beberapa metode, yaitu :

### a. Metode Deskriptif Analisis

Menurut John W Best, metode deskriptif adalah usaha untuk mendeskripsikan dan menginterpretasikan mengenai apa yang ada tentang kondisi, pendapat yang sedang berlangsung serta akibat yang terjadi atau kecenderungan yang tengah berkembang.<sup>12</sup> Dengan metode ini penulis mencoba menggambarkan Undang-Undang Nomer 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPD mengenai eksistensi tugas dan wewenang DPD serta menganalisanya, sehingga menemukan pemecahannya.

### b. Metode Hermeneutik

Secara etimologi *hermeneutic* berasal dari bahasa Yunani "*Hermeneuin*" yang berarti menafsirkan. Sedangkan *hermeneutic* sebagai meted diartikan sebagai cara menafsirkan symbol yang berupa teks atau benda konkrit untuk dicari arti atau maknanya.<sup>13</sup>

Metode ini mensyaratkan adanya kemampuan untu menafsirkan

---

<sup>11</sup> Hadlari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 1985, hlm. 133

<sup>12</sup> Joh W Best, *Research in Education*, dalam Sanapiah Faisal dan Mulyadi Guntur Warseso (ed.), *Metodologi Penelitian Pendidikan*, Surabaya : Usaha Nasional, 1982, hlm. 119

<sup>13</sup> Sudarto, *Metode Penelitian Filsafati*, Jakarta : PT Rajagrafindo Persada, 1998, hlm. 85

masa lampau (masa lalu) yang tidak dialami kemudian dibawa kemasa sekarang. Dalam menginterpretasi data yang berupa teks undang-undang penulis analisis sehingga dapat diketahui maksud teks terutama yang berkaitan dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

#### **F. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan diperlukan dalam rangka mengarahkan tulisan agar runtun, sistematis, dan mengerucut pada pokok permasalahan, sehingga akan memudahkan pembaca untuk memahami kandungan dari suatu karya ilmiah. Demikian halnya dengan skripsi yang penulis susun ini yang tersusun secara sistematis perbab dan sub judul. Sistematika penulisan penelitian ini, kami bagi kedalam beberapa bagian yang masing-masing memuat bab-bab tertentu.

##### 1. Bagian Muka

Pada bagian ini memuat halaman sampul, halaman judul, halaman nota pembimbing, halaman pengesahan, halaman motto, halaman persembahan, halaman kata pengantar, dan halaman daftar isi.

##### 2. Bagian Isi

Pada bagian ini secara garis besar memuat lima bab dimana antara bab yang satu dengan bab yang lainnya saling terkait dan merupakan satu kesatuan utuh. Lima bab tersebut yaitu :

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Pada bab ini dimuat : Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Telaah Pustaka, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

#### **BAB II DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM PERWAKILAN ISLAM DAN SISTEM PERWAKILAN BIKAMERAL**

Bab ini memuat : Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Perwakilan Islam, Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Perwakilan

Bikameral, Model Sistem Perwakilan Bikameral di Amerika (Perbandingan)

BAB III DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM UU NOMOR. 22 TAHUN 2003

Bab ini memuat tentang : Dewan Perwakilan Daerah Sebagai Lembaga Perwakilan, Dewan Perwakilan Daerah dalam UU No. 22 tahun 2003, Hubungan kerja antara DPD dengan DPR dan MPR.

BAB IV TINJAUAN POLITIK ISLAM TERHADAP EKSISTENSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM UU NO. 22 TAHUN 2003 TENTANG SUSUNAN DAN KEDUDUKAN MPR, DPR, DPD, DAN DPRD

Bab ini memuat tentang : Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam UU No. 22 tahun 2003, Tinjauan Politik Islam terhadap Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam UU No.22 Tahun 2003

BAB V PENUTUP

Bab ini memuat tentang : Kesimpulan, Saran-saran, Penutup

3. Bagian Akhir

Pada bagian akhir skripsi ini memuat : Daftar Pustaka, Lampiran-lampiran dan Biografi Penulis.

## **BAB II**

### **DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM PERWAKILAN ISLAM DAN SISTEM PERWAKILAN BIKAMERAL**

#### **A. Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Perwakilan Islam**

Menurut Ibnu Khaldun bahwa adanya organisasi kemasyarakatan ( ) (ijtima'i wal insani) merupakan suatu keharusan. Para filosof atau ahli hukum (al-hukama) telah melahirkan kenyataan ini dengan perkataan mereka : "Manusia adalah bersifat politis menurut tabiatnya" ( ) (al insanu madaniyyun'bi ath-thab'i). Ini berarti, ia memerlukan satu organisasi kemasyarakatan, yang menurut para filosof dinamakan "kota", dan itulah yang dimaksud dengan peradaban.

Manusia bagi Ibnu Khaldun adalah makhluk yang tidak bisa berdiri sendiri. Ketidakmandirian manusia itu terutama dapat dilihat dari dua kenyataan. *Pertama*, dari segi pemenuhan kebutuhan pokok, dan yang *Kedua* dari segi pertahanan diri. Dalam kedua hal itu, tidak ada seorang pun yang dapat memenuhi kebutuhannya tanpa membutuhkan pertolongan dan kerjasama dari teman-temannya sesama manusia. Tidak ada seorang pun diatas permukaan bumi ini yang mempunyai kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokoknya secara sendirian saja. Tidak ada seorang pun diatas permukaan bumi ini dapat mempertahankan dirinya seorang diri saja.<sup>1</sup> Dalam masalah kedua hal itu, yaitu memenuhi kebutuhan pokok dan mempertahankan diri, manusia berada dalam keadaan yang lemah. Kelemahan ini tampak sekali terutama apabila dibandingkan dengan berbagai jenis binatang yang mempunyai tenaga yang lebih kuat, seperti kuda, gajah, dan lain-lain, dan senjata yang lebih ampuh, seperti tanduk,

---

<sup>1</sup> A. Rahman Zainudin, *Kekuasaan Dan Negara (Pemikiran Politik Ibnu Khaldun)*, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 1992, hlm. 74-75

cakar, dan kulit yang tebal. Karena itu hidup bersama dan bertolong menolong adalah suatu kebutuhan pokok bagi manusia, karena apabila itu tidak dilakukannya, ia akan hancur.

Istilah politik pertama muncul dalam literatur Yunani klasik lewat karya Plato yang terkenal, *Politea*. Dalam perkembangannya, politik dalam literatur *Barat* mengalami banyak penafsiran. Menurut Abdul Muin Salim, ada dua kecenderungan dalam pendefinisian politik. Pertama, pandangan yang mengaitkan politik dengan negara; kedua, pandangan yang mengaitkannya dengan kekuasaan, otoritas atau dengan konflik.<sup>2</sup>

Dalam sejarah politik islam mengenal dengan adanya prinsip musyawarah untuk mengambil sebuah keputusan bersama. Hal tersebut sesuai dengan firman Allah SWT yang berbunyi :

.....

Artinya : "*Dan bermusyawarahlah engkau (Muhammad) dengan mereka dalam suatu urusan. Apabila engkau mempunyai 'azam, maka bertawakkallah kepada Allah.*" ( Q.S. Ali Imran : 159)<sup>3</sup>

Dan firman Allah dalam surat As Syura ayat 38 yang berbunyi :

Artinya : " ....*dan urusan mereka diputuskan dengan musyawarah antara mereka*<sup>4</sup> .....

Dua dalil diatas menjadi dasar bagi untuk memutuskan perkara dengan jalan musyawarah. Syura merupakan salah satu tugas dari Majelis Umat (Dewan Perwakilan Rakyat) yang merupakan majlis yang terdiri dari orang-orang yang mewakili suara (aspirasi) kaum muslimin, agar menjadi pertimbangan Kholifah dan tempat Khalifah meminta masukan dalam urusan-urusan kaum muslimin. Mereka mewakili umat dalam melakukan *muhasabah* (control dan koreksi) terhadap pejabat

---

<sup>2</sup> Abdul Muin Salim, *Fiqh Siyasaah ( Konsep Kekuasaan Politik Dalam Al Qur'an)*, Cet III, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2002, hlm. 34-35

<sup>3</sup> *Al Qur'an dan Terjemahannya*, CV. Wicaksana, Semarang, tt. hlm. 64

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm. 439

pemerintahan (eksekutif). Dan lembaga wakil rakyat tersebut sudah ada semenjak pemerintahan Rasulullah SAW di Madinah.<sup>5</sup>

Anggota Majelis Umat tersebut juga dipilih melalui pemilihan umum, bukan melalui penunjukan dan pengangkatan, karena status mereka adalah mewakili semua rakyat dalam menyampaikan pendapat (aspirasi) mereka. Sedangkan pada hakekatnya seorang wakil itu hanya akan dipilih oleh orang yang akan mewakilkan dan tidak ada paksaan didalamnya.

Karena tujuan dibentuknya majlis tersebut adalah mewakili semua orang secara representative, maka dasar yang dijadikan pijakan dalam memilih anggota majlis umat itu adalah harus mewakili semua orang secara representatif (*tamtsil lin nas*) baik individu maupun golongan. Lembaga ini dalam fikih islam disebut *ahlul halli wal aqdi* yang merupakan lembaga politik yang bertugas memilih penguasa, mengontrolnya, dan memecatnya ketika diperlukan.<sup>6</sup>

Kedudukan rakyat sebagai subyek politik menuntut adanya tokoh-tokoh representatif untuk menyelenggarakan fungsi politik, khususnya yang berkenaan dengan fungsi legislatif sehingga aspirasi dan kepentingan kelompok dapat terakomodasi. Pada sisi lain, kedudukan rakyat sebagai obyek politik menuntut adanya tokoh-tokoh representatif yang akan melaksanakan pengawasan terhadap kegiatan-kegiatan politik dan pemerintahan. Untuk kepentingan ini diperlukan sebuah lembaga perwakilan yang disebut sebagai majlis umat yang bertugas menyelenggarakan kedaulatan rakyat. Karena itu majlis dapat mewakili rakyat untuk mengangkat dan membai'at kepala negara disamping mengawasi pemerintahan dan meminta pertanggung jawabannya.<sup>7</sup>

Dalam konsep sistem politik modern, rekrutmen politik merupakan sebuah fungsi politik bagi partai politik untuk melakukan proses

---

<sup>5</sup> Taqiyuddin An Nabhani, *Sistem Pemerintahan Islam : doktrin sejarah dan realitas empirik*, Cet. I, Bangil : Al Izzah, 1996, hlm. 289

<sup>6</sup> Taufiq Asy Syawi, *Syura Bukan Demokrasi*, Cet I, Jakarta : Gema Insani Press, 1997, hlm. 564

<sup>7</sup> Abdul Muin Salim *Op Cit*, hlm. 293

penempatan orang-orang tertentu dalam jabatan politik tertentu. Proses penjaringan, pengusungan dan pemilihan orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik dan pemerintahan dikenal sebagai sebagai rekrutmen politik.

Dalam hal ini, rekrutmen politik menjadi proses penting, karena orang-orang yang dipilih untuk ditempatkan dalam kekuasaan politik merupakan orang-orang yang akan "memimpin masyarakat" atau akan memproduksi kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat secara luas.

Pengangkatan orang-orang tertentu untuk mengisi kekuasaan politik dalam Islam pun tidak bebas dari perselisihan pendapat. Dalam pandangan ulama Sunni seperti Imam al-Mawardi, rekrutmen politik atau penentuan seorang kepala pemerintahan dapat terjadi dengan salah satu dari dua cara: pertama, dengan pembai`atan yang dilakukan oleh dewan pemilih (*ahl al-ikhtiyar*) atau *ahl al-halli wa al-`aqdi* kedua, dengan ditunjuk langsung atau wasiat oleh pemimpin (imam) sebelumnya kepada seseorang.<sup>8</sup> Menurut al-Mawardi penunjukkan oleh khalifah sebelumnya sah menurut *ijma`* dan para ulama sepakat untuk membenarkannya berdasarkan sandaran argumentatif pada dua preseden pergantian *khulafa u al-rasyidin* dalam sejarah Islam.<sup>9</sup>

Sementara Ibnu Taimiyah mengatakan, bahwa untuk pengangkatan seorang dalam jabatan pemerintahan haruslah yang paling *ashlah* (paling layak dan sesuai) karena ia akan bertugas untuk mengelola persoalan kaum muslimin.<sup>10</sup> Kesalahan penyerahan jabatan pemerintahan akan mengakibatkan penderitaan kaum muslimin. Oleh sebab itu, kata Ibnu Taimiyah, tidak dibolehkan menyerahkan kekuasaan kepada orang yang

---

<sup>8</sup> Ali ibn Muhammad ibn Habib al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthaniyah*. Tahqiq : Ahmad Mubarak al-Baghdady, Maktabah Ibn Taimiyah, Kuwait, Cetakan pertama. 1409 H, hlm.8

<sup>9</sup> H. Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara : Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Cet II, Jakarta : UI Press, 1990, hlm. 64

<sup>10</sup> Taqiyudin Ahmad Bin Abdul Halim Bin Taimiyah al Harani, *Siyasah Syar`iyah*,. Dar al Fikr , Beirut, tt. Hlm. 245

memintanya. Dewan pemilih yang bertugas mendapatkan mandat untuk memilih pemimpin (melakukan rekrutmen politik) harus memiliki tiga kriteria legal : 1) Adil dengan segala syarat-syaratnya, 2) Pengetahuan (ilmu) yang membuatnya mampu mengetahui siapa yang berhak menjadi imam sesuai dengan kriteria-kriteria yang ada, 3) Berwawasan dan memiliki sikap bijaksana yang membuatnya mampu memilih siapa yang paling tepat menjadi imam, paling efektif dan paling ahli dalam mengelola semua kepentingan ummat. Sementara menurut Hasan Al-Banna, secara implisit para ulama melukiskan sifat-sifat yang cocok bagi orang-orang yang duduk dalam lembaga pemilihan adalah: Para ulama yang punya kapabelitas untuk memberikan fatwa dalam hukum agama. Para pakar dalam urusan umum. Orang-orang yang memiliki integritas kepemimpinan di kalangan masyarakat.<sup>11</sup>

Majlis Umat atau *ahlul halli wal aqdi* atau Ahlul Ikhtiyar adalah lembaga perwakilan yang dipilih oleh rakyat dengan masa keanggotaan terbatas dan dengan jangka waktu tertentu, namun tidak diketahui berapa lama masa keanggotaan (jabatan) Majelis Umat secara pasti. Syarat untuk menjadi anggota majelis umat, adalah setiap orang yang sudah baligh baik laki-laki maupun perempuan, muslim maupun non muslim, selain syarat khusus seperti yang telah tersebut diatas.

Untuk jumlah anggota Ahlul halli wal aqdi atau ahlul ikhtiyar, Abu Bakar Al Asham berpendapat, bahwasanya imamah itu, barulah dipandang sah, apabila seluruh umat mengakuinya. Bahkan Mu'awiyah, Aisyah, Thalhah dan sahabat-sahabat lainnya yang menentang pengangkatan Ali yang hanya diangkat oleh sebagian kecil saja berpendapat, bahwasanya imamah itu, tidak dapat dipandang sah, terkecuali jika dilaksanakan oleh jumur *ahlul halli wal 'aqdi* dari tiap-tiap negeri.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> M.Rizwan Haji Ali, *Rekrutmen Politik Dalam Perspektif Islam (Studi Eksploratif tentang Formula Pengangkatan dan Pengisian Jabatan Politik)*, [http://www.acehinstitute.org/opini\\_rizwan\\_rekrutmen\\_politik.htm](http://www.acehinstitute.org/opini_rizwan_rekrutmen_politik.htm) Diakses tanggal 10 April 2007

<sup>12</sup> Teungku Muhammad Hasbi Ash Shiddieqy, *Islam dan Politik Bernegara*, Cet I, Semarang : Pustaka Rizki Putra, 2002, hlm.92-93

Dalam mengemban amanat sebagai anggota majelis umat, mereka memiliki wewenang sebagai berikut <sup>13</sup>:

1. Memberikan masukan kepada Khalifah, mulai urusan pemerintahan, pendidikan, kesehatan, ekonomi, perdagangan, industri, pertanian, sampai masalah luar negeri.
2. Memberikan masukan kepada Khalifah tentang undang-undang dan hukum.
3. Memberikan koreksi (*muhasabah*) kepada Khalifah atas seluruh tindakan yang dilakukan khalifah
4. Majelis umat juga berhak menampakkan ketidaksukaannya terhadap para Mu'awin (pembantu khalifah bidang pemerintahan), Wali (kepala daerah), dan Amil.
5. Kaum Muslimin yang menjadi anggota majelis umat berhak untuk membatasi calon yang akan menjadi khalifah.

Dari wewenang yang dimiliki majelis umat diatas, jelaslah bahwa seorang khalifah tidak bebas dari kritik dan saran dari rakyat secara langsung maupun aspirasi yang dibawa oleh majelis umat itu sendiri dan para khalifah tidak pernah menutup diri dari rakyat banyak. Hal inilah yang menjadi ciri dari sistem kekhalifahan yaitu terwujudnya kemerdekaan yang sempurna untuk mengkritik dan mengeluarkan pendapat.<sup>14</sup>

Jika institusi beserta individu-individunya telah berhasil ditentukan, maka merekalah yang pertama bertanggungjawab untuk menunaikan kewajiban memilih khalifah, dan secara institusional mereka memikul dosa jika lengah dalam melaksanakan kewajiban memilih khalifah<sup>15</sup>. Jadi, secara moral mereka menanggung beban yang sangat berat, karena kelangsungan jalannya pemerintahan ada ditangan mereka dan apabila

---

<sup>13</sup> Taqiyuddin An Nabhani, *Loc Cit*, hlm. 302-303

<sup>14</sup> Abul A'la Al Maududi, *Khilafah dan Kerajaan*, Cet VI, Bandung : Mizan, 1996, hlm 130

<sup>15</sup> M. Dhiauddin Rais, *Teori Politik Islam*, Cet I, Jakarta : Gema Insani Press, 2001, hlm. 176

mereka dan imam tidak mampu memilih khalifah berikutnya, maka mereka juga memikul dosa besar selain legitimasinya juga diragukan.

Inilah kelompok yang tanpa sarannya akan menyebabkan tidak dapat dilaksanakannya keputusan yang berkaitan dengan semua masalah penting, seperti saat pemilihan khalifah 'Ali. Jadi jelaslah bahwa pada zaman itu, secara terus mereka menerus memegang kedudukan yang sangat dipercaya selama jangka waktu yang lama dan diberi hak untuk mengambil keputusan-keputusan bersama mengenai semua masalah penting yang menyangkut umat.<sup>16</sup>

Para Imam Mazhab ( Hanafi, Maliki, Syafi'I dan Ahmad) sepakat bahwa aqad imamah (khalifah) akan terwujud dengan bai'at Ahlul Halli Wal Aqdi dari para ulama, pemimpin, dan pemuka masyarakat yang mudah untuk dikumpulkan tanpa mensyaratkan jumlah tertentu. Disyaratkan bagi orang yang membai'at imam harus memenuhi kriteria seorang saksi seperti sifat adil dan sebagainya. Demikian pula aqad imamah terwujud dengan istikhlaf (penunjukan kembali) yang dilakukan imam (khalifah) kepada seseorang yang ditetapkan imam itu pada saat masa hidupnya untuk menjadi khalifah atas kaum muslimin setelah wafatnya imam tersebut.<sup>17</sup>

Imam atau khalifah sebagai hasil pilihan rakyat melalui lembaga ahlul halli wal aqdi tentunya juga harus ditaati dengan sepenuhnya. Hal ini sesuai dengan hadits nabi yang berbunyi :

:  
:  
,  
,  
18( )

<sup>16</sup> Abul A'la Al Maududi, *Hukum dan Konstitusi Sistem Politik Islam*, Bandung : Mizan, 1990, Cet I, hlm. 262

<sup>17</sup> Abdurrahman Al Jaziri, *Al Fiqh 'Ala Madzahib Al Arba'ah*, Juz V, Beirut : Dar Al Kutub, tt, hlm 417

<sup>18</sup> Abu Abdillah Muhammad Bin Ismail Al Bukhori, *Shohih Al Bukhori*, Juz VIII, Kitab Al Ahkam, Semarang : Toha Putra, tt, hlm. 104

Artinya : *Diriwayatkan dari Abi Hurairoh RA berkata, sesungguhnya Rasulullah SAW bersabda : " Barangsiapa mentaatiku maka dia mentaati Allah, dan barangsiapa mendurhaku maka ia telah mendurhakai Allah. Dan barangsiapa mentaati pemimpinku maka ia telah mentaatiku, dan barangsiapa mendurhakai pemimpinku maka ia telah mendurhakaiku ( HR. Bukhori )*

Akan tetapi ketaatan rakyat atau umat terhadap imam hanya dalam hal kebajikan dan tidak dalam hal maksiat atau keburukan hal ini juga sesuai dengan hadits nabi yang berbunyi :

:

)

19 (

Artinya : *Diriwayatkan dari Abdillah RA dari Nabi Muhammad SAW bersabda : " Mendengarkan dan menaati adalah wajib bagi seorang muslim dalam perkara yang disukai dan tidak disukainya selama ia tidak diperintah untuk berbuat maksiat, maka apabila ia diperintah melakukan maksiat maka tidak boleh didengarkan dan ditaati". ( HR. Bukhori)*

## **B. Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Perwakilan Bikameral**

Berdasarkan susunannya perwakilan rakyat dapat dibedakan atas perwakilan bikameral (terdiri dari dua kamar atau dua dewan) dan perwakilan unikameral ( terdiri dari satu kamar atau satu dewan)<sup>20</sup>.

Pada perwakilan rakyat yang terdiri atas *dua kamar*, dipergunakan istilah-istilah Majelis Tinggi (*Upper House*) dan Majelis Rendah (*Lower House*). Biasanya, susunan majelis rendah secara proporsional didasarkan pada jumlah penduduk dengan tiap anggota terpilih mewakili jumlah warganegara yang sama besarnya. Majelis tinggi cenderung lebih kecil jumlahnya, namun masa jabatannya biasanya lebih lama, dan seringkali mempunyai kekuasaan yang lebih kecil dibandingkan rekan mereka di

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm 105

<sup>20</sup> M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Bandung : Mandar Maju, 1992, Cet V, hlm. 74

majelis rendah. Majelis tinggi sangat bervariasi dalam susunan dan dalam cara dimana para anggotanya dipilih – bisa berdasarkan keturunan, penunjukan dan pemilihan langsung atau tidak langsung.

Salah satu keuntungan dalam sistem legislatif bikameral adalah kemampuan anggota untuk :

1. Secara resmi mewakili beragam pemilih (misalnya negara bagian, wilayah, etnik, atau golongan)
2. Memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan.
3. Mencegah disahkannya perundang-undangan yang cacat atau ceroboh, dan
4. Melakukan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.<sup>21</sup>

Wewenang kedua majlis dalam sistem legislatif bikameral sangat bervariasi. Beberapa negara, seperti Inggris, menggunakan bentuk bikameralisme yang "lemah", dimana salah satu majlis memegang kekuasaan legislatif yang lebih tinggi. Tingkat predomasinya berbeda antara satu sistem dengan sistem yang lain. Beberapa majelis tinggi mempunyai kekuasaan untuk menunda atau meninjau kembali undang-undang yang telah diterima oleh majelis rendah, sementara tugas majelis tinggi di badan legislatif lain hanya semata-mata bersifat konsultatif. Amerika Serikat, misalnya, menggunakan bentuk bikameralime "kuat" dimana kedua majlis mempunyai kekuasaan yang sama atau saling mengimbangi, dan rencana undang-undang harus diterima dan disetujui oleh kedua majelis.

Negara yang menganut atau memakai perwakilan dua kamar adalah Negara-negara besar dan negara-negara dengan banyak keragaman etnis (wilayah)/federal. Ada banyak perbedaan dalam jumlah kamar dewan perundang-undangan pusat, siapa yang diwakili kamar-kamar itu,

---

<sup>21</sup> T.A. Legowo, Et.al, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia Studi dan Analisis Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945 (Kritik, Masalah , dan Solusi)*, Jakarta: FORMAPPI, 2005, hlm. 168

kekuasaan apa yang dimiliki masing-masing kamar, sistem pemilihan umum yang digunakan dan apakah menggunakan sistem presidensial atau parlementer. Dalam banyak kasus, satu dari dua dewan parlemen-ditingkat yang lebih rendah – terdiri dari para wakil yang dipilih langsung oleh rakyat, sementara yang kedua – baik dipilih secara langsung maupun tidak langsung – terdiri dari para wakil wilayah, negara bagian, atau provinsi untuk diduduki utusan provinsi<sup>22</sup>.

Konsep perwakilan di Indonesia sulit untuk dikategorikan sistem perwakilan satu kamar, dua kamar ataupun tiga kamar. Apabila dicari kemiripannya maka akan mirip dengan sistem parlemen 1 kamar. Walaupun demikian lembaga perwakilan di Indonesia haruslah dilihat sebagai suatu hal yang khas dari sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Kesulitan untuk mengkategorikan hal ini mungkin karena Indonesia adalah negara yang baru ada. Dan konsep lembaga negara Indonesia berdasarkan keinginan *founding fathers* untuk membuat hal yang berbeda dalam struktur lembaga negara. Walaupun para pembuat Undang-Undang Dasarnya belajar ke negara lain sehingga akan ada proses peniruan dengan negara lain.

Kemungkinan negara-negara berkembang dalam hal ini Indonesia mengambil beberapa pola sistem politik yang berbeda telah dipikirkan oleh penulis-penulis lain yang jeli tentang perkembangan politik. Shils telah berbicara tentang lima kategori seperti: demokrasi politik, demokrasi terpimpin, oligarki yang memodernisasikan, oligarki totaliter dan oligarki tradisional. Dan John Kautsky dengan tema yang sedikit berbeda berbicara tentang otoriterisme arsitokratik tradisional, suatu tahapan peralihan yang berupa dominasi oleh kaum intelektual nasionalis, totaliterisme kaum aristokrasi (seperti politik *syncretiknya* Organski), totaliterisme kaum intelektual (serupa dengan model stalinisnya Organski), dan demokrasi<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi (ed), *Kontroversi Negara Federal Mencari Bentuk Negara Ideal Indonesia Masa Depan*, Bandung : Mizan, 2002, hlm. 30-31

<sup>23</sup> S.P. Varma, *Teori Politik Modern*, Jakarta : Rajawali Pers, 2003, hlm.479

Representasi kepentingan rakyat secara nasional dalam lembaga perwakilan rakyat yang dipilih melalui partai politik dalam pemilihan umum merupakan suatu tuntutan negara demokratis.

Representasi Dewan Perwakilan Daerah sebagai suatu lembaga perwakilan rakyat di daerah dipahami diantaranya karena:

- A. Secara sosiologis ikatan masyarakat dengan propinsi jauh lebih kuat dibandingkan kabupaten.
- B. Secara teknis pelaksanaan juga jauh lebih mudah karena sudah ada pembagian wilayah administratif yang jelas.
- C. Pemilihan berbasis propinsi lebih representatif mewakili semua daerah dibandingkan dengan basis kabupaten, mengingat jumlah kabupaten yang ada di pulau jawa tidak seimbang dengan daerah diluar pulau jawa.<sup>24</sup>

Jika demikian maka sistem parlemen di Indonesia adalah sistem trikameral. Hal ini diungkapkan oleh Prof. Jimly Asshiddiqie pada seminar yang dilaksanakan di Bali<sup>25</sup>. Dengan alasan bahwa unsur keanggotaan MPR yang berubah, kewenangan tertinggi yang dicabut, diadopsinya prinsip pemisahan kekuasaan, diadopsinya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Susunan keanggotaan MPR yang telah berubah dapat dilihat dari perubahan keempat UUD 1945 pasal (2) ayat 1 yang berbunyi : "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang". Hal ini mencerminkan bahwa susunan anggota MPR sudah berubah dengan meniadakan utusan golongan dan mengubah utusan daerah menjadi DPD. Menurut Bagir Manan, penghapusan utusan golongan lebih didorong oleh pertimbangan pragmatik daripada konseptual. *Pertama,*

---

<sup>24</sup> Tim PSHK, *Semua Harus Terwakili Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta, 2000, hlm.41

<sup>25</sup> Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945*, disampaikan dalam Seminar yang dilakukan oleh BPHN dan DEPKEH dan HAM RI, Juli, 2003, hlm.8-9

tidak menentukan golongan yang diwakili. *Kedua*, cara pengisiannya mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan yang mengangkat. Perubahan sistem utusan daerah dimaksudkan agar lebih demokratik dan meningkatkan keikutsertaan daerah dalam penyelenggaraan praktik kenegaraan dan pemerintahan, disamping sebagai forum memperjuangkan kepentingan daerah.<sup>26</sup>

Sebenarnya ada dua alternatif usul perubahan pasal 2 ayat 1 diatas :

Alternatif 1 :

"Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan utusan golongan yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya diatur oleh undang-undang."

Alternatif 2 :

"Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang".

Namun setelah dilakukan pemungutan suara (*Voting*), 475 anggota MPR memilih alternatif 2, sedangkan 122 anggota MPR memilih alternatif 1, dan 3 anggota MPR memilih abstain.<sup>27</sup>

Menurut Djuana Sulwan, dahulu para sarjana umumnya berpendapat bahwa badan perwakilan rakyat itu harus terdiri atas dua badan, dengan anggapan bahwa dengan adanya dua badan ini maka perundingan-perundingan dan kesungguhan dapat lebih terjamin, sehingga tiap-tiap peraturan yang akan dijadikan undang-undang, dapat diperiksa lebih teliti. Alasan lain, ialah bahwa anggota-anggotanya yang dipilih berdasarkan golongan yang berbeda-beda itu lebih menggambarkan keadaan umum dan kehendak dari rakyat, dan memberikan kesempatan yang sebaik-baiknya untuk menjamin adanya perwakilan bagi kepentingan yang tertentu dan

---

<sup>26</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 BARU*, Yogyakarta : FH UII Press, Cet. III, 2005. hlm. 74.

<sup>27</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2006, hlm. 156-157

bagi daerah-daerah. Akan tetapi dalam praktek, adanya dua badan itu sering kali menimbulkan *dedlock*, dan pergeseran antara badan yang satu dengan badan lainnya, dan menimbulkan banyak pembiayaan<sup>28</sup>.

Setelah runtuhnya peradaban Yunani maka pada saat itu muncullah peradaban Romawi yang membuat suatu konsep baru yaitu munculnya Senat sebagai perwakilan berfungsi sebagai pengawas dan Caesar sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan perwakilan rakyat dibidang pemerintahan. Setelah Romawi runtuh maka muncul negara-negara monarki yang menjadikan satu orang (raja) sebagai pusat dari pemerintahan, sehingga dapat diartikan bahwa wakil rakyat adalah raja. Penyerahan kewenangan mengatasnamakan rakyat dari rakyat ke lembaga negara. Dan kemudian lembaga negara mempunyai otoritas untuk memerintah rakyat merupakan suatu hal yang terjadi dalam proses politik dinegara manapun.

Dan menurut Robert Paul Wolf peran lembaga negara yang mengatasnamakan negara itu, diartikan sebagai ”*suatu kelompok orang yang mempunyai otoritas tertinggi dalam wilayah tertentu terhadap penduduk tertentu*”<sup>29</sup>.

Setelah adanya negara di jaman modern, maka merumuskan kembali kedaulatan menjadi suatu yang sangat penting. Jelas disini kedaulatan merupakan suatu keharusan yang dimiliki oleh negara yang ingin independen atau merdeka dalam menjalankan kehendak rakyat yang dipimpinya. Sehingga kedaulatan merupakan hal yang mempengaruhi seluruh kehidupan bernegara.

Salah satu teori kedaulatan adalah teori kedaulatan rakyat yang lahir dari reaksi pada kedaulatan raja. Yang menjadi bapak dari ajaran ini adalah JJ. Rousseau yang pada akhirnya teori ini menjadi inspirasi Revolusi Perancis<sup>30</sup>. Teori ini menjadi inspirasi banyak negara termasuk

---

<sup>28</sup> M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara, Op Cit*, hlm. 76

<sup>29</sup> Carol C.Gould, *Demokrasi Ditinjau Kembali*, PT. Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1993, hlm.229

<sup>30</sup> Soehino, *Ilmu Negara, Liberty*, Yogyakarta, 1980, hlm.121

Amerika Serikat dan Indonesia, dan dapat disimpulkan bahwa trend dan simbol abad 20 adalah tentang kedaulatan rakyat.

Menurut teori ini, rakyatlah yang berdaulat dan mewakilkan atau menyerahkan kekuasaannya kepada negara. Kemudian negara memecah menjadi beberapa kekuasaan yang diberikan pada pemerintah, ataupun lembaga perwakilan. Tetapi karena pada saat dilahirkan teori ini banyak negara yang masih menganut sistem monarki, maka yang berkuasa adalah raja atau pemerintah. Bilamana pemerintah ini melaksanakan tugasnya tidak sesuai dengan kehendak rakyat, maka rakyat akan bertindak mengganti pemerintah itu. Kedaulatan rakyat ini, didasarkan pada kehendak umum yang disebut “*volonte generale*” oleh Rousseau<sup>31</sup>. Apabila Raja memerintah hanya sebagai wakil, sedangkan kedaulatan penuh ditangan rakyat dan tidak dapat dibagikan kepada pemerintah itu.<sup>32</sup>

Berangkat dari teori Rosseau mengenai Demokrasi Perwakilan. Menurut Rousseau maka rakyatlah yang berdaulat dan kemudian mewakili kedaulatannya kepada suatu lembaga yaitu pemerintah (siapa yang memerintah untuk menjalankan kedaulatan tersebut). Konsep demokrasi rakyat seperti ini menjadi suatu hal yang diminati pada saat Renaissance, dan menjadi konsep yang sering dipakai pada saat ini.

Pada dahulu kekuasaan cukup diwakilkan kepada raja sehingga raja dengan pemerintahannya dapat mengatasmamakan negara. Raja bertindak atas nama negara dengan tujuan melaksanakan kedaulatan rakyat kemudian muncullah berbagai teori tentang bagaimana seharusnya dalam menjalankan kedaulatan. Yang sering dipakai dalam jaman modern adalah demokrasi, pemerintahan yang berdasarkan rakyat. Antara rakyat dan kekuasaan negara sehari-hari, lazimnya berkembang atas 2 teori, yaitu :<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Deliar Noer, *Pemikiran Politik Di Negeri Barat*, Mizan, Jakarta, 1999, hlm.162

<sup>32</sup> Solly Lubis. *Ilmu Negara*, Bandung : Mandar Maju, 1989, hlm.42

<sup>33</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 70

- 1) Teori Demokrasi Langsung (*direct democracy*) dimana kedaulatan rakyat dapat dilakukan secara langsung dalam arti rakyat sendirilah yang melaksanakan kekuasaan tertinggi yang dimilikinya.
- 2) Teori Demokrasi tidak langsung (*representative democracy*).

Representasi disini sangat diperlukan bagi eksistensi otoritas politik di samping beberapa hal pokok lainnya. Bagi para ahli politik tentang kekuasaan, bahwa ia juga sangat tergantung pada beberapa tuntutan lain. Dan biasanya berhubungan dengan konstitusionalisme: pembatasan kekuasaan pemerintah dan kebebasan politik warga negara.<sup>34</sup>

Setelah berkembangnya ide demokrasi yang telah dimulai sejak abad ke 19 maka konsep pemerintahan demokrasi menjadi suatu trend dan isu global dalam dunia. Sehingga mayoritas negara menggunakan demokrasi sebagai sistem politik dan negara mereka.<sup>35</sup>

Konsep dasar lembaga perwakilan atau parlemen adalah sistem Demokrasi Perwakilan dimana kedaulatan rakyat yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar. Kemudian dipecah menjadi beberapa kekuasaan yang ada, dan yang dipakai dalam teori kedaulatan adalah kekuasaan dibidang pengawasan dan pembuatan undang-undang.

Di Indonesia salah satu lembaga perwakilan yang bernama Dewan perwakilan Daerah (DPD) yang notabenehnya mewakili tiap propinsi mempunyai tugas dan wewenang yang amat terbatas, berbeda dengan lembaga perwakilan lainnya (DPR).

Sistem demokrasi yang hendak dibangun usai perubahan UUD 1945 menyangkut keanggotaan MPR yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Keduanya dipilih lewat pemilu (Pasal 2 ayat 1, 19 ayat 1, dan 22C ayat 1, dan 22E ayat 2). Anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR (22C ayat 2).

---

<sup>34</sup> April Carter, *Otoritas Dan Demokrasi*, CV. Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 65

<sup>35</sup> Samuel P Huntington, *Benturan Antara Peradaban Dan Masa Depan Politik Dunia*, CV Qalam Yogyakarta, 2004, hlm. 7

Sekalipun dipilih lewat pemilu, kekuasaan, fungsi, hak, dan kewajiban kedua dewan ini berbeda. Asas ketidaksetaraan DPR dan DPD terbaca dari susunan dan kedudukan DPD yang diatur dengan UU (22C ayat 3). Untuk menentukan susunan dan kedudukan itu, DPD sama sekali tidak mempunyai kekuasaan apa-apa, mengingat setiap rancangan undang-undang (RUU) dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama (20 ayat 2). Artinya, susunan dan kedudukan DPD ditentukan oleh DPR dan Presiden.

Secara implisit, kedudukan DPD berada di bawah DPR dan Presiden. DPD dapat mengajukan RUU kepada DPR yang berkaitan dengan (1) otonomi daerah, (2) hubungan pusat dan daerah, (3) pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, (4) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan (5) perimbangan keuangan pusat dan daerah (22D ayat 1). DPD ikut membahas sejumlah RUU yang diajukan dalam bagian pertama di atas, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama (22D ayat 2). DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU pada bagian kedua di atas, dan menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti (22D ayat 3). Selain itu, anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam UU (22D ayat 4). Artinya, DPR dan Presiden bisa mengatur pemberhentian anggota DPD. Jelas sekali, apabila DPR dan Presiden berasal dari kalangan partai politik (parpol) (6A ayat 2 dan 22E ayat 3), peserta pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan (22E ayat 4). Ketiadaan hak legislasi DPD menyebabkan kepentingan parpol bias mengatur susunan, kedudukan, dan pemberhentian anggota DPD.

Apabila sepertiga anggota MPR dari DPD sepakat untuk mengubah arah desentralisasi, atau memperkuat wewenang DPD, dan mampu mempengaruhi anggota DPR, betapa berbeda UUD nantinya. Begitu pula

menyangkut perkembangan civil society, hubungan negara dengan civil society, atau upaya memperkuat civil society lewat konstitusi, mengingat keanggotaan DPD yang tidak boleh dari parpol.<sup>36</sup>

Pada prinsipnya, kedua kamar majelis dalam sistem bikameral ini memiliki kedudukan yang sederajat. Satu sama lain tidak saling membawahi, baik secara politik maupun secara legislatif. Undang-undang tidak dapat ditetapkan tanpa persetujuan bersama ataupun melalui sidang gabungan diantara kedua majelis itu<sup>37</sup>.

Akan tetapi, dalam pasal 42 undang-undang nomor 22 tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD disebutkan bahwa tugas dan wewenang DPD adalah :

- 1) DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- 2) DPD mengusulkan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada DPR dan DPR mengundang DPD untuk membahas sesuai tata tertib DPR.
- 3) Pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sebelum DPR membahas rancangan undang-undang dimaksud pada ayat (1) dengan pemerintah.

Dari pasal-pasal di atas nampak bahwa sistem perwakilan yang diterapkan di Indonesia adalah bentuk bikameralisme yang lemah dimana salah satu dari kedua dewan/kamar lebih tinggi.

---

<sup>36</sup> Indra J Piliang, *Keanggotaan DPD dan Sistem Bikameral*, Lihat di : <http://mailplus.yahoo.com> dan **Gigih Nusantara** [gigihnusantaraid@yahoo.com](mailto:gigihnusantaraid@yahoo.com) diakses 26 Juli 2007

<sup>37</sup> Jimly Asshidiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah Dan Parlemen Dalam Sejarah, Op Cit*, hlm. 37

UUD 1945 hasil Amandemen, mengatur kelembagaan parlemen bikameral yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai berikut :

**A. DPR diatur dalam :**

- 1) Pasal 19 ayat (1); Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum ( Perubahan Kedua, tahun 2000).
- 2) Pasal 19 ayat (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan Undang-undang (Perubahan Kedua, tahun 2000)

**B. DPD diatur dalam :**

- 1) Pasal 22 C ayat (1) ; Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum (perubahan ketiga, tahun 2001)
- 2) Pasal 22 C ayat (2) ; Anggota Dewan perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat (perubahan ketiga, tahun 2001)
- 3) Pasal 22 C ayat (3) ; Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun (perubahan ketiga, tahun 2001)
- 4) Pasal 22 C ayat (4) ; Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan Undang-undang (perubahan ketiga, tahun 2001)

Lembaga perwakilan dua kamar dijalankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri dari dua unsur yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dalam sistem dua kamar MPR sama dengan "*Congress*" dalam parlemen Amerika Serikat, "*Parliament*" dalam lembaga perwakilan Inggris, atau "*Staten Generaal*" dalam parlemen Belanda. Dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya keduanya dapat berjalan sendiri-sendiri tetapi juga dapat bersidang bersama untuk membahas persoalan-persoalan yang telah diamanatkan oleh UUD. Persidangan bersama antara kedua lembaga itulah yang disebut MPR. Dengan demikian keberadaan MPR sebagai lembaga

telah dihapus, namun demikian keberadaan MPR tetap diperlukan sebagai forum persidangan antara DPR dan DPD<sup>38</sup>.

Sebagaimana diketahui, bahwa untuk maju dalam pemilihan umum seorang calon anggota DPD harus memenuhi syarat sebagai berikut :

1. Untuk dapat menjadi calon anggota DPD, peserta pemilihan umum dari perseorangan harus memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan :
  - A. Provinsi yang berpenduduk sampai dengan 1.000.000 (satu juta) orang harus didukung oleh sekurang-kurangnya 1000 (seribu) orang pemilih.
  - B. Provinsi yang berpenduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) orang sampai dengan 5.000.000 (lima juta) orang, harus didukung oleh sekurang-kurangnya 2000 (dua ribu) orang pemilih.
  - C. Provinsi yang berpenduduk lebih dari 5.000.000 (lima juta) orang sampai dengan 10.000.000 (sepuluh juta) orang, harus didukung sekurang-kurangnya oleh 3000 (tiga ribu) orang pemilih.
  - D. Provinsi yang berpenduduk lebih dari 10.000.000 (sepuluh juta) orang sampai dengan 15.000.000 (lima belas juta) orang, harus didukung sekurang-kurangnya oleh 4000 (empat ribu) orang pemilih.
  - E. Provinsi yang berpenduduk lebih dari 15.000.000 (lima belas juta) orang, harus didukung sekurang-kurangnya oleh 5000 (lima ribu) orang pemilih.
2. Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tersebar di sekurang-kurangnya 25 % dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan.
3. Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dibuktikan dengan tanda tangan atau cap jempol dan fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau identitas lain yang sah<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Megawati, dan Ali Murtopo, *Parlemen Bikameral dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia : Sebuah Evaluasi*, Yogyakarta : UAD Press, 2006, hlm. 80

<sup>39</sup> Undang-undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD pasal 11

Calon anggota DPD selain harus memenuhi syarat sebagai calon, menurut ketentuan pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 juga harus memenuhi syarat :

1. Berdomisili di provinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun secara berturut-turut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon atau pernah berdomisili selama 10 (sepuluh) tahun sejak berusia 17 tahun di provinsi yang bersangkutan.
2. Tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya 4 (empat) yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon.
3. Bagi anggota DPD dari pegawai negeri sipil, anggota TNI, atau POLRI selain harus memenuhi syarat sebagaimana calon lain, juga harus mengundurkan diri sebagai pegawai negeri sipil, Anggota TNI/POLRI (pasal 64), dan penetapan calon terpilih anggota DPD didasarkan pada nama calon yang memperoleh suara terbanyak pertama, kedua, ketiga, dan keempat di provinsi yang bersangkutan. Dalam hal perolehan suara calon terpilih keempat terdapat jumlah suara yang sama, maka calon yang memperoleh dukungan pemilih yang lebih merata penyebarannya diseluruh kabupaten/kota di provinsi tersebut ditetapkan sebagai calon terpilih (pasal 109 ayat 1 dan 2).

Dengan gambaran diatas maka, untuk dapat terpilih menjadi anggota DPD jauh lebih berat dari beban untuk dipilih menjadi anggota DPR. Namun demikian sistem distrik yang diterapkan untuk memilih anggota DPD menjamin keterwakilan daerah secara merata disamping itu pertanggungjawaban anggota DPD terhadap pemilihnya menjadi semakin jelas dan transparan<sup>40</sup>.

Secara umum, basis komunitas dari setiap calon anggota DPD setidaknya berasal dari empat unsur utama. *Pertama*, basis komunitas spatial (*space bese community*) dengan kemungkinan bersumber dari etnik atau daerah pemilihan kabupaten/kota tertentu (yang tidak ditentukan semangat etnik, tetapi lebih pada semangat asal daerah). *Kedua*, basis

---

<sup>40</sup> Megawati, dan Ali Murtopo, *Op Cit*, hlm. 88

komunitas dari suatu organisasi tertentu yang memiliki basis dukungan massa yang kuat ditingkat lokal (provinsi/kabupaten/kota), misalnya dari unsur Nahdlatul Ulama (NU), Muhammadiyah, unsur pimpinan agama tertentu yang membasis di tingkat lokal, dan sebagainya. *Ketiga*, dari figur publik yang dikenal atau akan dipilih lebih karena kepopulerannya, baik dari kalangan kampus maupun aktivis kondang, LSM dan sebagainya. *Keempat*, elit ekonomi, yakni mereka yang memiliki kekuatan materi sehingga dikenal masyarakat dan apalagi bila dalam proses-proses kampanye. Persaingan dari figur keempat unsur itu, akan mewarnai proses-proses kampanye dan pemilihan anggota DPD dalam pemilihan umum<sup>41</sup>.

### C. Model Sistem Perwakilan Bikameral di Amerika (Perbandingan)

Perlu diketahui bahwa dalam sejarah perkembangan konstitusi, Amerika Serikat telah melakukan amandemen terhadap Undang-undang dasar. Undang-undang dasar Amerika Serikat ditetapkan pada tanggal 21 Juni 1788 dan tiga tahun kemudian yakni tahun 1791 dilakukan sepuluh amandemen pertama (*the first ten amendements*) yang dikenal sebagai "Bill of Rights". Amandemen ke XI terjadi tahun 1798, amandemen ke XII tahun 1804 (6 tahun kemudian). Amandemen selanjutnya terjadi tahun 1865 (61 tahun kemudian) dan Amandemen terakhir terjadi pada tahun 1992. Hingga saat ini, dalam perjalanan lebih dari dua ratus tahun, terjadi 27 amandemen UUD<sup>42</sup>. Hal ini tentunya untuk menampung berbagai kepentingan yang sebelumnya belum tertulis dalam konstitusi, karena konstitusi adalah resultan dari berbagai kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang berjalan pada waktu pembentukannya<sup>43</sup>.

Dari sejarah juga diketahui, bahwa Amerika pernah bersusunan konfederasi (Serikat Negara) di bawah Articles of Confederation 1777, namun pada waktu sidang konvensi Philadelphia 1787 dilakukan

---

<sup>41</sup> *Ibid*, hlm. 90-91

<sup>42</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Jakarta : FH UII Press, Cet II, 2004, hlm. 2.

<sup>43</sup> K.C.Wheare, *Konstitusi Konstitusi Modern*, Surabaya : Pustaka Eureka, Cet I, 2003, hlm. 103

amandemen terhadap Articles of Confederation. Setelah melalui perdebatan yang sengit dalam konvensi tersebut, akhirnya William Samuel Johnson dari Connecticut memberikan pemecahan yang kemudian terkenal dengan nama Kompromi Connecticut. Akan ada suatu dewan perwakilan, Negara-negara Bagian akan diwakili sesuai dengan banyaknya penduduk, dan yang akan mendapat hak kuasa untuk merencanakan Undang-Undang, dan akan ada pula sesuatu *dewan yang tinggi*. Negara-negara bagian akan mempunyai perwakilan yang sama banyaknya, dan rencana ini diterima dengan baik, dan mulai saat itu Amerika mempunyai Kongres yang terdiri dari House of Representatif (DPR) dan senat<sup>44</sup>.

Sistem perwakilan AS yang dipandang telah mapan dan teruji ratusan tahun serta telah terbukti mendorong kemajuan negara dan kemakmuran rakyatnya. Sistem bikameral AS bertumpu pada dua lembaga, yaitu *Senate* sebagai perwakilan negara bagian (DPD) dan *House of Representative* sebagai perwakilan seluruh rakyat (DPR). Di AS kedua unsur perwakilan ini dinamakan Kongres (*Congress*) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD AS (1787) yang berbunyi :

*Section 1. All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.*<sup>45</sup>

Terjemahan bebas : Seluruh kekuasaan ada di Kongres Amerika Serikat dan terdiri atas *Senate* dan *House Of Representatif*.

Pasal 1 ayat (8) UUD AS mengatur mengenai wewenang Kongres seperti menetapkan berbagai undang-undang yang kesemuanya dilaksanakan oleh *Senate* dan *House*. Dalam hal tertentu, Konstitusi AS mengatur wewenang khusus kepada masing-masing kamar, misalnya semua RUU mengenai pendapatan negara harus berasal dari *House*, sedangkan *Senate* berwenang memberi pertimbangan dan persetujuan mengenai perjanjian luar negeri, pengangkatan menteri, duta, hakim federal, dan pejabat lain yang ditentukan dalam UU. Jumlah anggota Senat

---

<sup>44</sup> M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara, Op Cit*, hlm. 77-78

<sup>45</sup> Ralph Mitchell, *CQ's Guide To The U.S. Constitution*, Washington DC, CQ Press, Second Edition, 1994, hlm. 47

sebanyak 100 orang, dibandingkan dengan jumlah anggota *House* sebanyak 435 orang (peraturan sejak 1910)<sup>46</sup>, masing-masing Negara bagian dipilih dua orang ( pasal 1 ayat (3), angka 1 UUD AS) dari 50 negara bagian tanpa melihat perbedaan jumlah penduduk. Sehingga negara bagian California yang berpenduduk 34 juta jiwa dan negara bagian Vermon yang punya jumlah penduduk 600.000 jiwa sama-sama diwakili dua senator. Komposisi seperti ini ada kemiripan dengan Susunan Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Rakyat Indonesia yang jumlah anggota DPR ditetapkan 500 orang dan anggota DPD empat orang dari setiap provinsi. Indonesia yang saat ini memiliki 31 provinsi sehingga jumlah anggota DPD 124 orang dan tidak boleh lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR ( UU No. 22 tahun 2003 pasal 33).

Para senator Amerika Serikat dipilih secara langsung dalam pemilu dengan masa jabatan enam tahun dan sepertiga dari mereka menjadi calon dalam pemilihan anggota *Senate* setiap dua tahun<sup>47</sup>. Ini membuat *Senate* lebih stabil dan dapat dikelola dibanding *House* sehingga sering dipandang *Senate* lebih matang dan paham secara politik. Akan tetapi di Indonesia masa jabatan anggota DPD lima tahun dan berhenti secara bersama-sama dengan anggota DPR dan tidak ada sistem pergantian bergilir seperti di Amerika Serikat.

---

<sup>46</sup> Inu Kencana Syafi'i, *Ilmu Pemerintahan dan Al Qur'an*, Edisi Revisi, Jakarta : PT Bumi Aksara, 2004, hlm. 180

<sup>47</sup> Ruth Tenzer Feldman, *How Congress Works a Look at The Legislative Branch*, New York : Lerner Publications Company, 2004, hlm 32

**BAB III**  
**DEWAN PERWAKILAN DAERAH**  
**DALAM UU SUSDUK MPR, DPR, DPD, dan DPRD**  
**NO. 22 TAHUN 2003**

**A. Dewan Perwakilan Daerah Sebagai Lembaga Perwakilan**

Paradigma yang berkeinginan untuk tetap memberlakukan demokrasi langsung (*Direct Democracy*) sebagaimana jaman Yunani kuno, pada realitanya sulit untuk dipertahankan lagi. Hal ini karena berbagai faktor diantaranya luas wilayah suatu negara, populasi penduduk yang terus bertambah dan sebagainya. Sehingga muncullah demokrasi tidak langsung (*Indirect Democracy*) yang disalurkan lewat lembaga perwakilan (parlemen). Demokrasi tidak langsung (*Indirect Democracy*) ialah suatu demokrasi dimana rakyat mewakilkan pelaksanaan kedaulatannya melalui lembaga perwakilan<sup>1</sup>.

Pada umumnya lembaga perwakilan mempunyai tiga fungsi utama, yaitu :

- a. Fungsi Perundang-undangan, yaitu membentuk Undang-undang serta meratifikasi perjanjian-pejanjian dengan luar negeri.
- b. Fungsi pengawasan, yaitu untuk mengawasi pemerintah (eksekutif) agar berjalan sesuai Undang-undang, dan melindungi Hak Asasi Manusia.

Untuk melaksanakan fungsi tersebut, lembaga perwakilan diberi hak-hak sebagai berikut :

Hak Interpelasi (hak meminta keterangan)

Hak Angket (hak mengadakan penyelidikan)

Hak Bertanya

Hak Amandemen (hak mengadakan perubahan)

Hak Mengajukan Rancangan Undang-undang

---

<sup>1</sup> Megawati, dan Ali Murtopo, *Parlemen Bikameral dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia : Sebuah Evaluasi*, Yogyakarta : UAD Press, 2006, hlm. 41

- c. Sarana pendidikan politik, yaitu rakyat di didik untuk mengetahui persoalan yang menyangkut kepentingan umum lewat media massa<sup>2</sup>,

Dalam fungsinya sebagai lembaga pengawas terhadap kinerja eksekutif agar berjalan sesuai undang-undang dan melindungi Hak Asasi Manusia, hal ini disebabkan :<sup>3</sup>

Lembaga Perwakilan merupakan badan perwakilan rakyat yang membuat undang-undang dan mempunyai tanggung jawab terhadap rakyat tentang undang-undang yang dibuatnya itu.

Lembaga Perwakilan merupakan suatu badan dimana duduk para wakil rakyat untuk memperjuangkan kepentingan rakyat secara keseluruhan.

Lembaga Perwakilan sebagai lembaga wakil rakyat sudah barang tentu mempunyai Hak Asasi Manusia yang sama dengan Hak Asasi Manusia rakyat yang diwakilinya.

Lembaga Perwakilan sebenarnya merupakan suatu badan yang secara konstitusional ditugasi untuk menjalankan :

- a. Political Control
- b. Legal Control
- c. Social Control
- d. Economical Control
- e. Financial Control
- f. Educational Control
- g. Cultural Control
- h. Food Control
- i. Security Control dan lain-lain.

Lembaga Perwakilan yang terdiri para wakil rakyat yang dipilih langsung oleh rakyat tentunya harus bertanggung jawab kepada yang memilihnya (rakyat) baik secara nasional maupun regional. Oleh karena itu anggota lembaga perwakilan yang dipilih oleh rakyat harus memiliki kualitas

---

<sup>2</sup> Bintan R Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta : Gaya Media Pratama, 1988, hlm. 89

<sup>3</sup> Sukarna, *Analisis Administrasi Negara*, Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 1990, hlm. 58-62

mental, pendidikan, dan pengalaman serta mempunyai loyalitas tinggi terhadap rakyat yang memilihnya

Tugas dan wewenang yang dijalankan setiap lembaga perwakilan rakyat di dunia adalah sebagai berikut :

1. Sebagai lembaga perwakilan rakyat yang mengawasi jalannya pemerintahan yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan eksekutif agar kekuasaan pemerintah tidak menindas rakyat sehingga kekuasaan tidak dijalankan secara sewenang-wenang.
2. Sebagai pemegang kekuasaan legislatif untuk menjalankan keinginan rakyat. Dan diinterpretasikan dalam undang-undang dan juga sebagai pembuat Undang-Undang Dasar (*supreme legislative body of some nations*).

Menurut Arbi Sanit, perwakilan dalam pengertian bahwa seseorang ataupun sekelompok orang berwenang menyatakan sikap atau melakukan suatu tindakan baik yang diperuntukkan bagi, maupun yang mengatasnamakan pihak lain, tentulah pernah dialami dan dianut oleh setiap bentuk kehidupan bermasyarakat.<sup>4</sup>

Dalam tulisannya mengenai Teori Perwakilan Politik, Alfred de Grazia mengemukakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan diantara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakil dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakil<sup>5</sup>. Dalam hal ini yang menjadi wakil adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan daerah (provinsi) sebagai terwakil, jadi selanjutnya DPD memperjuangkan aspirasi daerah dalam lembaga perwakilan tersebut.

Secara politik, DPD sebagai lembaga tinggi baru belum mampu menunjukkan 'taring' politiknya untuk lebih menunjukkan eksistensi dan kinerja yang efektif bagi penguatan sistem bikameral yang dianut oleh parlemen Indonesia. Keterpasungan politik yang dialami DPD sebagai

---

<sup>4</sup> Arbi Sanit, *Perwakilan Politik Di Indonesia*, Jakarta : CV Rajawali, 1985, hlm. 23

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm. 1

lembaga tinggi Negara membuat lembaga tinggi tersebut kurang diminati oleh para penggiat politik, dan praktisi politik, baik yang berasal dari akademis, aktivis LSM, dan terutama para aktivitis partai politik, yang memang tidak diperkenankan untuk mencalonkan diri dalam kontestasi DPD. Meskipun peluang untuk mencalonkan diri dari aktivis partai politik boleh saja, selama bukan pengurus partai, hal ini dapat dilihat pada kaitan dan hubungan emosional, politis, ataupun personal dengan partai politik yang ikut dalam kontestasi Pemilu 2004 lalu.

Ini artinya bahwa DPD secara tidak langsung sudah menjadi bagian dari kontestasi kader partai politik untuk membangun dukungan kekuatan di parlemen. Hanya saja yang perlu ditegaskan disini adalah pilihan bahwa pada akhirnya DPD harus secara legal dan terbuka membolehkan kader, anggota, maupun pengurus partai politik untuk ikut dalam kontestasi pemilu DPD. Upaya tersebut hanya dimungkinkan dengan adanya amandemen atau pun penggunaan konstitusi yang sama sekali baru. Dan upaya untuk mendorong agar anggota DPR juga mendukung anggota DPD untuk melakukan amandemen UUD 1945 ataupun dengan mengarahkan agar parlemen mendorong untuk mempersiapkan konstitusi baru.

Ada empat strategi besar agar DPD sebagai lembaga tinggi baru dapat memosisikan diri, dan dapat diakses secara luas oleh masyarakat, akademisi, LSM, maupun kalangan politisi.<sup>6</sup> *Pertama*, pengintensifan sosialisasi tentang pentingnya penguatan DPD bagi partai politik di DPR. Ada tiga hal yang mungkin mampu menstimulasi agar fraksi di DPR juga mencairkan penolakan dan bersama-sama dengan DPD mendorong proses amandemen sebagai suatu konsekuensi dari penguatan DPD. (1). mengintensifkan pendekatan, lobi, dan pemberian penawaran politik berupa terbukanya kesempatan juga bagi partai politik untuk menempatkan kader-kader terbaiknya dalam pemilu DPD. (2). Kerja sama antara DPD dan DPR untuk

---

<sup>6</sup> Muradi, Menunggu Taring Politik DPD, Penulis adalah Pengajar Universitas Padjadjaran, Bandung. Manager Program pada Research Institute for Democracy and Peace (The RIDEP INSTITUTE), Jakarta. <http://muradi.wordpress.com/2007/01/06/dewan-perwakilan-daerah-dpd-dan-rumah-aspirasi/> Diakses tanggal 25 Mei 2007

penyelesaian berbagai permasalahan kebangsaan. Kerja sama yang terus menerus dapat diasumsikan akan mampu mencairkan kebekuan dan kebuntuan sikap penolakan dari DPR untuk mendorong penguatan DPD agar mampu membangun struktur ketatanegaraan yang baik. (3). Pada akhirnya sosialisasi ini akan berujung pada insentif politik bagi kader, simpatisan, dan pengurus partai politik untuk dapat mencalonkan diri dalam kontestasi pemilu DPD. *Kedua*, membangun pencitraan DPD yang di tengah masyarakat. Pencitraan yang baik ini akan mampu memberikan umpan balik positif bagi keberadaan DPD. Secara prinsip upaya membangun rumah aspirasi sebagaimana telah dilakukan harus terus diintensifkan. Apalagi secara konvensional ketatanegaraan upaya mengerek bendera DPD ke permukaan politik nasional secara nyata telah efektif dan sangat baik dilakukan, dan hal tersebut harus dapat dijadikan sebagai pijakan yang kokoh bagi penguatan pencitraan yang baik.

Ada empat pola yang secara nyata dan harus dilakukan untuk mengerek bendera DPD lebih tinggi lagi. (1) Melakukan pertemuan yang intensif antara anggota DPD dengan konstituen, tidak hanya sebatas pada adanya sarana 'rumah aspirasi' tapi juga melakukan upaya jemput bola agar masyarakat makin tahu dan yakin bahwa keberadaan DPD sebagai lembaga tinggi aspiratif dirasakan oleh masyarakat. (2) Menindaklanjuti setiap persoalan yang terjadi di daerah di tingkat pusat. (3) harus diakui bahwa pemberitaan mengenai DPD hampir dipastikan tidak memiliki porsi yang cukup, bila dibandingkan dengan pemberitaan politik lainnya. Meski ada beberapa figur anggota DPD yang juga menjadi *public figure* seperti Ginanjar Kartasasmita, Sarwono Kusumaatmadja, Marwan Batubara, Mooryati Sudiby, dan lain-lain, gerbong besar DPD tidak naik ke permukaan politik nasional.

Hal ini terkait karena kurangnya hubungan dan kerja sama antara anggota DPD dengan masyarakat media. Untuk itu akan penting dan elok apabila upaya membangun hubungan yang baik antara anggota DPD, apakah bersifat personal, per daerah, per wilayah, ataupun secara kelembagaan DPD dengan pemimpin redaksi, redaktur desk, koordinator liputan, hingga dengan

wartawan di lapangan. Bentuknya bisa dengan anjang sana ke kantor redaksi, atau mengundang berbagai pemimpin redaksi dalam acara yang khusus diperuntukkan memperkenalkan DPD kepada khalayak melalui media. Hal yang cukup penting dilakukan juga adalah bahwa anggota DPD perprovinsi dapat melakukan komunikasi yang intensif dengan para pengelola media di provinsi tersebut untuk sekedar informasi ataupun menginventarisir ataupun menyikapi setiap proses pembangunan yang tengah berjalan. Disinilah kemudian pentingnya (4) Media Center yang mampu menjadi corong bagi anggota DPD untuk menyuarakan dan mempertegas efektifitas kelembagaannya. *Ketiga*, pengadaan dan penguatan perangkat kelembagaan sebagai upaya dan strategi penguatan eksistensi DPD. (1) Sebagaimana diulas diatas, pengangkatan wakil sekretaris jenderal di Kesekjenan MPR adalah pintu awal untuk DPD memiliki kesekjenan tersendiri, terpisah dari DPR, ataupun MPR. Dengan memiliki sekjen tersendiri, diharapkan DPD mampu melakukan akselerasi politik yang efektif, yang akan mendorong pembentukan-pembentukan lembaga-lembaga pendukung kinerja DPD seperti staf ahli, *data base*, dan grup akselerasi yang akan mampu mensortir, menganalisis, mempertajam, bahkan mereduksi permasalahan yang akan dan dibahas atau menjadi agenda utama dari DPD. (2) Efek positif yang diharapkan datang apabila secara definitif DPD memiliki kesekjenan tersendiri adalah dukungan anggaran yang memadai bagi pelaksanaan kerja-kerja DPD. Dan hampir dapat dipastikan bahwa kenaikan dukungan anggaran sebagaimana yang diharapkan akan pula mampu mendorong, (3) DPD untuk secara aktif mengusulkan dan membuat usulan mengenai RUU yang berkaitan dengan tugas-tugas yang diemban sampai pada kemungkinan dilakukannya amandemen UUD 1945 ataupun usulan konstitusi baru, di mana wewenang, tugas, dan fungsi diperluas.

*Keempat*, secara sistematis dan strategis harus terus mengupayakan amandemen konstitusi atau bahkan membangun konstitusi baru untuk menggantikan UUD 1945 yang sudah menjadi konstitusi tambal sulam, dan cenderung saling menegasikan apabila dipaksakan untuk melakukan

amandemen kembali. Namun, sebelum sampai tahap tersebut, upaya untuk melakukan konvensi ketatanegaraan harus terus diintensifkan agar DPD secara kelembagaan juga makin muncul kepermukaan. Konvensi ketatanegaraan ini sejatinya menjadi cela politik bagi DPD untuk bersama-sama melakukan akselerasi politik yang positif dan efektif agar pada akhirnya akan membangun ingatan di masyarakat, dan upaya penguatan DPD agar lebih efektif, efisien, dan adil .

Perkembangan mutakhir konsep demokrasi mengenai teori perwakilan modern mengisyahfi adanya tiga karakter yang dapat secara penuh " mewujudkan rakyat" yaitu :

1. Perwakilan Politik ( *Political Representation* )
2. Perwakilan Daerah ( *Regional Representation* )
3. Perwakilan Golongan ( *Functional Representation* )

Ketiga karakter (jenis) perwakilan inilah yang dapat secara sosiologis dan etis merefleksikan kehendak demokrasi partisipatoris. Perwakilan secara etis (filosofis) harus dapat benar-benar mencerminkan dan menjelmakan secara komprehensif seluruh elemen terkecil dari rakyat sebuah Negara-bangsa (*nation-state*)<sup>7</sup> . dengan dasar argumentasi untuk melaksanakan doktrin *Trias Politica* yang murni melalui mekanisme *checks and balances system*, amandemen UUD 1945 (1999-2002) telah mereduksi system perwakilan rakyat Indonesia yang telah dikonstruksikan oleh *framers of constitution* pada tahun 1945. tidak ada lagi lembaga yang ditempatkan sebagai lembaga tertinggi, semua lembaga dikonstruksikan sama dan sederajat, termasuk MPR, sederajat dengan Presiden, MA, MK, DPR, DPD, dan BPK<sup>8</sup> .

Secara implisit, kedudukan DPD berada di bawah DPR dan Presiden. DPD dapat mengajukan RUU kepada DPR yang berkaitan dengan (1) otonomi daerah, (2) hubungan pusat dan daerah, (3) pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, (4) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan (5) perimbangan keuangan

---

<sup>7</sup> Hendra Nurtjahjo, *Ilmu Negara (Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen)*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2005, hlm.68

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 69

pusat dan daerah (22D ayat 1). DPD ikut membahas sejumlah RUU yang diajukan dalam bagian pertama di atas, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama (22D ayat 2). DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU pada bagian kedua di atas, dan menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti (22D ayat 3). Selain itu, anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam UU (22D ayat 4). Artinya, DPR dan Presiden bisa mengatur pemberhentian anggota DPD. Jelas sekali, apabila DPR dan Presiden berasal dari kalangan partai politik (parpol) (6A ayat 2 dan 22E ayat 3), peserta pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan (22E ayat 4). Ketiadaan hak legislasi DPD menyebabkan kepentingan parpol bisa mengatur susunan, kedudukan, dan pemberhentian anggota DPD.

Dari pasal-pasal di atas, terlihat DPD hanyalah weak chamber di bawah DPR dan Presiden dalam hal legislasi. Bisa juga diinterpretasikan bahwa DPD adalah subordinat dari parpol yang terpilih menjadi Presiden/Wakil Presiden (Wapres) dan DPR dalam hubungan hierarki dan oligopoli. Sekalipun begitu, kedudukan DPD bisa kuat ketika menjalankan haknya sebagai anggota MPR, baik dalam mengubah dan menetapkan UUD (3 ayat 1), melantik Presiden/Wapres (3 ayat 2), memberhentikan Presiden/Wapres atas usul DPR setelah melewati proses dalam Mahkamah Konstitusi (7B ayat 7).

Apabila sepertiga anggota MPR dari DPD sepakat untuk mengubah arah desentralisasi, atau memperkuat wewenang DPD, dan mampu memengaruhi anggota DPR, betapa berbeda UUD nantinya. Begitu pula menyangkut perkembangan civil society, hubungan negara dengan civil society, atau

upaya memperkuat civil society lewat konstitusi, mengingat keanggotaan DPD yang tidak boleh dari parpol<sup>9</sup>.

Dalam sistem bikameral murni (*pure bicameralism* atau *strong bicameralism*) antara DPR (*House of representatif*) dan DPD (Senat) keduanya sama-sama memiliki fungsi yang setara dan setingkat dibidang legislasi, anggaran dan pengawasan. Namun dalam bikameral Indonesia susunan dan kedudukan DPR dan DPD tidak setara, hal ini tergambar dari UUD 1945 hasil amandemen pasal 20 ayat (2) yang berbunyi : setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

Uniknya di Indonesia, DPD tidak jelas disebut sebagai lembaga apa. DPD bukan lembaga yudikatif, legislatif, apalagi eksekutif. DPD lebih mirip sebagai perluasan dari Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD), karena hanya mengajukan dan membahas RUU, pertimbangan atas RUU (termasuk APBN, pajak, pendidikan dan agama) dan pengawasan pelaksanaan UU itu, tanpa ikut memutuskan RUU menjadi UU, juga memberikan kontrol rutin atas kinerja pemerintahan daerah.

Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang sangat sempit dipertanyakan. Di satu sisi, masyarakat berharap DPD bisa membuat perubahan namun di sisi lain, DPD sebenarnya belum punya "amunisi" cukup untuk "bertempur". Ini semua tak lepas dari Undang-undang yang membatasi peran DPD. Maka, tak salah jika saat ini peran lembaga yang proses pemilihan anggotanya lebih sulit dari DPR maupun DPRD tersebut perlu dipertegas.

Karena itu, wajar jika DPD lalu mengusulkan amandemen kembali atas konstitusi dan perubahan atau revisi atas UU Susduk. Urgensi amandemen kembali konstitusi tak hanya terkait kebutuhan penguatan DPD, tetapi juga

---

<sup>9</sup> Indra J Piliang, *Keanggotaan DPD dan Sistem Bikameral*, <http://www.polarhome.com/pipermail/nusantara/> dan dapat di akses di **Gigih Nusantara** <mailto:gigihnusantaraid@yahoo.com> diakses 26 Juli 2007

dalam rangka penyempurnaan sistem pemerintahan dan rekonstruksi sistem perwakilan. Akan tetapi untuk melakukan amandemen tentang pasal-pasal yang berkenaan dengan DPD dalam undang-undang dasar agaknya sulit tercapai, mengingat anggota DPD tidak lebih dari 1/3 anggota DPR (pasal 22 C ayat 2). Padahal untuk melakukan usul perubahan (amandemen) pasal dalam UUD hanya bisa diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR (DPR dan DPD).

#### **B. Dewan Perwakilan Daerah dalam Undang Undang No 22 Tahun 2003**

Pengaturan parlemen bikameral di dalam UUD 1945 terakomodasi pada amandemen ketiga dan keempat. Di dalam pasal 2 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan akan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Kemudian pasal 22 C ayat (1) disebutkan bahwa anggota DPD dipilih dari setiap propinsi melalui pemilihan umum. Dan dalam ayat (4) susunan dan kedudukan DPD diatur dengan UU. Undang-undang yang mengatur hal itu adalah UU No. 22 Tahun 2003 yaitu UU Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD<sup>10</sup>.

DPD sebagai hasil dari restrukturisasi parlemen di Indonesia yang diamanatkan undang-undang dasar 1945 hasil amandemen membawa perubahan besar dalam susunan keanggotaan lembaga perwakilan di Indonesia. DPD telah menggantikan utusan daerah dan utusan golongan dan bersanding dengan DPR sebagai lembaga perwakilan. DPD sebagai lembaga perwakilan yang mewakili kepentingan daerah berbeda dengan DPR yang mewakili rakyat, perbedaan hakikat perwakilan ini penting untuk menghindari pengertian *double-representation* atau keterwakilan ganda. Kepentingan yang harus lebih diutamakan dalam rangka kepentingan daerah adalah kepentingan daerah sebagai keseluruhan, terlepas dari kepentingan

---

<sup>10</sup> Megawati, dan Ali Murtopo, *Op Cit*, hlm. 67

individu-individu rakyat yang kepentingannya seharusnya disalurkan melalui Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>11</sup>

Semula, reformasi struktur parlemen Indonesia yang disarankan oleh banyak kalangan ahli hukum dan politik supaya dikembangkan menurut sistem bikameral yang kuat (*strong bicameralism*) dalam arti kedua kamar dilengkapi dengan kewenangan yang sama-sama kuat dan saling mengimbangi satu sama lain. Hal itu dianggap sebagai sesuai dengan kecenderungan umum di dunia, dimana negara-negara federal yang memiliki parlemen dua kamar selalu mengembangkan tradisi *strong bicameralism*, sedangkan di lingkungan negara-negara kesatuan bikameralisme yang diterapkan adalah *soft bicameralism*. Kebijakan otonomi daerah di Indonesia di masa depan dinilai oleh sebagian besar ilmuwan politik dan hukum cenderung bersifat federalistis dan karena itu lebih tepat mengembangkan struktur parlemen yang bersifat *strong bicameralism*.<sup>12</sup>

Keberadaan DPD sebagai bagian yang baru dari lembaga perwakilan di Indonesia sendiri masih memiliki kewenangan yang sangat terbatas mengingat DPR lah yang membuat peraturan seputar susunan dan kedudukan DPR dan mengatur pemberhentian anggota DPD, sementara peran legislasi hanya berada di tangan DPR seperti yang termaktub dalam Pasal 22D ayat (4). Selain itu, posisi DPR juga sangat dominant mengingat kegiatan pemerintah berkait dengan DPR. Sesuai dengan amandemen UUD 1945, DPD memiliki hak untuk mengajukan RUU kepada DPR, khususnya yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lain, serta berkaitan dengan perimbangan pusat dan daerah seperti yang digariskan dalam Pasal 22D ayat (1). Lebih jauh lagi Pasal 22D ayat (2) menyebutkan bahwa DPD juga ikut membahas RUU yang terkait dengan isu-isu di atas; pertimbangan atas RUU Anggaran Pendapatan

---

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 185

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm. 186-87

dan Belanja Negara (APBN) dan hal-hal yang berhubungan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Sementara itu, Pasal 22D ayat (3) menyebutkan bahwa DPD dapat mengawasi pelaksanaan UU dan memberikan pertimbangannya kepada DPR untuk ditanggapi. Dengan demikian, secara konstitusional ada diskriminasi terhadap DPD ketika dihadapkan dengan DPR dari segi jumlah anggota, keterbatasan wewenang legislasi dan kebijakan nasional. MPR juga tidak mengkonstruksikan agar DPRD tidak diberikan hak penuh untuk ikut serta memutuskan masalah keuangan negara. Selain itu, DPD tidak memiliki hak imunitas seperti DPR, seperti yang termaktub dalam Pasal 20A ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945. Dengan demikian, sulit untuk mengatakan bahwa sistem perwakilan di Indonesia benar-benar menerapkan sistem perwakilan dua kamar yang murni seperti di AS, meskipun DPD telah menjadi bagian dalam lembaga perwakilan rakyat tersebut. Masih sulit bagi DPD untuk melakukan tugasnya dengan optimal bagi daerah perwakilan dan para konstituennya jika masih ada hambatan dan keterbatasan wewenang yang digariskan oleh konstitusi.

Usaha DPD untuk menggalang petisi untuk melakukan amandemen konstitusi membutuhkan lebih banyak dukungan selain dari 128 anggotanya. Petisi yang menuntut adanya amandemen UUD 1945, khususnya berkaitan dengan tugas dan wewenang DPD telah digulirkan untuk mengatasi ketimpangan dalam sistem perwakilan dua kamar ini. Dalam hal ini, keberhasilan usaha DPD dan apakah perjuangan ini akan ditindaklanjuti dengan serius oleh para pimpinan lembaga legislatif baik di MPR maupun DPR, akan sangat tergantung pada sejauh mana landasan hukum yang ada mampu mengakomodir tuntutan seperti ini dan.

Untuk itu dibutuhkan juga perubahan dari peraturan yang ada, khususnya menyangkut perubahan dalam ketentuan-ketentuan soal pengajuan amandemen. Lebih jauh lagi, usaha DPD untuk meningkatkan kapasitas dan wewenangnya sebagai bagian dari lembaga perwakilan rakyat juga akan sangat bergantung pada 'kerelaan' para politisi dari partai-partai untuk

berbagi kekuasaan legislatif dengan DPD secara berarti dan memberikan porsi yang sejajar dalam proses pembuatan kebijakan, di mana suara DPD tidak hanya sebatas masukan saran dan kritik yang dipertimbangkan, namun DPD juga diikutsertakan menjadi aktor utama dalam proses pembuatan kebijakan bersama dengan DPR dan Pemerintah. Selain itu, dukungan dari pihak luar seperti LSM, media, maupun masyarakat luas, khususnya para konstituen juga menjadi syarat strategis untuk mendukung dan memberikan legitimasi yang kuat kepada perjuangan DPD ke arah lembaga perwakilan yang memiliki wewenang yang mampu mendukungnya berfungsi secara optimal dalam kemitraan yang sejajar dengan MPR, DPR, dan Eksekutif. Terlepas dari perkembangan dan perubahan kelembagaan yang dialami oleh lembaga perwakilan di Indonesia, model perwakilannya tidak menunjukkan perbedaan yang jauh.

Lembaga perwakilan rakyat masih belum meningkatkan akuntabilitas kepada rakyat dan belum memiliki instrumen yang efektif untuk mengendalikan para anggota dewan, yang selama ini hanya terbatas dilakukan lewat pemilu. Sementara itu, DPR RI Periode 2004-2009 dihasilkan dari pemilu dengan sistem proporsional daftar terbuka, di mana rakyat memilih langsung para wakilnya di DPR, DPRD, dan DPD. Hal ini membuat tuntutan akan tanggung jawab terhadap rakyat, khususnya para konstituen menjadi besar. Hubungan dengan konstituen menjadi fungsi dan tanggung jawab penting yang harus dilakukan dengan strategis oleh DPR mengingat jabatan politik bukanlah posisi yang aman karena ditentukan oleh pilihan konstituen dalam pemilu. Namun demikian, terlepas dari kenyataan dan tuntutan seperti itu, tanggung jawab para anggota dewan masih sangat besar terhadap partai politik. Bukan rahasia umum bahwa para anggota dewan harus membayarkan sejumlah persentase tertentu kepada partai politik mereka dari gaji yang mereka peroleh di DPR.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Adinda Tenriangke Muchtar, *Evaluasi Kebijakan Peningkatan Kapasitas Pendukung Kelembagaan DPR Satu Tahap Menuju Lembaga Legislatif yang Efektif, Relevan, dan Terbuka*, Jakarta : The Indonesian Institute, hlm. 6-8

Dari pasal-pasal UUD 1945 yang telah diuraikan tersebut di atas, dapat diketahui apa yang menjadi tugas, wewenang dan fungsi DPD. Hal ini lebih lanjut ditegaskan lagi dalam UU No.22 tahun 2003. Berkaitan dengan fungsi pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu yang dimiliki DPD maka berdasarkan Pasal 42-44 Undang-Undang Normor 22 Tahun 2003, DPD mempunyai tugas dan wewenang : dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

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

DPD juga mempunyai fungsi pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu yaitu 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 ini kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti. Selain tugas dan

wewenang tersebut di atas, DPD juga memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK<sup>14</sup>.

### C. Hubungan Kerja Antara DPD Dengan DPR dan MPR

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang lahir setelah hasil amandemen UUD 1945. Secara kelembagaan, antara DPD dan DPR adalah setara karena keduanya adalah lembaga yang mewakili rakyat secara langsung. Kalau dilihat dari pemilih (konstituen)-nya DPD bukanlah lembaga baru, akan tetapi perubahan dari Utusan Daerah (UD) sebagai salah satu unsur keanggotaan MPR sebelum amandemen.

Hubungan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan DPR dan DPD diatur berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD dimana keanggotaan DPD merupakan wakil dari daerah-daerah yang dipilih secara langsung dalam pemilu oleh rakyat. Sedangkan DPR dipilih melalui pemilu dengan basis partai, di daerah yang bersangkutan. Selanjutnya MPR memutuskan usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya setelah Presiden dan Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasan di dalam Sidang Paripurna MPR.<sup>15</sup>

Meskipun MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat namun eksistensinya sebagai forum atau sebagai institusi senantiasa dipersoalkan. Dalam UUD 1945 pasca amandemen keberadaan MPR hanya dikaitkan dengan adanya tiga fungsi, yaitu :

- a. Mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar (pasal 3)
- b. Melantik Presiden dan Wakil Presiden ( Pasal 3 syst (2))
- c. Meminta pertanggungjawaban Presiden ditengah masa jabatannya karena dakwaan pelanggaran melalui mekanisme persidangan istimewa.

---

<sup>14</sup> Nurbeti, *Buku Ajar Hukum Lembaga Negara* ( Disusun Dalam Rangka Magang Mata Kuliah yang dibiayai Hibah Kompetisi A-2 ), Padang : Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta, 2006, hlm. 58

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 42

Dalam era reformasi ini keberadaan MPR sebagai lembaga tertinggi Negara dikaji kembali, ada tiga faktor penting yang mempengaruhi keberadaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. *Pertama*, pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang tegas antara legislative, eksekutif, dan yudikatif. *Kedua*, pelaksanaan Pilpres secara langsung yang akan berkaitan dengan pertanggungjawaban Presiden kepada rakyat. *Ketiga*, restrukturisasi parlemen menjadi dua kamar (*bicameral*). Dengan diterimanya ketiga gagasan tersebut dalam UUD 1945, maka keberadaan MPR sebagai lembaga tertinggi Negara tidak dapat lagi dipertahankan dan MPR sekarang hanyalah sebuah forum bagi DPR dan DPD yang kewenangannya diatur dan ditentukan dalam Undang-undang.<sup>16</sup>

Prinsip kedaulatan yang berasal dari rakyat tersebut di atas selama ini hanya diwujudkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat, pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan yang diakui sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas. Dari Majelis inilah, kekuasaan rakyat itu dibagi-bagikan secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara yang berada dibawahnya. Karena itu, prinsip yang dianut disebut sebagai prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Akan tetapi, dalam Undang-Undang dasar hasil perubahan, prinsip kedaulatan rakyat tersebut ditentukan dibagikan secara horizontal dengan cara memisahkannya (*separation of power*) menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip '*checks and balances*'.

Majelis Permusyawaratan Rakyat tetap merupakan rumah penjelmaan seluruh rakyat yang strukturnya dikembangkan dalam dua kamar, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu, prinsip perwakilan daerah dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus dibedakan hakikatnya dari prinsip perwakilan rakyat dalam

---

<sup>16</sup> Megawati, dan Ali Murtopo, *Parlemen Bikameral dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia : Sebuah Evaluasi*, Yogyakarta : UAD Press, 2006, hlm. 104

Dewan Perwakilan Rakyat. Maksudnya ialah agar seluruh aspirasi rakyat benar-benar dapat dijemakan ke dalam Majelis Perusyawaratan Rakyat yang terdiri dari dua pintu. Kedudukan Majelis Perusyawaratan Rakyat yang terdiri dari dua lembaga perwakilan itu adalah sederajat dengan Presiden dan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif itu sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip '*Check and balances*'.<sup>17</sup>

Salah satu materi perubahan UUD 1945 adalah mengenai MPR, baik kedudukan, kewenangan, maupun keanggotaannya. Walaupun MPR menjadi pelaku perubahan UUD 1945, tapi secara sadar ia juga mengatur ulang dirinya sendiri agar sesuai dengan semangat reformasi yang bersendikan kepada demokrasi dan keterbukaan. Salah satu hal yang hendak dicapai dalam perubahan UUD 1945 adalah terwujudnya *check and balances* antar cabang kekuasaan Negara, dimana antar lembaga Negara dapat saling mengontrol satu sama lain tanpa ada lembaga Negara yang memiliki kekuasaan lebih besar dan berkedudukan lebih tinggi dibanding lainnya.

Akan tetapi nampaknya tugas dan wewenang yang dimiliki MPR adalah hal-hal yang dilakukan dalam waktu yang *accidental* atau kasuistik, artinya MPR bertugas sangat jarang bahkan mungkin salah satu tugas dan wewenangnya tidak pernah dilakukan dalam satu masa periode jabatan, seperti mengubah dan menetapkan UUD, dan memberhentikan Presiden dan/wakil Presiden ditengah masa jabatannya karena pelanggaran.

---

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945*, disampaikan dalam Seminar yang dilakukan oleh BPHN dan DEPKEH dan HAM RI, Juli, 2003, hlm.4-5

**BAB IV**  
**TINJAUAN POLITIK ISLAM**  
**TERHADAP EKSISTENSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH**  
**DALAM UU NO. 22 TAHUN 2003 TENTANG SUSUNAN DAN**  
**KEDUDUKAN MPR, DPR, DPD, DAN DPRD**

**A. Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam UU No.22 Tahun 2003**

Montesquieu (1689-1755) sebagai pengusung teori pemisahan kekuasaan (*the separation of power*) yang lebih terkenal dengan sebutan *trias politica* memisah kekuasaan dalam tiga jenis<sup>1</sup> :

1. Kekuasaan Legislatif, dilaksanakan oleh suatu badan perwakilan (parlemen)
2. Kekuasaan Eksekutif (dilaksanakan oleh pemerintah).
3. Kekuasaan Yudikatif (dilaksanakan oleh badan peradilan).

Alasan pemberian nama *Trias Politica* ialah karena konsep tentang kekuasaan Negara dipisahkan kedalam tiga fungsi atau tiga poros (*Tri-as*) kekuasaan (*Politica*). Oleh karenanya, meskipun selama ini *Trias Politica* selalu dikaitkan dengan nama Montesquieu, namun sebenarnya pemberian nama *Trias Politica* untuk teori pemisahan kekuasaan adalah Emmanuel Kant bukan oleh Montesquieu.<sup>2</sup> Konsep tersebut menghendaki adanya pemisahan kekuasaan dan *checks and balances* atau saling mengawasi diantara ketiganya.

Salah satu landmark *decision*<sup>3</sup> dari proses amandemen UUD 1945 adalah dibentuknya suatu lembaga baru yang bernama Dewan Perwakilan

---

<sup>1</sup> CST Kansil dan Christine ST Kansil, *Ilmu Negara (Umum dan Indonesia)*, Jakarta : PT Pradnya Paramita, 2001, hlm. 141

<sup>2</sup> Fajar Laksono dan Subarjo, *Kontroversi Undang-undang Tanpa Pengesahan Presiden*, Yogyakarta : UII Press, 2006, hlm. 35

<sup>3</sup> Dalam bidang hukum, *landmark decision* diartikan suatu putusan yang sensasional yang mengubah suatu system dalam suatu bidang. Hal ini berlaku terhadap UUD Negara RI Tahun 1945 yang telah menempatkan DPD sebagai lembaga baru yang mirip dengan Utusan Daerah di masa MPR.

Daerah (DPD) sebagai pengganti Utusan Daerah yang selama ini berada dalam rumah MPR.<sup>4</sup>

Di Indonesia lembaga legislatif diperankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan terbagi dalam dua lembaga perwakilan yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Seperti yang dijelaskan dalam bab-bab sebelumnya, bahwa DPD adalah sebuah lembaga perwakilan baru yang dipilih oleh daerah lewat pemilihan umum tanpa menggunakan kendaraan parpol.

Dalam hal ini jelaslah bahwa daerah sangat membutuhkan bantuan dari wakilnya (DPD) dalam parlemen untuk menyuarakan aspirasinya dan memperjuangkannya, agar kebutuhan daerah bisa terpenuhi. Keinginan tersebut amatlah lumrah adanya, karena Dewan Perwakilan Daerah dipilih oleh rakyat didaerahnya tidak lain hanya untuk menyuarakan aspirasinya sekaligus memperjuangkannya.

Dalam menjalankan tugasnya sebagai wakil rakyat tentunya bukanlah perkara yang mudah bagi mereka untuk melakukannya, mengingat banyak kepentingan dalam parlemen yang kadang berbeda antara satu wakil dengan wakil lainnya, apalagi kalau sudah tercampur oleh kepentingan pihak lain.

Reformasi politik di Indonesia yang dimulai tahun 1998, pasca jatuhnya rezim Orde Baru membawa angin perubahan secara nyata. Sistem otoritarian tertutup yang selama 32 tahun dipraktekkan tergerus oleh angin demokratisasi dan keterbukaan. Indonesia siap menyongsong angin harapan di masa depan.

Salah satu poin penting dalam proses demokratisasi di Indonesia sejak 1998 adalah hubungan Pusat-Daerah. Selama hampir 50 puluh tahun pertama keberadaan RI, aspirasi daerah dianggap oleh pemerintah pusat sebagai hambatan kepada pembangunan negara kesatuan sehingga

---

<sup>4</sup> A.M. Fatwa, *Melanjutkan Reformasi Membangun Demokrasi : Jejak Langkah Parlemen Indonesia Periode 1999-2004*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2004, hlm. 27

aspirasinya kurang diperhatikan. Pada kasus yang lebih ekstrim, bertahun-tahun kemarahan oleh penduduk daerah menjadi pemantik munculnya gerakan-gerakan separatis bersenjata. Sebagai contoh, maraknya gerakan separatis bersenjata, seperti di provinsi Aceh, Maluku dan Papua tak lebih karena tuntutan keadilan bagi daerah. Namun demikian, di banyak daerah di Indonesia warisan lama dominasi Jakarta mengakibatkan ketidakadilan antara pemerintah pusat dan daerah – seperti buruknya pelayanan kesehatan dan pendidikan bagi rakyat miskin dan kurangnya pembangunan infrastruktur.

Menyadari kesalahan di masa lalu, penentuan pola ideal untuk desentralisasi dan devolusi wilayah RI menjadi sangat penting dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang menjadi wewenang MPR-RI, mulai dari tahun 1999 (perubahan ke-1) sampai dengan 2002 (amendemen ke-4). Hasil pembahasan di MPR-RI mengenai pola baru desentralisasi terwujud dalam paket UU Otonomi Daerah pada tahun 1999 dan pembentukan lembaga baru khusus untuk perwakilan daerah pada tahun 2001. Lembaga baru ini dikenal dengan nama Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI).

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) lahir pada 1 Oktober 2004. Ketika 128 anggota DPD yang terpilih untuk pertama kalinya dilantik dan diambil sumpahnya. Karena kebaruannya, masih banyak tantangan yang dihadapi oleh DPD. Mulai dari wewenangnya yang dianggap jauh dari memadai untuk menjadi kamar kedua yang efektif dalam sebuah parlemen bikameral. Sampai dengan persoalan kelembagaannya yang juga jauh dari memadai, karena tidak banyak dukungan politik yang diberikan kepada lembaga baru ini.

Lembaga ini memang seperti “bayi” bila dibandingkan dengan DPR yang lahir sejak 1918 (dulu bernama *Volksraad*). Namun gagasan mengenai pentingnya suatu dewan yang mewakili daerah di parlemen nasional sesungguhnya dapat dilacak sejak sebelum kemerdekaan, bahwa

pemikiran ini lahir pertama kali dalam konferensi GAPI pada 31 Januari 1941<sup>5</sup>.

Dalam masa pendirian republik ini pun, adanya perwakilan daerah juga dibahas. Salah satu pandangan yang penting untuk dicatat dalam rapat perumusan UUD 1945 oleh Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) adalah pandangan Moh. Yamin dalam sidang BPUPKI 29 Mei 1945. Dikatakannya<sup>6</sup>: Kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan oleh seluruh rakyat Indonesia diduduki, tidak saja oleh wakil daerah-daerah Indonesia, tetapi semata-mata pula oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Majelis Permusyawaratan juga meliputi segala anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Kepada Majelis Presiden bertanggung jawab. Jadi ada dua syaratnya, yaitu wakil daerah dan wakil golongan langsung daripada rakyat Indonesia

Maka, di dalam UUD 1945 pentingnya keberadaan perwakilan daerah di parlemen diakomodasi dalam konsep “utusan daerah” di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yang bersanding dengan “utusan golongan” dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Dalam periode konstitusi berikutnya, dalam UUD Republik Indonesia Serikat (RIS), terdapat Senat Republik Indonesia Serikat yang mewakili negara bagian dan bekerja bersisian dengan DPR-RIS. Selanjutnya, UUD Sementara (UUDS) 1950 (Undang-Undang No. 7 Tahun 1950) tetap mengakomodasi Senat yang sudah ada itu, selama masa transisi berlangsung. Masa transisi ini ada karena UUDS 1950, yang dibuat untuk menghentikan federalisme ini, secara khusus mengamanatkan adanya pemilihan umum (Pemilu) dan pemilihan anggota Konstituante untuk

---

<sup>5</sup> Bavitri Susanti dan Herni Sri Nurbayanti, *Sejarah Dewan Perwakilan Daerah*, <http://www.parlemen.net/site/ldetails.php?docid=dpd> diakses tanggal 25 agustus 2007

<sup>6</sup> Safroedin Bahar dan Nunnie Hudawati, eds. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945* (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995), hlm. 426.

membuat UUD yang definitif yang akan menjadi landasan bentuk dan pola baru pemerintahan Indonesia. Karena itulah, penting untuk dicatat, adanya Senat dalam UUDS 1950 hanya diberlakukan selagi Pemilu yang direncanakan belum terlaksana (terlaksana pada 1955). Dalam sistem perwakilan UUDS itu sendiri, Senat ditiadakan karena bentuk negara tidak lagi federal.

Sejak UUD 1945 diberlakukan kembali melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, “utusan daerah” kembali hadir. Namun banyak persoalan mengemuka dalam konsep ini. Perkembangan pemikiran yang signifikan kemudian muncul pada pembahasan amandemen UUD 1945 pada 1999-2002. Sehingga DPD yang ada sekarang lahir secara legal formal pada 2001, sewaktu amandemen ketiga UUD ditetapkan. Selanjutnya konsep ini diturunkan dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU Susduk)<sup>7</sup>.

Dalam pembuatan Undang-undang, DPD RI mempunyai wewenang memberi masukan, tetapi pengambil keputusan ada di tangan DPR RI—kamar lain di parlemen yang anggotanya berasal dari partai politik. Akibatnya, dalam upaya membuat kebijakan yang berskala nasional, DPD membutuhkan kemampuan untuk menggunakan pengaruhnya. Wewenang DPD sebagaimana terdapat dalam konstitusi mengakibatkan berlarutnya pembahasan, di sisi lain, DPR RI pola hubungan antara DPD dengan DPR tidak secara eksplisit dinyatakan dalam konstitusi.

Sebenarnya urgensi keberadaan DPD dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia amatlah signifikan. Hal ini dapat dilihat dari tugas dan wewenang yang dimiliki olehnya antara lain memperjuangkan aspirasi daerah yang sebelumnya belum begitu tersalurkan. Dari segi pemilihan, DPD sangat berbeda dengan lembaga perwakilan sebelumnya (Utusan Daerah) yang sama-sama sebagai penyalur aspirasi kepentingan daerah, dimana DPD dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah masing-masing

---

<sup>7</sup> Bavitri Susanti dan Herni Sri Nurbayanti, *Op Cit.*

sedangkan Utusan Daerah hanyalah ditunjuk. Dilihat dari fungsinya, keberadaan DPD dalam sistem perwakilan adalah sebagai penyeimbang dan pengontrol dari DPR agar apa yang dihasilkan benar-benar sesuai dengan kepentingan rakyat.

Tiap provinsi dari 32 *region* di Indonesia memiliki empat anggota DPD, dengan total anggota sebanyak 128 orang. Hal ini berarti bahwa keanggotaan DPD secara sengaja tidak berdasarkan dengan jumlah penduduk (populasi) per provinsi. Sehingga hal ini memastikan bahwa DPD tidak didominasi oleh provinsi yang berpenduduk besar. Ini merupakan kebijakan yang masuk akal dan baik, sebab hal tersebut menjamin bahwa keterwakilan di DPD berbeda dengan yang ada di DPR (*other chamber*), dimana perwakilan provinsi ditarik berdasarkan sistem proporsional jumlah populasi. Akan tetapi hal itu tidaklah representatif bila dilihat dari jumlah populasi penduduk tiap provinsi, karena jumlah populasi penduduk masing-masing provinsi berbeda, namun bila dilihat dari tujuan pembentukan DPD sebagai wakil provinsi bukan wakil perorangan, maka hal itu amatlah representatif sehingga perjuangan masing-masing provinsi sama-sama kuat. Sebagai gambaran, provinsi kecil seperti Gorontalo (Sulawesi), dengan jumlah populasi sekitar 1 juta jiwa, memiliki jumlah perwakilan yang sama di DPD dengan Jawa Barat yang berpenduduk 40 juta jiwa. Akibatnya, sebagai contoh, provinsi Gorontalo hanya memiliki 3 perwakilan di DPR, sementara Jawa Barat mempunyai kuota 90 kursi.<sup>8</sup>

Sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini telah mengalami perubahan yang sangat penting dan mendasar. Perubahan tersebut merupakan hasil amandemen UUD 1945 yang telah dilakukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 1999 hingga 2002. Perubahan tersebut dilatarbelakangi adanya kehendak untuk membangun pemerintahan yang

---

<sup>8</sup> **Situs Web International IDEA – Indonesia ([www.ideaindo.or.id](http://www.ideaindo.or.id))**  
*Sejarah Dewan Perwakilan Daerah RI*  
<http://www.cetro.or.id/lsm/dpr.php?module=artikel&jns=9>  
diakses tanggal 25 mei 2007

demokratis dengan checks and balances yang setara dan seimbang di antara cabang-cabang kekuasaan, mewujudkan supremasi hukum dan keadilan, serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia.

Salah satu hasil amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Mengubah sistem perwakilan yang selama ini ada dari sistem unikameral (satu kamar) menjadi bikameral (dua kamar)-dengan membentuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mengadopsi sistem legislatif di Amerika Serikat dan Belanda.

Menurut Bagir Manan,<sup>9</sup> Sistem satu atau dua kamar tidak terkait dengan landasan bernegara tertentu. Juga tidak terkait dengan bentuk Negara, bentuk pemerintahan, atau system pemerintahan tertentu. Setiap Negara mempunyai pertimbangan sendiri-sendiri. Ada Negara yang menjalankan system dua kamar karena latar belakang kesejarahan.

Perbedaan latar belakang atau tujuan yang hendak dicapai, mempengaruhi juga cara-cara menentukan wewenang masing-masing kamar. Bagi Indonesia, ada beberapa pertimbangan menuju sistem dua kamar<sup>10</sup>:

1. Seperti diutarakan Montesquieu, sistem dua kamar merupakan suatu mekanisme *checks and balances* antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan.
2. Penyederhanaan sistem badan perwakilan. Hanya ada satu badan perwakilan tingkat pusat yang terdiri dari dua unsur yaitu unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat dan unsur yang mewakili daerah. Tidak diperlukan utusan golongan. Kepentingan golongan diwakili dan disalurkan melalui unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat.
3. Wakil daerah menjadi bagian dari pelaksanaan fungsi parlemen (membentuk undang-undang, mengawasi pemerintah, menetapkan APBN, dan lain-lain). Dengan demikian segala kepentingan daerah terintegrasi dan dapat dilaksanakan sehari-hari dalam kegiatan

---

<sup>9</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Jakarta : FH UII Press, Cet II, 2004, hlm. 59

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 60-61

parlemen. Hal ini merupakan salah satu factor untuk menguatkan persatuan, menghindari disintegrasi.

4. Sistem dua kamar akan lebih produktif. Segala tugas dan wewenang dapat dilakukan setiap unsur. Tidak perlu menunggu atau bergantung pada satu badan seperti DPR sekarang.

Dari gambaran diatas jelas bahwa latar belakang pembentukan Dewan Perwakilan Daerah menggantikan utusan golongan dalam lembaga perwakilan di Indonesia bertujuan untuk mengoptimalkan wakil daerah yang notabenehnya pilihan rakyat daerah dan untuk mengoptimalkan peran wakil rakyat agar lebih produktif dan juga melakukan *checks and balances*. Namun nampaknya ide brilian tersebut kurang begitu berjalan kalau melihat realita yang ada. Seharusnya anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih dalam pemilihan umum lewat jalur nonpartai dapat lebih leluasa dalam menjalankan tugasnya karena lebih independen dan tidak terpengaruh intervensi partai, hal inilah yang sebenarnya diinginkan dan dinantikan oleh rakyat.

Robert A. Dahl menegaskan bahwa pembagian kamar dalam parlemen yang demokratis akan melahirkan partisipasi publik yang signifikan. Dalam pengertian bahwa keberadaan perwakilan populasi dan perwakilan kewilayahan akan mampu menyerap partisipasi politik publik yang lebih luas lagi. Meski Dahl mengakui akan terjadi arus kepentingan politik yang saling berlawanan, namun secara prinsipil partisipasi politik publik harus diwadahi dalam berbagai kanal, baik lewat partai politik, maupun perseorangan yang dinilai cakap untuk mewakili wilayahnya untuk duduk di parlemen nasional. Dahl juga menegaskan bahwa format dua kamar dalam parlemen yang ideal adalah dengan memposisikan kamar-kamar tersebut dalam posisi yang setara, yakni memiliki fungsi dan wewenang yang sama. Dahl secara implisit menunjuk model bikameral kuat yang

dipraktikkan di Amerika Serikat sebagai model bikameral yang ideal untuk dipraktikkan.<sup>11</sup>

Undang-undang nomor 22 tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagai penjelasan dari Undang-undang Dasar 1945 pasal 22 c ayat 4 yang menjadi pedoman bagi DPD untuk menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai lembaga perwakilan.

Tugas dan wewenang DPD dalam UU no. 22 tahun 2003 pasal 42 berbunyi :

1. DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. DPD mengusulkan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada DPR dan DPR mengundang DPD untuk membahas sesuai tata tertib DPR.
3. Pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sebelum DPR membahas rancangan undang-undang dimaksud pada ayat (1) dengan pemerintah.

Dari ketiga ayat pasal 42 UUD 1945 diatas dapat disimpulkan bahwa :

1. DPD hanya berwenang mengajukan RUU kepada DPR
2. DPD hanya berwenang mengusulkan RUU kepada DPR
3. DPD hanya berwenang membahas RUU dengan DPR sebelum DPR membahas RUU tersebut dengan pemerintah.

Disini terjadi reduksi kewenangan yang dimiliki oleh DPD, dimana DPD hanyalah sebagai pemberi usul tapa ikut membahas RUU menjadi UU sebagai hasil keputusan bersama. Harusnya kewenangan yang dimiliki

---

<sup>11</sup> Muradi, *Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Rumah Aspirasi*, <http://muradi.wordpress.com/2007/01/06/dewan-perwakilan-daerah-dpd-dan-rumah-aspirasi/>  
Diakses tanggal 25 Mei 2007

oleh keduanya sama besar dan kuat, karena keduanya adalah sama-sama mewakili rakyat. Perbedaan mencolok dari wewenang DPD diatas terdapat pada point 3 dimana hanya ikut membahas RUU dengan DPR sebelum DPR membahasnya dengan pemerintah.

Bandingkan dengan tugas dan wewenang DPR dalam pasal 26 ayat 1 UU no. 22 tahun 2003 berikut :

DPR mempunyai tugas dan wewenang :

- a. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. membahas dan memberikan persetujuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
- c. menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang yang diajukan DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikutsertakannya dalam pembahasan;
- d. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- f. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, anggaran pendapatan dan belanja negara, serta kebijakan pemerintah;
- g. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- h. memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- i. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan;

- j. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- k. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden;
- l. memilih tiga orang calon anggota hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk ditetapkan;
- m. memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat duta, menerima penempatan duta negara lain, dan memberikan pertimbangan dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- n. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau pembentukan undang-undang;
- o. menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
- p. melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang ditentukan dalam undang-undang.

Tugas dan wewenang DPD tersebut terlalu sedikit dan terlalu sepele bila DPD disebut sebagai lembaga perwakilan yang mewakili daerah dengan kepentingan daerah yang sangat kompleks, apalagi DPD tidak berwenang sama sekali untuk membuat undang-undang mengenai persoalan daerah. Seharusnya antara DPR dan DPD mempunyai tugas dan wewenang yang sama besar atau kuat walaupun berbeda bidang garapannya, karena keduanya adalah lembaga perwakilan. Nampaknya sistem perwakilan yang dianut di Indonesia adalah bikameral lemah dimana salah satu kamar (DPR) lebih tinggi dari kamar yang lain (DPD) seperti yang dianut Inggris. Tak pelak, transformasi UUD 1945 menghasilkan konstitusi bercirikan *legislative heavy* (lebih tepat lagi DPR *heavy*) bukan lagi MPR *heavy* ataupun *executive heavy*. Pergeseran dari *executive heavy* menjadi DPR

heavy kian nyata karena kekuasaan membuat undang-undang tidak lagi ditangan presiden melainkan ditangan DPR.

Berdasarkan UUD, DPD jauh lebih layak mewakili aspirasi masyarakat daerah, ketimbang parpol. Sebab, pemilihan DPD secara langsung dan calon anggota DPD diusung oleh rakyat. Tetapi dengan legitimasi dari bawah itu, UUD juga yang mengamputasi tugas dan wewenang DPD. Makanya, tidak terlalu tepat kalau ada yang mengatakan bahwa UUD 2002 menganut sistem bikameral. Sistem bikameral jenis apa? Memang sistem bikameral sendiri bervariasi dalam Negara federal dan unitarian, tetapi prinsip-prinsip yang dianut relatif sama, yaitu DPR bekerja untuk konstituen nasional atau federal, sedangkan DPD untuk konstituen daerah atau negara bagian. Uniknya di Indonesia, DPD tidak jelas disebut sebagai lembaga apa. DPD bukan lembaga yudikatif, legislatif, apalagi eksekutif. DPD lebih mirip sebagai perluasan dari Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD), karena hanya mengajukan dan membahas RUU, pertimbangan atas RUU (termasuk APBN, pajak, pendidikan dan agama) dan pengawasan pelaksanaan UU itu, tanpa ikut memutuskan RUU menjadi UU, juga memberikan kontrol rutin atas kinerja pemerintahan daerah.<sup>12</sup>

Dalam Undang-undang Susduk juga tidak diatur tentang mekanisme pemberian suara oleh DPD di MPR, apakah setiap anggota sebagai wakil provinsi memiliki satu suara, ataukah satu suara untuk satu provinsi. Jika DPD adalah pengadopsian model senat secara sempurna, maka setiap anggota DPD memiliki satu suara. Model ini memberikan keleluasaan kepada anggota DPD untuk berbeda pendapat, tetapi memberikan konsekuensi tidak seragamnya dukungan anggota DPD terhadap kepentingan daerah terutama yang diwakilinya.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Indra J Piliang, *Keanggotaan DPD dan Sistem Bikameral*, lihat di : **Gigih Nusantara** <mailto:gigihnusantaraid@yahoo.com> dan di : <http://mailplus.yahoo.com>.

Diakses tanggal 26 Juli 2007

<sup>13</sup> Megawati dan Ali Murtopo, *Parlemen Bikameral dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia : Sebuah Evaluasi*, Yogyakarta : UAD Press, 2006, hlm. 67

Nampaknya Undang-undang Susduk tersebut adalah sebuah undang-undang yang lahir karena adanya berbagai kepentingan politik didalamnya. Hal ini dikarenakan DPD sebagai rekan kerja DPR dalam parlemen berasal bukan dari partai politik akan tetapi dari individu yang mencalonkan diri sebagai wakil rakyat. Ini akan menyulitkan anggota DPR yang berasal dari parpol untuk menyamakan visi dan misi, karena DPD adalah lembaga yang bebas intervensi parpol dan juga menyulitkan parpol untuk mengegolkan kepentingan-kepentingannya lewat lembaga perwakilan. Dan juga seakan-akan para anggota DPR tidak mau disejajarkan dengan anggota DPD, hal ini terlihat dari tugas dan wewenang dalam undang-undang yang sangat tidak seimbang.

Dalam merumuskan perubahan sistem perwakilan di Indonesia dari sistem monokameral ke bikameral nampaknya juga para anggota legislatif (DPR) saat itu setengah hati dalam merumuskan tugas dan wewenang lembaga baru yang bernama DPD setelah mereka juga melucuti tugas dan wewenang MPR yang saat itu menjadi lembaga tertinggi negara. Dalam melakukan amandemen UUD mereka juga kurang komprehensif, hal ini terbukti dari tahun 1999-2002 terjadi empat kali amandemen dan hasil dari amandemen tersebut juga banyak sekali kekurangan-kekurangan terutama masalah keberadaan DPD.

Keberadaan DPD dalam sistem perwakilan Indonesia yang baru juga merupakan keputusan politik yang banyak sekali kepentingan-kepentingan yang menyertainya, baik kepentingan pribadi, partai, maupun orang diluar lingkaran legislatif.

Para sarjana ilmu politik biasanya mengajukan tiga kemungkinan elit politik yang membuat keputusan politik, yaitu elit formal, orang yang berpengaruh, dan penguasa.<sup>14</sup> Yang dimaksud elit formal ialah elit politik yang menurut peraturan perundang-undangan berwenang membuat keputusan. Kedudukan formal elit itulah yang memberi kewenangan

---

<sup>14</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 1992, hlm. 202

membuat keputusan. Orang yang berpengaruh (*the influential*) ialah orang-orang yang karena memiliki sumber-sumber kekuasaan, seperti kekayaan, ilmu pengetahuan dan teknologi, senjata, dan massa terorganisasi yang mampu mempengaruhi elit formal sehingga yang terakhir ini membuat keputusan sesuai dengan kehendak orang yang berpengaruh. Dan yang dimaksud penguasa ialah orang yang secara nyata membuat keputusan. Elit formal atau orang yang berpengaruh dapat dapat menjadi penguasa.

Jadi dengan demikian, dalam sistem perwakilan dan kekuasaan legislatif telah terjadi perubahan yang sangat signifikan, yaitu <sup>15</sup>:

- a. Tidak ada lagi supremasi MPR, melainkan kecenderungan dianutnya teori trias politika dengan prinsip *checks and balances*
- b. Pergeseran dari sistem unikameral ke semi bikameral dengan adanya DPD meskipun dengan peran yang sangat terbatas, dan hilangnya sistem perwakilan fungsional dengan hapusnya utusan golongan di MPR
- c. Pergeseran kekuasaan membentuk UU dari Presiden ke DPR

Ada asumsi bahwa hukum adalah produk politik, sehingga hukum dipandang sebagai kristalisasi dari proses interaksi atau pergulatan dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing, oleh karena itu karakter produk hukum dan penegakannya akan sangat ditentukan oleh konfigurasi politik yang melatarbelakanginya. Berdasarkan asumsi tersebut dapat dirumuskan hipotesis bahwa konfigurasi politik tertentu akan melahirkan karakter produk hukum tertentu dengan spesifikasi sebagai berikut: <sup>16</sup>

1. Konfigurasi politik demokratis dan non-otoriter akan melahirkan hukum-hukum yang berkarakter responsif/populistis.
2. Konfigurasi politik otoriter dan non demokratis akan melahirkan hukum-hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif/elitis

---

<sup>15</sup> Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Cet. I, Jakarta : Konstitusi Press dan Yogyakarta : Citra Media, 2006, hlm. 54

<sup>16</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta : Gama Media, 1999, hlm. 154-155

Dalam hal legislasi DPR lah yang dapat dikatakan sebagai legislator utama dan DPD sebagai *Co-Legislator* atau *auxiliary organ* terhadap fungsi legislatif oleh DPR, dan produk pengaturan yang ditetapkan oleh legislator utama yang disebut sebagai *Legislative Acts* yang dalam sistem hukum Indonesia disebut undang-undang atau dalam bahasa Belanda disebut *wet*.<sup>17</sup>

Menurut ketentuan Undang-undang dasar 1945 sebagaimana telah diubah, terdapat beberapa lembaga Negara yang terlibat dalam proses pembentukan undang-undang, yaitu : (i) Dewan Perwakilan Rakyat; (ii) Presiden; dan (iii) Dewan Perwakilan Daerah (untuk Undang-undang tertentu).<sup>18</sup>

Dari ketiga lembaga Negara tersebut, nampaknya DPR lah yang paling dominan perannya dalam hal legislasi dimana DPR bisa menolak usulan RUU yang diajukan oleh kedua lembaga lainnya. Nampak pula sekarang DPR sebagai lembaga yang mempunyai tugas dan wewenang yang sangat dominant dan kuat dibanding dua lembaga lainnya dalam hal legislasi, dan menjadi lembaga super power menggantikan kekuasaan MPR sebelum amendemen dan DPD sebagai lembaga anak bawang dalam parlemen. Kalau sudah begini, maka akan menghambat proses *checks and balances* internal dalam lembaga perwakilan itu sendiri. Padahal untuk mewujudkan *checks and balances* ketiganya harus mempunyai kekuatan yang seimbang.

Semangat penerapan sistem bi-cameral dengan lahirnya DPD (Dewan Perwakilan Daerah) ternyata tidak mampu mengimbangi dominasi DPR di legislatif. Lemahnya wewenang DPD menyebabkan semakin menurunnya antusiasme publik terhadap institusi baru tersebut. Mengingat pentingnya peran DPD dalam menyuarakan aspirasi rakyat yang menjadi Konstituennya, Para *Founding Fathers* Republik Indonesia telah bersepakat bahwa ketatanegaraan yang berlaku adalah yang mengikuti

---

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006) hlm. 31

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 172

prinsip-prinsip dasar demokrasi. Prinsip-prinsip tersebut adalah<sup>19</sup>: 1) Kedaulatan ditangan rakyat, 2) Jaminan hak-hak dasar warga negara, 3) Sistem perwakilan, 4) Partisipasi warga negara dalam proses pengambilan keputusan, 5) Persamaan didepan hukum bagi warga negara, 6) *Rule of Law*, 7) Pertanggungjawaban penguasa kepada warga negara.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, setiap penyelenggara kehidupan ketatanegaraan yang gagal memenuhiya berarti kehilangan legitimasinya, baik legitimasi yuridis, politis, maupun etis. Bahkan akan sangat merugikan penyelenggara negara itu sendiri, karena mereka tidak bisa melaksanakan fungsinya sebagaimana mestinya

Lebih dari itu, logika sistem perwakilan mengatakan bahwa wakil hanya berjalan sesuai kehendak yang diwakilinya. Di pihak lain, seseorang kapanpun dia suka, bisa mencabut kontrak perwakilannya. Realitasnya, sistem demokrasi menutup mata dari semua konsekuensi logis tersebut. Disini penrtingnya diterapkan kontrak sosial antara wakil rakyat dan yang diwakilinya (rakyat), agar pencabutan kontrak yang telah disepakati lebih dapat dipertanggungjawabkan daripada sistem pemilihan yang selama ini diterapkan di Indonesia. Sistem yang searang seakan semu, dimana ketika rakyat memilih wakilnya mereka tidak tahu sama sekali latar belakang para calon wakil yang akan dipilihnya, bahkan terkadang mereka memilih bukan dari hati nurani tapi karena materi dan ini tidak bisa dipungkiri lagi. Biasanya para kapitalis dan orang-orang yang kaya adalah mereka yang memiliki kesempatan pertama untuk duduk didewan perwakilan, karena sistem pemilu di indonesia memang menghendaknya.

---

<sup>19</sup> Muhammad AS Hikam, *Politik Kewarganegaraan Landasan Re-demokrasi di Indonesia*, Cet. II, Jakarta : Erlangga, 1999, hlm. 126

## **B. Tinjauan Politik Islam terhadap Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam UU No.22 Tahun 2003**

Islam pada awalnya merupakan suatu gerakan ideologis yang muncul di Makkah karena sebuah situasi dan kondisi yang mengharuskan adanya perubahan sosial dan moral. Namun setelah Islam mempunyai banyak pengikut, ia dengan sendirinya menjadi sebuah gerakan politik (kepentingan) karena harus berhadapan dengan kepentingan-kepentingan dan kekuasaan yang ada pada masa itu dan pada akhirnya Islam menjadi sebuah Negara yang dipimpin oleh Rasulullah dengan Al Qur'an sebagai Undang-undangnya.

Ketika beliau wafat tidak ada mekanisme pemilihan Amir atau calon penggantinya yang jelas sebagai pengganti beliau selanjutnya, seakan-akan beliau menyerahkan sepenuhnya urusan kepemimpinan Islam kepada umat. Dalam sejarah pemilihan khalifah empat, sebagaimana dijelaskan pada bab sebelumnya bahwa mereka dipilih lewat musyawarah para sahabat yang menjadi kepercayaan umat (wakil rakyat). Dalam masa selanjutnya orang-orang yang melakukan musyawarah untuk memilih khalifah atau amir disebut sebagai Majelis Umat, atau *Ahlul Halli wal Aqdi*, atau Ahlul Ikhtiyar. Mereka dipilih melalui pemilihan umum yang dilakukan oleh umat sebagai representasi kepentingan dan penyalur aspirasi mereka.

Di Indonesia salah satu lembaga perwakilan yang menjadi representasi kepentingan rakyat dan menjadi penyalur aspirasi rakyat adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Ia adalah lembaga perwakilan yang dipilih oleh rakyat sebagai penyalur aspirasi/kepentingan daerah yang diwakilinya. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, antara DPD dan lembaga perwakilan lainnya ada ketidakseimbangan dan ketidaksamaan didalamnya.

Tiga persamaan yang menegaskan persamaan mutlak bagi manusia : manusia adalah sama, manusia mempunyai hak untuk diperlakukan secara

sama, dan manusia diciptakan sederajat.<sup>20</sup> Hal ini sesuai dengan firman Allah SWT yang berbunyi :

يَأَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا  
 إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتَقَىٰكُمْ ۚ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ ﴿١٣﴾

Artinya : *Hai manusia, Sesungguhnya kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa - bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal-mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia diantara kamu disisi Allah ialah orang yang paling taqwa diantara kamu. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui lagi Maha Mengenal. (QS. Al Hujurat : 13).*<sup>21</sup>

Jean Jacques Rousseau mengatakan bahwa : *liberty cannot exist without equality.*<sup>22</sup> Hal ini mengisyaratkan bahwa persamaan amatlah penting dalam Negara demokrasi, dimana tanpa adanya persamaan kemerdekaan tidak akan tercapai.

Undang-undang Susduk sebagai pijakan hukum dalam melangkah sangat membatasi tugas dan kewenangan DPD sebagai lembaga perwakilan, hal ini berbeda dengan lembaga perwakilan yang tergabung dalam Majelis Umat, atau *Ahlul Halli wal Aqdi* atau Ahlul Ikhtiyar yang mana para anggotanya mempunyai tugas dan wewenang yang sama dalam melaksanakan tugasnya dalam musyawarah, muhasabah (kontrol dan koreksi), serta pembuatan undang-undang (legislasi) walaupun latar belakang pemilihan mereka berbeda. Ketidaksamaan dan ketidakseimbangan dalam melaksanakan tugas dan wewenang DPD menjadi wakil rakyat tentunya mencederai prinsip-prinsip keadilan dan persamaan yang dianut oleh Undang-undang Dasar 1945 dan Al Qur'an.

Dalam konstitusi madinah, yang didalamnya terkandung muatan materi sebagaimana layaknya konstitusi modern dimana untuk pertama

<sup>20</sup> Abdulrahman Abdul Kadir Kurdi, *Tatanan Sosial Islam : Studi Berdasarkan Al Qur'an dan Sunnah*, Cet.I, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, hlm. 81

<sup>21</sup> Al Qur'an dan Terjemahannya, Semarang : CV Wicaksana, hlm.466

<sup>22</sup> Jean Jacques Rousseau, *On The Social Contract*, Cet I, New York : Dover Publications, 2003, hlm. 34

kalinya dalam konstitusi itu disebutkan dasar-dasar masyarakat partisipatif dan egaliter. Ciri utamanya, pengakuan terhadap hak asasi manusia tanpa diskriminasi baik muslim maupun yahudi.

Menurut N. Shiddiqi, lewat Konstitusi Madinah Nabi telah membina watak masyarakat dengan ciri-ciri sebagai berikut :<sup>23</sup>

1. Berpegang pada prinsip kemerdekaan pendapat
2. Menyerahkan urusan kemasyarakatan (duniawi) kepada umat sendiri pada hal-hal yang berkaitan dengan perincian pelaksanaan kehidupan masyarakat yang tidak termasuk masalah yang bersifat ubudiyah.

Dalam pemerintahan Islam, anggota dewan legislatif berbicara dan bertindak atas nama seluruh bangsa Islam, termasuk konstituante-konstituante khusus yang memilih mereka. Tanggung jawabnya yang bersifat ganda menjadikan perwakilan nampak sulit. Ia mempunyai tanggung jawab kepada pemilihnya untuk menyajikan dan memperhatikan kepentingan mereka sesuai provisi-provisi Konstitusi Suci Islam. Tanggung jawabnya yang kedua, adalah sebagai perwakilan jabatan pemerintah yang bertindak untuk bangsa secara keseluruhan.<sup>24</sup> Namun dalam usaha menjadi wakil rakyat, amanah tersebut tidak boleh diminta, Artinya mereka yang akan menjadi calon wakil rakyat tidak boleh mencalonkan diri, akan tetapi mereka benar-benar ditunjuk oleh rakyat untuk menjadi wakil mereka dan menyampaikan aspirasi mereka kepada penguasa. Hal ini sesuai dengan sabda Nabi Muhammad SAW yang berbunyi :

:

*Artinya : Nabi Muhammad SAW bersabda : Demi Allah Kami tidak akan menyerahkan salah satu jabatan pemerintahan kami ini kepada*

---

<sup>23</sup> Dahlan Thaib, *et al.*, *Teori dan Hukum Konstitusi*, cet IV, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2004, hlm. 50-51

<sup>24</sup> Abdulrahman Abdul Kadir Kurdi, *Op Cit*, hlm. 155

*seseorang yang memintanya atau sangat antusias untuk mendudukinya (HR. Muslim)<sup>25</sup>*

Hadits diatas memberi gambaran bahwa kedudukan (jabatan) tidak dikejar atau dicari apalagi kita tidak mempunyai kompetensi atau keahlian untuknya, karena hal itu adalah amanat yang diberikan oleh rakyat. Rakyatlah yang memilih dan menentukan siapa yang berhak dan pantas menjadi wakil atau pemimpinnya, bukan kita mencalonkan diri menjadi wakil rakyat tanpa ada dukungan dari rakyat hanya karena kita menginginkan jabatan atau kedudukan tersebut semata.

Dewan Perwakilan Islam (Majlis Syura al Islami) atau *Ahlul Halli wal Aqdi* terdiri dari dua badan, yakni : Dewan Yuris (Majlis al Fuqoha) dan Dewan Profesional (Majlis al Khubara). Konsep utama dibalik dualisme ini adalah untuk memenuhi salah satu tujuan eksistensi bangsa Islam sebagai *Ummatan Wasathan*, yani untuk menggabungkan posisi sekuler dan religius dalam satu karakter yang khas, yaitu Islam. Dewan Yuris (para fuqoha/ulama') terdiri dari orang-orang yang mengabdikan diri pada pengkajian Konstitusi Suci Islam (al Qur'an dan al Hadits) dan yang telah mengembangkan kemampuan untuk memperjelas, mengambil intisari dan mempertimbangkan hukum dari teks. Sedangkan Dewan Profesional adalah mereka yang berkeahlian dalam satu jenis pengetahuan yang diperoleh dengan mengkaji bertahun-tahun di lembaga akademik yang terpercaya.<sup>26</sup>

Akal dan sejarah telah memperlihatkan wajar adanya negara yang dinamakan "Negara Islam" untuk menjaga kepentingan umatnya dan melaksanakan ajaran-ajaran Allah, maka Islam memiliki teori dalam politiknya sebagai dasar-dasar prinsip hidupnya,<sup>27</sup> antara lain untuk melaksanakan syari'at islam yang tujuannya tercermin dalam menjaga lima perkara, secara berurutan : Agama, Jiwa, Akal, Keturunan, dan

---

<sup>25</sup> Imam Muslim, *Shohih Muslim*, Kitab Al Imaroh, Bab III, Beirut : Dar al Fikr, tt., Hadits no. 4821, hlm. 456

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm. 153-155

<sup>27</sup> Fuad Muhd. Fachrudin, *Pemikiran Politik Islam*, Cet Imam, Jakarta : CV. Pedoman Ilmu Jaya, 1998, hlm. 33

Harta.<sup>28</sup> dari prinsip diatas, maka hal-hal yang bisa merusak atau menghancurkan lima perkara tersebut harus dihilangkan. Salah satu media yang bisa dijadikan untuk mencegahnya adalah lewat lembaga perwakilan dengan memberikan masukan kepada lembaga tersebut untuk mengontrol penguasa (pemerintah) untuk senantiasa menjaga kelima perkara diatas yang pada akhirnya kemaslahatan rakyat akan tercapai.

Lembaga legislatif merupakan lembaga yang berdasarkan terminologi *fiqh* disebut sebagai “lembaga penengah dan pemberi fatwa” (*ahlul halli wal ‘aqdi*) tidak bisa melakukan legislasi yang bertolak belakang dengan al Qur’an dan sunnah sekalipun konsensus rakyat menuntutnya, hal ini karena negara Islam didirikan dengan dasar kedaulatan *de jure* tuhan.<sup>29</sup>

Hal diatas sesuai dengan firman Allah SWT dalam surat Al Maidah ayat 45 yang berbunyi :

 وَمَنْ لَّمْ يَحْكَمْ بِمَا أَنزَلَ اللَّهُ فَأُولَٰئِكَ هُمُ الظَّالِمُونَ

Artinya : *Dan barangsiapa tidak memutuskan perkara menurut apa yang diturunkan Allah, Maka mereka itu adalah orang-orang yang zalim. (QS. Al Maidah : 45)*

Maka ayat diatas memberikan “kekuasaan/sovereignty” kepada Allah semata, Allahlah perencana hukum dan tidak ditangan manusia, siapapun juga sekalipun Rasulullah sendiri tanpa ada kekuasaan kecuali ada penyerahan tertentu dari Allah. Ayat diatas juga memberi gambaran bahwa suatu hukum yang diputuskan tanpa berpedoman pada al Qur’an dan sunah atau bahkan bertentangan dengan keduanya, maka hukum tersebut tidak bisa dijadikan landasan hukum. Ini berarti, Islam juga menerima hak perwakilan ketika setiap manusia sejajar dalam hak dipilih untuk menjadi wakil rakyat. Hanya saja, ada tolak ukur keutamaan yang harus dipegang yaitu takwa. Parlemen juga diterima oleh Islam, tapi dengan dua syarat.

---

<sup>28</sup> Abdul Ghany bin Muhammad Ar Rahhal, *Fenomena Demokrasi : Studi Analisis Perpolitikan Dunia Islam*, Jakarta : DeA Press, 2000, hlm. 47

<sup>29</sup> Abul A’la Al Maududi, *Huum dan Konstitusi Sistem Politik Islam*, Bandung : Miza, 1990, Cet Imam, hlm. 245

*Pertama*, undang-undang yang dikeluarkannya harus sejalan dengan Islam. *Kedua*, anggota parlemen harus konsekuen dengan ajaran Islam.

Kalau kita menilik UU Susduk sebagai dasar hukum yang menjadi penjabaran UUD sangatlah bertentangan dengan al Qur'an dan sunah, maka UU tersebut seharusnya tidak bisa dipakai dan harus segera diamandemen/diubah. Hal ini dikarenakan isi dari UU Susduk, khususnya yang mengatur tentang eksistensi DPD dalam parlemen sangat bertentangan dengan al Qur'an dan sunah karena didalamnya ada ketidakadilan dan ketidakselarasan antara DPR dan DPD yang sama-sama sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Untuk menyelenggarakan mekanisme sistem politik pada umumnya, khususnya pemerintahan negara, al Qur'an mengemukakan empat prinsip penggunaan kekuasaan politik yang dapat dipandang sebagai asas-asas pemerintahan dalam sistem politik, yaitu: <sup>30</sup> 1) Asas amanat, 2) Asas keadilan (keselarasan), 3) Asas ketaatan (disiplin), 4) Asas musyawarah dengan referensi al Qur'an dan hadits.

Nampaknya prinsip-prinsip diatas selaras dengan prinsip-prinsip *Good Governance* dalam negara modern, dimana ada 9 aspek fundamental dalam perwujudan *good governance*, yaitu <sup>31</sup>: 1) Partisipasi, 2) Penegakan hukum (*rule of law*), 3) Transparansi, 4) Responsif, 5) Orientasi kesepakatan, 6) Keadilan, 7) Efektifitas dan Efisiensi, 8) Akuntabilitas, 9) Visi strategis.

Untuk mewujudkan *Good Governance* dengan asas-asas fundamental diatas, setidaknya harus melakukan penguatan fungsi dan peran lembaga perwakilan. Dimana lembaga perwakilan rakyat, yakni DPR, DPD dan DPRD harus mampu menyerap dan mengartikulasikan berbagai aspirasi masyarakat dalam berbagai bentuk program pembangunan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, serta mendelegasikannya pada eksekutif untuk merancang program-program operasional sesuai rumusan

---

<sup>30</sup> Abdul Mu'in Salim, *Fiqh Siyasah : Konsepsi Kekuasaan Politik dalam Al Qur'an*, Cet. III, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2002, hlm. 298

<sup>31</sup> Dede Rosada, *et al.*, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, Jakarta : ICCE UIN Syahid, 2003, hlm. 182

yang telah ditetapkan dalam lembaga perwakilan tersebut dan terus melakukan fungsi kontrolnya terhadap eksekutif agar gagasan dan aspirasi yang dikehendaki rakyat dilaksanakan dengan baik, selain itu juga melakukan pengawasan terhadap akuntabilitas proses pelaksanaannya.

Salah satu pemikir *politik* islam, yaitu Al Mawardi telah memberikan gagasan yang sangat fenomenal pada abad XI tentang teori kontrak sosial.<sup>32</sup> Salah satu gagasan tersebut adalah mengenai hubungan antara *ahlul halli wal aqdi* atau *ahlul ikhtiyar* dan imam atau kepala negara yang merupakan hubungan antara dua pihak peserta kontrak sosial atau perjanjian atas dasar sukarela, satu kontrak atau persetujuan yang melahirkan kewajiban dan hak bagi kedua belah pihak atas dasar timbal balik. Oleh karenanya maka imam, selain berhak untuk ditaati oleh rakyat dan untuk menuntut loyalitas penuh dari mereka, ia sebaliknya mempunyai kewajiban yang harus dipenuhi terhadap rayatnya, seperti memberikan perlindungan kepada mereka dan mengelola kepentingan mereka dengan baik dan penuh rasa tanggung jawab.

Gagasan al Mawardi diatas, *hendaknya* dicontoh oleh para penyelenggara pemerintahan di Indonesia. Hal ini karena, selain akan menambah kekuatan legitimasi rakyat juga secara moral akan lebih dapat dipertanggungjawabkan apa yang telah dilakukan oleh para wakil rakyat da para pemimpin negara, sehingga kalau wkil rakyat atau pemimpin negara hasil pilihan rakyat dalam proses menjalankan tugasnya tidak mampu menjalankan sesuai dengan isi kontrak, maka rakyat berhak untuk menggantinya dengan yang lain. Dan juga antara rakyat dengan wakilnya akan lebih terjalin komunikasi yang kondusif sehingga juga aan mempermudah tugas wakil rakyat dan tidak semena-mena mengatasnamakan kepentingan rakyat.

---

<sup>32</sup> Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara : Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Cet. II, Jakarta : UI Press, 1990, hlm. 67

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

Salah satu wujud dari perkembangan Indonesia sebagai bangsa adalah reformasi, yang merupakan momentum penting guna menyesuaikan struktur-struktur berbangsa dan bernegara dengan perubahan zaman dan tuntutan-tuntutan yang berkembang dalam masyarakat..

Setelah reformasi berlangsung, terjadi sebuah perubahan signifikan dan fundamental dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, yakni lahirnya sistem perwakilan baru dari perwakilan Unikameral (sistem perwakilan satu kamar atau satu dewan) menjadi Bikameral (dua kamar atau dua dewan) dengan terbentuknya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Undang-Undang Susduk no.22 Tahun 2003 sebagai ganti dari Utusan Daerah dan Utusan Golongan dalam keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebelum amandemen.

Pembentukan DPD menggambarkan beberapa hal penting yang berkaitan dengan perjuangan mewujudkan demokrasi :

1. Adanya DPD merupakan konsekuensi logis dari system pemerintahan yang semakin demokratis karena aspirasi daerah yang selama ini (masa lalu) belum tersalurkan melalui Utusan Daerah di MPR akan diperjuangkan oleh anggota DPD setempat.
2. Keanggotaan DPD dipilih secara langsung, umum, bebas, rahasia, dan adil dalam suatu pemilu.
3. Anggota DPD merupakan representasi (perwakilan)/yang diwakili dari daerah propinsi, masing-masing propinsi diwakili 4 anggota DPD.
4. Kewenangan DPD, yaitu bidang legislasi, pengawasan dan anggaran yang khusus di bidang otonomi daerah.

Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) bila ditinjau dari perspektif politik islam sangatlah bertentangan dengan keadilan dan persamaan

sebagaimana yang diajarkan oleh islam dalam Al Qur'an dan Hadits dimana manusia adalah sama. Undang-undang Susduk sebagai dasar hukum pelaksanaan tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terlalu sempit sehingga tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidak maksimal sebagai lembaga pengusung aspirasi daerah karena mereka tidak punya peran dalam hal pembahasan pembuatan undang-undang bersama DPR..

Hal tersebut juga berbeda dengan lembaga perwakilan yang ada dalam sejarah politik islam yakni Majelis Umat, atau *Ahlul Halli wal Aqdi* atau Ahlul Ikhtiyar yang mana para anggotanya mempunyai tugas dan wewenang yang sama dalam melaksanakan tugasnya dalam musyawarah, muhasabah (kontrol dan koreksi), serta pembuatan undang-undang (legislasi) walaupun latar belakang pemilihan mereka berbeda.

## **B. SARAN-SARAN**

Pertama, Untuk memperkuat eksistensi DPD sebagai lembaga perwakilan, perlu diamandemennnya UUD 1945 terutama pasal 22 C ayat (2), tentang jumlah keanggotaan DPD, tugas dan wewenang, ketentuan yang menyatakan bahwa Undang-Undang dibentuk bersama antara DPR dan Presiden perlu diubah dengan mengikutsertakan DPD dalam hal pengusulan, pembahasan, serta penetapan Rancangan Undang\_undang dibentuk oleh DPR, DPD, dan Presiden selain itu ketentuan pasal 5 juga harus ditinjau, menjadi Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR dan DPD.

Kedua, Penulis membenarkan pendapat para ahli hukum Tata Negara tentang tidak perlunya Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi lembaga yang tetap, karena tugas dan wewenangnya telah tereduksi menjadi tugas yang formal belaka dan wewenangnya digunakan dalam beberapa kondisi tertentu yang kemungkinan terjadinya hanya akibat beberapa hal tak terduga.

Ketiga, Penguatan *checks and balances* intern antar lembaga perwakilan agar segala keputusan yang diambil senantiasa berdasarkan kepada kepentingan rakyat.

Keempat, Membuat kontrak social antara wakil dan yang diwakili. Hal ini agar rakyat benar-benar paham dan mengenal lebih dekat wakilnya serta kerjanya, sehingga wakil rakyat tidak seenaknya dalam mengatasnamakan kepentingan rakyat.

### **C. PENUTUP**

Dengan terselesaikannya penulisan skripsi ini dari bab pertama hingga bab kelima, berarti tunailah sudah kewajiban bagi penulis untuk membuat tugas akhir berupa skripsi sebagai syarat kelulusan. Atas semua itu, penulis memanjatkan puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan kemudahan bagi penulis.

Harapan penulis, semoga hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi penulis khususnya dan bagi semua pihak yang berkepentingan, dibalik segala kekurangan dan kelebihan didalamnya. Menyadari akan hal itu, maka penulis tidak menutup diri atas segala masukan dalam bentuk kritik dan saran. Kesemuanya itu akan penulis jadikan sebagai bahan masukan dalam perbaikan kelak.