

**DINAMIKA PERAN DAN KEDUDUKAN DPRD SEBAGAI
LEMBAGA LEGISLATIF DAERAH DALAM KONSEP
OTONOMI DAERAH PERSPEKTIF *AHLUL ḤALLI WAL AQDI***



SKRIPSI

**Diajukan kepada Fakultas Syariah IAIN Purwokerto Untuk Memenuhi
Salah Satu Syarat Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)**

Oleh

**SHAUFI FERNANDA
NIM. 1617303041**

IAIN PURWOKERTO

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS SYARIAH
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PURWOKERTO
2020**

PERNYATAAN KEASLIAN

Dengan ini Saya :

Nama : Shaufi Fernanda
NIM : 1617303041
Jenjang : S1 (Strata)
Jurusan : Hukum Tata Negara
Program studi : Hukum Tata Negara
Fakultas : Syariah IAIN Purwokerto

Menyatakan bahwa naskah penelitian Hukum (Skripsi) yang berjudul **“DINAMIKA PERAN DAN KEDUDUKAN DPRD SEBAGAI LEMBAGA LEGISLATIF DAERAH DALAM KONSEP OTONOMI DAERAH PERSPEKTIF AHLUL HALLI WAL AQDI”** ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, bukan penelitian yang dibuatkan orang lain, bukan saduran dan bukan terjemahan. Hal-hal yang bukan karya saya dalam penelitian ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya ini tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan skripsi dan gelar akademik yang telah saya peroleh.

IAIN PURWOKERTO

Purwokerto, 20 November 2020

Saya yang menyatakan,



Shaufi Fernanda

NIM. 1617303041



KEMENTERIAN AGAMA
 INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PURWOKERTO
FAKULTAS SYARI'AH

Alamat : Jl. Jend. A. Yani No. 40 A Purwokerto 53126
 Telp : 0281-635624, 628250, Fax : 0281-636553, www.iainpurwokerto.ac.id

PENGESAHAN

Skripsi berjudul:

**DINAMIKA PERAN DAN KEDUDUKAN DPRD SEBAGAI
 LEMBAGA LEGISLATIF DAERAH DALAM KONSEP OTONOMI
 DAERAH PERSPEKTIF AHLUL HALLI WAL AQDI**

Yang disusun oleh **SHAUFI FERNANDA** (NIM. **1617303041**) Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Purwokerto, telah diujikan pada tanggal 13 Januari 2021 dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk memperoleh gelar **Sarjana Hukum (S.H.)** oleh Sidang Dewan Penguji Skripsi.

Penguji I Ketua Sidang

Hariyanto, M. Hum., M. Pd.
 NIP. 19750707 20090 1 102

Penguji II Sekretaris Sidang

M. Wildan Humaidi, M. H.
 NIP. 19890929 201903 1 021

Pembimbing

Dr. H. Ahmad Sidiq
 NIP. 19750720 200501 1 003

Diketahui Oleh
 Dekan Fakultas Syariah



16 Februari 2021

Dr. Supani, M. A.
 NIP. 19700705 200312 1 001

NOTA DINAS PEMBIMBING

Purwokerto, 17 November 2020

Hal : Pengajuan Munaqasyah Skripsi Sdr. Shaufi Fernanda
Lampiran : 3 Eksemplar

Kepada Yth.
Dekan Fakultas Syariah IAIN Purwokerto
di Purwokerto

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Setelah melakukan bimbingan, telaah, arahan, dan koreksi, maka melalui surat ini saya sampaikan bahwa :

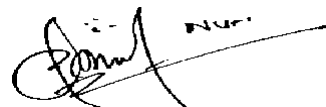
Nama : Shaufi Fernanda
NIM : 1617303041
Jurusan : Hukum Tata Negara
Program studi : Hukum Tata Negara
Fakultas : Syariah
Judul : **Dinamika Peran Dan Kedudukan DPRD Sebagai Lembaga Legislatif Daerah Dalam Konsep Otonomi Daerah Perspektif *Ahl Al-Hall Wa Al Aqd.***

Sudah dapat diajukan kepada Dekan Fakultas Syariah, Institut Agama Islam Negeri Purwokerto Untuk dimunaqasyahkan dalam rangka memperoleh gelar sarjana Hukum (S.H.)

Demikian atas perhatian bapak, saya mengucapkan terimakasih .

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

IAIN PURWOKERTO
Pembimbing



Dody Nur Andriyan, S.H., M.H
NIDN.2007018202

DINAMIKA PERAN DAN KEDUDUKAN DPRD SEBAGAI LEMBAGA LEGISLATIF DAERAH DALAM KONSEP OTONOMI DAERAH PERSPEKTIF *AHLUL ḤALLI WAL AQDI*

ABSTRAK

Shaufi Fernanda
NIM. 1617303041

**Jurusan Hukum Tata Negara, Program Studi Hukum Tata Negara Institut
Agama Islam Negeri (IAIN) Purwokerto**

Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk Republik. Pasal 18 UUD 1945 memberlakukan kebijakan otonomi daerah berdasarkan asas desentralisasi. Dengan adanya kebijakan otonomi daerah maka dibentuklah pemerintah daerah sebagai wujud dari otonomi daerah yang terdiri dari kepala daerah dan DPRD. Saat diberlakukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 DPRD berkedudukan sebagai lembaga legislatif daerah, kemudian dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kedudukan DPRD diubah menjadi DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.

Studi penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Dinamika peran dan kedudukan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah dalam konsep otonomi daerah dan Peran dan Kedudukan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah perspektif *ahlul ḥalli wal aqdi* menurut Imam Al-Mawardi. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian Hukum Normatif yaitu suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya. Dilakukan dengan mengidentifikasi konsep dan asas-asas hukum yang digunakan untuk mengatur tentang Pemerintah Daerah, Otonomi daerah dan Peran dan Kedudukan DPRD dalam perspektif *ahlul ḥalli wal aqdi*.

Hasil studi penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat perubahan yang mendasar, terbukti bahwa terdapat Dinamika peran dan kedudukan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah menjadi unsur penyelenggara pemerintah daerah, hal ini tentu mereduksi peran dan kedudukan DPRD sebagai lembaga legislatif di daerah. Kemudian hasil penelitian ini juga menunjukkan adanya kesamaan peran dan fungsi antara DPRD dengan *Ahlul ḥalli wal aqdi* sebagai lembaga legislatif yang memiliki fungsi legislasi dalam pemerintahan.

Kata Kunci: Negara kesatuan, Otonomi Daerah, DPRD, *Ahlul ḥalli wal aqdi*.

PEDOMAN TRANSLITERASI BAHASA ARAB-LATIN

Transliterasi kata-kata Arab yang dipakai dalam penyusunan skripsi ini berpedoman pada Surat Keputusan Bersama antara Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI. Nomor 158 tahun 1987 Nomor 0543 b/u/1987 tanggal 10 September 1987 tentang pedoman transliterasi Arab-Latin dengan beberapa penyesuaian menjadi berikut:

1. Konsonan

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	tidak dilambangkan	tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	ṣa	ṣ	es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	ḥa	ḥ	ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha	Kh	ka dan ha
د	Dal	D	De
ذ	Ḍal	Ḍ	zet (dengan titik di atas)
ر	Ra	R	Er
ز	Za	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	es dan ye
ص	ṣad	ṣ	es (dengan titik di bawah)
ض	ḍad	ḍ	de (dengan titik di bawah)
ط	ṭa	ṭ	te (dengan titik di bawah)
ظ	ẓa	ẓ	zet (dengan titik di bawah)
ع	‘ain ‘....	koma terbalik keatas
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	Qaf	Q	Ki

ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Wawu	W	We
هـ	Ha	H	Ha
ء	Hamzah	'	Apostrof
ي	Ya	Y	Ye

2. Vokal

1) Vokal tunggal (monoftong)

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harakat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf latin	Nama
—	fathah	A	A
—	Kasrah	I	I
—	damah	U	U

Contoh: كَتَبَ -*kataba* يَذْهَبُ -*yazhabu*

فَعَلَ -*fa'ala* سَأَلَ -*su'ila*

2) Vokal rangkap (diftong)

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harakat dan huruf, transliterasinya gabungan huruf, yaitu:

Tanda dan Huruf	Nama	Gabungan Huruf	Nama
—ي	<i>Fathah dan ya</i>	<i>Ai</i>	a dan i
—و	<i>Fathah dan wawu</i>	<i>Au</i>	a dan u

Contoh: كَيْفَ -*kaifa*

هَوَّلَ -*hauila*

3. Maddah

Maddah atau vocal panjang yang lambangnya berupa harakat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Tanda dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
...ا...	<i>fathah</i> dan <i>alif</i>	<i>Ā</i>	a dan garis di atas
...ي	<i>Kasrah</i> dan <i>ya</i>	<i>Ī</i>	i dan garis di atas
...و	<i>ḍamah</i> dan <i>wawu</i>	<i>Ū</i>	u dan garis di atas

Contoh:

قَالَ - *qāla*

قِيلَ - *qīla*

رَمَى - *ramā*

يَقُولُ - *yaqūlu*

4. Ta Marbūṭah

Transliterasi untuk *ta marbūṭah* ada dua:

- 1) *Ta marbūṭah* hidup

ta marbūṭah yang hidup atau mendapatkan *ḥarakatfathah*, *kasrah* dan *ḍammah*, transliterasinya adalah /t/.

- 2) *Ta marbūṭah* mati

Ta marbūṭah yang mati atau mendapat *ḥarakat sukun*, transliterasinya adalah /h/.

- 3) Kalau pada suatu kata yang akhir katanya *tamarbūṭah* diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang *al*, serta bacaan kedua kata itu terpisah maka *ta marbūṭah* itu ditransliterasikan dengan *ha* (h).

contoh:

روضة الأطفال	<i>Rauḍah al-Aṭfāl</i>
المدينة المنورة	<i>al-Madīnah al-Munawwarah</i>
طلحة	<i>Ṭalḥah</i>

5. *Syaddah (tasydid)*

Syaddah atau *tasydid* yang dalam system tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda *syaddah* atau tanda *tasydid*. Dalam transliterasi ini tanda *syaddah* tersebut dilambangkan dengan huruf, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang diberi tanda *syaddah* itu.

Contoh:

رَبَّنَا - *rabbānā*

نَزَّلَ - *nazzala*

6. Kata Sandang

Kata sandang dalam system tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, yaitu ال, namun dalam transliterasinya kata sandang itu dibedakan antara kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah* dengan kata sandang yang diikuti huruf *qamariyyah*.

- 1) Kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah*, kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah* ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya, yaitu huruf /l/ diganti dengan huruf yang sama dengan huruf yang langsung mengikuti kata sandang itu.
- 2) Kata sandang yang diikuti oleh huruf *qamariyyah*, ditransliterasikan sesuai dengan aturan yang digariskan di depan dan sesuai dengan bunyinya.

Baik diikuti huruf *syamsiyyah* maupun huruf *qamariyyah*, kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikuti dan dihubungkan dengan tanda sambung atau hubung.

Contoh:

الرجل - al-rajulu

القلم - al-qalamu

7. Hamzah

Dinyatakan di depan bahwa hamzah ditransliterasikan dengan apostrop. Namun itu, hanya terletak di tengah dan di akhir kata. Bila Hamzah itu terletak di awal kata, ia dilambangkan karena dalam tulisan Arab berupa alif.

Contoh:

Hamzah di awal	أكل	<i>Akala</i>
Hamzah di tengah	تأخذون	<i>ta'khuz ūna</i>
Hamzah di akhir	التوء	<i>an-nau'u</i>

8. Penulisan Kata

Pada dasarnya setiap kata, baik fi'il, isim maupun huruf, ditulis terpisah. Bagi kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf arab yang sudah lazim dirangkaikan dengan kata lain karena ada huruf atau harakat dihilangkan maka dalam transliterasi ini penulisan kata tersebut bisa dilakukan dua cara; bisa dipisah perkata dan bisa pula dirangkaikan. Namun penulis memilih penulisan kata ini dengan perkata.

Contoh:

وان الله هو خير الرازيين : *wa innallāha lahuwa khair ar-rāziqīn*
 فاوفوا الكيل والميزان : *fa aufū al-kaila waal-mīzan*

9. Huruf Kapital

Meskipun dalam sistem tulisan arab huruf kapital tidak dikenal, transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf kapital digunakan untuk menuliskan huruf awal, nama diri tersebut, bukan huru awal kata sandang.

Contoh:

وما محمد الا رسول	<i>Wa māMuḥammadun illā rasūl.</i>
ولقد راه بالافق المبين	<i>Wa laqad raāhu bi al-ulfuq al-mubīn</i>

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirabbil'ālamīn, peneliti ucapkan puja dan puji syukur kepada Allah SWT atas limpahan rahmat dan karunia-Nya kepada kita semua sehingga kita masih diberi banyak kenikmatan dan kesehatan. Sholawat serta salam mari kita curahkan kepada baginda kita Nabi Mohammad SAW yang telah membawa islam dari zaman kebodohan hingga zaman terang benerang sebagaimana kita rasakan, semoga kita semua adalah umat yang mendapatkan syafaatnya di hari akhir nanti, *āmin*.

Penelitian ini bermaksud untuk mengkaji Kedudukan dan peran DPRD di Indonesia yang terus mengalami perubahan, kemudian mencoba mengaitkan dengan teori *Ahlul ḥalli wal aqdi* yang memiliki kesamaan dalam peranannya terhadap berjalanya roda pemerintahan. Maka dari itu peneliti akan mengkaji dan meneliti sebuah Skripsi yang berjudul “**Dinamika Peran dan Kedudukan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah dalam konsep otonomi daerah perspektif *Ahlul ḥalli wal aqdi*”**”.

Dalam penyelesaian penelitian Skripsi ini peneliti banyak mendapatkan saran, masukan, bimbingan, dukungan dan doa dari berbagai pihak. Maka dalam kesempatan ini, peneliti ingin menyampaikan rasa terimakasih kepada :

1. Bpk. Dr. H. Moh. Roqib, M.Ag., Selaku Rektor IAIN Purwokerto
2. Bpk. Dr. Fauzi, M.Ag., Selaku Wakil Rektor I IAIN Purwokerto.
3. Bpk. Dr. H. Ridwan, M.Ag. Selaku Wakil Rektor II IAIN Purwokerto.
4. Bpk. Dr. H. Sulchan Chakim, M.M., Selaku Wakil Rektor III IAIN Purwokerto.

5. Bpk. Dr. Supani, S.Ag., M.A., selaku Dekan Fakultas Syariah IAIN Purwokerto.
6. Bpk. Dr. H. Achmad Siddiq, M.H.I., M.H., Selaku Wakil Dekan I Fakultas Syariah IAIN Purwokerto.
7. Ibu. Dr. Hj. Nita Triana, M.S.I. Selaku Wakil Dekan II Fakultas Syariah IAIN Purwokerto.
8. Bpk. Bani Syarif Maula, M.Ag, LL.M., Selaku Wakil Dekan III Fakultas Syariah IAIN Purwokerto
9. Bpk. Hariyanto, S.H.I., M.Hum., M.Pd. selaku ketua jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Syariah IAIN Purwokerto.
10. Bpk. Dody Nur Andriyan, S.H., M.H. selaku Sekretaris Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Syariah IAIN Purwokerto.
11. Seluruh Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Syariah IAIN Purwokerto.
12. Kedua Orang Tua peneliti, Bpk. Indarmawan dan Ibu Karsih
13. Keluarga Besar Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII) Purwokerto.

Akhir kata dari peneliti, peneliti menyadari masih banyak kekurangan dalam penelitian skripsi ini dan masih jauh dari kata sempurna, semoga skripsi ini bermanfaat. Aamiin.

Purwokerto, 17 November 2020
Peneliti



Shaufi Fernanda
NIM. 1617303041

HALAMAN PERSEMBAHAN

Alhamdulillahirabbil'ālamīn, peneliti ucapkan puja dan puji syukur kepada Allah SWT atas limpahan rahmat dan karunia-Nya sehingga peneliti dapat menyelesaikan penelitian Skripsi ini dengan hikmat. Dalam kesempatan ini, peneliti ingin mempersembahkan Skripsi ini kepada :

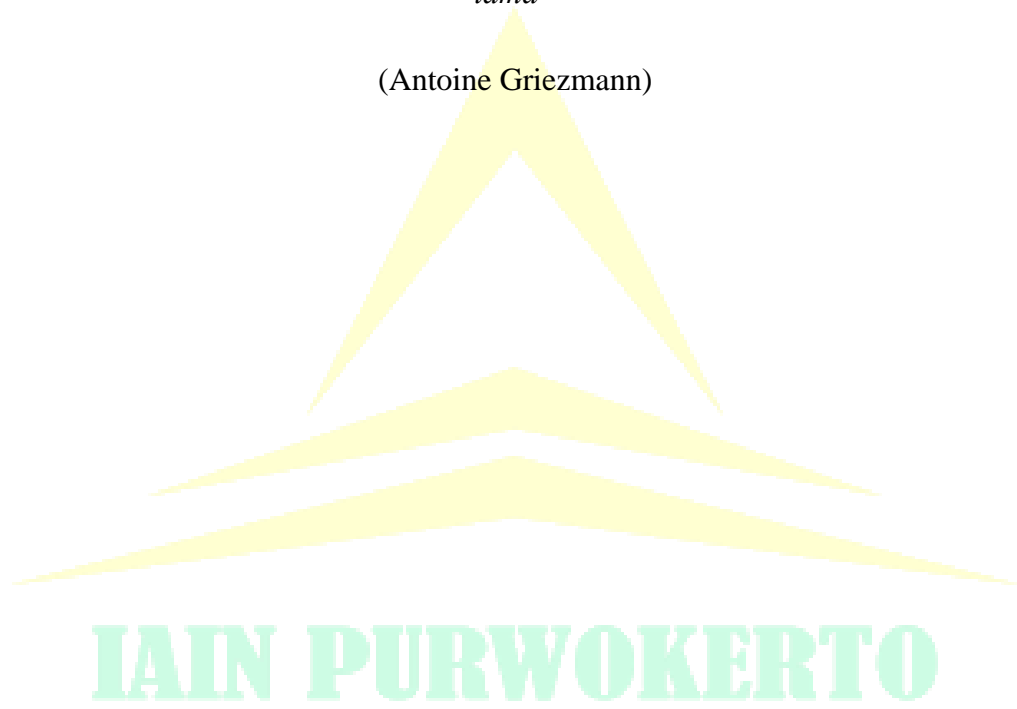
1. Kedua Orang tua Peneliti, Bpk. Indarmawan dan Ibu Karsih yang senantiasa memberikan dukungan serta lantunan doa kepada putra-putranya.
2. Ketua Jurusan HTN Bpk. Hariyanto, S.H.I., M.Hum., M.Pd. yang telah sabar dan ikhlas mengajarkan ilmu dan memberikan dukungan penuh kepada peneliti dan segenap mahasiswa HTN pada umumnya.
3. Dosen Pembimbing Skripsi Bpk. Dody Nur Andriyan, S.H., M.H., yang juga sebagai Sekretaris jurusan HTN yang senantiasa memberikan bimbingan terbaiknya dalam proses penelitian ini, memberikan dukungan, doa dan membagikan ilmu dan pengetahuannya kepada peneliti dan mahasiswa HTN lainnya.
4. Romo Kyai Taufiqurrahman pengasuh Pondok Pesantren Darul Abror Watumas Purwokerto yang tiada henti memberikan doa dan wejangan-wejangan untuk peneliti dan santri lainnya.
5. Segenap Santriwan dan santriwati Pondok Pesantren Darul Abror Watumas Purwokerto, yang tiada hentinya berdoa untuk peneliti.

6. Mahasiswa HTN angkatan 2016 khususnya dan seluruh mahasiswa HTN pada umumnya, Seluruh Mahasiswa Fakultas Syariah, serta seluruh mahasiswa IAIN Purwokerto Pada umumnya.
7. Rekan-Rekan seperjuangan organisasi HMJ HPPI 2018, SEMA F Syariah 2019, serta jajaran Kabinet Bawor DEMA IAIN Purwokerto 2020.
8. Sahabat-Sahabat Seperjuangan di Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII), khususnya pengurus Rayon Syariah PMII komisariat walisongo Purwokerto periode 2019 yang di nahkodai Sahabat Bowo, Pengurus Komisariat PMII Walisongo Purwokerto yang di Nahkodai Sahabat Fahrul Rojik, Majelis Pemina Komisariat dan seluruh senior PMII yang tada hentinya memberikan dukungan dan doanya
9. Orang-orang spesial dalam hidup peneliti, Khusnul Khotimah yang senantiasa menemani dalam berbagai keadaan dan sangat memberikan dukungan demi penyelesaian skripsi ini, sahabat kanca ngopi Ngayag (Bowo, Panjul, Maul, Basong, Ojik), sahabat kanca ngopi dan gaple sahabat Annas, Sahabat Bintang, Sahabat BPH Dema IAIN Purwokerto 2020 Sahabat Kecilku, Comar, Jimmy, Imam dan sahabat sahabat yang lain.

Motto Peneliti

“Saat anda merasa ingin menyerah, ingatlah mengapa anda bertahan begitu lama”

(Antoine Griezmann)



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERNYATAAN KEASLIAN.....	ii
PENGESAHAN.....	iii
NOTA DINAS PEMBIMBING	iv
ABSTRAK	v
PEDOMAN TRANSLITERASI	vi
KATA PENGANTAR.....	xi
HALAMAN PERSEMBAHAN	xiii
MOTTO PENELITI	xv
DAFTAR ISI.....	xvi
DAFTAR TABEL	xviii
DAFTAR SINGKATAN.....	xix
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Definisi Operasional.....	14
C. Rumusan Masalah.....	16
D. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	16
E. Telaah Pustaka.....	17
F. Metode Penelitian.....	23
G. Sistematika Penulisan.....	26
BAB II LANDASAN DAN URAIAN TEORI	
A. Demokrasi.....	28
B. Negara Hukum.....	43
C. Negara Kesatuan	59
D. Otonomi Daerah.....	64
E. Konsep Lembaga Perwakilan	
1. Definisi Lembaga Perwakilan.....	81
2. Sejarah Lembaga Perwakilan di Indonesia.....	87
BAB III DPRD DAN KEDUDUKANYA	
A. Sejarah Perkembangan DPRD di Indonesia.....	93
B. Perbandingan DPRD berdasarkan Peraturan Perundang-undangan	116
BAB IV PERAN DAN KEDUDUKAN DPRD SEBAGAI LEMBAGA LEGISLATIF DAERAH DALAM KONSEP OTONOMI DAERAH DAN PERSPEKTIF	

	<i>AHLUL ḤALLI WALL AQDI</i>	
	A. Peran dan Kedudukan DPRD dalam Konsep Otonomi Daerah..	119
	B. Peran dan Kedudukan DPRD dalam konsep <i>Ahlul ḥalli wall aqdi</i>	136
BAB V	PENUTUP	
	A. Kesimpulan.....	143
	B. Saran	144



DAFTAR TABEL

Tabel 1	Perbandingan Telaah Pustaka Terdahulu.....	19
Tabel 2	Perbandingan DPRD Berdasarkan Peraturan Perundang- Undangan Yang Berlaku.....	114.
Tabel 3	Perbedaan dan Persamaan DPRD dengan <i>Ahl</i> <i>Ahlul ḥalli wall aqdi</i> ,.....	138.



DAFTAR SINGKATAN

APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
HAM	: Hak Asasi Manusia
KKN	: Korupsi Kolusi Nepotisme
KNIP	: Komite Nasional Indonesia Pusat
KPK	: Komisi Pemberantasan Korupsi
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
MPRS	: Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
NRI	: Negara Republik Indonesia
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
PBB	: Perserikatan Bangsa-Bangsa
PERDA	: Peraturan Daerah
PKI	: Partai Komunis Indonesia
PUTERA	: Pusat Tenaga Rakyat
QS	: Quran Surat
RAPBD	: Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
RAPERDA	: Rancangan Peraturan Daerah
RI	: Republik Indonesia
SM	: Sebelum Masehi
SWT	: Subhanahu Wata'ala
UU	: Undang-Undang
UUD	: Undang-Undang Dasar
UUDS	: Undang-Undang Dasar Sementara

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setelah Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945, maka Indonesia telah sah dan diakui menjadi suatu Negara yang mandiri. Lahirnya Negara Indonesia yang diwujudkan melalui proklamasi kemerdekaan Indonesia telah memberikan tugas besar bagi para *founding fathers* Negara Indonesia untuk membangun sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang secara tertulis dituangkan dalam konstitusi Negara Indonesia yaitu UUD 1945. Sejarah telah mencatat bahwa UUD NRI 1945 telah mengalami amandemen sebanyak 4 kali, ini menandakan bahwa bangsa Indonesia selama ini masih mencari bentuk dan oleh karena itu, berbagai upaya untuk menemukan format ideal dan tepat selama ini masih diperjuangkan.¹

Dalam rangka mencari format dan sistem ketatanegaraan ini isu yang salah satunya menjadi isu dan kajian yang sangat menarik untuk diperdebatkan adalah mencari format hubungan pemerintahan dan pembagian tugas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam ruang lingkup wewenang dan tugas. Sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat bahwa sebelum amandemen UUD 1945 diamandemen, persoalan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sangat tidak jelas.² Hal ini dikarenakan pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya yang merupakan

¹ Mohamad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah; kajian tentang hubungan keuangan dan daerah*, (Yogyakarta: UII Press, 2006), Hlm. 1

² Mohamad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah*, hlm. 1.

landasan hukum mengenai pemerintah daerah tidak memberikan arahan yang jelas terhadap hubungan kewenangan pemerintah antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pasal 18 UUD 1945 menyatakan bahwa :

“pembagian daerah Indonesia atas daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.³

Adapun penjelasan pasal tersebut menjelaskan bahwa :

“oleh karena negara Indonesia itu suatu eenheidstaat maka indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat staat juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah-daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (streek dan locale rechtsgemeenschappen) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan di tetapkan dengan undang-undang”.⁴

Berdasarkan bunyi pasal tersebut, tidak dapat dipahami konstruksi hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menjalankan roda pemerintahan suatu negara. Namun dengan adanya pasal tersebut, setidaknya dapat diketahui bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia akan dibagi berdasarkan daerah-daerah, yang mana pada implementasinya daerah dibagi atas daerah propinsi dan daerah kabupaten dan kota.⁵

³ Mohamad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah*, hlm. 3.

⁴ Mohamad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah*, hlm. 3.

⁵ Mohamad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah*, hlm. 3.

Dalam sistem Negara Kesatuan, seperti halnya Negara Kesatuan Republik Indonesia ditemukan adanya dua cara yang dapat menghubungkan antara pemerintah pusat dan daerah. Cara pertama dilakukan dengan sistem sentralisasi, yang mana segala urusan pemerintahan, fungsi dan tugas dilakukan oleh pemerintah pusat yang dilakukan dengan cara dekonsentrasi. Cara kedua dikenal dengan istilah desentralisasi, yaitu Dimana urusan, tugas dan wewenang pelaksanaan pemerintah diserahkan seluas-luasnya kepada daerah.⁶

Pembagian urusan, tugas dan fungsi serta tanggungjawab antara pemerintah pusat dan daerah menunjukkan bahwa tidak mungkin semua urusan pemerintahan dilakukan oleh pemerintah pusat saja. Pengakuan tersebut memberikan peluang kepada kepala daerah untuk berusaha mengatur dan mengurus serta menyelenggarakan pemerintahan sendiri. Dengan demikian pengaturan mengenai hubungan pusat dan daerah, khususnya dalam hal ini adalah hubungan kewenangan, peran dan kedudukan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Negara Indonesia merupakan Negara yang menganut bentuk negara kesatuan yang terbagi atas beberapa wilayah, hal ini dibuktikan dengan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "*Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk Republik*". Kemudian bentuk negara kesatuan ini diperkuat dan di jabarkan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "*Negara kesatuan republik Indonesia dibagi atas*

⁶ Mohamad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah*, hlm. 3.

daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang". Adapun bentuk negara kesatuan yang dianut oleh negara Indonesia ini bersifat absolut berdasarkan Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "*Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.*" Dalam perspektif teori, F. Isjwara yang dikutip oleh Prof Fauzan dalam bukunya menyatakan bahwa negara kesatuan (*unitary state*) merupakan bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada satu badan legislatif nasional pusat. Menurutnya, negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh dibandingkan negara federasi atau negara konfederasi, sebab di dalam konsep negara kesatuan terdapat unsur persatuan (*union*) dan kesatuan (*unitary*).⁷

Konsekwensi yuridis dengan diberlakukannya negara kesatuan ialah tidak adanya negara bagian di dalam negara kesatuan, namun konsep negara kesatuan telah melahirkan otonomi daerah dan desentralisasi. Dalam pelaksanaannya otonomi daerah dan desentralisasi bersifat tumpang tindih, desentralisasi merupakan penyelenggaraan pemerintah yang mana pelaksanaan kewenangan dilimpahkan. Sedangkan sentralisasi merupakan pemusatan kewenangan pemerintahan, dalam hal ini sentralisasi dan desentralisasi merupakan dua sistem yang saling bertentangan. Sementara otonomi daerah berasal dari kata *autos* dan *nomos*. Kata *autos* yang berarti

⁷ Mohamad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah*, hlm. 3.

‘sendiri’ dan *nomos* yang berarti ‘perintah’, sehingga otonomi daerah merupakan pemerintahan sendiri. Karena desentralisasi selalu bersentuhan dengan status mandiri atau otonom, maka setiap pembicaraan tentang desentralisasi dengan otomatis akan membahas juga otonomi daerah. Esensi dari desentralisasi adalah proses pengotonomian. Yakni proses penyerahan kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya. Dengan kata lain, desentralisasi dan otonomi merupakan dua sisi dalam satu mata uang.⁸

Menyoal tentang hubungan kewenangan antara pusat dan daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang menganut Negara kesatuan telah melahirkan konsep sentralisasi dan desentralisasi kewenangan pemerintahan. Sentralisasi adalah pemusatan semua kewenangan pemerintah (politik dan administrasi) pada pemerintahan pusat. Yang dimaksud dengan pemerintahan pusat yaitu presiden dan para menteri. Apabila suatu negara memusatkan suatu kewenangannya pada tangan presiden dan menteri saja maka negara ini menganut sistem sentralisasi kekuasaan. Sistem sentralisasi kekuasaan ini dibuktikan dengan dominasi kewenangan pemerintah pusat atau presiden dan para menterinya untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan.

Keberadaan pemerintah daerah dimulai dari kebijakan desentralisasi. Desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu *de* yang berarti lepas dan *centrum* yang berarti pusat. *Decentrum* berarti melepas dari pusat. Dengan demikian, maka desentralisasi merupakan berasal dari sentralisasi yang ditambahi kata

⁸ Sirajudin, dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah* (Malang: setara pres, 2016), hlm 2-3.

'de' yang berarti menjauh dari pemusatan. Desentralisasi tidak putus sama sekali dengan pusat tetapi hanya menjauh dari pusat.⁹

Dengan diberlakukannya desentralisasi sebagai konsekwensi yuridis dari konsep negara kesatuan, maka pengaturan hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi sesuatu yang penting untuk dikaji dan dianalisis agar tidak ditemui kendala serius dalam pola hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sebagaimana kita ketahui, bahwa dalam tataran teoritis dikenal dengan adanya pembagian kekuasaan secara vertical dan horizontal. Pembagian secara horizontal merupakan suatu pembagian kekuasaan yang dimana dalam suatu negara kekuasaan dibagi dan diserahkan kepada tiga badan yang mempunyai kedudukan yang sejajar, yakni kekuasaan eksekutif yang diserahkan kepada pemerintah, kekuasaan legislatif yang diserahkan kepada parlemen serta kekuasaan yudikatif yang diserahkan kepada badan peradilan. Sedangkan pembagian wewenang secara vertikal yaitu suatu pembagian kekuasaan antara Pemerintah Nasional atau Pusat dalam satuan lainya yang lebih rendah, Distribusi kewenangan secara vertikal ini masih menjadi perdebatan, apakah distribusi dilakukan oleh semua lembaga yang berada di pusat (eksekutif, legislatif, yudikatif), atau salah satu lembaga yaitu eksekutif. CF. strong menyatakan bahwa yang dimaksud dengan negara kesatuan adalah bentuk negara yang kewenangan legislatif tertinggi dipusatkan pada badan legislatif

⁹ Sirajudin, dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, hlm. 3.

nasional/ pusat.¹⁰ Kekuasaan legislatif tidak terletak pada pemerintah daerah. Pernyataan ini sama dengan pernyataan F. Ijswara yang menyatakan bahwa lembaga legislatif hanya ada di pemerintah pusat.

Dalam Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa yang dimaksud Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945. Kemudian dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah. Kata penyelenggara pemerintah dalam Undang-Undang tersebut bisa jadi multi tafsir. Karena doktrin trias politika yang pernah dibangun oleh John Locke dan Montesquieu menyebutkan bahwa eksekutif berfungsi sebagai penyelenggara Undang-Undang¹¹ dan lahirnya DPRD merupakan produk dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dari sinilah kedudukan DPRD mulai di perbincangkan.

Undang-Undang Dasar NRI Pasal 18 ayat (3) menyebutkan bahwa
“Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan

¹⁰ C.F. Strong, *Konstitusi Konstitusi Politik Modern : Suatu Perbandingan tentang sejarah dan bentuk*, terj. Derta Sri Widowatie, (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm. 139.

¹¹ Romi Librayanto, *Trias Politica; dalam struktur ketatanegaraan Indonesia* (Makasar: PuKAP-Indonesia, 2008), hlm. 19.

Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”.

Kemudian dijelaskan kembali secara rinci dalam Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang menyatakan bahwa Fungsi daripada DPRD yaitu a.) Fungsi Legislasi b.) Fungsi Budgeting c.) Fungsi Pengawasan. Fungsi yang diemban oleh DPRD sebagai instrument penyelenggaraan Pemerintah Daerah memiliki kesamaan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mana DPR merupakan lembaga legislatif bukan eksekutif. Sebagaimana contoh menyusun Raperda Bersama kepala Daerah, kemudian menyusun RAPBD bersama Kepala Daerah serta melakukan pengawasan terhadap Perda yang telah dibuat bersama Kepala Daerah dan melakukan pebgawasan terhadap APBD yang dibuat bersama Kepala Daerah.¹²

Berkaitan dengan kedudukan DPRD, pertanyaan awal yang perlu dijawab adalah apakah DPRD didudukan tegas sebagai lembaga legislatif sebagaimana dikenal dalam konsep trias politika ataukah didudukan sebagai salah satu unsur pemerintah daerah yang berkedudukan sama dengan kepala daerah? Perdebatan ini kembali mengemuka ketika konsep yang meletakkan DPRD sebagai badan legislatif dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

¹² Praptomo, *Implementasi fungsi pengawasan DPRD Terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati di Kabupaten Kutai Kertanegara*, Jurnal tidak diterbitkan (Malang, Universitas Brawidjaya Malang, 2016), hlm. 9.

diubah menjadi DPRD sebagai unsur pemerintah daerah yang digunakan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.¹³

Apabila kita telaah secara historis peran dan kedudukan DPRD dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia maka ditemui beberapa perbedaan dalam kedudukan DPRD sebagai lembaga legislatif. Dalam ketentuan umum Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, secara tegas merumuskan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah. Dan dalam Pasal 16 ayat (1) dan (2) dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa:

- (1) DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.
- (2) DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah.¹⁴

Kemudian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, DPRD kembali dirumuskan ulang dari kedudukan sebagai Badan Legislatif Daerah menjadi sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Pergeseran kedudukan DPRD dari Badan Legislatif Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah tentu didasarkan atas beberapa perspektif dominan yang dianut oleh para perumus Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004: Pertama, bagi perumus Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dalam sistem Negara Kesatuan (*unitarian state*) tidak dikenal badan legislatif di tingkat daerah. Badan Legislatif hanya berada di level nasional (pusat). Oleh karena itu, dalam cara berpikir Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004, DPRD bukan lembaga legislatif. Kedua,

¹³ Titik Triwulan, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta: Pranadamedia Group, 2011), hlm. 244.

¹⁴ Titik Triwulan, *Hukum Tata Usaha Negara*, hlm. 245.

karena DPRD bukan lembaga legislatif daerah maka DPRD harus didudukkan sebagai salah satu unsur pemerintahan daerah bersama-sama pemerintah dengan pemerintah daerah dalam struktur hubungan dengan pemerintah pusat. Atau dengan kalimat yang lebih ringkas DPRD berada dalam rezim pemerintahan daerah, hal ini juga ditegaskan dalam Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.¹⁵

Ketentuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai Lembaga Perwakilan Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah juga ditegaskan dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Sebagai unsur Lembaga Pemerintah Daerah mempunyai tanggung jawab yang sama dengan pemerintah daerah dalam membentuk suatu peraturan daerah untuk kesejahteraan rakyat.

Berbicara mengenai DPRD sebagai lembaga legislatif daerah tentu akan banyak menuai perdebatan. Namun apabila kita telaah secara historis tentu kita akan lebih memahami urgensi dari adanya lembaga legislatif di pusat ataupun di daerah. Sejarah menunjukkan bahwa geneologi terbentuknya lembaga perwakilan rakyat dimulai dari masa Yunani kuno yang mana pada saat itu warga Athena yang menjadi anggota (*ekklesia*) mempunyai kesempatan untuk mempengaruhi pembentukan kebijakan. Kemudian perkembangan mulai terbentuk dimana lembaga perwakilan atau legislatif seperti sekarang ini bermula di Inggris di penghujung abad ke XII dimana

¹⁵ Titik Triwulan, *Hukum Tata Usaha Negara*, hlm. 245-256.

magnum cincillium sebagai dewan kaum feodal dinamakan parlemen sebagai wadah para baron atau tuan tanah untuk menentukan segala sesuatu termasuk mendapatkan kesepakatan untuk meningkatkan kontribusinya kepada kerajaan. Kemudian sampai pada abad XIV parlemen digunakan oleh kerajaan inggris sebagai badan konsultasi dalam pembuatan undang-undang. Beralih pada abad ke XV parlemen berfungsi sebagai badan pembuat hukum namun dari sisi keanggotaan lembaga tersebut belum sepenuhnya sebagai badan perwakilan rakyat.¹⁶

Dalam literatur lain menyebutkan bahwa fungsi pokok dari lembaga perwakilan itu pertama-tama adalah pengawasan terhadap eksekutif, baru setelah itu fungsi legislatif (pembentukan undang-undang). Adapun bentuk pengawasan yang mungkin dilakukan oleh sebuah lembaga perwakilan adalah bermacam-macam. Berdasarkan konstitusi di beberapa Negara di dunia dapat kita temukan pola pengawasan lembaga perwakilan diantaranya adalah:

- a. Mengangkat dan memberhentikan kabinet.
- b. Hak menentukan dan mengawasi anggaran dan keuangan.
- c. Melindungi hak milik dan kekayaan warga masyarakat.
- d. Menyelenggarakan forum perdebatan parlemen.
- e. Melakukan dengar pendapat.
- f. Hak interpelasi dan pertanyaan
- g. Melaksanakan fungsi semi legislatif dan semi judicial.¹⁷

¹⁶ Sirajudin, dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, hlm.160-161.

¹⁷ Sirajudin, dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, hlm.162

Berdasarkan tinjauan sejarah yang sudah dijelaskan diatas maka urgensi lembaga legislatif dalam suatu Negara atau wilayah atau daerah tertentu sangatlah penting. Maka dari itu perdebatan mengenai kedudukan DPRD sebagai sebuah lembaga, apakah tergolong sebagai lembaga legislatif yang ada di daerah, atau lembaga eksekutif sebagaimana perdebatan argumentasi yang sudah di debatkan diatas.

Adapun konsep lembaga perwakilan menurut konsep *Ahlul ḥalli wall aqdi* yang juga merupakan lembaga perwakilan menurut islam memiliki definisi yang secara universal dapat dikatakan bahwa *Ahlul ḥalli wall aqdi* merupakan orang-orang yang memiliki wewenang untuk melonggarkan atau mengikat, atau orang-orang yang dapat memutuskan dan mengikat. Dalam islam tidak ada sumber hukum yang secara konkret mengatur dan membahas tentang *Ahlul ḥalli wall aqdi*, namun sebutan itu hanya ada dalam *turats* fiqh di bidang politik keagamaan dan pengambilan hukum substansial dan menyeluruh, mereka disebut dengan umat, sebagaimana firman Allah SWT :

وَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ
وَأَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ

*Dan hendaklah ada diantaramu segolongan orang yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada orang yang ma'ruf dan mencegah dari yang mungkar; dan mereka adalah orang-orang yang beruntung.*¹⁸

Dalam hal ini mereka juga disebut sebagai Ulil Amri sebagaimana firman Allah :

¹⁸ Q.S Ali-Imran ayat 104.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَرْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا (النساء)

Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah rasul (Nya) dan ulil amri diantara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-quran) dan rasul (sunahnya), jika kamu benar benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.¹⁹

Sedangkan menurut beberapa ahli Fiqih mendefinisikan *Ahlul ḥalli wall aqdi* adalah orang-orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan atas nama umat (warga Negara). Atau lembaga perwakilan yang menampung suara rakyat.²⁰ Imam al-mawardi mendefinisikan *Ahlul ḥalli wall aqdi* sebagai *Ahl Al-Ihktiyar* (golongan yang berhak memilih). Peranan golongan ini sangat penting untuk memilih salah seorang diantara *ahl al-imamat*.²¹ Al-Mawardi menyebut bahwa *Ahlul ḥalli wall aqdi* dengan *Ahl-Ihktiar* yang harus memenuhi tiga syarat, antara lain. yaitu²²:

1. Keadilan yang memenuhi segala persyaratannya.
2. Memiliki pengetahuan tentang orang yang berhak menjadi imam dan persyaratan-persyaratannya.
3. Memiliki kecerdasan dan kearifan yang menyebabkan dia mampu memilih imam yang paling maslahat dan paling mampu serta paling tahu tentang kebijakan-kebijakan yang membawa kemaslahatan bagi umat.

¹⁹ Q.S An-Nisa ayat 59.

²⁰ J Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasaḥ; ajaran, sejarah dan pemikiran*. (Jakarta: PT Raja Grafindo persada, 1997), Hlm. 66.

²¹ Siti Khoirul Nikmah, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia dalam perspektif AHL AL-HALL WA AL-AQD*, Tesis tidak diterbitkan (Surabaya: UIN sunan ampel Surabaya, 2018), hlm. 41.

²² Siti Khoirul Nikmah, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia*, hlm. 47.

Kemudian dari uraian para ulama yang terkait dengan tugas dan fungsi dari *Ahlul ḥalli wall aqdi* dapat disimpulkan sebagai berikut:²³

1. *Ahlul ḥalli wall aqdi* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang memiliki wewenang untuk memilih dan membaiai imam serta memecat dan memberhentikan khalifah.
2. *Ahlul ḥalli wall aqdi* mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang maslahat.
3. *Ahlul ḥalli wall aqdi* mempunyai wewenang membuat Undang-Undang yang mengikat kepada seluruh umat didalam hal-hal yang tidak diatur tegas oleh Al-Quran dan Al-Hadits.
4. *Ahlul ḥalli wall aqdi* tempat konsultasi imam didalam menentukan kebijakannya.
5. *Ahlul ḥalli wall aqdi* mengawasi jalanya pemerintahan.

Dengan adanya perdebatan mengenai peran dan kedudukan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah dalam konsep Negara kesatuan (*unitary*), serta relevansi antara lembaga perwakilan daerah di Indonesia sebagai konsekwensi yuridis dari adanya otonomi daerah dengan *Ahlul ḥalli wall aqdi*.

Maka penulis sangat tertarik untuk melakukan penelitian tentang ***DINAMIKA PERAN DAN KEDUDUKAN DPRD SEBAGAI LEMBAGA LEGISLATIF DAERAH DALAM KONSEP OTONOMI DAERAH PERSPEKTIF AHLUL ḤALLI WALL AQDI.***

²³ Siti Khoirul Nikmah, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia*, hlm. 48.

B. Definisi Operasional

Untuk membatasi pengertian dalam penelitian ini agar tidak terjadi perluasan makna, maka penulis menegaskan istilah yang digunakan diantaranya:

a. Dinamika Peran dan Kedudukan DPRD sebagai Lembaga Legislatif Daerah

Dinamika peran dan kedudukan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah bahwa sejak negara Indonesia menganut sistem Desentralisasi berdasarkan asas otonomi daerah, Peran dan kedudukan DPRD sebagai perangkat pemerintah daerah telah mengalami perubahan. Perubahan mendasar yang menjadi ruang lingkup dan fokus penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

b. Otonomi Daerah

Otonomi daerah berasal dari kata *autos* dan *nomos*. Kata *autos* yang berarti 'sendiri' dan *nomos* yang berarti 'perintah', sehingga otonomi daerah merupakan pemerintahan sendiri.²⁴ Dalam arti lain otonomi daerah merupakan penyelenggaraan pemerintahan di tingkatan daerah secara mandiri yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Otonomi daerah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah otonomi daerah di Indonesia yang diatur dalam 3 masa periode, yaitu Undang-Undang Nomor 22

²⁴ Sirajudin, dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, hlm 2.

Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

c. *Ahlul ḥalli wall aqdi*.

Ahlul ḥalli wall aqdi merupakan orang-orang yang memiliki wewenang untuk melonggarkan atau mengikat, atau orang-orang yang dapat memutuskan dan mengikat. Dalam Islam tidak ada sumber hukum yang secara konkret mengatur dan membahas tentang *Ahlul ḥalli wall aqdi*, namun sebutan itu hanya ada dalam *ṭurats* fiqh di bidang politik keagamaan dan pengambilan hukum substansial dan menyeluruh. Konsep *ahlul halli wal aqdi* yang dipakai dalam penelitian ini yaitu menggunakan konsep dari Imam Al-Mawardi dan memfokuskan pada tugas dan fungsi *ahlul halli wal aqdi* dalam ketatanegaraan.²⁵

C. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka perumusan masalah yang dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana dinamika peran dan kedudukan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah dalam konsep Otonomi Daerah di Indonesia ?
2. Bagaimana peran dan kedudukan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah dalam perspektif *Ahlul ḥalli wall aqdi*?

D. Tujuan dan manfaat penelitian

1. Tujuan penelitian

²⁵ Siti Khoirul Nikmah, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia*, hlm. 41.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini, yaitu:

- a. Untuk mengetahui bagaimana peran dan kedudukan DPRD dalam konsep Otonomi Daerah di Indonesia berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.
 - b. Untuk mengetahui bagaimana tinjauan *Ahlul halli wall aqdi* terhadap peran dan kedudukan DPRD di Indonesia
2. Manfaat penelitian
- a. Manfaat akademis
Memberikan kontribusi keilmuan ketatanegaraan indonesian di bidang pemerintahan daerah dan kajian siyasah. Serta menambah kepustakaan dan sumbangan ilmu pengetahuan khususnya terkait dengan peran dan kedudukan DPRD dalam ruang lingkup otonomi daerah.
 - b. Manfaat teoritis
Dapat memberikan sumbangan pemikiran teoritik dan landasan teoritis bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya. Dan juga dapat dijadikan sebagai dasar penemuan teori baru dalam bidang hukum pemerintah daerah, khususnya DPRD
 - c. Manfaat praktisi
Dapat dijadikan sebagai referensi atau pertimbangan semua orang khususnya pemerintah sebagai penyelenggara Negara dan peneliti selanjutnya.

E. Telaah pustaka

Kajian tentang Dinamika peran dan kedudukan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah dalam konsep otonomi daerah perspektif *Ahlul ḥalli wall aqdi*. sudah beberapa kali di perbincangkan dalam sebuah literatur, akan tetapi untuk penelitian yang betul betul fokus meneliti tentang DPRD yang di kaitkan dengan *Ahlul ḥalli wall aqdi* sangat jarang sekali dan bahkan penulis belum pernah menemukan. Walaupun banyak penelitian yang membahas tentang lembaga perwakilan yang ada di indonesia kemudian menggunakan *Ahlul ḥalli wall aqdi* sebagai kacamata analisis.

Skripsi Mohammad Nurul Huda yang berjudul kedudukan dan peran *Ahlul ḥalli wall aqdi* relevansinya pada kinerja DPR banyak membahas mengenai *Ahlul ḥalli wall aqdi* secara detail kemudian mengkomparasikan dengan peran dan kedudukan DPR sebagai suatu lembaga perwakilan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.²⁶ Persamaan dari skripsi ini dengan penelitian yang penulis lakukan ialah memiliki subjek yang sama yaitu *Ahlul ḥalli wall aqdi*, namun sangat berbeda karena penulis mengangkat peran dan kedudukan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah perspektif *Ahlul ḥalli wall aqdi* yang mana kedudukan DPRD saja masih banyak pro dan kontra antara sebagai lembaga legislatif daerah atau lembaga eksekutif bersama Kepala Daerah. Sedangkan

²⁶ Mohamad Nurul Huda, *Kedudukan dan Peran AhLUL halli wal aqdi Relevansinya pada kinerja DPR*, Skripsi tidak diterbitkan (Lampung: UIN Raden Intan Lampung 2018), Hlm.19.

skripsi dari Mohammad Nurul Huda ini fokus pada lembaga perwakilan ditingkat pusat.

Kemudian Skripsi Ahmad Abdul Mujib yang berjudul implementasi *Ahlul ḥalli wall aqdi* Al-Mawardi dalam proses pemilihan pimpinan KPK oleh DPR membahas tentang implementasi konsep keterwakilan *Ahlul ḥalli wall aqdi* dalam pemilihan pimpinan KPK di Indonesia. Kemudian penulis skripsi tersebut menekankan bahwa dalam Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang tindak pidana korupsi memiliki kesamaan dengan konsep *Ahlul ḥalli wall aqdi* dalam proses pemilihan.²⁷ Adapun kesamaan dari skripsi tersebut dengan penelitian penulis adalah subjek penelitian yang sama namun beda sangat jauh untuk objek penelitian yang dilakukan, karena penelitian ini membahas bagaimana mekanisme pengangkatan seorang pejabat atau pemimpin di KPK, yang mencoba mengaitkan relevansinya dengan *Ahlul ḥalli wall aqdi*.

Kemudian tesis yang dibuat oleh Siti Khoirun Nikmah yang berjudul lembaga perwakilan rakyat di Indonesia dalam perspektif *Ahlul ḥalli wall aqdi* lebih menekankan kewenangan lembaga perwakilan di Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD kemudian mencari letak kesesuaian antara kewenangan lembaga perwakilan yang ada di Indonesia dengan kewenangan yang dimiliki oleh

²⁷ Ahmad Abdul Mujib, *Implementasi konsep ahlul halli wal aqdi al-mawardi dalam proses pemilihan pimpinan KPK oleh DPR*, skripsi tidak diterbitkan (Semarang: universitas islam negeri walisongo Semarang 2015), hlm. 5.

Ahlul ḥalli wall aqdi yang juga lembaga perwakilan menurut para ulama fiqh siyasah.²⁸ Letak persamaan antara tesis yang ditulis ini dengan peneliti terletak pada subjek penelitian dan penelitian ini terfokus pada gambaran umum lembaga perwakilan di Indonesia. Bahkan lembaga DPRD tidak dikaji sama sekali dalam tesis ini. Adapun perbedaan yang mendasar dari tesis dan penelitian yang akan dibuat yaitu seperti yang sudah dikemukakan sebelumnya bahwa tesis ini bersifat umum dan bahkan tidak terfokus pada DPRD sedangkan penelitian yang akan dilakukan akan fokus pada kedudukan lembaga DPRD.

Tabel 1.
Perbandingan Telaah Pustaka Terdahulu.

No.	Nama Peneliti, Judul Penelitian dan Isi penelitian	Persamaan	Perbedaan
1.	Mohammad Nurul Huda, Kedudukan dan peran <i>Ahlul ḥalli wall aqdi</i> relevansinya pada kinerja DPR. berisi tentang <i>Ahlul ḥalli wall aqdi</i> secara detail kemudian mengkomparasikan dengan peran dan kedudukan DPR sebagai suatu	Persamaan dari skripsi ini dengan penelitian yang penulis lakukan ialah memiliki subjek yang sama yaitu <i>Ahlul ḥalli wall aqdi</i>	Perbedaannya ialah penulis mengangkat peran dan kedudukan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah perspektif <i>Ahlul ḥalli wall aqdi</i> yang mana kedudukan DPRD saja masih banyak pro dan kontra antara sebagai lembaga legislatif daerah atau lembaga eksekutif bersama Kepala Daerah.

²⁸ Siti Khoirun Nikmah, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia*, hlm.6.

	<p>lembaga perwakilan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.</p>		
2.	<p>Ahmad Abdul Mujib, Implementasi <i>Ahlul ḥalli wall aqdi</i> Al-Mawardi dalam proses pemilihan pimpinan KPK oleh DPR membahas tentang implementasi konsep keterwakilan <i>Ahlul ḥalli wall aqdi</i> dalam pemilihan pimpinan KPK di Indonesia. skripsi tersebut berisikan Penekanan bahwa dalam Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang perubahan</p>	<p>Adapun kesamaan dari skripsi tersebut dengan penelitian penulis adalah subjek penelitian yang menggunakan <i>Ahlul ḥalli wall aqdi</i> sebagai subjek penelitian</p>	<p>Perbedaannya ialah objek penelitian yang dilakukan oleh seorang peneliti dengan penulis skripsi ini.</p>

	<p>atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang tindak pidana korupsi memiliki kesamaan dengan konsep <i>Ahlul ḥalli wall aqdi</i> dalam proses pemilihan.</p>		
3.	<p>Siti Khoirun Nikmah, Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia dalam perspektif <i>Ahlul ḥalli wall aqdi</i> lebih menekankan kewenangan lembaga perwakilan di Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD kemudian mencari letak kesesuaian antara kewenangan lembaga</p>	<p>Letak persamaan antara tesis yang ditulis ini dengan peneliti terletah pada subjek penelitian dan penelitian ini terfokus pada gambaran umum lembaga perwakilan di Indonesia. bahkan lembaga DPRD tidak dikaji sama sekali dalam tesis ini.</p>	<p>Adapun perbedaan yang mendasar dari tesis dan penelitian yang akan dibuat yaitu seperti yang sudah dikemukakan sebelumnya bahwa tesis ini bersifat umum dan bahkan tidak terfokus pada DPRD sedangkan penelitian yang akan dilakukan akan fokus pada kedudukan lembaga DPRD</p>

	perwakilan yang ada di Indonesia dengan kewenangan yang dimiliki oleh <i>Ahlul ḥalli wall aqdi</i> yang juga lembaga perwakilan menurut para ulama fiqh siyasah.		
--	--	--	--

F. Metode penelitian

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian Hukum Normatif yaitu suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya.²⁹ Dilakukan dengan mengidentifikasi konsep dan asas-asas hukum yang digunakan untuk mengatur tentang Pemerintah Daerah, Otonomi daerah dan Peran dan Kedudukan DPRD.

2. Jenis pendekatan

Jenis pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini yaitu pendekatan Perundang-undangan (*State Approach*), hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini akan banyak menekankan sumber informasi dari Peraturan Perundang-Undangan, buku-buku yang

²⁹ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), hlm. 57.

terkait tentang Dewan Perwakilan Daerah, otonomi daerah dan *ahlul halli wal aqdi*.

3. Sumber data

Dalam pengumpulan data data yang dibutuhkan peneliti banyak menggali data data kepustakaan atau literature literature buku yang berkaitan dengan penelitian skripsi ini. Sumber data yang digunakan yaitu:

a. Sumber data primer

Sumber data primer adalah bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru dan mutakhir, ataupun pengertian tentang fakta yang diketahui maupun mengenai suatu gagasan.³⁰

Adapun bahan sumber data primer yang peneliti gunakan adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Kitab-kitab tentang *Ahlul halli wall aqdi*. Selain itu juga terdapat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang peraturan mengenai Komite nasional daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah untuk memberikan data yang komprehensif dalam penelitian ini.

b. Sumber data sekunder

³⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: suatu tinjauan singkat* (Jakarta: PT Grafindo Jaya, 1995), hlm. 29.

Sumber data sekunder yaitu bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer. Dengan adanya data sekunder tersebut, seorang peneliti tidak perlu mengadakan penelitian sendiri dan secara langsung terhadap faktor-faktor yang menjadi latar belakang penelitiannya. Soerjono Soekanto mengatakan bahwa sumber data sekunder mempunyai ruang lingkup yang sangat luas meliputi surat-surat pribadi, buku-buku, sampai pada dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah.³¹

Dalam hal ini sumber data sekunder peneliti ambil dari buku-buku, keputakaan, jurnal dan artikel.

4. Teknik pengumpulan data

Untuk mendapatkan data, peneliti menggunakan metode pengumpulan data melalui dokumentasi. Metode ini merupakan kajian dari bahan dokumenter yang tertulis bisa berupa buku, teks, surat kabar, majalah, surat-surat, film catatan harian, naskah, artikel dan sejenisnya. Bahan juga dapat berasal dari pikiran seseorang yang tertuang di dalam buku atau naskah yang di publikasikan. Untuk kemudian diinterpretasikan, di analisis, digali untuk menentukan tingkat pencapaian pemahaman terhadap topic tertentu dari sebuah bahan atau teks tersebut.³²

5. Teknik analisis data

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode kualitatif.

Penelitian kualitatif adalah prosedur yang menghasilkan data-data

³¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, hlm. 30.

³² V. Wiratna Sujarweni, *Metodologi Penelitian Lengkap, praktis dan mudah dipahami* (Yogyakarta: PT Pustaka Baru, 2014), hlm. 23.

deskriptif, yang meliputi kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang yang memahami objek penelitian yang sedang dilakukan yang dapat didukung dengan studi literature berdasarkan pendalaman kajian pustaka baik berupa data maupun angka yang dapat dipahami dengan baik dengan tujuan untuk memahami fenomena dari subjek penelitian.³³

Kemudian untuk memperoleh data yang valid maka peneliti menggunakan metode *descriptive analisis*. Yang di maksud dengan metode *descriptive analisis* adalah suatu penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran tentang realitas pada objek yang di teliti secara objektif.³⁴

G. Sistematika penulisan

Dalam memudahkan pembahasan dan pemahaman pembaca dalam penelitian ini maka, susunan dan sistematika kepenulisan harus dipahami sebagai berikut:

Bab I adalah bab pendahuluan yang berisi tentang latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitan, telaah pustaka, metode penelitian, prosedur pengumpulan data, analisis data dan sistematika penulisan.

Bab II adalah landasan teori yang berisi uraian teori tentang Demokrasi, Negara Hukum, Negara Kesatuan, Otonomi Daerah, konsep Lembaga

³³ Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Rosda, 2009), hlm. 4.

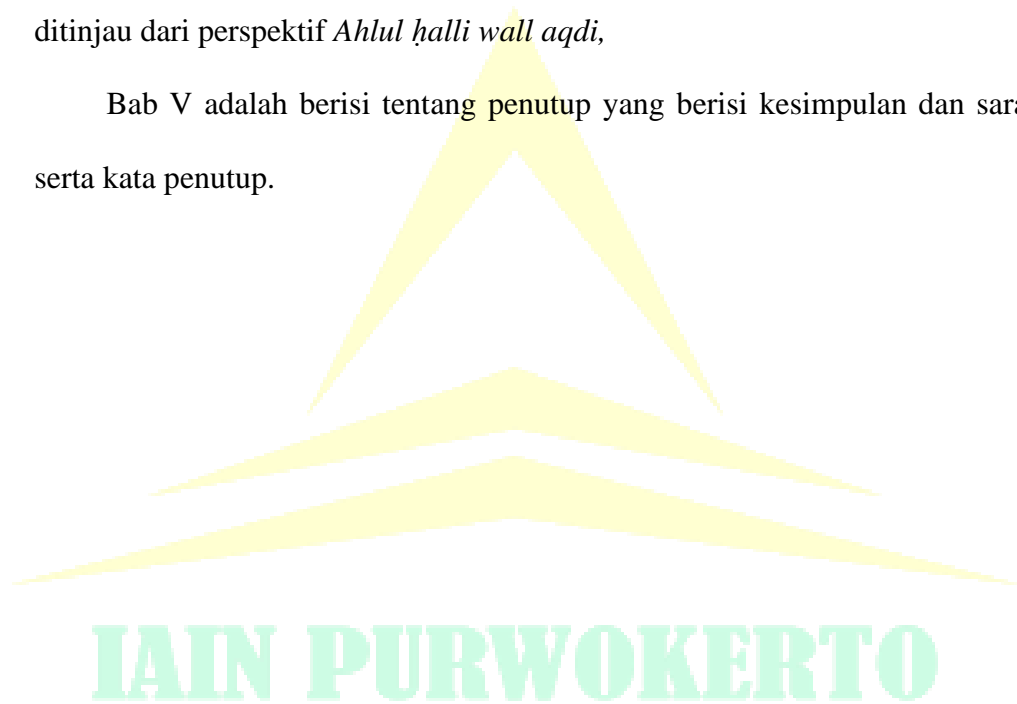
³⁴ Sukandarrumidi, *Metodologi Penelitian (petunjuk praktis untuk peneliti pemula)* (Yogyakarta: Gajahmada University press, 2004), Hlm, 104.

perwakilan dari mulai definisi, macam dan jenis lembaga perwakilan, sejarah lembaga perwakilan di Indonesia, serta konsep *Ahlul ḥalli wall aqdi*.

Bab III adalah membahas tentang DPRD dan kedudukannya, sejarah perkembangannya serta perbandingan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang DPRD pasca kemerdekaan sampai hari ini.

Bab IV adalah membahas terkait peran dan kedudukan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah dalam konsep otonomi daerah yang kemudian ditinjau dari perspektif *Ahlul ḥalli wall aqdi*,

Bab V adalah berisi tentang penutup yang berisi kesimpulan dan saran serta kata penutup.



BAB II

LANDASAN TEORI

A. Demokrasi

1. Demokrasi sebagai suatu pemahaman

Demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang paling buruk, tetapi yang paling baik diantara semua bentuk pemerintahan yang pernah dicoba dari masa ke masa, kalimat tersebut disampaikan oleh Winston Churchill dalam sebuah pidato dihadapan majelis perwakilan rendah inggris pada 11 November 1947.³⁵ Demokrasi memiliki peran penting bagi masyarakat yang memperhatikan hak-hak konstitusionalnya, karena pada dasarnya hak asasi yang melekat pada setiap lapisan masyarakat memiliki keterkaitan yang begitu erat dengan demokrasi, sebab dengan adanya demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi Negara dijamin. Demokrasi diletakan sebagai dasar bernegara membangun pemahaman bahwa arah dan tujuan bernegara ditentukan oleh rakyat.³⁶ Jadi Negara demokrasi adalah Negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika dilihat dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian Negara yang dilakukan oleh rakyat atau atas persetujuan rakyat. Konsepsi demokrasilah yang memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip kesamaan dan kesetaraan derajat manusia. Demokrasi membuka ruang kepada

³⁵Jacobus Rabanjar, *Pengantar Ilmu Politik; Dari Ilmu Politik sampai Politik di Era Globalisasi*, (Bandung: Alfabeta, 2016), hlm. 171.

³⁶ Jacobus Rabanjar, *Pengantar Ilmu Politik*, hlm. 172.

manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedailatan rakyat sebagaimana teori kontrak sosial. Selain itu demokrasi juga menjamin keterlibatan masyarakat dalam mengambil sebuah keputusan atau kebijakan. Sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dan dijalankan betul-betul mencerminkan perasaan keadilan masyarakat.³⁷

Sebagai tinjauan awal, demokrasi dimaknai secara substansi berarti pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat, dalam arti yang relatif luas, demokrasi dimaknai sebagai pemerintahan dengan segenap kegiatan yang dikelola serta dijanjikan dengan menjadikn rakyat sebagai subjek dan titik tumpu roda berjalanya perpolitikan dan pemerintahan. Oleh karena itu demokrasi merupakan sebuah sistem yang bertumpu pada kedaulatan rakyat. Pada awalnya demokrasi dipahami hanya sebagai model partisipasi langsung, yang melibatkan seluruh warga yang sudah dewasa dalam suatu proses politik.³⁸

Kata demokrasi sebetulnya berasal dari dua kata, yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *kratein* atau *kratos* yang berarti Pemerintahan, sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat, atau yang biasa kita sebut dengan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.³⁹ Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itulah rakyat yang sebenarnya yang menentukan

³⁷Jimly Asshidqie, *Konstitusi Bernegara; praksis kenegaraan bermartabat dan demokratis* (Malang: Setara press, 2015), hlm. 186-187.

³⁸Jacobus Rabanjar, *Pengantar Ilmu Politik*, hlm. 191.

³⁹H Nihaya M, *Demokrasi dan Problematikanya di Indonesia*, Jurnal Sulesana Volume 6 Nomor 2 (Makasar: UIN Alaudin Makasar, 2011), hlm. 15.

dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Demokrasi pada milenium kedua ini telah menjadi istilah yang diagungkan dalam sejarah umat manusia tentang tatanan sosio politik yang ideal. Sesudah perang dunia kedua, dapat dilihat bahwa demokrasi secara formil merupakan dasar dari kebanyakan negara di dunia.⁴⁰

Keseluruhan sistem pelaksanaan negara itu pada dasarnya juga diperuntukan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan negara yang ideal ialah negara yang selalu melibatkan rakyatnya untuk melaksanakan urusan-urusan kenegaraan dalam arti melibatkan masyarakat seluas-luasnya. Keempat unsur tersebutlah yang tercakup dalam sebuah pengertian kedaulatan rakyat, yaitu bahwa kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, diselenggarakan untuk rakyat, dan oleh rakyat sendiri serta dengan membuka diri dengan melibatkan seluas mungkin peran serta rakyat dalam penyelenggaraan negara. Dalam prakteknya, pelaksanaan gagasan demokrasi itu memang sering timbul persoalan antara sesuatu yang diidealkan (*das sollen*) dengan kenyataan di lapangan (*das sein*), hal ini terjadi karena beberapa alasan. *Pertama*, pada kenyataannya hampir 97 persen negara yang ada di zaman modern sekarang mengklaim bahwa mereka menganut sistem demokrasi atau kedaulatan rakyat dalam pelaksanaan urusan kenegaraan, tetapi pada praktek pelaksanaannya ditemukan perbedaan

⁴⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka, 2008), hlm. 107.

di beberapa negara. Perbedaan ini terjadi karena adanya jarak konseptual antara pemikiran kaum individualis dan kolektivis. Kaum liberalis-individualis menganggap rakyat yang berdaulat adalah bersifat individu yang otonom. Sedangkan kaum kolektivis menganggap rakyat yang berdaulat itu dalam pengertian yang kolektif dan totaliter. *Kedua*, Gagasan kedaulatan rakyat itu juga menghadapi tantangan dari kaum agamawan yang lebih meyakini bahwa kedaulatan tertinggi ada di tangan tuhan, dan bukan berasal dari rakyat. Dalam keyakinan umat beragama, tidak masuk akal untuk mengakui bahwa kekuasaan itu berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Perdebatan terkait dengan ini terus hidup dalam sejarah umat manusia sampai sekarang. Dalam sejarah umat manusia, cenderung meyakini bahwa prinsip kedaulatan tuhan itu terwujud secara praktis dalam diri seorang raja atau penguasa. Karena itu, munculah konsepsi mengenai raja-dewa dalam agama hindu, raja-pendeta dalam agama katolik dan raja-khalifah dalam islam.⁴¹

Dalam pandangan kaum reformis zaman sekarang, kedaulatan tuhan memang diakui secara esensial, tetapi perwujudan dalam praktek tidaklah dicerminkan dalam kekuasaan para raja atau penguasa, melainkan diwujudkan dalam prinsip kesamaan kemanusiaan (egalitarianisme), sistem perwakilan dan mekanisme permusyawaratan diantara para wakil rakyat. Apabila persepsi demikian ini tidak dapat

⁴¹ Jimly Asshidqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), Hlm. 241-242.

diluruskan, niscaya trauma sejarah terus menerus akan mengahntui bangsa kita dalam upaya mewujudkan cita-cita kemerdekaan. *Ketiga*, gagasan demokrasi itu sebagaimana terlihat dalam kenyataan beragamnya cara orang mempraktikanya, seringkali ditafsirkan secara sepihak oleh pihak-pihak yang berkuasa. Bahkan disepanjang sejarah, corak penerapannya juga harus berkembang dari waktu ke waktu. Oleh karenanya konsepsi demokrasi itu terus menerus mendapatkan atribut tambahan dari waktu ke waktu, sebagaimana contoh *welfare democracy*, *people democracy*, *social democracy* dan sebagainya. Kemudian, perkembangan demokrasi yang diidealkan dalam sebuah negara ialah demokrasi yang berdasar atas hukum yang dalam bahasa inggris disebut dengan *constitutional democracy*. Dalam perspektif yang bersifat horizontal, gagasan demokrasi yang berlandaskan pada hukum (*constitutional democracy*) mengandung empat prinsip pokok, yaitu: adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama, pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas, adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sebagai sumber rujukan bersama dan adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang di taati secara bersama itu. Di lapisan paling luar, demokrasi diwujudkan secara formal dalam mekanisme kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan kenegaraan. Namun dalam cangkupan yang paling dalam gagasan demokrasi itu menyangkut tentang nilai-nilai dan prinsip-prinsip dasar

yang terwujud dalam perilaku budaya masyarakat pendukung gagasan demokrasi tersebut.⁴²

Secara umum, demokrasi memang memiliki penafsiran sendiri, dan setiap ilmuwan dan praktisi demokrasi memiliki prisma dan sudut pemikiran sendiri mengenai demokrasi. Sebagaimana pendapat Harold J Laski yang mengutarakan bahwa demokrasi tidak dapat diberi batasan definisi karena rentan sejarahnya yang teramat panjang dan telah berevolusi selama sekian ribuan tahun.⁴³ Andrew Heywood memaknai demokrasi sebagai berikut:⁴⁴

- a. Suatu bentuk pemerintahan, dimana rakyat memerintah sendiri secara langsung dan terus menerus, tanpa membutuhkan para politisi profesional atau pejabat-pejabat publik.
- b. Sebuah sistem kesejahteraan dari redistribusi yang bertujuan untuk mengurangi ketidaksetaraan-ketidaksetaraan sosial.
- c. Sebuah sistem pembuatan keputusan yang didasarkan pada prinsip aturan mayoritas.
- d. Sebuah sistem yang menjamin hak-hak dan kepentingan dari minoritas dengan pemberlakuan pengawasan dan pemeriksaan pada kekuasaan dari mayoritas.
- e. Sebuah cara dalam mengisi jabatan-jabatan publik melalui kompetisi untuk memperoleh suara rakyat.

⁴² Jimly Asshidqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Hlm. 242-244.

⁴³ Doddy Nur Andriyan, *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik; Kombinasi Presidensial dengan multipartai di Indonesia*, (Yogyakarta: DEEPUBLISH, 2016), hlm. 23.

⁴⁴ Jacobus Rabanjar, *Pengantar Ilmu Politik*, hlm. 195-196.

f. Sebuah system pemerintahan yang melayani kepentingan-kepentingan dari rakyat tanpa memandang partisipasi mereka dalam kehidupan politik.

Tatu Vanhannen mengartikan demokrasi sebagai sistem politik dimana kelompok-kelompok yang berbeda secara legal merupakan entitas yang berhak berkompetisi mengejar kekuasaan institusional, dipilih oleh rakyat dan bertanggungjawab kepada rakyat. Demikian juga dengan E.E.Schattsneider mendalilkan bahwa demokrasi ialah sistem pemerintahan dimana penguasa mempertanggungjawabkan tindakanya kepada warganegara, bertindak secara langsung melalui kompetisi dan kerjasama dengan wakil-wakil rakyat. Suatu negara dapat dikatakan demokratis apabila telah memenuhi kriteria tertentu dalam melaksanakan roda pemerintahanya, Affan Ghafar menyebutkan bahwa kriteria sebuah negara dapat dikatakan sebagai negara yang demokratis apabila: *pertama*, akuntabilitas, *Kedua*, rotasi kekuasaan, *ketiga*, rekrutmen politik, *keempat*, pemilihan umum, *kelima*, menikmati hak-hak dasar secara bebas. Kemudian Hans Kelsen menyatakan bahwa demokrasi tertanam dalam gagasan tentang kebebasan yang diturunkan dari kebebasan alam (*Natural freedom*) dan hal itu sesuai dengan kebebasan politik (*politic liberty*). Kebebasan tersebut menjadi penting untuk semua pemikiran politik, tetapi kebebasan tersebut inheren yang mewajibkan individu harus terlibat dalam menciptakan keterlibatan sosial. Gagasan demokrasi Hans Kelsen

bertumpu pada ide *self-determination* yang meyakini bahwa penciptaan ketertiban sosial dalam pembuatan keputusan harus berdasarkan kebulatan suara, dimana semua anggota menyetujui dan senang atas keputusan itu, sehingga kehendak umum harus sesuai dengan kehendak anggota.⁴⁵

Kemudian dalam kajian keislaman banyak sekali pemahaman yang digunakan sebagai landasan berdemokrasi, sebagaimana contoh firman Allah SWT sebagai berikut:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ

Dan bagi orang-orang yang menerima (Mematuhi) seruan tuhanya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka, diputuskan dengan musyawarat antara mereka dan mereka menafkahkan sebagian dari rizki yang kami berikan kepada mereka.⁴⁶

2. Dasar-dasar Demokrasi

Persamaan dan kesetaraan diantara manusia merupakan salah satu hak asasi yang harus dipenuhi oleh suatu Negara di dunia.

Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menyatakan bahwa setiap manusia diciptakan sama, gagasan ini muncul untuk menentang suatu sistem dominasi kekuasaan yang diciptakan oleh sistem aristokrasi atau oligarki serta perlawanan terhadap hierarki dan deskriminasi sosial yang sebagian masih ada hingga saat ini yang hidup dinegara-negara maju. Dominasi kekuasaan yang dimaksud

⁴⁵ Yuswalina, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2015), hlm.133-134.

⁴⁶Q.S As-Syura: 38.

berhubungan dengan kekuasaan, kekayaan, ras, gender, agama dan kebudayaan.⁴⁷

Disamping deskriminasi sosial yang dilatarbelakangi oleh hal-hal diatas, juga muncul ketidaksamaan sosial yang bersumber dari distribusi penghasilan yang tidak sama. Ini menjadi sumber utama ketegangan dan terkait dengan bentuk-bentuk kekerasan yang sering terjadi. Menurut *The Oxford Companion to Politics The world*, ketidaksamaan merupakan sumber utama konflik di berbagai bangsa, seperti di Afrika Selatan, Uni Soviet, Amerika Serikat dan India. Kalangan barat mengakui bahwa persamaan secara mutlak, yang berarti bahwa manusia itu setara dalam semua hal. Masyarakat barat lebih mengakui persamaan dimuka hukum, yang secara aktual menjadi tujuan politik masyarakat yang demoratis.⁴⁸

Sebagian besar intelektual muslim di Indonesia mendukung persamaan (Al-Musawah) sebagai karakter alamiah (fitrah), walaupun mereka mempunyai berbagai perbedaan konsep mengenai prinsip ini. Sebagaimana firman Allah SWT sebagai berikut:⁴⁹

يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَنْفَعُكُمْ " إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ

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

⁴⁷ Rahman Yasin, *Gagasan Islam Tentang Demokrasi*, (Yogyakarta: AK.Group, 2005), hlm. 38.

⁴⁸ Rahman Yasin, *Gagasan Islam Tentang Demokrasi*, hlm. 38-39.

⁴⁹Q.S. Al-Hujurat: 13.

disisi Allah SWT ialah orang yang paling taqwa diantara kamu. Sesungguhnya Allah maha mengetahui lagi maha mengenal.

Sementara Nurcholis Majid berargumen bahwa islam adalah agama yang egaliter yang mengakui paham persamaan. Egalitarianisme islam ini dalam pengertian yang luas kaitanya dengan keadilan, eksistensi, demokrasi dan persamaan, prinsip-prinsip musyawarah (demokrasi partisipatif), kebijakan perwakilan.⁵⁰

3. Tipe-Tipe Demokrasi

Begitu banyak predikat yang melekat pada demokrasi menunjukkan bahwa memahami Demokrasi harus disesuaikan dengan dimana demokrasi itu membumi artinya demokrasi dalam perkembanganya hingga terkonsepsikan sebagai bentuk sistem pemerintahan. Menurut Prof Sri Soemantri Pendekatan yang seringkali digunakan untuk membaca penerapan demokrasi dalam suatu Negara yang banyak digunakan oleh pakar-pakar ialah pendekatan *legalistik-Formalistik*⁵¹. Pendekatan tersebut tertuju pada aspek-aspek normatif, dalam tingkatan suatu Negara pendekatan tersebut merupakan pendekatan konstitusi suatu Negara. Didalam konstitusi sebuah Negara terlihat dianutnya bermacam-macam bentuk dan sistem ketatanegaraan. Dan secara sederhana dipahami sebagai system politik

⁵⁰Rahman Yasin, *Gagasan Islam tentang Demokrasi*, hlm. 41.

⁵¹ Meriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia; Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Gramedia Pustaka, 1996), hlm. 57.

yang menunjukkan tipe-tipe demokrasi. Adapun bentuk dan Tipe demokrasi antara lain sebagai berikut: ⁵²

a. Tipe Demokrasi Konstitusional

Revolusi kehidupan memasuki masa rasionalisme pada abad *renaissance*, proses tersebut mengokohkan keberadaan *social contract* sebagai dasar penyelenggaraan kehidupan bersama, hingga perlunya mengatur dalam sebuah undang-undang yang disepakati dimana orang-orang saling menghormati dan hidup damai. Maka dari itu perlunya hak-hak rakyat di lindungi dan dituangkan dalam Undang-Undang tertulis kemudian menjadi landasan pembatas kekuasaan atas kemungkinan-kemungkinan kesewenang-wenangan dari penguasa atau pemerintah.⁵³

Gagasan Demokrasi konstitusional berkembang memasuki abad ke-19, secara umum dikenal sebagai gagasan Negara hukum klasik (formal), sedangkan perkembangan demokrasi konstitusional pada abad ke-20 dikenal sebagai Negara hukum modern. Gagasan pembatasan kekuasaan melalui demokrasi konstitusional bertujuan untuk membatasi kekuasaan dengan cara pengorganisasian kekuasaan, perlindungan hak asasi manusia (HAM) serta peningkatan peran rakyat dalam proses politik melalui parlemen.⁵⁴

⁵² Yuswalina dan kun Budianto, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, hlm. 136.

⁵³ Yuswalina dan kun Budianto, *Hukum Tata Negara*, hlm. 136-137.

⁵⁴ Yuswalina dan kun Budianto, *Hukum Tata Negara*, hlm. 138-139.

b. Demokrasi Langsung (*Direct Democracy*) dan Demokrasi tidak Langsung (*Indirect Democracy*)

Keterlibatan rakyat secara langsung dalam proses pengambilan keputusan tanpa melihat status sosial warga Negara akan tetapi didasarkan pada kualitas dasar kemanusiaan warga Negara sebagai makhluk yang dilahirkan merdeka dan bersaudara untuk menentukan dan mengatur diri sendiri tanpa tekanan dari siapapun dalam mempengaruhi dan menentukan keputusan-keputusan Negara pada umumnya disebut dengan demokrasi langsung. Perkembangan demokrasi langsung disangsikan setelah berkembangnya jumlah penduduk dan luas wilayah suatu Negara, sehingga cenderung mewujudkan sistem demokrasi perwakilan. Pada praktiknya demokrasi langsung (*Direct Democracy*) telah dilaksanakan oleh Negara-negara besar di dunia, Khususnya dalam hal pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. *Direct Democracy* pada mulanya di praktikan pada masa Yunani kuno, menurut Soehino demokrasi dilakukan secara langsung, dimana rakyat yang terutama terdiri dari laki-laki dewasa dikumpulkan di sebuah tempat terbuka untuk berunding bersama untuk berunding bersama mengenai masalah negara.⁵⁵

Indirect Democracy merupakan suatu bentuk penyelenggaraan kedaulatan rakyat yang tidak dilakukan secara

⁵⁵ Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 34.

langsung oleh rakyat melalui lembaga perwakilan. Secara umum lembaga perwakilan memiliki fungsi sebagai legislasi dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan, kemudian di beberapa kasus lembaga perwakilan memiliki fungsi mengangkat kepala Negara, hal tersebut merupakan implementasi dari demokrasi tidak langsung (*Indirect Democracy*).⁵⁶

4. Sejarah dan Perkembangan Demokrasi di Indonesia

Pemikiran tentang demokrasi sebetulnya sudah ada sejak zaman Yunani kuno dalam abad ke V SM yaitu di Athena. Jadi bangsa Yunani kuno lah yang pertama kali mengadakan pemikiran tentang Negara dan kebebasan berpikir untuk mengeluarkan pendapat secara kritis dan jujur. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi keadaan di Athena yaitu:⁵⁷

- a. Adanya sifat agama yang tidak mengenal ajaran tuhan yang ditetapkan sebagai suatu kaidah atau norma.
- b. Keadaan geografi Negara tersebut yang menjurus pada perdagangan dan atau perantaraan sehingga bangsa Yunani sempat bertemu dan bertukar pikiran dengan bangsa-bangsa lain.
- c. Bentuk negaranya, yaitu republik demokrasi, sehingga rakyat memerintah sedikit dengan tanggungjawab sendiri.
- d. Kesadaran bangsa Yunani sebagai suatu kesatuan.

⁵⁶ Yuswalina dan Kun Budianto, *Hukum Tata Negara*, hlm. 138-139

⁵⁷ Soehino, *Ilmu Negara*, cet 1 (Yogyakarta: Liberty, 2005), hlm. 13.

e. Faktor 1 sampai dengan 4 itulah yang menjadikan orang Yunani kuno menjadi ahli pikir.

Kemudian menelusuri perkembangan pemikiran dan praktek demokrasi di Indonesia seharusnya analisis dilakukan dari mulai terbentuknya Negara Indonesia sampai pasca reformasi. Semenjak kemerdekaan 17 Agustus 1945, Undang-undang Dasar 1945 memberikan penggambaran bahwa Indonesia adalah Negara demokrasi. Dalam mekanisme kepemimpinannya presiden harus bertanggungjawab kepada MPR dimana MPR merupakan sebuah badan yang dipilih dari rakyat. Sehingga secara hierarki seharusnya rakyat adalah pemegang kepemimpinan Negara melalui mekanisme perwakilan yang dipilih dalam pemilu. Indonesia sempat mengalami masa demokrasi singkat pada tahun 1956 ketika untuk pertama kalinya diselenggarakan pemilu bebas di Indonesia, sampai kemudian presiden Soekarno menyatakan demokrasi terpimpin sebagai pilihan sistem pemerintahan.⁵⁸

Dengan banyaknya tekanan yang dirasakan oleh bangsa Indonesia sebagai Negara yang baru saja merdeka, demokrasi di Indonesia mengalami pergeseran menjadi demokrasi liberal parlementer yang dimulai pada tanggal 14 November 1945. Format demokrasi liberal parlementer terus berlanjut diberlakukan setelah Negara Indonesia kembali ke bentuk Negara kesatuan dibawah UUDS

⁵⁸ H Nihaya M, *Demokrasi dan Problematikanya di Indonesia*, hlm. 16.

1950, yang mulai berlaku pada 15 Agustus 1950. Menurut Wilopo, periode tahun 1950-1959 merupakan masa system demokrasi parlementer, hal ini ditandai dengan dominasi partai-partai politik. Masa demokrasi liberal parlementer berakhir setelah konstituante dianggap gagal membentuk konstitusi baru dan melalui dekrit 5 juli tahun 1959 menyatakan kembali ke UUD 1945. Dengan kehadiran dekrit 5 juli 1959 yang menyatakan kembali ke UUD 1945 membuka babak baru bagi perjalanan demokrasi di Indonesia, yang kemudian lahirlah demokrasi terpimpin yang digagas oleh presiden RI pertama soekarno. Menurut usep Ranawijaya konsep Demokrasi sebetulnya ialah bukan barang baru, melainkan pancasila itu sendiri.⁵⁹

Munculnya konsep demokrasi terpimpin dalam gelanggang politik merupakan refleksi sikap soekarno atas kehidupan politik sebelumnya (demokrasi liberal parlementer) yang tidak menunjukkan kestabilan politik bagi pembangunan berkeadilan sosial. Oleh karena itu konsep demokrasi terpimpin merupakan upaya soekarno untuk mengukuhkan kembali demokrasi Indonesia yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, sehingga kata terpimpin yang diprediksikan pada kata demokrasi adalah gagasan yang dibimbing oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.⁶⁰

⁵⁹ Yuswalina dan kun Budianto, *Hukum Tata Negara*, hlm. 142-143.

⁶⁰ Yuswalina dan kun Budianto, *Hukum Tata Negara*, hlm. 143-144.

Demokrasi terpimpin berakhir setelah adanya gerakan 30 September PKI 1965 pecah, yang berakibat pada penolakan pertanggungjawaban presiden Soekarno oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) melalui TAP MPRS No. XXXIII /MPRS/1967. Melalui penolakan ini menjadi titik awal lahirnya orde baru setelah Soeharto dilantik menjadi presiden RI menggantikan presiden Soekarno berdasarkan TAP MPRS/NO. XLIII/MPRS/1968. Tekad untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen menjadikan masa itu disebut sebagai demokrasi Pancasila oleh Miriam Budiardjo. Apabila penyelenggaraan pemerintahan dilakukan secara murni dan konsekuen berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 maka dengan sendirinya akan tercipta keseimbangan atau *checks and balances*.

B. Negara Hukum

1. Konsep Negara Hukum

Gagasan, cita atau ide negara hukum, selain terkait dengan konsep *rechstaat* dan *the rule of law*, juga berkaitan dengan *nomocracy* yang berasal dari kata *nomos* dan *cratos* atau *kratien*. *Nomos* berarti norma, sedangkan *cratos* adalah kekuasaan. Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan ialah norma atau hukum. Oleh karena itu nomokrasi berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Kemudian teori ini dikembangkan oleh A.V. Dicey, hal itu

dapat dikaitkan dengan prinsip *rule of law* yang berkembang di Amerika Serikat menjadi jargon *rule of law and not of man*. Sesungguhnya yang dianggap sebagai pemimpin ialah hokum itu sendiri, bukan orang. Dalam buku Plato yang berjudul *Nomoi*, yang kemudian diterjemahkan kedalam Bahasa Inggris dengan judul *The Laws*, jelas tergambar bagaimana ide nomokrasi itu sesungguhnya telah sejak lama dikembangkan dari zaman Yunani kuno.⁶¹

Teori Negara berdasarkan hukum secara esensi bermakna bahwa hukum adalah “*supreme*” dan merupakan suatu kewajiban bagi setiap penyelenggara Negara atau pemerintahan untuk tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada Kekuasaan diatas hukum (*above the law*), semuanya ada dibawah hukum (*under the rule of law*). Dengan kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*).⁶²

Di dalam kepustakaan Indonesia, istilah Negara hukum merupakan terjemahan dari *rechstaat*.⁶³ Konsep *rechstaat* lahir dari suatu perjuangan yang menentang absolutisme, sehingga bersifat revolusioner, sedangkan konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini dilihat dari isi dan substansi dari *rechstaat* dan *rule of law* itu sendiri. Konsep *rechstaat* bertumpu pada system hukum

⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, Makalah Tidak diterbitkan, hlm. 1.

⁶² Romi Librayanto, *Trias Politica; dalam struktur ketatanegaran Indonesia*, cet 1 (Makasar: PuKAP, 2008) hlm. 10.

⁶³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005) hlm. 73.

eropa continental atau yang biasa disebut dengan *civil law*, sedangkan konsep *rule of law* bertumpu pada system hukum *anglo saxon* atau yang biasa dikenal dengan sebutan *common law*. Adapun karakteristik dari *civil law* adalah *administrative*, sedangkan karakteristik dari *common law* ialah *judicial*.⁶⁴

Apabila kita telaah, pemikiran tentang negara hukum merupakan sebuah proses dan evolusi sejarah yang sangat panjang, sehingga untuk mengetahui lebih dalam perlu dikemukakan terlebih dahulu bagaimana proses dan evolusi itu terjadi. Pada awalnya cita negara hukum dikembangkan dari hasil pemikiran plato yang diteruskan oleh aristoteles. Plato yang prihatin terhadap negaranya yang saat itu dipimpin oleh orang-orang dengan kesewenang-wenangan, mendorongnya untuk menulis sebuah buku yang berjudul *politeia*. Menurutny agar negara menjadi baik maka pemimpin negara harus diserahkan kepada filosof, sebab filosof biasanya manusia yang bijaksana, menghargai kesusilaan dan berpengetahuan tinggi. Namun hal ini tidak pernah dapat dilaksanakan, karena hampir tidak mungkin mencari manusia yang sempurna, bebas dari hawa nafsu dan kepentingan pribadi. Atas dasar itu plato menulis buku keduanya yang berjudul *politicos*, yang mana dalam buku ini Plato menganggap perlu adanya hukum yang mengatur warga negaranya, termasuk didalamnya adalah penguasa. Selanjutnya dalam buku yang ketiga, *Nomoi* yang

⁶⁴ Yuswalina dan Kun Budianto, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2016), hlm. 32.

dihasilkan ketika usianya sudah lanjut dan sudah banyak pengalaman, Plato mengemukakan idenya bahwa penyelenggaraan pemerintah yang baik ialah yang diatur oleh hukum. Ide ini kemudian diteruskan oleh Aristoteles, menurutnya suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Hal ini termuat dalam karyanya yang berjudul *politica* ia juga mengemukakan bahwa terdapat tiga unsur dalam berkonstitusi dalam suatu negara, diantaranya ialah: *Pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum, *kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasar ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengenyampingkan konvensi dan konstitusi. *Ketiga*, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan seperti yang dilaksanakan pemerintah despotis.⁶⁵

Ide tentang negara hukum ini menghilang serta ditinggalkan orang, dan kembali muncul di barat pada awal abad XVII. Timbulnya kembali pemikiran tentang negara hukum ini disebabkan karena kondisi dan situasi yang kurang lebih sama dengan situasi dan kondisi yang ada pada saat plato dan aristoteles mengemukakan ide tentang negara hukum, yaitu merupakan reaksi dari kekuasaan yang absolut, sewenang-wenang, pemikiran-pemikiran yang muncul pada abad XVII ini, merupakan embrio konsep negara hukum yang diabad XIX makin

⁶⁵ Romi Librayanto, *Trias Politica; dalam struktur ketatanegaraan Indonesia*, (Makasar: PuKAP Indonesia, 2008), hlm. 10-11

berkembang dan mengilhami pemikiran Locke, Montesqieu, Rosseau.⁶⁶

Pengertian tentang negara hukum sangatlah banyak, tetapi sulit untuk mencari rumusan yang sama, baik itu disebabkan perbedaan asas negara hukum yang dianut maupun karena kondisi masyarakat dan zaman saat perumusan negara hukum dicetuskan. Setelah usainya perang dunia ke II, konsep negara hukum formal tersebut mendapat kritik karena dampaknya yang kapitalistik eksploitatif, seiring dengan berkembangnya sosialisme yang menginginkan pembagian kesejahteraan secara merata. Maka, gagasan yang membatasi pemerintah untuk mengurus kepentingan warganya bergeser ke arah gagasan bahwa pemerintah harus proaktif untuk mewujudkan kesejahteraan warganya, ide ini dikenal dengan sebutan negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara hukum material. Konsekuensi dari negara kesejahteraan ini adalah pemberian kewenangan yang luas kepada pemerintah dengan *freies ermessen*, yakni kewenangan untuk ikut campur dalam berbagai kegiatan masyarakat dengan cara-cara pengaturan, penetapan dan *materiale daad* namun pada kenyataannya penggunaan kekuasaan ini tidak jarang menimbulkan masalah misalnya tindakan sewenang-wenang, penyalahgunaan wewenang, yang dampaknya justru merugikan masyarakat. Oleh karena itu konsep negara hukum dirumuskan kembali, antara lain hasil dari *international*

⁶⁶ Romi Librayanto, *Trias Politica*, hlm. 12.

commission of jurist yang pada konferensinya di Bangkok pada tahun 1965 mencirikan konsep negara hukum yang dinamis atau negara hukum material sebagai berikut:⁶⁷

1. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak individu konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
2. Adanya badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak
3. Adanya pemilihan umum yang bebas
4. Adanya kebebasan menyatakan pendapat
5. Adanya kebebasan berserikat/berorganisasi dan berposisi
6. Adanya pendidikan kewarganegaraan.

Adapun unsur-unsur konsep Negara hukum *rechstaat* yang dikemukakan oleh Friedrich J Stahl yang kemudian diilhami oleh Imanuel Kant yaitu:⁶⁸

1. Perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia.
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu.
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan
4. Peradilan administratif dalam perselisihan.

Kemudian konsep Negara Hukum (*rule of law*) yang lahir dalam ruang lingkup system hukum *common law*. Dicey mengemukakan unsur-unsur Negara hukum (*rule of law*) ialah sebagai berikut.⁶⁹

⁶⁷Romi Librayanto, *Trias Politica*, hlm. 11-12.

⁶⁸Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta:Raja Grafindo Persada, 2002), hlm.

1. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of law*) yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang, dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.
2. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat Negara.
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan.

Prof. Jimly Asshidqie, mendalilkan terdapat dua belas prinsip-prinsip penting dalam bernegara hukum, diantaranya ialah:

1. Supremasi hukum,
2. Persamaan dalam hukum,
3. Asas legalitas,
4. Pembatasan kekuasaan,
5. Organ eksekutif yang independent,
6. Peradilan bebas dan tidak memihak,
7. Peradilan tata usaha negara,
8. Peradilan tata negara,
9. Perlindungan hak asasi manusia,
10. Bersifat demokratis,
11. Sarana untuk mewujudkan tujuan negara,

⁶⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, hlm. 3-4.

12. Transparansi dan kontrol sosial.⁷⁰

Dalam perkembangannya konsep Negara hukum tersebut, kemudian mengalami penyempurnaan, yang secara umum dapat dilihat diantaranya:⁷¹

1. Sistem pemerintahan Negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat.
2. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
3. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (Warga Negara)
4. Adanya pembagian kekuasaan dalam Negara
5. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada dibawah pengaruh eksekutif
6. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga Negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah.
7. Adanya system perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga Negara.

Perumusan unsur Negara hukum ini tidak dapat dilepaskan dari falsafah dan sosio-politik yang melatarbelakanginya, terutama pengaruh dari falsafah individualisme yang menempatkan manusia

⁷⁰ Jimly Asshidqie, *Konstitusi Bernegara; Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*, hlm. 87.

⁷¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, hlm. 4-5.

sebagai *primus inter pares* dalam kehidupan bernegara. Oleh karena itu pembatasan wewenang dan kekuasaan Negara untuk melindungi hak-hak setiap individu memiliki posisi yang penting dan strategis. Gagasan ini semakin mengiat setelah munculnya andagium yang menyatakan “*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*”, (manusia memiliki kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi kekuasaan yang tidak terbatas (absolute) pasti akan disalahgunakan). Model Negara hukum yang demikian ini sering disebut dengan demokrasi konstitusional, dengan cirri bahwa Negara yang menjalankan demokrasi konstitusional ialah Negara yang memberikan batas-batas tertentu dalam kekuasaanyaterhadap warga Negara. Pembatasan-pembatasan tersebut tercantum dalam konstitusi, sehingga sering disebut dengan pemerintah berdasarkan konstitusi. Atas dasar itulah keberadaan konstitusi dalam suatu Negara merupakan “*conditio sine quanom*”. Menurut Sri Soemantri, tidak ada satupun Negara di dunia yang tidak mempunyai konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Kemudian menurut A. Hamid S. Attamimi, dalam abad ke-20 ini hampir tidak suatu negarapun menganggap sebagai Negara modern tanpa menyebut dirinya “Negara berdasarkan atas Hukum”. Dengan demkian, dalam batas-batas minimal, Negara hukum identik dengan Negara

berkonstitusi atau Negara yang menjadikan konstitusi sebagai aturan main kehidupan kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan.⁷²

Di Negara-negara yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental, Negara hukum mengalami perkembangan yang begitu pesat, terutama perkembangan terhadap asas legalitas yang semula diartikan sebagai pemerintahan berdasarkan Undang-undang, kemudian berkembang menjadi pemerintahan berdasarkan hukum. Terjadinya perkembangan konsep tersebut merupakan konsekuensi dari perkembangan konsep Negara hukum materil sehingga pemerintah disertai tugas dan tanggungjawab yang semakin berat dan besar untuk meningkatkan kesejahteraan warganya. Namun dengan diberikannya ruang yang begitu besar dan banyak maka ditakutkan terjadi kesewenang-wenangan. Guna menghindari kesewenang-wenangan yang bebas, yang akan disalahgunakan dan agar tetap berada pada koridor hukum, maka kehadiran dan pemberlakuan hukum administrasi menjadi satu hal yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu asas penting Negara hukum adalah asas legalitas. Substansi dari asas legalitas yaitu menghendaki agar setiap tindakan badan/pejabat administrasi Negara berdasarkan undang-undang. Asas legalitas ini berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum. Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapatkan

⁷² Yuswalina dan Kun Budiarto, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, hlm. 34-35.

persetujuan dari wakil rakyat dan lebih banyak memperhatikan kepentingan rakyat. Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada Undang-Undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam Undang-Undang. Sjachran Basrah menyatakan bahwa asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip *monodualistis* selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya ialah konstitutif.⁷³ Profesor Utrecht memberikan pandangan tentang negara hukum dengan membedakan antara negara hukum formil atau negara hukum klasik dan negara hukum materil atau negara hukum modern. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan negara hukum materil mencakup keadilan pula di dalamnya. Tugas negara tidak hanya menjaga ketertiban dengan melaksanakan hukum, tetapi juga mencapai kesejahteraan rakyat sebagai bentuk keadilan.⁷⁴

Di dalam konteks Negara Indonesia sendiri, Negara Indonesia merupakan Negara hukum yang selama ini diatur dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 telah diangkat ke dalam Undang-Undang Dasar

⁷³Yuswalina dan Kun Budianto, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, hlm. 36.

⁷⁴ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar, 1962), hlm.

tahun 1945 pasal 1 ayat (3), rumusnya sebagai berikut: “Negara Indonesia adalah Negara hukum”. Konsekuensi ketentuan ini ialah bahwa setiap sikap, kebijakan dan perilaku alat Negara dan penduduk harus berdasarkan dan sesuai dengan hukum. Proses kelahiran Negara hukum Indonesia tergolong sangat cepat, melalui sebuah lompatan system sosial dari tradisional dan feodalisme menjadi Negara hukum. Pada saat masa penjajahan substansi hukum yang ada di Indonesia sangatlah kompleks, terjadinya dualisme hukum (hukum barat dan hukum adat) dalam ruang dan waktu yang bersamaan. hukum adat yang diberlakukan bersifat komunalistik, kedaerahan, religius, sehingga pada saat itu terjadi pluralisme hukum.⁷⁵

Sejak proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945, Indonesia telah lahir. Sejak kelahiranyaitu, telah diumumkan mengenai bentuk Negara yaitu republik. Disamping itu, secara eksplisit diumumkan pula bahwa negara indonesia merupakan negara hukum (*rechstaat*). Tetapi bernegara hukum tidak bisa dalam tataran formal saja, melainkan harus diikuti dengan upaya-upaya mengisi negara hukum dengan berbagai perangkat dan perilaku hukum yang betul-betul merepresentasikan sebagai negara hukum yang substansial. Secara empiris negara Indonesia belum memiliki banyak pengalaman tentang negara hukum. Walaupun semenjak bangsa indonesia dijajah, negara hukum sudah dipraktikan di Indonesia, tetapi pada saat masa

⁷⁵ King Faisal Sulaiman, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Bandung: Nusa Media, 2017), hlm. 67.

kolonialisme, indonesia bukanlah subyek pengelola hukum, melainkan sebagai objek penderita. Minimnya pengalaman bernegara hukum inilah berpengaruh besar terhadap kesiapan Negara Indonesia ketika harus secara mandiri harus mengelola negara hukum.⁷⁶ Mahfud MD menyatakan bahwa negara hukum Indonesia merupakan sintesis dari *rechtstaat*, *the rule of law*, negara hukum formal dan negara hukum material, yang kemudian diberi nilai keindonesiaan sebagai nilai spesifik, sehingga menjadi negara hukum pancasila. Dalam kaitanya ini Padmo Wahyono menyatakan bahwa konsep negara hukum Indonesia memberi arti bahwa negara hukum indonesia mengambil pola secara tidak menyimpang dari pengertian negara hukum pada umumnya yang kemudian disesuaikan dengan keadaan spesifik Indonesia. Lebih rinci lagi, Philipus M Hadjon menganggap bahwa negara hukum Indonesia berbeda dengan *rechstaat* dan *rule of law*. *Rechstaat* mengedepankan *wetmatigheid* yang kemudian menjadi *rechmatigheid*, *the rule of law* mengutamakan prinsip *equality before the law* sedangkan negara hukum Indonesia menghendaki keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat yang mengedepankan asas kerukunan. Adapun elemen-elemen penting negara hukum Indonesia adalah:

- a. Keserasian hubungan antara pemerintah dengan rakyat berdasarkan asas kerukunan.

⁷⁶ King Faisal Sulaiman, *Teori dan Hukum Konstitusi*, hlm. 68-69.

- b. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara.
- c. Penyelesaia sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir apabila musyawarah gagal dilakukan.
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Sedangkan Azhary memberikan unsur-unsur dari negara hukum Indonesia antara lain:

- a. Hukum bersumber pada Pancasila
- b. Kedaulatan rakyat
- c. Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi
- d. Persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
- e. Kekuasaan kehakiman yang bebas dari kekuasaan lainnya
- f. Pembentuk undang-undang presiden bersama-sama DPR
- g. Sistem MPR.

2. Prinsip Negara Hukum dalam Islam

Gagasan negara hukum tidak berdiri sendiri tanpa unsur-unsur dan prinsip-prinsip yang mendasarinya, berikut prinsip negara hukum dalam Islam:⁷⁷

- a. Prinsip kekuasaan sebagai amanah

Salah satu yang menjadi prinsip dalam bernegara hukum ialah prinsip amanah, Perkataan amanah diambil dari firman

Allah SWT sebagai berikut:

⁷⁷ Siti Hamimah, *Prinsip-Prinsip Negara Hukum dalam Al-Qur'an dan As-sunah dan implementasinya di Indonesia*, Makalah Tidak diterbitkan (Karawang: Universitas Singaperbangsa Karawang, t.t.) hlm. 5-10.

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

sesungguhnya Allah SWT menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberikan pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah maha mendengar lagi maha melihat.⁷⁸

Dari ayat tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa, pertama, manusia diwajibkan menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya. Kedua, manusia diwajibkan menetapkan hukum dengan adil.

b. Prinsip Musyawarah

Prinsip Musyawarah menjadi landasan dasar dan prinsip dalam mengimplementasikan negara hukum. Silam telah menjelaskan tentang musyawarah sebagaimana firman Allah sebagai berikut:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ

...Adapun urusan kemasyarakatan yang diputuskan dengan musyawarah antara mereka.⁷⁹

Ayat tersebut menjelaskan bahwa setiap persoalan yang berkaitan dengan masyarakat atau kepentingan umum, nabi selalu mengambil keputusan setelah musyawarah dengan sahabatnya. Prinsip musyawarah ini sangat relevan diterapkan di

⁷⁸ Q.S An-Nisa : 58.

⁷⁹ Q.S. As-Syura': 38.

negara hukum (*rechstaat*), karena dengan adanya musyawarah maka kesewenang-wenangan dari seorang penguasa tidak akan pernah terjadi.

c. Prinsip keadilan

Prinsip keadilan merupakan salah satu prinsip dalam bernegara hukum setelah prinsip musyawarah. Sebagaimana firman Allah SWT dalam Al-Quran Surat An-Nisa ayat 135 yang artinya sebagai berikut:

Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang-orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah, biarpun dirimu sendiri atau bapak ibumu atau kerabatmu. Jika ia kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutarbalikan kata-kata atau enggan menjadi saksi maka sesungguhnya Allah Maha Mengetahui segala apapun yang kamu kerjakan.

Dari ayat tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa, pertama, menegakkan keadilan merupakan kewajiban orang-orang beriman. Kedua, setiap mukmin apabila menjadi saksi ia diwajibkan menjadi saksi karena Allah dengan sejujur-jujurnya dan adil. Ketiga, manusia dilarang mengikuti hawa nafsu dan manusia dilarang menyelewengkan kebenaran.

d. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia

Prinsip pengakuan dan perlindungan atas hak asasi manusia merupakan prinsip yang harus ada dalam setiap Negara hukum di

dunia. Sebagaimana firman Allah SWT dalam surat Al-Isro ayat 70 yang artinya sebagai berikut:

dan sesungguhnya telah kami muliakan anak-anak Adam, kami angkut mereka di daratan dan dilautan, kami beri mereka dari rezeki yang baik-baik dan kami lebihkan mereka dengan kelebihan yang sempurna atas kebanyakan makhluk yang telah kami ciptakan.

C. Negara Kesatuan

1. Pengertian

Berbicara mengenai susunan Negara sudah menjadi barang tentu membicarakan bentuk-bentuk Negara dilihat dari segi susunannya. Negara apabila ditinjau dari segi susunannya akan menghasilkan dua kemungkinan bentuk susunan Negara, yaitu:

- a. Negara yang bersusunan tunggal, yang disebut Negara kesatuan.
- b. Negara yang bersusunan jamak, yang disebut Negara federasi.⁸⁰

Negara kesatuan yang disebut juga Negara unitaris ini ditinjau dari segi susunannya, memanglah susunannya bersifat tunggal, atau dalam istilah lain Negara kesatuan ialah Negara yang tidak tersusun atas beberapa Negara, melainkan hanya terdiri atas satu Negara, sehingga tidak ada Negara didalam Negara. Dengan demikian didalam suatu Negara yang menganut susunan Negara kesatuan hanya terdapat satu pemerintahan yaitu pemerintah pusat yang memiliki kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam pemerintahan Negara, menetapkan kebijakan pemerintah Negara, menetapkan kebijaksanaan

⁸⁰ Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: LIBERTY, 2005), hlm. 224.

pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan Negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.⁸¹

Ditinjau dari sejarah ketatanegaraan, pada permulaan perkembangannya, yaitu, dari zaman purba, zaman kuma, zaman abad pertengahan, jaman renaissance, kemudian memasuki zaman hukum alam baik abad XVII maupun abad XVIII, kekuasaan para penguasa pada umumnya bersifat absolut, disinilah asas sentralisasi dan asas konsentrasi menjadi asas penyelenggaraan pemerintahan waktu itu. Asas sentralisasi ialah asas yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan itu milik pemerintah pusat, sedangkan asas konsentrasi ialah asas yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat baik yang ada di daerah maupun di pusat. Setelah Negara-negara di dunia mengalami perkembangan yang sedemikian pesat, wilayah Negara menjadi semakin luas, urusan pemerintahanya semakin kompleks, serta warganegaranya menjadi semakin banyak dan heterogen, maka di beberapa Negara diberlakukan asas dekonsentrasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabatnya di daerah untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan pemerintah pusat yang ada di daerah-daerah. Dalam perkembangannya pelaksanaan dekonsentrasi melahirkan wilayah-wilayah Negara dalam

⁸¹ Soehino, *Ilmu Negara*, hlm. 224.

wilayah-wilayah administratif, lebih lanjut di beberapa Negara juga dilaksanakan asas desentralisasi, yaitu penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau daerah otonom tingkat atasnya kepada daerah otonom menjadi urusan rumah tangganya. Pelaksanaan asas desentralisasi inilah melahirkan atau dibentuknya daerah-daerah otonom, yaitu suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Dengan demikian daerah otonom itu memiliki otonomi daerah yaitu hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ciri pokok daerah otonom ialah memiliki badan perwakilan rakyat yang representatif, yang dapat disebut dengan parlemen.⁸²

Dalam konteks Negara Indonesia, menganut susunan atau bentuk Negara kesatuan hal ini dideklarasikan pada saat kemerdekaan oleh para pendiri bangsa. Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk Republik”. Dengan dasar tersebutlah Negara Indonesia dikatakan sebagai Negara yang menganut susunan dan bentuk negara kesatuan. Ketentuan yang terkait dengan bentuk dan susunan Negara kemudian dipertegas oleh pasal 37 ayat (5) Undang Undang Dasar Negara

⁸² Soehino, *Ilmu Negara*, hlm. 224.

Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”. Artinya rumusan Pasal 1 Ayat (1) tersebut, ada provinsi dan provinsi dibagi kedalam daerah-daerah yang lebih kecil, yang sekarang dikenal dengan kabupaten dan kota. Selanjutnya didalam Negara kesatuan tersebut terdapat daerah daerah otonom dan ada jga daerah daerah yang bersifat administratif. Semua hal ini diatur secara khusus oleh Undang Undang. Prinsip Negara kesatuan ialah bahwa pemegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan Negara dipegang oleh pemerintah pusat, tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan pada pemerintah daerah. Namun didalam Negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan urusan Negara tidak dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sehingga urusan urusan Negara dalam konsep Negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan dan pemegang kekuasaan tertinggi dinegara kesatuan ialah pemerintah pusat.⁸³

Dalam Negara kesatuan, tanggung jawa pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap ditangan pemerintah pusat, akan tetapi system pemerintahan di Indonesia yang antara lain menganut asas Megara kesatuan yang didesentralisasikan, menyebabkan ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri oleh daerah, sehingga menumbulkan hubungan timbal balik yang akan menimbulkan adanya

⁸³ Yuswalina dan Kun Budianto, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2016), hlm. 39-40.

hubungan kewenangan dan pengawasan.⁸⁴ F. Isjwara menyatakan bahwa negara kesatuan (*unitary state*) merupakan bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada satu badan legislatif nasional pusat. Menurutnya, negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh dibandingkan negara federasi atau negara konfederasi, sebab di dalam konsep negara kesatuan terdapat unsur persatuan (*union*) dan kesatuan (*unitary*).⁸⁵ Selain itu, C.F. Strong juga menyatakan bahwa yang dimaksud dengan negara kesatuan adalah bentuk negara yang kewenangan legislatif tertinggi dipusatkan pada badan legislatif nasional/ pusat. Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah lokal (*local government*) sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan sebuah kebulatan (*enheid*) dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu adalah pemerintah pusat.⁸⁶

Dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap ditangan pemerintah pusat. Akan tetapi, sistem pemerintahan Indonesia yang antara lain menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, menyebabkan ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri oleh daerah, sehingga menimbulkan

⁸⁴ Yuswalina dan Kun Budianto, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, hlm. 39-40.

⁸⁵ Mohamad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah; kajian tentang hubungan keuangan dan daerah*, (Yogyakarta: UII Press, 2006), hlm. 3.

⁸⁶ C.F. Strong, *Konstitusi Politik Modern : Suatu Perbandingan tentang sejarah dan bentuk*, terj. Derta Sri Widowatie, (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm. 139.

hubungan timbal balik yang akan menimbulkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.⁸⁷

D. Otonomi Daerah

1. Pengertian

Fakta historis perjalanan otonomi daerah di Indonesia merupakan isu menarik untuk diamati dan dikaji, karena semenjak para pendiri negara menyusun format negara menyusun format negara, isu yang terkait dengan pemerintahan lokal telah diakomodasikan dalam pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya. Pemerintahan daerah yang diatur dalam pasal 18 UUD 1945 telah mengakui keberadaan keragaman dan hak asal-usul yang merupakan bagian dari sejarah panjang bangsa Indonesia. Meskipun bentuk dan susunan negara yang dianut oleh negara Indonesia ialah bentuk negara kesatuan dengan dominasi kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat, namun karena heterogenitas yang dimiliki bangsa Indonesia dari segi sosial, ekonomi, budaya maupun keragaman tingkat pendidikan masyarakat, maka desentralisasi atau distribusi kekuasaan dan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang berotonom perlu dilakukan.⁸⁸

Otonomi daerah berasal dari kata *autos* dan *nomos*. Kata *autos* yang berarti 'sendiri' dan *nomos* yang berarti 'perintah', sehingga

⁸⁷ Yuswalina dan Kun Budiarto, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, hlm. 40.

⁸⁸ J.Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah: Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, (Jakarta: Ikapi, 2007), Hlm. 1-2.

otonomi daerah merupakan pemerintahan sendiri. Karena desentralisasi selalu bersentuhan dengan status mandiri atau otonom, maka setiap pembicaraan tentang desentralisasi dengan otomatis akan membahas juga otonomi daerah. Esensi dari desentralisasi adalah proses pengotonomian. Yakni proses penyerahan kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya. Dengan kata lain, desentralisasi dan otonomi merupakan dua sisi dalam satu mata uang.⁸⁹ Otonomi daerah pada dasarnya merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hak tersebut diperoleh melalui proses desentralisasi, atau pelimpahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sesuai dengan keadaan dan kemampuan daerah yang bersangkutan. Otonomi daerah sebagai perwujudan dari desentralisasi, diharapkan akan memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Karena kewenangan yang diterima oleh daerah melalui adanya otonomi daerah akan memberikan kebebasan kepada daerah. Dalam hal melakukan tindakan yang diharapkan akan sesuai dengan kondisi serta aspirasi masyarakat di wilayahnya.

Dalam konteks Negara Indonesia, kebijakan otonomi daerah bukanlah kebijakan yang baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, karena sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik

⁸⁹ Sirajudin, dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah* (Malang: setara pres, 2016), hlm 2-3.

Indonesia (NKRI) sudah dikenal adanya Otonomi Daerah yang diatur dalam pasal 18 UUD 1945 hasil amandemen kedua yang mengatur tentang prinsip-prinsip dasar pemerintahan daerah, yakni:⁹⁰

1. Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan Undang-Undang.
2. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan-urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
6. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

⁹⁰ King Faisal Sulaiman, *Politik Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2017), hlm. 253.

7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.

Selanjutnya hal di atas dipertegas dan dijelaskan dalam pasal 18A dan 18B UUD 1945 sebagaimana berikut:⁹¹

1. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten kota, diatur dengan Undang-Undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
2. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumberdaya alam dan sumberdaya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang
3. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.
4. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan amanat konstitusi di atas, dapat dipastikan bahwa pemberlakuan politik desentralisasi sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat dalam bentuk penyerahan sejumlah kewenangan dan

⁹¹ King Faisal Sulaiman, *Politik Hukum Indonesia*, hlm. 254.

atau pelepasan sejumlah tanggungjawab pemerintahan yang berada pada level pusat ke daerah. Oleh karena itu aparatur pemerintah yang dibentuk harus berswifat sebagai berikut: pertama, otonomi, yakni aparatur pemerintah yang berhak dan berwenang mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri berdasarkan desentralisasi, yakni pemerintah daerah. Kedua, administratif, yakni aparatur pemerintah yang berkedudukan sebagai alat pemerintah pusat dengan tugas melaksanakan kebijakan pemerintah melalui asas dekonsentrasi. Dalam hal ini kebijakan otonomi daerah paling tidak haruslah memperhatikan beberapa prinsip-prinsip fundamental, yaitu:⁹²

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggungjawab.
- c. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi daerah administratif.
- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antara daerah.

⁹² King Faisal Sulaiman, *Politik Hukum Indonesia*, hlm. 255.

- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi DPRD, baik dalam melaksanakan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- f. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administratif untuk melaksanakan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.
- g. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan sarana prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

2. Otonomi Daerah Perspektif Historis Indonesia

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintah Daerah sejak kemerdekaan hingga kini telah mengalami perubahan sebanyak sembilan kali. Diawali dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1959, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kemudian menjadi

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang saat ini masih berlaku. Masing-masing Undang-Undang tersebut memiliki ciri dan karakteristik yang berbeda, termasuk pengaturan tentang bobot kekuasaan antara pusat dan pemerintah daerah yang berbeda-beda. Jika kita cermati secara teliti, dominasi bobot kekuasaan selalu berpindah-pindah pada masing-masing kurun waktu yang berbeda-beda.⁹³ Dalam Undang-Undang yang baru yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, memberikan warna tersendiri sebagai sebuah produk Perundang-Undangan di masa yang penuh dengan perubahan. Di dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan Otonomi daerah sebagai Berikut :

*“Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.*⁹⁴ Dengan Asas sebagai berikut: *“Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Otonomi Daerah.”*⁹⁵

Sedangkan pengertian dari daerah otonom ialah sebagai berikut:

*“Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.*⁹⁶

⁹³ J.Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Hlm. 1-2.

⁹⁴ Pasal 1 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

⁹⁵ Pasal 1 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

⁹⁶ Pasal 1 Ayat (12) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Menjadi sebuah perdebatan ketika adanya pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, melihat negara Indonesia merupakan Negara yang menganut sistem negara kesatuan. Maka dari itu sangatlah perlu adanya pembagian yang secara tegas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pembagian tugas dan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ialah sebagai berikut:

Pada Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintah daerah menyatakan:

- (1) Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum.
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten atau kota.
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.
- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Kemudian dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah memberikan penjelasan lebih lanjut tentang urusan pemerintahan absolut, antara lain sebagai berikut:

(1) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal

9 Ayat (2) meliputi:

- a. Politik luar negeri;
- b. Pertahanan;
- c. Keamanan;
- d. Yustisi;
- e. Moneter dan fiskal nasional dan;
- f. Agama;

(2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), pemerintah pusat:

- a. Melaksanakan Sendiri; atau
- b. Melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi;

Kemudian urusan pemerintahan konkuren dijelaskan dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ialah sebagai berikut:

(1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 Ayat (3) yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan;

(2) Urusan pemerintahan wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar;

(3) Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar.

Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dijelaskan diatas dipertegas dalam Pasal 13 sebagai berikut:

(1) Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 Ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas serta kepentingan strategis nasional.

(2) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat ialah:

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya ialah lintas daerah atau provinsi atau lintas negara;
- b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara;

- d. Urusan pemerintahan yang penggunaannya sumberdayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat dan atau ;
- e. Urusan pemerintahan yang perannya strategis bagi kepentingan nasional.

(3) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi adalah:

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota
- b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten atau kota;
- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/ kota/ dan atau;
- d. Urusan pemerintah yang penggunaannya sumberdayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi;

(4) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah:

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan pemerintah yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau

d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten atau kota.

Dimensi perbedaan secara substansi dari peraturan perundang-undangan sebetulnya dapat kita ketahui apabila kita menelaah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintah daerah yang pernah berlaku. Dimensi perbedaan bisa kita ketahui mulai dari sebelum diberlakukanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yang mana pada saat itu, bangsa Indonesia diselimi euforia kemerdekaan yang cenderung merefleksikan kekuatan nasionalisme dalam segala segmenya untuk menghadapi kekuatan kolonialisme-imperialisme yang akan melanjutkan kekuasaanya di tanah air dengan segala manifestasinya. Faktor inilah yang berimplikasi pada sistem atau pola hubungan dan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Negara menjadi organ yang superior, tidak pernah salah, tak terbantahkan dan sebagai manifestasi dari jagat raya. Dengan kata lain ide negara sebagai satu kesatuan yang utuh merupakan refleksi dari bentuk negara persatuan, hal inilah yang menandai karakter hubungan antara pusat dan daerah.⁹⁷

Secara umum ide dan gagasan yang demikian ini dapat diterima mengingat bangsa Indonesia merupakan bangsa yang terdiri dari beberapa wilayah yang sangat luas, dengan keragaman penduduk yang

⁹⁷ J.Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, hlm. 13-14.

kompleks dari ras, suku, etnis, budaya dan agama maka untuk memberikan kebebasan terhadap daerah dalam melaksanakan otonomi yang seluas-luasnya tidak dapat terwujud. Namun hal tersebut melahirkan sebuah ketidakadilan dalam bernegara, sejarah menjawab bahwa adanya ketidakpuasan daerah, hal ini tergantung pada dua hal: *Pertama*, sampai sejauh mana respon yang diberikan pusat. Respon ini biasanya diberikan dengan tindakan keras, dan penciptaan ketergantungan keuangan. *Kedua*, tinggi rendahnya legitimasi pusat atas daerah dalam persepsi orang-orang daerah, ketika daerah menilai bahwa kredibilitas pusat menurun. Kedua tolak ukur tersebut berkaitan dan saling menguatkan, dan berdasarkan kedua tolak ukur tersebut dapat dikristalisasi dalam tiga pola hubungan yaitu :⁹⁸

- a. *Zero sum game*, dimana derajat ketahanan daerah ditentukan oleh pusat dan sebaliknya.
- b. *Positive sum game*, dimana diterapkan *win-win solution* karena pusat dan daerah berada dalam derajat yang sama dan cenderung memecahkan masalah pusat-daerah dengan dialog.
- c. *Negative sum game*, pola ini terbangun karena menurunnya posisi tawar-menawar pusat seiring dengan menurunnya kapasitas dan legitimasi kekuasaan yang dimilikinya.

Pola-pola hubungan yang demikian ini merefleksikan konfigurasi hubungan pusat-daerah. Hal ini mengakibatkan daerah mengalami

⁹⁸ J.Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, hlm. 15-16.

stagnansi dalam mengembangkan kreativitasnya karena berbagai konsep yang memberikan penekanan pada keseragaman, keserentakan, target dan berbagai pola kebijakan yang amat sentralistis.

Kemudian setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, kebijakan pelaksanaan otonomi daerah berjalan dengan dimensi yang sangat berbeda dibandingkan dengan era sebelumnya. Secara kontekstual diperkenalkan dengan dimensi baru otonomi daerah, yaitu otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Selama pelaksanaan Undang-Undang tersebut, berkembangnya tuntutan otonomi daerah secara nyata tidak terlepas dari kenyataan ketimpangan antar daerah yang telah berlangsung lama, setidaknya terdapat lima kesenjangan yang terjadi, diantaranya ialah:⁹⁹

1. Kesenjangan pendapatan antardaerah yang besar.
2. Kesenjangan investasi antardaerah yang besar.
3. Pemusatan industri akibat dari kebijakan investasi dan birokrasi serta infrastruktur yang terpusat.
4. Pendapatan daerah dikuasai pusat.
5. *Net negative transfer* yang besar. Salah satu yang mendorong melebarnya kesenjangan regional adanya ketimpangan alokasi kredit.

Berbagai faktor diatas merupakan salah satu dari kompleksitas masalah yang berkembang sejalan dengan terjadinya sentralisasi

⁹⁹ J.Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, hlm. 27.

(pemusatan) dalam hubungan pusat-daerah. Disamping implikasi tersebut, asas-asas pemerintahan daerah yang dalam pelaksanaannya kurang serasi, dimana kecenderungan semakin besarnya dominasi pelaksanaan asas dekonsentrasi yang mencerminkan sentralistiknya pemerintahan, sebagaimana dicontohkan dengan penarikan kembali urusan-urusan rumah tangga daerah menjadi urusan dekonsentrasi tanpa melalui prosedur yang ditetapkan, diikuti dengan pembentukan lembaga dan penempatan aparat dekonsentrasi yang semakin banyak di daerah. Hal ini menyebabkan ruang gerak daerah menjadi terbatas.¹⁰⁰

Dalam hal pertanggungjawaban kepala daerah juga sering menjadi sorotan banyak kalangan. Selama ini kepala daerah cenderung memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada anggota dewan, sedangkan dalam hal ini pertanggungjawaban diberikan atau dilaporkan kepada pemerintah pusat karena kepala daerah merasa tidak harus bertanggungjawab kepada DPRD karena kedudukannya yang sederajat. Implikasi dari dominasi kekuasaan lebih berat pada pemerintah pusat menyebabkan rakyat berada pada posisi yang lemah dimana nilai-nilai kedaulatan rakyat mengalami pengikisan akibat kuatnya kekuasaan pemerintah yang tercermin dalam struktur kekuasaan dan garis kepemimpinan sampai ke daerah. Sampai dengan perubahan Undang-Undang pemerintah daerah dari UU No 5 tahun 1974 menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang

¹⁰⁰ J.Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, hlm. 28.

pemerintah daerah, secara eksplisit otonomi daerah dapat dilaksanakan di tingkat kabupaten atau kota. Pemerintah menggunakan masa transisi untuk mengalihkan kewenangan pemerintahannya secara bertahap, agar pada waktunya asas desentralisasi bisa terlaksana penuh. Ini tercermin dalam peraturan pemerintah mengenai kewenangan, yang didefinisikan dalam bentuk kewenangan pemerintahan oleh pusat, provinsi dan kabupaten atau kota. Secara umum beberapa prinsip dasar yang harus dipegang oleh semua pihak dalam pelaksanaan otonomi daerah ini paling tidak ialah: *Pertama*, otonomi daerah harus dilaksanakan dalam konteks negara kesatuan. *Kedua*, pelaksanaan otonomi daerah menggunakan tatacara desentralistis dengan demikian peran daerah sangat menentukan. *Ketiga*, pelaksanaan otonomi daerah harus dimulai dari mendefinisikan kewenangan, organisasi, personal kemudian diikuti keuangan dan bukan sebaliknya. *Keempat*, perimbangan keuangan yang dimaksud adalah perimbangan keuangan secara horizontal/ antar daerah disamping perimbangan keuangan vertikal antara pusat dengan daerah. *Kelima*, fungsi pemerintahan pusat masih sangat vital, baik dalam kewenangan strategis maupun mengatasi ketimpangan daerah. Dengan adanya fenomena diatas maka perbedaan yang mendasar antara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah bahwa dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang dimaksud pemerintahan daerah ialah kepala daerah dan DPRD, sedangkan dalam Undang-Undang

Nomor 22 Tahun 1999 yang dimaksud pemerintahan daerah ialah badan eksekutif daerah yang terdiri dari kepala daerah dan perangkat, dan badan legislatif daerah yaitu DPRD.¹⁰¹ Kemudian otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang merupakan hasil revisi berdasarkan evaluasi dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Salah satu hal penting yang dijadikan sebagai pertimbangan bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 perlu direvisi ialah bahwa demokrasi yang dihasilkan dari Undang-Undang tersebut tidak dapat terwujud sebagaimana yang diharapkan, malah justru melahirkan demokrasi baru dan menciptakan raja-raja kecil di daerah. Dimensi dari isi yang dimunculkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, prinsip otonomi daerah menggunakan otonomi seluas-luasnya, dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintahan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini.

Undang-Undang Pemerintah daerah ini mewajibkan pemerintah melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan, memberikan standar, arahan bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan dan evaluasi.¹⁰²

¹⁰¹ J.Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, hlm. 51-52.

¹⁰² J.Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, hlm. 69-74.

E. Konsep Lembaga Perwakilan

1. Lembaga Perwakilan Perspektif Historis

Sejarah menunjukkan bahwa geneologi terbentuknya lembaga perwakilan rakyat dimulai dari masa Yunani kuno yang mana pada saat itu warga Athena yang menjadi anggota (*ekklesia*) mempunyai kesempatan untuk mempengaruhi pembentukan kebijakan. Kemudian perkembangan mulai terbentuk dimana lembaga perwakilan atau legislatif seperti sekarang ini bermula di Inggris di penghujung abad ke XII dimana *magnum concilium* sebagai dewan kaum feodal dinamakan parlemen sebagai wadah para baron atau tuan tanah untuk menentukan segala sesuatu termasuk mendapatkan kesepakatan untuk meningkatkan kontribusinya kepada kerajaan. Kemudian sampai pada abad XIV parlemen digunakan oleh kerajaan Inggris sebagai badan konsultasi dalam pembuatan undang-undang. Beralih pada abad ke XV parlemen berfungsi sebagai badan pembuat hukum namun dari sisi keanggotaan lembaga tersebut belum sepenuhnya sebagai badan perwakilan rakyat.¹⁰³

Dalam literatur lain menyebutkan bahwa fungsi pokok dari lembaga perwakilan itu pertama-tama adalah pengawasan terhadap eksekutif, baru setelah itu fungsi legislatif (pembentukan undang-undang). Adapun bentuk pengawasan yang mungkin dilakukan oleh sebuah lembaga perwakilan adalah bermacam-macam. Berdasarkan

¹⁰³ Sirajudin, dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah* (Malang: setara pres, 2016), hlm.160-161.

konstitusi di beberapa Negara di dunia dapat kita temukan pola pengawasan lembaga perwakilan diantaranya adalah:

1. Mengangkat dan memberhentikan kabinet.
2. Hak menentukan dan mengawasi anggaran dan keuangan.
3. Melindungi hak milik dan kekayaan warga masyarakat.
4. Menyelenggarakan forum perdebatan parlemen.
5. Melakukan dengar pendapat.
6. Hak interpelasi dan pertanyaan
7. Melaksanakan fungsi semi legislatif dan semi judicial.¹⁰⁴

Sejarah Terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia secara garis besar dapat dibagi menjadi tiga periode yaitu: *Volksraad*, Masa perjuangan Kemerdekaan, Dibentuknya Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Pada masa penjajahan Belanda, terdapat lembaga semacam parlemen bentukan Penjajah Belanda yang dinamakan *Volksraad*. Pada tanggal 8 Maret 1942 Belanda mengakhiri masa penjajahan selama 350 tahun di Indonesia. Pergantian penjajahan dari Belanda kepada Jepang mengakibatkan keberadaan *Volksraad* secara otomatis tidak diakui lagi, dan bangsa Indonesia memasuki masa perjuangan Kemerdekaan. Sejarah DPR RI dimulai sejak dibentuknya Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) oleh Presiden pada tanggal 29 Agustus 1945 (12 hari setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia) di Gedung Kesenian, Pasar Baru

¹⁰⁴ Sirajudin, dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, hlm.162

Jakarta. Tanggal peresmian KNIP (29 Agustus 1945) dijadikan sebagai tanggal dan hari lahir DPR RI. Dalam Sidang KNIP yang pertama telah menyusun pimpinan sebagai berikut: Ketua Mr. Kasman Singodimedjo, Wakil Ketua I Mr. Sutardjo Kartohadikusumo, Wakil Ketua II Mr. J. Latuharhary, Wakil Ketua III Adam Malik.¹⁰⁵

a. Periode *Volksraad* (Jaman Penjajahan Belanda)

Pasal 53 sampai dengan Pasal 80 Bagian Kedua *Indische Staatsregeling, wet op de Staatsinrichting van Nederlandsh-Indie (Indische Staatsrgeling)* yang ditetapkan pada tanggal 16 Desember 1916 serta diumumkan dalam *Staatsblad Hindia* No. 114 Tahun 1916 dan berlaku pada tanggal 1 Agustus 1917 memuat hal-hal yang berkenaan dengan kekuasaan legislatif, yaitu *Volksraad* (Dewan Rakyat). Berdasarkan konstitusi *Indische Staatsrgeling* buatan Belanda itulah, pada tanggal 18 Mei 1918 Gubernur Jenderal Graaf van Limburg Stirum atas nama pemerintah penjajah Belanda membentuk dan melantik *Volksraad* (Dewan Rakyat). Berdasarkan konstitusi *Indische Staatsrgeling* buatan Belanda itulah, pada tanggal 18 Mei 1918 Gubernur Jenderal Graaf van Limburg Stirum atas nama pemerintah penjajah Belanda membentuk dan melantik *Volksraad* (Dewan Rakyat). Kaum Nasionalis moderat antara lain Mohammad Husni Thamrin, dll. menggunakan *Volksraad* sebagai jalan untuk mencapai cita-cita

¹⁰⁵ www.dpr.go.id, diakses pada pukul 11.00 WIB tanggal 26 September 2020.

Indonesia Merdeka melalui jalan Parlemen. Usul-usul anggota seperti Petisi Sutardjo pada Tahun 1935 yang berisi permohonan kepada Pemerintah Belanda agar diadakan pembicaraan bersama antara Indonesia dan Belanda dalam suatu perundingan mengenai nasib Indonesia di masa yang akan datang", atau Gerakan Indonesia Berparlemen dari Gabungan Politik Indonesia yang berisi keinginan adanya parlemen yang sesungguhnya sebagai suatu tahap untuk menuju Indonesia Merdeka, ternyata ditolak pemerintah Hindia Belanda.¹⁰⁶

Pada Awal perang Dunia II Anggota-anggota *Volksraad* mengusulkan dibentuknya milisi pribumi untuk membantu Pemerintah menghadapi musuh dari luar, usul ini juga ditolak. Tanggal 8 Desember 1941 Jepang melancarkan serangan ke Asia. Tanggal 11 Januari 1942 Tentara Jepang pertama kali menginjak bumi Indonesia yaitu mendarat di Tarakan (kalimantan Timur). Hindia Belanda tidak mampu melawan dan menyerah kepada Jepang pada tanggal 8 Maret 1942, dan Belanda mengakhiri masa penjajahan selama 350 tahun di Indonesia. Pergantian penjajahan dari Belanda kepada Jepang mengakibatkan keberadaan *Volksraad* secara otomatis tidak diakui lagi.

¹⁰⁶ www.dpr.go.id, diakses pada pukul 11.00 WIB tanggal 26 September 2020.

b. Masa Perjuangan Kemerdekaan

Rakyat Indonesia pada awalnya gembira menyambut tentara *Dai Nippon* (Jepang), yang dianggap sebagai saudara tua yang membebaskan Indonesia dari belenggu penjajahan. Namun pemerintah militer Jepang tidak berbeda dengan pemerintahan Hindia Belanda. Semua kegiatan politik dilarang. Pemimpin-pemimpin yang bersedia bekerjasama, berusaha menggunakan gerakan rakyat bentukan Jepang, seperti Tiga-A (Nippon cahaya Asia, Pelindung Asia, dan Pemimpin Asia) atau PUTERA (Pusat Tenaga Rakyat), untuk membangunkan rakyat dan menanamkan cita-cita kemerdekaan dibalik punggung pemerintah militer Jepang. Dibentuknya *Tjuo Sangi-in*, sebuah badan perwakilan yang hanya bertugas menjawab pertanyaan Saiko Sikikan, penguasa militer tertinggi, mengenai hal-hal yang menyangkut usaha memenangkan perang Asia Timur Raya. Jelas bahwa *Tjuo Sangi-in* bukan Badan Perwakilan apalagi Parlemen yang mewakili bangsa Indonesia. Tanggal 16 Agustus 1945 tokoh-tokoh pemuda bersepakat menjauhkan Sukarno-Hatta ke luar kota (Rengasdengklok Krawang) dengan tujuan menjauhkan dari pengaruh Jepang yang berkedok menjanjikan kemerdekaan, dan didesak Sukarno-Hatta agar segera memproklamasikan kemerdekaan Indonesia. Setelah berunding selama satu malam di rumah Laksamana Maeda, maka pada tanggal 17 Agustus 1945

Soekarno-Hatta atas nama Bangsa Indonesia membacakan Proklamasi Kemerdekaan di halaman rumahnya Pengangsaan Timur 56, Jakarta.

c. Periode KNIP

Sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia menetapkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang kita kenal sebagai Undang-undang Dasar 1945. Maka mulai saat ini, penyelenggara negara didasarkan pada ketentuan-ketentuan menurut Undang-undang Dasar 1945. Sesuai dengan ketentuan dalam Aturan Peralihan, tanggal 29 Agustus 1945, dibentuk Komite Nasional Indonesia Pusat atau KNIP beranggotakan 137 orang. Komite Nasional Pusat ini diakui sebagai cikal bakal badan Legislatif di Indonesia, dan tanggal pembentukan KNIP yaitu 29 Agustus 1945 diresmikan sebagai hari jadi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI).¹⁰⁷

Dalam Sidang KNIP yang pertama telah menyusun pimpinan sebagai berikut yaitu Ketua Mr. Kasman Singodimedjo, Wakil Ketua I Mr. Sutardjo Kartohadikusumo, Wakil Ketua II Mr. J. Latuharhary, Wakil Ketua III Adam Malik. Sehubungan dengan itu KNIP dalam Sidang Pleno ke-3 tanggal 27 Nopember 1945 mengeluarkan resolusi yang menyatakan protes yang sekeras-

¹⁰⁷ www.dpr.go.id, diakses pada pukul 11.00 WIB tanggal 26 September 2020.

kerasnya kepada Pucuk Pimpinan Tentara Inggris di Indonesia atas penyerangan Angkatan Laut, Darat dan Udara atas rakyat dan daerah-daerah Indonesia. Dalam masa awal ini KNIP telah mengadakan sidang di Kota Solo pada tahun 1946, di Malang pada tahun 1947, dan Yogyakarta tahun 1949. Perjuangan mempertahankan kemerdekaan dilaksanakan serentak di medan-perang dan di meja perundingan. Dinamika revolusi ini juga dicerminkan dalam sidang-sidang KNIP, antara pendukung pemerintah dan golongan keras yang menentang perundingan. Republik Indonesia dan Kerajaan Belanda telah dua kali menandatangani perjanjian, yaitu Linggarjati dan Renville. Tetapi semua persetujuan itu dilanggar oleh Belanda, dengan melancarkan agresi militer ke daerah Republik.¹⁰⁸

2. Konsep *Ahlul ḥalli wall aqdi*

a. Pengertian

Pengertian *Ahlul ḥalli wall aqdi* (اهل الحل و العقد) secara bahasa yaitu اهل yang berarti ahli, sedangkan (الحل) yang berarti urai atau penguraian/ melonggarkan, kemudian (العقد) yang berarti ikat atau mengikat. *Ahlul ḥalli wall aqdi* secara terminologi diartikan sebagai orang-orang yang memiliki wewenang untuk melonggarkan dan mengikat dan bertugas untuk menguraikan atau memecahkan masalah dengan melakukan kesepakatan. Istilah ini

¹⁰⁸ www.dpr.go.id, diakses pada pukul 11.00 WIB tanggal 26 September 2020.

dirumuskan oleh ulama fikih untuk sebutan bagi orang-orang yang bertindak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati mereka. Tugasnya antara lain memilih khilafah, imam, kepala Negara secara langsung. Karena itu *Ahlul ḥalli wall aqdi* juga disebut oleh Imam Al-Mawardi sebagai *Ahl al-ikhtiyar* (golongan yang berhak memilih). Golongan semacam ini memiliki peranan penting untuk memilih salah seorang diantara *ahl al-imamat* (golongan yang berhak dipilih) untuk menjadi khalifah.¹⁰⁹

Ahlul ḥalli wall aqdi menurut Jubair Situmorang dikelompokkan menjadi beberapa pengertian yaitu:

- a. Sekelompok orang yang memilih imam atau kepala Negara disebut pula *ahlu Al-Jihad* dan *Ahlu Al-Ikhyar*.
- b. Orang-orang yang memiliki wewenang untuk melonggarkan dan mengikat. Istilah ini dirumuskan oleh ulama fikih untuk sebutan bagi orang-orang yang berhak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani rakyat.
- c. Orang-orang yang mampu menemukan penyelesaian terhadap masalah-masalah yang muncul dengan memakai metode ijtihad. Orang-orang yang berpengalaman dalam urusan rakyat, yang melaksanakan kepemimpinan sebagai kepala keluarga, suku, atau golongan.

¹⁰⁹ Imam Al-Mawardi, *Ahkam Shuthaniyah; Sistem Pemerintahan Khilafah Islam*, terj. Khalifurrahman dan fathurahman, (Jakarta: Qishti Press, 2015), hlm. 5-6.

- d. *Ahlul ḥalli wall aqdi* adalah para ulama, para kepala, para pemuka masyarakat sebagai unsur-unsur masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan umat.
- e. Kumpulan orang dari berbagai profesi dan keahlian yang ada dalam masyarakat, yaitu para amir, hakim, militer, penguasa dan pemimpin yang dijadikan rujukan oleh umat dalam masalah kebutuhan dan kemaslahatan publik.¹¹⁰

Djazuli dalam bukunya yang berjudul “implementasi kemaslahatan umat dalam rambu-rambu syariah” menerangkan bahwa yang dimaksud dengan *ahlul halli wal aqdi* yaitu :

- a. *Ahlul ḥalli wall aqdi* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan membaicit imam.
- b. *Ahlul ḥalli wall aqdi* mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat menuju kemaslahatan.
- c. *Ahlul ḥalli wall aqdi* memiliki kewenangan membuat undang-undang yang mengikat kepada seluruh umat didalam hal-hal yang tidak diatur dalam al-quran dan as-sunah.
- d. *Ahlul ḥalli wall aqdi* tempat konsultasi imam didalam menentukan kebijakannya.

¹¹⁰ Ahmad Abdul Mujib, *Implementasi Konsep Ahlul halli wal aqdi dalam proses pemilihan KPK oleh DPR*, Skripsi. Semarang: UIN Walisongo, 2015. Hlm. 5.

e. *Ahlul halli wall aqdi* bertugas mengawasi jalanya roda pemerintahan.

Farid Abdul Khaliq menyebutkan bahwa *Ahlul halli wall aqdi* pada hakikatnya adalah “Dewan Perwakilan Rakyat” atau *ahl-Ikhyar* yang terdiri dari para ulama, para pemimpin suku dan pemuka masyarakat, kelompok ini memiliki kewenangan untuk memilih dan memberhentikan khalifah.¹¹¹

Ibnu Taimiyah menyebut *ahlul halli wal aqdi* sebagai lembaga yang bernama *ahlu al-syawkah*, yang berarti sebagai dewan pengontrol jalanya kebijakan seorang khalifah. Sebagai panutan yang mewakili rakyat atau umat dalam pemerintahan untuk menyuarakan aspirasinya. Peran dan posisi daripada *ahlul halli wal aqdi* sangat penting dalam sistem ketatanegaraan Islam, karena secara substansial *ahlul halli wal aqdi* merupakan penyambung lidah rakyat. Lebih luas lagi *Ahlul halli wall aqdi* diartikan sebagai kelompok orang yang berpengetahuan luas dalam soal Islam dan kenegaraan, beriman dan selalu bertindak atas dasar ilmu Allah SWT. Dan untuk menjadi *ahlul halli wal aqdi* ada beberapa syarat yang harus terpenuhi. Al-Mawardi

¹¹¹ Rakhmawati, *Sistem pemerintahan Islam menurut al-mawardi dan aplikasinya di Indonesia*, Diktum : Jurnal Syariah dan Hukum, Vol XVI, no 2 (Desember 2012), hlm. 5.

menyebut bahwa *Ahlul ḥalli wall aqdi* dengan *Ahl-Ihktiar* yang harus memenuhi tiga syarat, antara lain. yaitu¹¹²:

1. Keadilan yang memenuhi segala persyaratannya.
2. Memiliki pengetahuan tentang orang yang berhak menjadi imam dan persyaratan-persyaratannya.
3. Memiliki kecerdasan dan kearifan yang menyebabkan dia mampu memilih imam yang paling maslahat dan paling mampu serta paling tahu tentang kebijakan-kebijakan yang membawa kemaslahatan bagi umat.

Kemudian dari uraian para ulama yang terkait dengan tugas dan fungsi dari *Ahlul ḥalli wall aqdi* dapat disimpulkan sebagai berikut.¹¹³

1. *Ahlul ḥalli wall aqdi* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang memiliki wewenang untuk memilih dan membaiai imam serta memecat dan memberhentikan khalifah.
2. *Ahlul ḥalli wall aqdi* mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang maslahat.
3. *Ahlul ḥalli wall aqdi* mempunyai wewenang membuat Undang-Undang yang mengikat kepada seluruh umat didalam hal-hal yang tidak diatur tegas oleh Al-Quran dan Al-Hadits.

¹¹² Siti Khoirul Nikmah, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia dalam perspektif AHL AL-HALL WA AL-AQD*, Tesis tidak diterbitkan, (Surabaya: UIN sunan ampel Surabaya, 2018), hlm. 47.

¹¹³ Siti Khoirul Nikmah, *lembaga perwakilan rakyat di Indonesia*, hlm. 48.

4. *Ahlul ḥalli wall aqdi* tempat konsultasi imam didalam menentukan kebijakanya.
5. *Ahlul ḥalli wall aqdi* mengawasi jalanya pemerintahan.

Paradigma pemikiran ulama fikih merumuskan istilah *Ahlul ḥalli wall aqdi* didasarkan pada sistem pemilihan empat khilafah pertama yang dilaksanakan oleh para tokoh sahabat yang mewakili dua golongan, anshar dan muhajirin. Mereka ini oleh ulama fikih disebut sebagai *Ahlul ḥalli wall aqdi* yang bertindak sebagai wakil umat. *Ahlul ḥalli wall aqdi* merupakan orang-orang yang berkecimpung dengan rakyat yang telah memberikan kepercayaan kepada mereka. Mereka menyetujui pendapat wakil-wakil itu karena ikhlas, konsekuen, takwa, adil, dan kecemerlangan pikiran serta kegigihan mereka didalam memperjuangkan kepentingan rakyatnya.¹¹⁴

b. Sejarah *Ahlul ḥalli wall aqdi*

Sejarah lembaga perwakilan dalam sistem pemerintahan dalam islam adalah sejarah *Ahlul ḥalli wall aqdi*. Dalam sejarah pemerintahan islam *Ahlul ḥalli wall aqdi* dibentuk pada masa pemerintahan Bani Umayyah di Spanyol. Khalifah al-ahkam II (961-967M) membentuk majelis as-syura yang beranggotakan pembesar-pembesar negara dan sebagian lagi pemuka masyarakat. Kedudukan anggota majelis syura ini setingkat dengan pemerintah.

¹¹⁴ J Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah; Ajaran, sejarah dan pemikiran*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1994), hlm. 66-68.

Khalifah sendiri bertindak langsung menjadi ketua lembaga tersebut. Majelis inilah yang melakukan musyawarah dalam masalah hukum dan membantu khalifah melaksanakan pemerintah negara. Jadi daulat Bani Umayyah II di Spanyol menghidupkan lembaga legislatif yang telah hilang dalam sejarah politik islam sejak zaman Mu'awiyah yang berkuasa di damaskus.¹¹⁵

Adapun dasar pembentukan *Ahlul ḥalli wall aqdi* itu mengacu pada Al-Qur'an yaitu terlihat dalam surat An-Nisa ayat 59 yang berbunyi:

يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم ' فإن تنا
زعتم في شيء فردوه إلى الله والرسول إن كنتم تؤمنون بالله واليوم الآخر،
ذلك خير وأحسن تأويلاً (59)

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

Ayat tersebut diatas menjelaskan kepada seluruh umat muslim untuk menaati perintah taat kepada Allah dan rasulnya itu mengandung ajaran bahwa kewajiban taat kepada ulil amri, *Ahlul ḥalli wall aqdi* itu masuk dalam ulil amri dalam melaksanakan pimpinanya harus berpedoman pada ajaran-ajaran Allah dalam Al-Quran dan ajaran Rasul-Nya dalam sunahnya. Disamping itu prinsip musyawarah bagi para pemimpin negara dan para penguasa

¹¹⁵ Muhamad Nuruh Huda, *Kedudukan dan Peran Ahl Al-Hall Wa Al-Aqd relevansinya pada kinerja DPR*, Skripsi tidak diterbitkan (Lampung: Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2018), hlm. 29.

juga masyarakat juga merupakan tolak ukur dari dilaksanakannya sikap saling menghargai pendapat dan melepaskan dari sikap mengklaim kebenaran sendiri. Hal ini dipraktikan jauh sebelum Bani Umayyah. Pada masa Khulafa Ar-Rasyidin terjadilah musyawarah di saqifah bani sa'idah tentang pemilihan khalifah. Hal itu terjadi karena Nabi Muhammad SAW tidak meninggalkan wasiat tentang siapa yang akan menggantikan beliau sebagai pemimpin politik umat islam setelah beliau wafat. Beliau tampaknya menyerahkan persoalan tersebut pada kaum muslimin sendiri untuk menentukannya. Aturan-aturan yang jelas tentang pengganti nabi tak ditemukan, yang ada hanyalah sebuah mandat yang diterima Abu Bakar menjelang wafatnya nabi untuk menjadi badal imam sholat. Sesuatu yang masih menjadi tanda tanya terhadap mandat tersebut. Dalam pertemuan tersebut, sebelum kaum muhajirin datang, golongan Muhajirin datang, golongan kharaj telah bersepakat mencalonkan Salad bin ubadah, sebagai pengganti Rosul. Akan tetapi sukuAus belum menjawab atas pandangan tersebut, sehngga menjadi perdebatan diantara mereka dan pada akhirnya, Sa'ad bin Ubadah yang tidak menginginkan adanya perpecahan mengatakan bahwa ini merupakan awal dari perpecahan. Masing-masing golongan merasa paling berhak menjadi penerus Nabi. Namu berkat tindakan tegas dari tiga orang, yaitu Abu Bakar, Umar bin Khatab, dan Abu Ubaidah bin Jarrah

yang dengan melakukan kudeta terhadap kelompok. Dengan semangat keagamaan Abu Bakar mendapatkan penghargaan yang tinggi dari umat islam, sehingga masing-masing pihak menerima dan membaiaatnya.¹¹⁶

Berdasarkan ayat dan peristiwa sejarah, maka ada beberapa alasan pembentukan *Ahlul ḥalli wall aqdi* dalam pemerintahan islam, mengingat banyaknya persoalan kenegaraan yang harus diputuskan secara bijak dan pandangan yang tajam, sehingga mampu menciptakan kemaslahatan umat islam yaitu sebagai berikut:

1. Rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dilibatkan untuk dimintai pendapatnya tentang Undang-Undang. Oleh karena itu, harus ada kelompok masyarakat yang bisa diajak musyawarah dalam menentukan kebijakan pemerintah dan pembentukan Undang-Undang.
2. Secara individual rakyat tidak mungkin berkumpul dan bermusyawarah secara keseluruhan dalam satu tempat, apalagi diantara mereka tidak semua memiliki pandangan yang tajam dan tak mampu mengemukakan pendapat dalam musyawarah. Hal demikian dapat mengganggu berbagai aktivitas kehidupan masyarakat.

¹¹⁶ Muhamad Nuruh Huda, *Kedudukan dan Peran Ahlul ḥalli wall aqdi relevansinya pada kinerja DPR*, hlm. 30-31.

3. Musyawarah hanya dapat dilakukan apabila jumlah pesertanya terbatas. Kalau seluruh rakyatnya dikumpulkan disuatu tempat untuk melakukan musyawarah dipastikan musyawarah tersebut tidak dapat terlaksana.
4. Kewajiban amar ma'ruf nahi mungkar hanya bisa dilakukan apabila ada lembaga yang berperan menjaga kemaslahatan antara pemerintah dan rakyatnya.
5. Kewajiban kepada ulu al-amr (pemimpin umat) baru mengikat apabila pemimpin itu dipilih melalui atau oleh lembaga musyawarah.
6. Ajaran islam tersendiri yang menekankan perlunya pembentukan lembaga musyawarah, disamping itu, Nabi SAW sendiri menekankan dan melaksanakan musyawarah sebagaimana dalam syurah, 42;38 dan Ali Imran 3;159.¹¹⁷

IAIN PURWOKERTO

¹¹⁷ Muhamad Nuruh Huda, *Kedudukan dan Peran Ahl Al-Hall Wa Al-Aqd relevansinya pada kinerja DPR*, hlm. 31.

BAB III

DPRD DAN KEDUDUKANNYA

A. Sejarah Perkembangan DPRD dan kedudukannya di Indonesia

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah.¹¹⁸ Salah satu isu terpenting yang perlu untuk dibahas pasca Indonesia merdeka ialah mengenai tugas dan kewenangan DPRD dalam konsep negara kesatuan Republik Indonesia. Hal ini dikarenakan Negara Indonesia selalu mengalami problematika dalam hal pembagian dan perimbangan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam hubungannya dengan pemerintah daerah, prinsip demokrasi tidak boleh disederhanakan hanya berkaitan dengan pengambilan keputusan dan penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan peran serta masyarakat. Demokrasi juga tidak sekedar berbicara mengenai pembagian/pemisahan kekuasaan, baik antar lembaga-lembaga Negara ditingkat pusat maupun antara pusat dan daerah, tetapi ada sejumlah hal penting untuk diperhatikan, yakni unsur-unsur kekuasaan, bahan baku pengambilan keputusan dan pola hubungan antara penguasa dengan rakyat.¹¹⁹

UUD 1945 hasil Amandemen memuat Bab khusus tentang pemerintahan daerah, yakni Bab VI (Pemerintah Daerah) yang memiliki 3

¹¹⁸Pasal 1 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

¹¹⁹ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah: kajian tentang hubungan keuangan antara pusat dan daerah*, (Yogyakarta, UII Press, 2006), hlm. 19.

tiga Pasal, yaitu Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B. Ketiga pasal ini merupakan hasil dari sebuah amandemen kedua UUD 1945 yang disahkan pada tahun 2000. Ketiga pasal tersebut dijadikan landasan yuridis konstitusional bagi perundang-undangan pemerintah daerah dan lembaga legislatif daerah. Fakta sejarah ketatanegaraan Indonesia, perihal lembaga perwakilan rakyat daerah yang juga disebut dengan DPRD, merupakan salah satu aspek yang diatur dalam perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintah daerah. Adapun perundang-undangan yang dimaksud meliputi: Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang peraturan mengenai kedudukan komite nasional daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Penpres Nomor 6 Tahun 1959 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang pemerintahan daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.¹²⁰

Telah dikemukakan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah. Kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah menempatkan DPRD sebagai institusi yang sejajar dengan pemerintah daerah. Dalam kedudukan yang sejajar itu, DPRD bersama-sama dengan

¹²⁰ Asmawi, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam perundang-undangan pemerintahan daerah dan legislatif daerah*, Jurnal Cita hukum Vol. I No 1, (Jakarta: Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta, 2014), hlm. 2-3.

kepala Daerah melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang meliputi segala urusan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan. Perdebatan isu DPRD menyentuh pada tataran yang paling dasar, yakni apa jenis kelamin dari DPRD itu sendiri, apakah DPRD didudukkan sebagai lembaga (badan) legislatif sebagaimana dalam konsep *trias politica* ataukah diposisikan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintah daerah.

1. Periode Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945.

Periode awal gagasan lembaga perwakilan rakyat sebelum terbentuk DPRD secara kelembagaan. Namu lembaga perwakilan itu bernama KNIP yang secara gagasan memiliki pandangan yang sama yaitu sebagai lembaga perwakilan. Komite nasional daerah menjadi badan perwakilan rakyat daerah yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh kepala daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.¹²¹ Undang-Undang ini merupakan Undang-Undang yang sangat singkat yang pada mulanya tidak terdepata penjelasan terkait dengan Undang-Undang ini, kemudian setelah itu barulah kementerian dalam negeri mengeluarkan penjelasan tertulis, adapun tujuan daripada Undang-Undang tersebut yaitu untuk menarik kekuasaan eksekutif dari tangan komite nasional Indonesia Daerah. Penarikan tersebut disebabkan karena adanya

¹²¹ Lihat Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945.

dualisme pemerintahan daerah, disatu pihak memegang kekuasaan sipil sesuai dengan kedudukannya sebagai pembantu pemerintah, di pihak lain pangreh praja dan polisi menjalankan tugas sebagai pegawai Republik Indonesia. Oleh sebab itu KNIP perlu diijelmakan menjadi Badan Perwakilan Rakyat Untuk sementara, yakni sampai terbentuknya badan perwakilan rakyat berdasarkan pemilu. Berdasarkan penjelasan Pasal 1 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, KNID dibentuk ditingkat krasidenan, kota dan kabupaten, sedangkan ditingkat lain tidak perlu diadakan KNID. Penjelasan atas Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 menyebutkan bahwa KNID diubah menjadi badan perwakilan rakyat daerah yang diketuai oleh kepala daerah. Sebagai badan perwakilan rakyat daerah, KNID memiliki tiga wewenang, diantaranya ialah:

- 1) Membuat peraturan-peraturan untuk kepentingan daerahnya (otonomi)
- 2) Membantu pemerintah yang lebih tinggi dalam pelaksanaan aturan yang ditetapkan oleh pemerintah yang lebih tinggi
- 3) Membuat peraturan mengenai masalah yang didelegasikan oleh UU umum, tetapi peraturan tersebut harus disahkan lebih dahulu.

Menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 ada dua jenis pemerintahan daerah, yaitu pemerintahan yang memiliki KNID dan pemerintahan yang tidak memiliki KNID. Pemerintahan daerah yang memiliki KNID adalah pemerintahan otonom dan berhak mengatur

rumahtangganya sendiri, yakni krasidenan, kota, kabupaten atau daerah lain yang mendapat persetujuan menteri dalam negeri, sedangkan pemerintahan di daerah lain seperti provinsi (kecuali Sumatera), kawedanaan dan kecamatan tidak memiliki KNID sehingga daerah-daerah tersebut sepenuhnya diperlakukan sebagai wilayah administratif.

Susunan pemerintahan daerah berdasarkan undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 bersifat dualistik, karena ada dua penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pertama, pemerintahan yang dilakukan bersama-sama KNID, bada eksekutif dan kepala daerah. Kedua, penyelenggaraan urusan pemerintahan lainnya dilakukan oleh kepala daerah yang terlepas dari KNID dan Badan eksekutif.

2. Periode Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

Kelahiran Undang-Undang ini bertujuan untuk mengadakan keseragaman dalam pemerintahan daerah di seluruh Indonesia, yaitu satuan pemerintahan daerah otonom. Undang-Undang ini menetapkan bahwa daerah tersusun dalam tingkatan, yaitu: Provinsi, kabupaten (kota besar), dan desa. Sedangkan daerah otonom lain yaitu daerah istimewa, yakni daerah mempunyai hak-hak asal usul sejak zaman proklamasi kemerdekaan.

Meskipun undang-undang ini sudah diberlakukan, namun untuk mengatasi sifat dualisme dalam pemerintahan di daerah yang disebabkan oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, sifat dualisme

itu masih tetap ada. Hal ini dikarenakan sulitnya mengatasi keanekaragaman peraturan desentralisasi dan daerah otonom.¹²²

3. Periode Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957

Diberlakukanya undang-undang ini menganut asas induknya yaitu, otonomi seluas-luasnya, yang diwujudkan dalam asas otonomi yang nyata. Ini merupakan implikasi daripada asas demokrasi yang ultra demokratis. Dengan pengertian bahwa DPRD dipilih oleh rakyat, DPD dipilih oleh DPRD dan kepala daerah dipilih oleh DPRD. DPRD juga memiliki wewenang untuk mengangkat sekretaris daerah.

Ada satu hal prinsipil yang berubah dari undnag-undnag sebelumnya yaitu, bahwa kepala daerah tidak lagi dipilih oleh pemerintah pusat, melainkan dipilih sesuai dengan ketentuan berdasarkan undang-undang. Pemilihannya itu dilakukan oleh rakyat di daerah. Sebelum undang-undang tentang pemilihan kepala daerah belum terbentuk maka kepala daerah dipilih oleh DPRD. Pemilihan yang dilakukan oleh DPRD bersifat sementara. Dengan kedudukan seperti itu, kepala daerah adalah alat daerah otonom, bukan alat pemerintah pusat ke daerah. Selain itu DPRD juga memiliki kewenangan mengangkat wakil ketua DPD. Dalam daerah yang menggunakan otonomi khusus, kepala daerah ditingkat II dan III diangkat oleh Mendagri yang diajukan oleh DPRD.¹²³

¹²² Yuswalina dan Kun Budianto, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2016), hlm. 156-157.

¹²³ Yuswalina dan Kun Budianto, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, hlm. 158-159.

4. Periode Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959

Penetapan ini dimaksudkan untuk menyempurnakan tata kelola pemerintahan daerah yang berlaku sebelumnya yang mencakup dua hal, yaitu: Pertama, menghilangkan dualisme pemerintah di daerah antara aparatur dan fungsi otonomi dan pelaksanaan dan fungsi kepomongprajaan. Kedua, Memperbesar pengendalian pusat terhadap daerah. Dalam hal menghapuskan dualisme dari peraturan yang berlaku sebelumnya dengan menempatkan kembali kepala daerah sebagai alat pusat, disamping daerah otonom. Pada periode peraturan ini, kewenangan DPRD tereduksi dari sebelumnya, salah satu hal yang sangat mendasar yaitu, kepala daerah sebagai alat dari pemerintah pusat, dapat menanggukhan keputusan kepala daerah, apabila keputusan tersebut dipandang bertentangan dengan GBHN, kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis lebih tinggi dari keputusan tersebut.¹²⁴

5. Periode Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah tidak secara tegas menyatakan kedudukan DPRD secara kelembagaan, apakah DPRD diletakan sebagai lembaga legislatif yang ada di daerah atau sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah dan berada pada satu rezim yang sama bersama pemerintah daerah. Namun secara jelas bahwa DPRD memiliki tugas

¹²⁴ Yuswalina dan Kun Budianto, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, hlm. 159-160.

menetapkan peraturan daerah, melakukan pembahasan terkait dengan APBD dan sebagai wahana melaksanakan demokrasi demi membela kepentingan rakyatnya di daerah.¹²⁵

Perubahan fundamental yang terkait dengan organ pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 ialah:¹²⁶

- a. Tidak dirangkapnya lagi jabatan ketua DPRD Gotong Royong oleh kepala daerah.
- b. Dilepaskanya larangan keanggotaan pada suatu partai politik bagi kepala daerah dan keanggotaan badan pemerintah harian.
- c. Kepala daerah tidak lagi didudukan secara konstitutif sebagai sesepuh daerah.

Adapun pengaturan mengenai susunan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 adalah sebagai berikut:

- a. Pemerintah terdiri dari kepala daerah dan DPRD
- b. Kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari dibantu oleh wakil kepala daerah dan badan pemerintah harian
- c. DPRD mempunyai pimpinan yang terdiri dari ketua dan beberapa wakil ketua yang jumlahnya menjamin poros nasakom
- d. Penyelenggaraan administrasi yang menyangkut seluruh tugas pemerintah daerah dilakukan oleh sekretaris daerah yang dikepalai oleh sekretaris daerah.

¹²⁵ Lihat Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965.

¹²⁶ Yuswalina dan Kun Budianto, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, hlm. 161.

6. Periode Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1965

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah salah satu alat daerah didampingi kepala daerah. Dalam penjelasan umum undang-undang tersebut menerangkan bahwa konstruksi yang demikian ini menjamin adanya kerjasama yang serasi antara kepala daerah dengan dewan perwakilan rakyat daerah untuk mencapai tertib pemerintahan di daerah.¹²⁷ tidak mendapatkan kedudukan yang jelas. Bahwa dalam undang-undang ini DPRD tidak memiliki hak angket yang dapat mengganggu keutuhan kepala daerah. Kemudian kepala daerah tidak bertanggungjawab kepada DPRD tetapi hanya memberikan keterangan tentang pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan selama satu tahun. Dalam hal pertanggungjawaban kepala daerah juga sering menjadi sorotan berbagai kalangan. Selama ini kepala daerah cenderung memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada anggota dewan, sedangkan pertanggungjawabannya diberikan kepada pemerintah pusat. Hal ini disebabkan karena kepala daerah tidak merasa harus bertanggungjawab kepada DPRD karena kedudukannya yang satu kotak sehingga menjadi alasan kuat bagi kepala daerah yang bersangkutan untuk tidak bertanggungjawab kepada DPRD, dengan demikian mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD tidak berjalan dengan semestinya. Pemberian keterangan

¹²⁷ Sunanda Haizel Fitri, *Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, JOM Fakultas Hukum Volume II Nomor 1 (Bengkulu: tt, 2015), hlm. 35.

pertanggungjawaban oleh kepala daerah yang terjadi selama berlakunya Undang-undang nomor 5 tahun 1974 ini tidak membuka peluang dari DPRD. Karena bentuknya hanya laporan pertanggungjawaban yang memberikan kesan bahwa DPRD tidak dapat menyanggah dan membantah laporan tersebut. Dampak dengan adanya pola yang demikian ini menjadikan kepala daerah menjadi lebih mendominasi, pola yang demikian ini pula akan berdampak pada keberlangsungan kedaulatan rakyat. Akhirnya prinsip kedaulatan rakyat hanya menjadi konsep nilai saja di masyarakat.¹²⁸

Kedudukan rakyat yang lemah tersebut menyebabkan *bargaining power*nya terhadap pemerintah menjadi sangat terbatas, sehingga rakyat tidak dapat mengekspresikan kedaulatannya dalam proses pemerintahan. Rakyat seakan-akan tidak mempunyai pilihan selain harus taat terhadap berbagai kebijakan pemerintah, karena dalam kenyataannya kelompok-kelompok yang bersebrangan dengan pemerintah akan menghadapi persoalan. Dengan demikian, pemerintah daerah pada dasarnya bukanlah sebuah institusi otonom yang bisa menjadi saluran aspirasi rakyat, melainkan wakil pemerintah pusat di daerah. Penggabungan konsep desentralisasi bersama-sama dengan konsep dekonsentrasi yang lebih menonjol, menjadikan otonomi yang dikembangkan adalah manipulasi demokrasi atau sentralisme yang terbungkus demokrasi atau sentralisme yang dikemas dengan

¹²⁸ Dr.J.Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah; suatu solusi dalam menjawab kebutuhan lokal dan tantangan global*, (Jakarta: PT. Asdi Mahasatya, 2007), Hlm. 27-30.

dekonsentrasi. Dengan demikian otonomi adalah kebutuhan dibukanya kesempatan pada daerah untuk mengurus dan menata diri sesuai dengan potensi dan sumberdaya yang ada, dan lebih dari itu agar daerah dapat berbembang sejalan dengan sejarah atau asal-usul daerah tersebut. Jika hal-hal ini menjadi komitmen bersama maka permasalahan-permasalahan sebagai dampak implementasi otonomi daerah dapat dikurangi, sehingga apa yang menjadi cita-cita dasar dari otonomi daerah dapat terwujud. Oleh karena itu, hal itu memungkinkan dalam era reformasi saat ini, rakyat mulai menentukan kembali kedaulatannya. Masyarakat semakin kritis dalam menilai pengelolaan kekuasaan negara dan bahkan tidak mengherankan jika mendengar adanya tuntutan masyarakat terhadap pengelolaan pemerintah yang bersih dari KKN.¹²⁹

7. Perode Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Pemberian posisi DPRD sebagai badan legislatif daerah diperkenalkan oleh pasal 14 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa di daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah. Lebih dari itu ditegaskan dalam pasal 16 ayat (2) bahwa DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dengan mitra dari pemerintah daerah. Disamping itu, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juga mendudukan DPRD

¹²⁹ Dr.J.Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Hlm. 30.

sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah yang berfungsi sebagai wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.¹³⁰ DPRD dalam kedudukannya sebagai lembaga legislatif daerah secara formal menyalurkan dan merumuskan berbagai aspirasi dan kepentingan rakyat, bersama-sama dengan kepala daerah sehingga menjadi keputusan yang akan dilaksanakan sebagai kebijakan.

Dalam hal memberdayakan DPRD dalam pelaksanaan otonomi daerah, DPRD diberikan hak-hak dan kewajiban yang tidak ada dalam perundang-undangan sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, antara lain hak DPRD untuk: meminta pertanggungjawaban kepada kepala daerah atas pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah, meminta keterangan kepada kepala daerah atas suatu rencana kebijakan atau akibat dari pelaksanaan kebijakan atau atas suatu masalah yang menurut hukum atau etika yang berlaku termasuk dalam lingkup tanggungjawab kepala daerah, mengadakan penyelidikan termasuk meminta pejabat dan atau warga masyarakat yang diperlukan untuk memberikan keterangan tentang suatu hal demi kepentingan daerah. Kemudian DPRD juga memiliki kewajiban untuk melakukan pembinaan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, memajukan tingkat kehidupan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi, memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima pengaduan dan keluhan masyarakat serta memfasilitasi

¹³⁰ Pasal 16 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

tindak lanjut penyelesaiannya. Selain itu, DPRD dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya dihadapan pemerintah, dan memperjuangkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Hak petesi).¹³¹ Hal ini tentu menjadikan DPRD sebagai lembaga yang merepresentasikan rakyat, karena fungsi daripada warga negara ialah berperan serta dalam pemerintahan (organisasi negara), menyampaikan aspirasi, mengawasi dan mengakses kebijakan strategis pemerintah.¹³²

Gambaran euforia politik sebagai output hasil demokrasi tahun 1999 diatas telah memberikan kerangka dasar dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan ditingkat pusat dan daerah, yang lebih banyak dipengaruhi oleh kekuatan politik dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan di Indonesia. Beberapa indikator yang mewarnai sistem pemerintahan diantaranya ialah sebagai berikut:

- a. Kekuasaan legislatif lebih besar daripada kekuasaan eksekutif, berdasarkan hasil amandemen UUD 1945 telah memberikan kekuasaan terhadap lembaga legislatif yang memiliki kekuasaan membentuk undang-undang. Disamping itu lembaga legislatif mempunyai kewenangan pengawasan terhadap kinerja eksekutif dengan memiliki hak-hak antara lain: hak interpelasi, hak meminta keterangan kepada pemerintah, hak meminta pertanggungjawaban pelaksana roda pemerintahan dan sebagainya.

¹³¹ J.Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, hlm. 63-66.

¹³² Muhammad Fauzan dan Dody Nur Andriyan, *Contruction of Authority the constitutional court to dissolution of mass organization in Indonesia*, (t.k: International journal of advanced science and technology, 2020), hlm. 1.

- b. Pemerintah dikendalikan oleh kekuasaan politik, hasil pemilihan yang menghasilkan partai politik sebagai pemenang pemilu dengan ketentuan yang berimbang, tidak ada yang berpredikat sebagai single majority.
- c. Pertanggungjawaban kepala daerah terhadap lembaga legislatif sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bahwa kepala daerah harus mempertanggungjawabkan kinerjanya di hadapan lembaga legislatif di daerah. Namun dalam praktiknya, akuntabilitas kepala daerah ini telah disalahgunakan untuk kepentingan politik tertentu. Diantaranya ialah pemberhentian kepala daerah dengan alasan-alasan tertentu, tidak memberikan kesempatan kembali untuk mencalonkan diri mengikuti pemilihan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- d. Kepala daerah diberhentikan oleh DPRD, di beberapa daerah telah terjadi pemberhentian kepala daerah oleh DPRD sebagai akibat tekanan dari kelompok kepentingan. Dari isu sentral, bahwa kepala daerah dianggap tidak berhasil dalam melaksanakan tugas, berdasarkan tolak ukur rencana strategis daerah atau adanya dugaan telah melakukan tindak pidana korupsi. Dengan mengabaikan asas praduga takbersalah, dengan menggunakan mesin politik telah memberhentikan kepala daerahnya tanpa prosedur baku yang dilalui.

- e. Wewenang DPRD menetapkan belanja DPRD, pemusatan kekuasaan dibidang politik di lembaga DPRD dengan kekuasaan yang besar dalam menetapkan belanja DPRD, telah terjadi penyimpangan sebagai akibat dari tidak adanya lembaga yang mengawasi kinerja DPRD tersebut. Pihak eksekutif merasa tidak berdaya untuk menyetujui belanja DPRD, sebagai akibat harus ada pembagian kekuasaan, dilatarbelakangi adanya kepentingan tertentu untuk menjaga kelanggengan sistem pemerintahan di daerah.
- f. Eksistensi lembaga asosiasi kepala daerah dan asosiasi pimpinan DPRD sesuai dengan asas pemerintahan daerah bahwa lembaga DPRD mitra pemerintah daerah. Keberadaan asosiasi diatas yang awalnya sebagai wahana untuk menjembatani kepentingan daerah dan pimpinan-pimpinan DPRD dengan pemerintah pusat dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, namun dampaknya telah menjadi asosiasi tersebut sebagai wahana persaingan yang tak sehat. Dengan kata lain bahwa kepala daerah mengadukan tentang sikap dan tingkah laku DPRD terhadap kepala daerah kepada pemerintah pusat.
- g. Hubungan kemitraan pemerintah daerah dengan dewan perwakilan rakyat daerah dilatarbelakangi oleh kondisi kinerja DPRD lau, yang hanya dianggap sebagai bagian dari pemerintah daerah, dan juga desakan dari masyarakat agar DPRD mengubah kinerjanya

supaya lebih berani dalam memperjuangkan aspirasi rakyat. Dengan kondisi itulah lembaga DPRD menyadari akan peran dan tanggungjawab sebagai kekuatan dari representatif rakyat, telah mengubah cara pandang, pola dan tingkah laku lembaga DPRD yang dinilai vokal sehingga membuat lembaga eksekutif merasa terganggu kinerjanya.

- h. Menjamurnya pemekaran daerah kabupaten /provinsi, di era otonomi daerah ini, diseluruh tanah air banyak sekali terjadi aspirasi dari masyarakat untuk melepaskan diri dari kabupaten induk untuk membangun kabupaten/provinsi sendiri. Kondisi ini sangat memungkinkan sekali karena dilatarbelakangi oleh kondisi geografis di semua daerah yang serba kompleks permasalahannya sehingga menyebabkan disemua daerah tidak dapat dijangkau oleh kekuasaan pemerintahan lokal yang menyebabkan terhambatnya peningkatan kesejahteraan rakyat setempat dan layanan pemerintahan. Namun demikian perlu dicermati bahwa pemekaran wilayah tersebut agar dihindari terjadinya konflik-konflik kepentingan sehingga justru rakyat yang menjadi korban.

Penguatan kedudukan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat atau legislatif dalam bingkai Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 diperkuat dengan pemberian hak yang berbobot politik besar, yakni hak meminta pertanggungjawaban terhadap kepala daerah. Lebih dari itu DPRD dalam melaksanakan tugasnya berhak meminta pejabat

Negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan Negara, bangsa dan pemerintahan serta pembangunan. Bahkan pejabat Negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat yang menolak permintaan DPRD tersebut diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun karena merendahkan martabat dan kehormatan DPRD dan tindakan merendahkan semacam ini dikenal dengan *contempt of parliament*.¹³³ Sebagian ahli mencatat bahwa penguatan posisi DPRD melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah menjadikan DPRD sebagai lembaga yang sangat kuat dan dianggap sebagai fenomena *legislative heavy*. Dalam bingkai *legislative heavy*, DPRD memiliki kekuasaan dan kewenangan yang berlebih dibanding dengan yang dimiliki Gubernur, Bupati atau Walikota. Implikasi dari adanya kekuatan DPRD yang kuat berdampak pada *impeachment* kepala daerah yang terjadi di beberapa daerah di Indonesia seperti sampan-madura.¹³⁴

Fenomena ini yang mendorong DPR merevisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah yang kemudian melahirkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintah Daerah.¹³⁵ Revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah dilakukan untuk mengurangi dominasi DPRD atas kepala daerah dengan menerbitkan Undang-Undang

¹³³ J.Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, hlm. 63-66.

¹³⁴ J.Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, hlm. 63-66.

¹³⁵ Asmawi, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, hlm. 5.

Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah mengalami perubahan yang sangat mendasar dan hamper mirip sekali dengan keadaan dan suasana berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, tetapi tetap memberikan hak dan kewenangan yang wajar kepada DPRD dalam menjalankan fungsi pemerintah daerah, sebagaimana disebut dalam pasal 3 Ayat (1) dan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.¹³⁶

8. Periode Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

DPRD yang diposisikan sebagai badan legislatif daerah yang berkedudukan sejajar dan menjadi mitra kerja badan eksekutif daerah. Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintah Daerah menggeser kedudukan DPRD menjadi lembaga atau unsur pemerintah daerah dan diperkuat dalam Pasal 19 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD.

Pergeseran posisi dari badan legislatif daerah menjadi unsur penyelenggara pemerintah daerah tentu didasarkan pada aspek dominan yang dianut para perumus Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintah daerah, menurut perumus bahwa: pertama, didalam negara kosatuan (*unitary state*) tidak dikenal adanya badan legislatif dutingkatan daerah, badan legislatif hanya berada di tingkatan nasional (pusat). Oleh karena itu dalam skema logika

¹³⁶ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah bahwa DPRD bukanlah lembaga legislatif daerah. Kedua, karena DPRD bukan sebagai lembaga legislatif daerah, DPRD harus didudukkan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah bersama dengan pemerintah daerah. dengan demikian DPRD berada dalam ranah yang sama dengan pemerintah daerah dalam struktur hubungan dengan pemerintah pusat. Atau dengan kata lain DPRD berada satu rezim dengan pemerintahan daerah.¹³⁷

Dengan adanya pergeseran kedudukan DPRD maka akan berimplikasi pada beberapa hal, yaitu: pertama, memposisikan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan ketimbang sebagai lembaga perwakilan rakyat membuat DPRD lebih kuat secara institusional dari perspektif tata pemerintahan, tidak dari perspektif politik. Kedua, pergeseran kedudukan menyebabkan DPRD menjadi psiko-politis dihadapan pemerintah daerah sehingga mekanisme *check and balances* tidak bisa berjalan dengan baik. Ketiga, kedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah membuat DPRD berada satu rezim dengan pemerintah daerah yang mengakibatkan DPRD berada satu hierarkis dengan pemerintah pusat dan mengharuskan DPRD tidak bisa keluar dari proses politik dan produk

¹³⁷ Asmawi, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, hlm. 6-7.

hukum yang dikeluarkan pemerintah pusat dalam hal ini kemendagri.¹³⁸

Disisi yang lain, sesungguhnya DPRD lebih berfungsi sebagai lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintah daerah daripada sebagai lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya. Namun, dalam kenyataan sehari-hari DPRD biasa disebut sebagai lembaga legislatif. DPRD baik di daerah provinsi maupun kabupaten atau kota berhak mengajukan rancangan peraturan daerah (Raperda) kepada Gubernur sesuai dengan yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah. namun hak inisiatif ini sebenarnya tidaklah menyebabkan posisi DPRD menjadi pemegang kekuasaan legislatif yang utama. Pemegang kekuasaan utama di bidang ini tetap ada di tangan pemerintah dalam hal ini gubernur dan bupati atau walikota.¹³⁹ Dengan demikian fungsi utama daripada DPRD ialah untuk mengontrol jalanya pemerintahan di daerah, sedangkan fungsi DPRD yang berkenaan dengan fungsi legislatif, posisi DPRD bukan menjadi actor utama. Pemegang kekuasaan yang dominan di bidang legislatif tetap dipegang oleh pemerintah daerah dalam hal ini ialah Gubernur dan bupati atau walikota. DPRD hanya bertindak sebagai pengendali atau pengontrol yang dapat menyetujui, menolak ataupun menyetujui dengan perubahan-perubahan dan

¹³⁸ Asmawi, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, hlm. 7

¹³⁹ Jimly Asshidqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006) hlm. 297.

sesekali dapat mengajukan Raperda dengan usul inisiatif sendiri.¹⁴⁰ Hal ini tentu sejalan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintah daerah yang menyatakan bahwa Gubernur dan Bupati atau Walikota wajib mengajukan rancangan peraturan daerah (Raperda) dan menetapkan menjadi perda dengan persetujuan DPRD.

Sebagaimana telah dijelaskan diatas bahwa DPRD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD memiliki fungsi-fungsi dalam rangka mengawal berjalanya pemerintahan daerah. Fungsi-fungsi tersebut mencakup fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Fungsi fungsi tersebut dimiliki dan dijalankan oleh DPRD dalam kerangka mengembang amanat rakyat di daerah. Dijelaskan bahwa fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD untuk membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah. Fungsi anggaran ialah fungsi yang dijalankan DPRD bersama-sama pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD. Fungsi pengawasan ialah fungsi yang dijalankan DPRD untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, peraturan daerah dan keputusan kepala daerah serta kebijakan yang ditetapkan kepala daerah. Untuk menjalankan fungsi legislasi, DPRD diberikan tugas dan wewenang untuk membentuk peraturan peraturan daerah untuk kepentingan daerah daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undanganyang lebih tinggi tingkatanya yang

¹⁴⁰ Asmawi, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, hlm. 8.

pelaksanaannya didelegasikan kepada daerah. DPRD dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya ke hadapan pemerintah pusat dan DPR dengan sepengetahuan kepala daerah.¹⁴¹

Kemudian untuk menjalankan fungsi anggaran, DPRD diberikan kewenangan untuk membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah yang diajukan kepala daerah. Sesungguhnya fungsi *budgeting* atau anggaran masih termasuk dalam kategori fungsi legislasi, karena bentuk daripada APBD ialah peraturan daerah, yang mana pembahasannya diikuti oleh kepala daerah dan DPRD seperti halnya Peraturan daerah yang biasanya. Kemudian dalam hal pelaksanaan APBD juga harus diawasi oleh DPRD yang mana ini juga termasuk dalam fungsi pengawasan, sebagaimana DPRD mengawasi pelaksanaan peraturan lainnya.¹⁴²

Kemudian dalam menjalankan fungsi pengawasannya, DPRD diberi tugas dan wewenang untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Wewenang pelaksanaan ini juga termasuk didalamnya terdapat hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. hak interpelasi ialah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada pemerintah daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat

¹⁴¹ C.S.T kansil, *pemerintahan daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 41.

¹⁴² Jimly Asshidqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2007), hlm. 35.

dan Negara. Hak angket adalah hak DPRD untuk menyelidiki kebijakan pemerintah daerah yang strategis dan berdampak luas terhadap kehidupan masyarakat dan Negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Hak menyatakan pendapat ialah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air disertai dengan solusi tindak lanjut dari hak interpelasi dan hak angket. Persoalannya kemudian ialah bahwa hak angket, hak interpelasi dan hak menyatakan pendapat itu tidak diimbangi dengan pemberian sanksi yang diberikan oleh DPRD, DPRD hanya dapat memanggil kepala daerah untuk dimintai keterangan.¹⁴³

9. Periode Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Kemudian dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah daerah tidak menyatakan perubahan secara mendasar dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah. DPRD tetap di dudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah, dan tetap memiliki wewenang untuk membahas bersama rancangan perda bersama kepala daerah, membahas dan menetapkan APBD bersama kepala daerah, serta memiliki peran sebagai pengawas pelaksanaan Perda yang di setuju bersama dan APBD yang disetujui bersama. Ini berarti bahwa DPRD merupakan mitra kerja dari kepala daerah dalam penyelenggaraan

¹⁴³ Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintah daerah. Jika DPRD dikatakan sebagai lembaga legislatif tidaklah tepat, sebab DPRD bukanlah lembaga mutlak yang memiliki kekuasaan lembaga legislatif seperti DPR RI.¹⁴⁴

B. Dinamika Peran DPRD Dalam Peraturan Perundang-undangan

Dengan banyaknya perubahan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah yang didalamnya juga termasuk pembahasan dari DPRD, maka didapati perubahan kedudukan DPRD yang terjadi secara fundamental. Adapun dimensi perbedaan kedudukan DPRD yang dimaksud di paparkan lebih detail dalam tabel berikut.

Tabel. 2.
Perbandingan DPRD Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangn Yang Berlaku.

Peraturan Perundang-Undangn	Kedudukan DPRD
UU No. 1 Tahun 1945	<ol style="list-style-type: none"> 1. Masih berbentuk KNIP./KNID 2. Bertugas membentuk dan melaksanakan anggaran rumah tangga negara. 3. Memiliki Fungsi Legislasi
Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948	Kedudukan DPRD sama dengan peraturan sebelumnya
Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ketidakjelasan kedudukan 2. Terbentuknya DPRD secara

¹⁴⁴ Sunanda Haizel Fitri, *Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, hlm. 9.

	<p>kelembagaan</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Memilih dan mengangkat Kepala daerah 4. Memilih dan mengangkat wakil ketua DPD
Penpres Nomor 6 Tahun 1959	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ketidakjelasan kedudukan 2. Melakukan pengawasan terhadap jalanya pemerintahan daerah
UU No. 18 Tahun 1965	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ketidakjelasan kedudukan DPRD. 2. Sebagai wahana menyelenggarakan demokrasi. 3. Menetapkan peraturan daerah. 4. Membahas APBD.
UU No. 5 Tahun 1974	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adanya ketidakjelasan kedudukan DPRD. 2. Tidak memiliki hak angket. Bukan sebagai lembaga penerima Laporan Pertanggungjawaban.
UU No. 22 Tahun 1999	<ol style="list-style-type: none"> 1. DPRD sebagai lembaga legislatif daerah. 2. DPRD memiliki kedudukan sejajar dengan pemerintah daerah. 3. DPRD sebagai wahana melaksanakan demokrasi di daerah. 4. DPRD memiliki Hak angket dan hak petesi
UU No. 32 Tahun 2004	<ol style="list-style-type: none"> 1. DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. 2. Membahas PERDA bersama kepala daerah. 3. Menyetujui PERDA yang diajukan oleh kepala daerah.

	4. Menetapkan APBD bersama kepala daerah.
UU No. 23 Tahun 2014	<ol style="list-style-type: none">1. DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.2. Pembentuk Perda bersama kepala daerah3. Menetapkan APBD bersama kepala daerah4. Melakukan pengawasan pelaksanaan Perda dan APBD.



BAB IV
PERAN DAN KEDUDUKAN DPRD SEBAGAI LEMBAGA LEGISLATIF
DAERAH DALAM KONSEP OTONOMI DAERAH DAN PERSPEKTIF
AHLUL HALLI WALL AQDI

A. Peran dan Kedudukan DPRD dalam Konsep Otonomi Daerah

1. Peran dan kedudukan DPRD

Dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.¹⁴⁵ Miriam Budiardjo menyebutkan bahwa pengertian DPRD adalah lembaga legislatif atau pembuat peraturan, peraturan perundang-undangan yang dibuatnya mencerminkan kebijakan-kebijakan itu. Fuad dalam jurnal administrasi negara mengartikan DPRD merupakan institusi yang menjadi tumpuan untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat daerah. Yang memiliki fungsi pembentukan Perda, fungsi anggaran dan pengawasan. Kerangka fungsi tersebut merupakan representasi dari rakyat di daerah kabupaten/ kota atau provinsi.¹⁴⁶ Beberapa pengertian diatas dapat dijadikan sebagai bahan kesimpulan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berada di daerah dan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintah daerah.

¹⁴⁵ Lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

¹⁴⁶ Lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Adapun peran dan fungsi DPRD berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, memiliki peranan yang sangat penting, adapun fungsi DPRD sebagai berikut :

- a. Fungsi legislasi, yaitu fungsi ini dapat diartikan bahwa DPRD dan pemerintah daerah bekerja sama dalam penyusunan peraturan daerah. Dipertegas oleh pasal 151 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyebutkan bahwa dalam menetapkan program pembentukan perda kabupaten/kota, DPRD melakukan kordinasi dengan Kepala daerah.
- b. Fungsi anggaran, yaitu berdasarkan fungsi ini penyusunan APBD harus melibatkan pemerintah daerah dan DPRD. Membahas rancangan perda kabupaten/kota tentang APBD kabupaten/kota, membahas rancangan perda kabupaten/kota tentang perubahan APBD kabupaten/kota, dan membahas rancangan perda kabupaten atau kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kabupaten atau kota. Serta memberikan persetujuan rancangan perda mengenai APBD yang diajukan oleh kepala daerah.
- c. Fungsi pengawasan yaitu, DPRD bertugas mengawasi jalanya pemerintahan daerah, dalam hal ini berkaitan dengan pelaksanaan produk hukum daerah. Pada dasarnya pengawasan yang dilakukan adalah pengawasan politis yang mengacu pada peraturan daerah.

Pengawasan yang dilakukan ialah pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan APBD.¹⁴⁷

Kemudian untuk dapat merealisasikan fungsinya dengan baik dan untuk menentukan kebijaksanaan yang sesuai dengan kehendak rakyat yang diwakilinya maka DPRD diberikan hak-hak yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yaitu DPRD memiliki hak sebagai berikut :¹⁴⁸

- a. Hak interpelasi, yakni hak untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
- b. Hak angket yaitu hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan.
- c. Hak menyatakan pendapat, yakni hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

¹⁴⁷ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2014.

¹⁴⁸ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2014.

Kemudian berkaitan dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD yaitu dalam membentuk peraturan daerah maka hak yang dapat digunakan untuk menunjang fungsi legislasi yaitu:¹⁴⁹

- a. Hak penyelidikan, hak ini dapat digunakan sebagai sarana melakukan evaluasi, menemukan gagasan untuk menciptakan atau mengubah perda yang ada. Hak penyelidikan bukan semata-mata menyelidiki kebijaksanaan pemerintah daerah yang sedang berjalan, tetapi untuk berbagai kepentingan legislasi.
- b. Hak inisiatif (Hak mengajukan Raperda), yaitu DPRD atas inisiatif sendiri dapat menyusun dan mengajukan Raperda. Dalam praktik, hak inisiatif DPRD kurang produktif. Pada umumnya, inisiatif datang dari pemerintah daerah.
- c. Hak Amandemen (mengadakan perubahan atas Raperda), Hak ini pada dasarnya berlaku pada Raperda inisiatif pemerintah daerah, tetapi tidak menutup kemungkinan perubahan Raperda inisiatif DPRD sendiri.

2. DPRD dalam konsep Otonomi Daerah

Berbicara mengenai DPRD tentu harus berbicara juga tentang peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, karena posisi, peran dan kedudukan DPRD ini telah mengalami beberapa kali perubahan. Perubahan posisi, peran dan kedudukan ini tentu bukan tanpa alasan, namun ada alasan-alasan tertentu yang menjadi dasar dan

¹⁴⁹ Asmawi, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam perundang-undangan pemerintahan daerah dan legislative daerah*, Jurnal Cita hukum Vol. I No 1 (Jakarta: Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta, 2014), hlm. 9-10.

landasan perubahan peraturan perundang-undangan yang mengatur. Perubahan ini sejalan dengan perubahan konsep otonomi daerah di Indonesia tentunya. Adapun kronologis perubahan peraturan perundang-undangan tentang pemerintah daerah di Indonesia ialah sebagai berikut: Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.¹⁵⁰

Sebagaimana yang telah dijelaskan di Bab sebelumnya bahwa kedudukan DPRD mengalami beberapa kali perubahan dilihat dari aspek peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku. Diawal telah dijelaskan secara tegas dan dinyatakan bahwa DPRD merupakan badan legislatif daerah, kemudian berubah menjadi lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Membahas tentang DPRD tidak bisa membahas dari segi peraturan perundang-undangannya saja melainkan harus melihat dari berbagai aspek.

Salah satu aspek yang dapat dijadikan pisau analisis ialah mengenai otonomi daerah. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam

¹⁵⁰ Asmawi, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, hlm. 2-3.

sistem negara kesatuan Republik Indonesia.¹⁵¹ Secara konstitusional sistem pemerintahan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sama sekali tidak memberikan ruang bagi berkembangnya paham sentralistis kekuasaan yang cenderung serba uniform dan otoriter, sistem pemerintahan daerah kita justru menganut secara nyata paham desentralisasi dengan konsep otonomi daerah atau membagi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi daerah-daerah yang berstatus provinsi, dan membagi pula kedalam daerah-daerah kabupaten dan kota. Pada dasarnya kita menganut prinsip desentralisasi dalam bingkai otonomi daerah, namun tidak sepenuhnya semua kewenangan atau urusan pemerintahan diserahkan kepada pemerintahan daerah.¹⁵²

Otonomi daerah di Indonesia bukanlah sebuah kebijakan baru, melainkan sejak berdirinya negara Indonesia, diatur oleh pasal 18 UUD 1945 sebagai hasil amandemen kedua yang mengatur tentang prinsip-prinsip dasar pemerintahan daerah, yakni :

- 1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

¹⁵¹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

¹⁵² King Faisal Sulaiman, *Politik Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2017), Hlm. 252-253.

- 2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- 3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- 4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- 5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.
- 6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- 7) Susunan dan tatacara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan landasan konstitusional yang telah dijelaskan diatas maka dapat disimpulkan bahwa terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan hasil daripada kebijakan desentralisasi dalam bingkai otonomi daerah. Prinsip otonomi daerah dan desentralisasi dalam hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan salah satu cara untuk mengimplementasikan

prinsip demokrasi. Artinya, prinsip demokrasi itu harus diimplementasikan melalui pemencaran kekuasaan baik secara horizontal maupun vertikal. Suatu kekuasaan yang tidak bisa diterima di negara demokrasi adalah kekuasaan yang tidak dapat dipencarkan. Pemencaran kekuasaan secara horizontal menghasilkan lembaga-lembaga negara ditingkat pusat yang memiliki kedudukan yang sejajar seperti lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif, yang diatur dalam mekanisme *check and balance*, sedangkan pemencaran kekuasaan secara vertikal melahirkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom yang memikul hak desentralisasi. Jika ditelaah lebih mendalam sebetulnya desentralisasi bukanlah satu-satunya cara untuk mengimplementasikan demokrasi, karena dalam suatu negara yang menganut sistem sentralistis pun demokrasi masih bisa tetap dilaksanakan, tetapi dengan adanya desentralisasi dan otonomi daerah merupakan jaminan lebih kuat bagi pelaksanaan demokrasi di negara-negara yang menganut bentuk susunan negara kesatuan.¹⁵³

Suatu pemerintahan merdeka yang tidak membangun institusi pemerintahan ditingkat daerah adalah pemerintah yang sebenarnya tidak membangun semangat kedaulatan rakyat, karena di dalamnya tidak ada semangat kebebasan. Salah satu karakter yang menonjol dari negara demokrasi adalah adanya kebebasan sehingga adanya institusi pemerintahan ditingkat daerah itu memiliki, minimal dua makna.

¹⁵³ King Faisal Sulaiman, *Politik Hukum Indonesia*, hlm. 257.

Pertama, supaya ada kebiasaan bagi rakyat untuk memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berkaitan secara langsung dengan mereka. Kedua, agar terbuka kesempatan untuk membuat peraturan dan programnya sendiri bagi setiap komunitas yang memiliki tuntutan yang beragam. Menurut Bagir Manan, Bahwa terdapat tiga faktor yang memperlihatkan keterkaitan erat antara demokrasi dan otonomi serta desentralisasi, yaitu: dalam rangka mewujudkan Kebebasan (*liberty*), dan untuk menumbuhkan kebiasaan dikalangan rakyat agar mampu memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berkaitan langsung dengan mereka, serta untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai tuntutan yang berbeda-beda.¹⁵⁴

Selain prinsip otonomi daerah sebagai salah satu cara mengimplementasikan demokrasi, prinsip otonomi daerah juga menghendaki adanya prinsip negara hukum. Sebagaimana yang telah dikatakan oleh Prof. Jimly Asshidqie bahwa prinsip negara hukum menghendaki adanya pemisahan kekuasaan dalam sebuah negara.¹⁵⁵

Perumusan unsur Negara hukum ini tidak dapat dilepaskan dari falsafah dan sosio-politik yang melatarbelakanginya, terutama pengaruh dari falsafah individualisme yang menempatkan manusia sebagai *primus inter pares* dalam kehidupan bernegara. Oleh karena itu pembatasan wewenang dan kekuasaan Negara untuk melindungi hak-

¹⁵⁴ King Faisal Sulaiman, *Politik Hukum Indonesia*, hlm. 257-258.

¹⁵⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta:Raja Grafindo Persada, 2002), hlm.

hak setiap individu memiliki posisi yang penting dan strategis. Gagasan ini semakin mengiat setelah munculnya andagium yang menyatakan “*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*”, (manusia memiliki kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi kekuasaan yang tidak terbatas (absolute) pasti akan disalahgunakan). Pembatasan-pembatasan tersebut tercantum dalam konstitusi, sehingga sering disebut dengan pemerintah berdasarkan konstitusi. Atas dasar itulah keberadaan konstitusi dalam suatu Negara merupakan “*conditio sine quanom*”. Menurut Sri Soemantri, tidak ada satupun Negara di dunia yang tidak mempunyai konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Kemudian menurut A. Hamid S. Attamimi, dalam abad ke-20 ini hampir tidak suatu negarapun menganggap sebagai Negara modern tanpa menyebut dirinya “Negara berdasarkan atas Hukum”. Dengan demikian, dalam batas-batas minimal, Negara hukum identik dengan Negara berkonstitusi atau Negara yang menjadikan konstitusi sebagai aturan main kehidupan kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan.¹⁵⁶

Maka dari itu otonomi daerah dalam hal ini telah mengilhami prinsip-prinsip negara hukum.

Selain mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi dan negara hukum, otonomi daerah juga mewujudkan prinsip negara kesatuan. Bahwa kebijakan otonomi daerah merupakan konsekuensi

¹⁵⁶ Yuswalina dan Kun Budiarto, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, hlm. 34-35.

dari adanya prinsip negara kesatuan yang menganut sistem demokrasi.

Pasal 1 (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

Pemerintah Daerah menyatakan bahwa :

Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam hal ini otonomi daerah merupakan konsekuensi yuridis dari diberlakukannya sistem negara Kesatuan, model negara kesatuan sudah barang tentu berbeda dengan sistem negara federal. Konstruksi negara kesatuan di Indonesia dideklarasikan oleh para *founding fathers* (para pendiri) saat proklamasi kemerdekaan, dengan klaim bahwa seluruh wilayah negara sebagian utuh dari satu negara.¹⁵⁷ Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang rumusnya adalah: Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan Yang berbentuk Republik. Dengan ditempatkan konsep negara kesatuan pada Bab 1 Pasal 1 Ayat (1) berarti ketentuan mengenai hal ini menjadi sangat penting, sehingga perumusannya mendahului rumusan ketentuan yang lain. Ketentuan mengenai konsep negara kesatuan kemudian diperkuat oleh Pasal 37 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang rumusnya adalah sebagai berikut: khusus mengenai bentuk negara

¹⁵⁷ Yuswalina dan Kun Budiarto, *HukumTata Negara Indonesia*, (Malang, Setara Pres, 2016), hlm. 39.

kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. Artinya rumusan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak dapat diubah menurut prosedural *vervasungsanderung*, yaitu yang diatur dan ditentukan sendiri oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, berdasarkan Pasal 1 ayat (1) tersebut, ada provinsi dan provinsi dibagi kedalam daerah-daerah yang lebih kecil, yang sekarang dikenal dengan kabupaten dan kota.¹⁵⁸

Kemudian dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut ada daerah-daerah yang bersifat otonom dan ada juga daerah yang bersifat administratif. Semua ini diatur secara Khusus dalam Undang-Undang. Disemua daerah otonom, harus diadakan pula badan perwakilan rakyat, karena didalam daerah-daerah ini berlaku juga prinsip kedaulatan rakyat. Kemudian didalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat juga daerah-daerah yang bersifat istimewa dan dikaitkan dengan bentuk-bentuk komunitas yang merupakan *zelfbestuurende landschappen* dan *volksgemen-schappen*. Dengan kata lain, wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan wadah bagi segenap rakyat Indonesia untuk bersatu padu dalam satu kesatuan bernegara. Namun didalamnya tidak harus ada keseragaman. Didalamnya harus tetap terjamin keanekaragaman sesuai

¹⁵⁸ Yuswalina dan Kun Budiarto, *HukumTata Negara Indonesia*, hlm. 39.

dengan latarbelakang sejarah kebangsaan Indonesia yang majemuk. Prinsip daripada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah pusat, tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*). Didalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah lokal sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang kekuasaan tertinggi dinegara itu adalah pemerintah pusat.¹⁵⁹

Didalam negara kesatuan, tanggungjawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap ditangan pemerintah pusat. Akan tetapi, sistem pemerintahan Indonesia yang antara lain menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, menyebutkan ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri oleh daerah, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang akan menimbulkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.¹⁶⁰

Dengan beberapa paparan yang dijelaskan secara rinci, menandakan bahwa konsep otonomi daerah berangkat dari adanya penerapan sistem negara kesatuan. Lalu bagaimana relevansi peran dan kedudukan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah dalam konsep otonomi daerah, yang mana sebagaimana dijelaskan bahwa konsep

¹⁵⁹ Yuswalina dan Kun Budiarto, *HukumTata Negara Indonesia*, hlm. 39-40.

¹⁶⁰ Yuswalina dan Kun Budiarto, *HukumTata Negara Indonesia*, hlm. 40.

otonomi daerah adalah konsep yang lahir karena adanya sistem negara kesatuan.

Dalam perspektif teori, F. Isjwara menyatakan bahwa negara kesatuan (*unitary state*) merupakan bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada satu badan legislatif nasional pusat. Menurutnya, negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh dibandingkan negara federasi atau negara konfederasi, sebab di dalam konsep negara kesatuan terdapat unsur persatuan (*union*) dan kesatuan (*unitary*).¹⁶¹ CF. strong menyatakan bahwa yang dimaksud dengan negara kesatuan adalah bentuk negara yang kewenangan legislatif tertinggi dipusatkan pada badan legislatif nasional/ pusat.¹⁶² Kekuasaan legislatif tidak terletak pada pemerintah daerah. Pernyataan ini sama dengan pernyataan F. Ijswara yang menyatakan bahwa lembaga legislatif hanya ada di pemerintah pusat.

Dalam .Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa yang dimaksud Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945. Kemudian dalam Pasal 1 ayat (4) yang menyatakan bahwa

¹⁶¹ Mohamad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah*, hlm. 3.

¹⁶² C.F. Strong, *Konstitusi Konstitusi Politik Modern : Suatu Perbandingan tentang sejarah dan bentuk*, terj. Derta Sri Widowatie, (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm. 139.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah. Kata penyelenggara pemerintah dalam Undang-Undang tersebut bisa jadi multi tafsir. Karena doktrin trias politika yang pernah di bangun oleh John Locke dan Montesqieu menyebutkan bahwa eksekutif berfungsi sebagai penyelenggara Undang-Undang.¹⁶³ dan lahirnya DPRD merupakan produk dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Kemudian dijelaskan kembali secara rinci dalam Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang menyatakan bahwa Fungsi daripada DPRD yaitu a.) Fungsi Legislasi b.) Fungsi Budgeting c.) Fungsi Pengawasan. Fungsi yang diemban oleh DPRD sebagai instrument penyelenggaraan Pemerintah Daerah memiliki kesamaan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mana DPR merupakan lembaga legislatif bukan eksekutif. Sebagaimana contoh fungsi DPRD yaitu: menyusun Raperda Bersama kepala Daerah, kemudian menyusun RAPBD bersama Kepala Daerah serta melakukan pengawasan terhadap Perda yang telah dibuat bersama Kepala Daerah dan melakukan pengawasan terhadap APBD yang dibuat bersama Kepala Daerah.¹⁶⁴

¹⁶³ Romi Librayanto, *Trias Politica; dalam struktur ketatanegaraan Indonesia*, (Makasar: PuKAP-Indonesia, 2008), hlm. 19.

¹⁶⁴ Praptomo, *Implementasi fungsi pengawasan DPRD Terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati di Kabupaten Kutai Kertanegara*, Jurnal tidak diterbitkan, (Malang, Universitas Brawidjaya Malang, 2016), hlm. 9.

Montesqieu membagi kekuasaan pemerintahan menjadi tiga cabang kekuasaan, yaitu: legislatif, eksekutif dan yudikatif. Menurutnya, ketiga jenis kekuasaan itu haruslah terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat kelengkapan yang menyelenggarakannya. Menurut Montesqieu, kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membentuk undang-undang, kekuasaan eksekutif meliputi penyelenggaraan undang-undang dan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang. Terkait dengan pemisahan/pembagian kekuasaan erat kaitannya dengan mekanisme *Chek and balances*. Dalam ajaran *trias politica* yang disampaikan oleh Montesqieu, terdapat hubungan antarlembaga negara itu terdapat saling menguji karena masing-masing lembaga tidak boleh melampaui batas kekuasaan yang sudah ditentukan atau masing-masing lembaga tidak mau dicampuri kekuasaannya sehingga antar lembaga itu terdapat suatu perimbangan kekuasaan.¹⁶⁵

Menurut Prof. Jimly Asshidqie, sebenarnya pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan itu sama-sama merupakan konsep mengenai pemisahan kekuasaan yang secara akademis, dapat dibedakan antara pengertian sempit dan pengertian luas. Dalam pengertian luas, konsep pemisahan kekuasaan mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah *division of power (distribution of power)*. Pemisahan

¹⁶⁵ Romi Librayanto, *Trias Politica; dalam struktur ketatanegaraan Indonesia*, hlm. 23-26.

kekuasaan merupakan konsep hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal, sedangkan konsep pembagian kekuasaan bersifat vertikal. Secara horizontal, kekuasaan negara dapat dibagi kedalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga-lembaga negara tertentu yaitu, legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan dalam konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*) kekuasaan negara dibagikan secara vertikal dalam hubungan atas bawah.¹⁶⁶

Para perumus Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004: Pertama, bagi perumus Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dalam sistem Negara Kesatuan (*unitarian state*) tidak dikenal badan legislatif di tingkat daerah. Badan Legislatif hanya berada di level nasional (pusat). Oleh karena itu, dalam cara berpikir Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, DPRD bukan lembaga legislatif. Kedua, karena DPRD bukan lembaga legislatif daerah maka DPRD harus didudukan sebagai salah satu unsur pemerintahan daerah bersama-sama pemerintah dengan pemerintah daerah dalam struktur hubungan dengan pemerintah pusat. Atau dengan kalimat yang lebih ringkas DPRD berada dalam rezim pemerintahan daerah, hal ini juga ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.¹⁶⁷

Sedangkan apabila kita melihat fungsi legislatif yang disampaikan oleh Miriam Budiardjo, maka DPRD didudukan sebagai

¹⁶⁶ Romi Librayanto, *Trias Politica; dalam struktur ketatanegaraan Indonesia*, 25.

¹⁶⁷ Titik Triwulan, *Hukum Tata Usaha Negara*, hlm. 245-256.

lembaga legislatif. Adapun fungsi legislatif menurut Miriam Budiardjo yaitu: Pertama, menentukan kebijakan (*policy*) dan membuat undang-undang. Oleh karena itu DPRD diberi hak inisiatif, hak mengadakan amandemen terhadap rancangan yang dibuat pemerintah dan hak *budget*. Kedua, mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga supaya tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang ditetapkan. Untuk itu badan legislatif diberi hak kontrol khusus.¹⁶⁸

Dengan demikian, kedudukan DPRD terus mengalami pasang surut, tetapi dari berbagai pendapat dan diperkuat dengan dasar hukum peraturan perundang-undangan bahwa peranan dan fungsi DPRD ialah sebagai lembaga pengontrol jalanya pemerintahan di daerah, sedang berkenaan dengan fungsi legislatif, posisi DPRD bukanlah aktor yang dominan. Aktor yang dominan dalam hal legislatif dipegang oleh kepala daerah itu sendiri. Peranan DPRD ialah sebagai pengontrol atau pengendali yang dapat menyetujui, menolak ataupun menyetujui dengan perubahan-perubahan dan sesekali dapat mengajukan Raperda dengan inisiatif sendiri.¹⁶⁹

B. Peran dan Kedudukan DPRD dalam konsep *Ahlul ḥalli wall aqdi*

Telah diuraikan diatas bahwa peran dan fungsi daripada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) secara umum yaitu sebagai lembaga

¹⁶⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar ilmu politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm. 52.

¹⁶⁹ Asmawi, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam perundang-undangan Pemerintahan daerah dan lembaga legislatif daerah*, Jurnal cita hukum, Vol.1No.1, (Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah, 2014), Hlm. 9.

pengontrol jalannya pemerintahan di daerah, memiliki fungsi legislasi, *budgeting*, dan pengawasan. Dalam berjalannya roda pemerintahan di bidang legislasi, DPRD memiliki wewenang untuk menolak, menerima atau menerima dengan perubahan atas Raperda yang diajukan oleh kepala daerah, kemudian melakukan pengawasan atas Perda yang dijalankan oleh pemerintahan daerah. Dalam hal *budgeting* DPRD memiliki kekuasaan untuk membahas bersama RAPBD dan memiliki hak untuk menolak, menerima atau menerima dengan perubahan-perubahan. Kemudian DPRD memiliki wewenang untuk mengawasi pelaksanaan APBD yang telah disahkan menjadi Perda tentang APBD. Kemudian untuk menjamin stabilitas politik, DPRD memiliki wewenang untuk mengontrol secara keseluruhan, hal-hal yang berkaitan dengan jalanya roda pemerintahan.¹⁷⁰

Lalu apakah DPRD sebagai lembaga pengontrol jalanya roda pemerintahan ini memiliki kesamaan dengan konsep *Ahlul ḥalli wall aqdi*?. Secara umum *Ahlul ḥalli wall aqdi* diartikan sebagai orang-orang yang memiliki wewenang untuk melonggarkan dan mengikat. Istilah ini dirumuskan oleh ulama fikih untuk sebutan bagi orang-orang yang bertindak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati mereka. Tugasnya antara lain memilih khilafah, imam, kepala Negara secara langsung. Karena itu *Ahlul ḥalli wall aqdi* juga disebut oleh Imam Al-Mawardi sebagai *Ahl al-ikhtiyar* (golongan yang berhak memilih). Golongan semacam ini memiliki peranan

¹⁷⁰ Asmawi, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam perundang-undangan Pemerintahan daerah*, hlm. 9.

penting untuk memilih salah seorang diantara *ahl al-imamat* (golongan yang berhak dipilih) untuk menjadi khalifah.¹⁷¹

Al-Mawardi menyebut bahwa *Ahlul ḥalli wall aqdi* dengan *Ahl-Ihktiar* yang harus memenuhi tiga syarat, antara lain. yaitu¹⁷²:

1. Keadilan yang memenuhi segala persyaratannya.
2. Memiliki pengetahuan tentang orang yang berhak menjadi imam dan persyaratan-persyaratannya.
3. Memiliki kecerdasan dan kearifan yang menyebabkan dia mampu memilih imam yang paling maslahat dan paling mampu serta paling tahu tentang kebijakan-kebijakan yang membawa kemaslahatan bagi umat.

Kemudian dari uraian para ulama yang terkait dengan tugas dan fungsi dari *Ahlul ḥalli wall aqdi* dapat disimpulkan sebagai berikut:¹⁷³

1. *Ahlul ḥalli wall aqdi* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang memiliki wewenang untuk memilih dan membaiai imam serta memecat dan memberhentikan khalifah.
2. *Ahlul ḥalli wall aqdi* mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang maslahat.
3. *Ahlul ḥalli wall aqdi* mempunyai wewenang membuat Undang-Undang yang mengikat kepada seluruh umat didalam hal-hal yang tidak diatur tegas oleh Al-Quran dan Al-Hadits.

¹⁷¹ Imam Al-Mawardi, *Ahkam Shuthaniyah; Sistem Pemerintahan Khilafah Islam*, terj. Khalifurrahman dan fathurahman, (Jakarta: Qishti Press, 2015), hlm. 5-6.

¹⁷² Siti Khoirul Nikmah, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia dalam perspektif Ahlul ḥalli wall aqdi* Tesis tidak diterbitkan, (Surabaya: UIN sunan ampel Surabaya, 2018), hlm. 47.

¹⁷³ Siti Khoirul Nikmah, *lembaga perwakilan rakyat di Indonesia*, hlm. 48.

4. *Ahlul ḥalli wall aqdi* tempat konsultasi imam didalam menentukan kebijakanya.
5. *Ahlul ḥalli wall aqdi* mengawasi jalanya pemerintahan.

Berdasarkan ayat dan peristiwa sejarah, sebagaimana dijelaskan dalam BAB II pada skripsi ini, maka ditemukan ada beberapa alasan pembentukan *Ahlul ḥalli wall aqdi* dalam pemerintahan islam, mengingat banyaknya persoalan kenegaraan yang harus diputuskan sejara bijak dan pandangan yang tajam, sehingga mampu menciptakan kemaslahatan umat islam yaitu sebagai berikut:

1. Rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dilibatkan untuk dimintai pendapatnya tentang Undang-Undang. Oleh karena itu, harus ada kelompok masyarakat yang bisa diajak musyawarah dalam menentukan kebijakan pemerintah dan pembentukan Undang-Undang.
2. Secara individual rakyat tidak mungkin berkumpul dan bermusyawarah secara keseluruhan dalam satu tempat, apalagi diantara mereka tidak semua memiliki pandangan yang tajam dan tak mampu mengemukakan pendapat dalam musyawarah. Hal demikian dapat mengganggu berbagai aktivitas kehidupan masyarakat.
3. Musyawarah hanya dapat dilakukan apabila jumlah pesertanya terbatas. Kalau seluruh rakyatnya dikumpulkan disuatu tempat untuk melakukan musyawarah dipastikan musyawarah tersebut tidak dapat terlaksana.

4. Kewajiban amar ma'ruf nahi mungkar hanya bisa dilakukan apabila ada lembaga yang berperan menjaga kemaslahatan antara pemerintah dan rakyatnya.
5. Kewajiban kepada ulu al-amr (pemimpin umat) baru mengikat apabila pemimpin itu dipilih melalui atau oleh lembaga musyawarah.
6. Ajaran islam tersendiri yang menekankan perlunya pembentukan lembaga musyawarah, disamping itu, Nabi SAW sendiri menekankan dan melaksanakan musyawarah sebagaimana dalam syurah, 42;38 dan Ali Imran 3;159.¹⁷⁴

Apabila dilihat secara umum, peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan *Ahlul ḥalli wall aqdi* memiliki peranan yang sama. Telah dikatakan bahwa, DPRD memiliki peranan untuk membuat rancangan perda yang kemudian dibahas bersama dengan Kepala Daerah, memiliki wewenang untuk menolak, menerima atau menerima dengan perubahan-perubahan, serta mengawasi pelaksanaan atas Perda yang telah disahkan dan dijalankan oleh pemerintah daerah. Kemudian membahas bersama APBD, mengesahkan dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan APBD yang telah disahkan. Kemudian DPRD juga memiliki fungsi pengawasan atas setiap keseluruhan kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah daerah. Hal ini tentu memiliki kesamaan dengan peranan *Ahlul ḥalli wall aqdi* dalam stabilitas pemerintahan. Bahwa fungsi daripada *Ahlul ḥalli wall aqdi*, yaitu bahwa *Ahlul ḥalli wall aqdi* memiliki wewenang untuk

¹⁷⁴ Muhamad Nuruh Huda, *Kedudukan dan Peran Ahlul ḥalli wall aqdi relevansinya pada kinerja DPR*, hlm. 31

menciptakan undang-undang yang mengikat yang tidak diatur didalam al-quran dan as-sunah, hal ini tentu memiliki kesamaan diantara keduanya yaitu sama sama lembaga yang memiliki fungsi legislasi. Kemudian *Ahlul ḥalli wall aqdi* merupakan wadah konsultasi khalifah dalam menentukan kebijakannya, hal ini tentu sama dengan salah satu fungsi DPRD yang memiliki hak untuk menolak, menerima atau menerima dengan perubahan atas Rancangan perda yang di ajukan oleh kepala daerah. Kemudian, kesamaan yang berikutnya ialah, bahwa fungsi terakhir daripada DPRD yaitu melakukan pengawasan terhadap jalanya roda pemerintahan. Hal ini sama dengan peranan daripada *Ahlul ḥalli wall aqdi* yang juga mengawasi jalanya roda pemerintahan dalam islam.

Kemudian dalam hal pengangkatan khalifah yang menjadi wewenang dari *Ahlul ḥalli wall aqdi*, juga memiliki kesamaan dengan peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada saat diberlakukanya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, yang pada saat itu DPRD memiliki fungsi pengangkatan kepala daerah.

IAIN PURWOKERTO

Tabel. 3.

Perbedaan dan Persamaan DPRD dengan *Ahl Al-Hall Wa Al-Aqd*

Persamaan	Perbedaan
1. Sama-sama Lembaga Legislatif	1. <i>Ahlul ḥalli wall aqdi</i> memiliki wewenang mengangkat, membaikat dan Imam atau Pemimpin, sedangkan DPRD tidak.
2. Sama-sama Lembaga Pengawas	
3. Sama-sama memiliki hak interpelasi.	
4. Sama-sama memiliki hak menyatakan pendapat.	2. Secara kedudukan <i>Ahlul ḥalli wall aqdi</i> lebih tinggi

	<p>daripada Imam. Sedangkan DPRD memiliki kedudukan yang sejajar dengan Kepala Daerah.</p>
--	--



BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

1. Dinamika peran dan kedudukan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah dalam konsep Otonomi Daerah di Indonesia secara umum telah mengalami pasang surut sesuai dengan undang-undang tentang pemerintah daerah. Konsep DPRD diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan daerah yang menyatakan bahwa DPRD sebagai badan legislatif daerah. Namun setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014, kedudukan DPRD menjadi lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah bersama kepala daerah. Kemudian setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, hal ini tentu semakin mereduksi peran dan kedudukan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah dan lebih menguatkan lembaga eksekutif (*executive heavy*), serta resentralisasi pemerintahan dari pemerintah daerah kepada pemerintah pusat.
2. Peran dan kedudukan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah dalam perspektif *Ahlul halli wall aqdi* yaitu Bahwa, DPRD memiliki peranan yang sama dengan *Ahlul halli wall aqdi* dalam stabilitas pemerintahan. Adapun Kesamaan fungsinya yaitu bahwa keduanya memiliki wewenang untuk menciptakan undang-undang yang mengikat. Kemudian, kesamaan yang berikutnya yaitu sama-sama melakukan pengawasan terhadap jalanya roda pemerintahan.

B. Saran

Negara Indonesia merupakan Negara Hukum, seharusnya memberikan regulasi dan peraturan perundang-undangan yang jelas terhadap peran dan kedudukan DPRD agar jalanya roda pemerintahan dapat mewujudkan pemerintahan yang *good goverment* dan *good governaence* serta melaksanakan prinsip-prinsip negara demokrasi. Kemudian pembentuk undang-undang harus konsisten dalam mengkonsepsikan DPRD sebagai suatu lembaga daerah.



DAFTAR PUSTAKA

Buku Literatur :

- Al mawardi, Imam. *Al-ahkam al-sulthaniyah sistem pemerintahan khalifah islam, terj.* Abdul hayyie al-kattani. Jakarta: Germa Insani press, 2000.
- Andriyan, Dody Nur. *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik; Kombinasi Presidensial dengan multipartai di Indonesia.* Yogyakarta: Deepublish. 2016.
- Asshidqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum, media dan HAM.* Jakarta: Konstitusi Press. 2005.
- Asshidqie, Jimly. *Konstitusi Bernegara; praksis kenegaraan bermartabat dan demokratis.* Malang: Setara press. 2015.
- Asshidqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia.* Jakarta: Sekretariat dan kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. 2006.
- Asshidqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara.* Jakarta: Rajawali Press. 2007.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik.* Jakarta: Gramedia Pustaka. 2008.
- Budiardjo, Miriam. *Demokrasi di Indonesia; Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila.* Jakarta: Gramedia Pustaka. 1996.
- Faisal Sulaiman, King. *Teori dan Hukum Konstitusi.* Cet 1. Bandung: Nusa Media. 2017.
- Fauzan, Muhammad. *Hukum pemerintahan daerah; kajian tentang hubungan keuangan antara pusat dan daerah.* Yogyakarta: UII pres, 2006.
- Fauzan, Muhammad dan Dody Nur Andriyan. *Contruction of Authority the constitutional court to dissolution of mass organization in Indonesia.* t.k: International journal of advanced science and technology. 2020.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia.* Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2005.
- Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif.* Malang: Bayumedia Publishing. 2006.
- Kaloh, J. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah: Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global.* Jakarta: Ikapi, 2007.

- Kansil, C.S.T. *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika. 2008.
- Librayanto, Romi. *Trias Politica; dalam struktur ketatanegaraan Indonesia*. Makasar: PuKAP-Indonesia. 2008.
- Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: rosda. 2009.
- Pulungan, J Suyuti. *Fiqh Siyasah; ajaran, sejarah dan pemikiran*. Jakarta: PT Raja Grafindo persada. 1997.
- Rabanjar, Jacobus. *Pengantar Ilmu Politik; Dari Ilmu Politik sampai Politik di Era Globalisasi*. Bandung: Alfabeta. 2016.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta:Raja Grafindo Persada. 2002.
- Sarman dan Mohamad Taufik Makarao. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: PT Rineka Cipta, 2011.
- Sirajudin, dkk. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*. Malang: setara pres. 2016.
- Soehino, *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty. 2000.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: suatu tinjauan singkat*. Jakarta: PT Grafindo Jaya, 1995.
- Strong, C.F. *Konstitusi Politik Modern : Suatu Perbandingan tentang sejarah dan bentuk*. terj. Derta Sri Widowatie. Bandung: Nusa Media. 2010.
- Sujarweni,V. Wiratma. *metodologi penelitian lengkap, praktis dan mudah dipahami*. Yogyakarta: PT Pustaka Baru. 2014.
- Sukandarrumidi. *metodologi penelitian (petunjuk praktis untuk peneliti pemula)*. Yogyakarta: Gajahmada University press. 2004.
- Triwulan, Titik. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Pranadamedia Group. 2011.
- Utrecht. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Ichtiar. 1962.
- Yasin, Rahman. *Gagasan Islam tentang Demokrasi*. Yogyakarta: AK.Group. 2005.
- Yuswalina. *Hukum Tata Negara di Indonesia*. Malang: Setara Press. 2015.

Jurnal atau Karya Ilmiah

Asmawi. *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam perundang-undangan pemerintahan daerah dan legislatif daerah*. Jurnal Cita hukum Vol. I No 1. Jakarta: Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta. 2014.

Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Negara Hukum Indonesia*. Makalah Tidak diterbitkan,

H Nihaya M. *Demokrasi dan Problematikanya di Indonesia*. Jurnal Sulesana Volume 6 Nomor 2. Makasar: UIN Alaudin Makasar. 2011.

Haizel Fitri, Sunanda. *Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*. JOM Fakultas Hukum Volume II Nomor 1 Bengkulu. 2015.

Hamimah, Siti. *Prinsip-Prinsip Negara Hukum dalam Al-Qur'an dan As-sunah dan implementasinya di Indonesia*. Makalah Tidak diterbitkan. Karawang: Universitas Singaperbangsa Karawang. Tt.

Huda, Mohamad nurul. *kedudukan dan peran ahl al-hall wa al-aqd relevansinya pada kinerja DPR*. Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum 2018.

Mujib, Ahmad abdul. *implementasi konsep ahlul halli wal aqdi al-mawardi dalam proses pemilihan pimpinan KPK oleh DPR*. Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Walisongo. 2015.

Nikmah, Siti khoirul. *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia dalam perspektif AHL AL-HALL WA AL-AQD*. Tesis Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya. 2018.

Praptomo. *Implementasi fungsi pengawasan DPRD Terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati di Kabupaten Kutai Kertanegara*. Jurnal tidak diterbitkan. Malang: Universitas Brawidjaya Malang. 2016.

Peraturan-Peraturan

Lembaran Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 Hasil Amandemen.

Lembaran Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Lembaran Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014
Tentang Pemerintahan Daerah.

Q.S Ali-imran ayat 104.

Q.S An-nisa ayat 59.

Q.S As-Syura: 38.

Q.S. Al-Hujurat: 13.

Website

<http://www.dpr.go.id/tentang/sejarah-dpr>. diakses pada pukul 11.00 WIB tanggal
26 September 2020.



DAFTAR RIWAYAT HIDUP

A. Identitas Diri

1. Nama Lengkap : Shaufi Fernanda
2. NIM : 1617303041
3. Tempat/Tgl Lahir : Cilacap, 04 Desember 1997
4. Alamat Rumah : Jl. Laut Slarang kesugihan Cilacap
5. Nama Ayah : Indarmawan
6. Nama Ibu : Karsih

B. Riwayat Pendidikan

1. Pendidikan Formal
 - a. SD/MI : SD N Slarang 05
 - b. SMP/MTS : SMP N 2 Kesugihan
 - c. SMA/MA/SMK : MA N 1 Cilacap
 - d. S1 : Fakultas Syariah IAIN Purwokerto
2. Pendidikan Non-Formal
 - a. Interpeace (*international people center*) Pare Kediri.
 - b. Pondok Pesantren Darul Abror Watumas Purwokerto

C. Pengalaman Organisasi

1. Ketua Dewan Eksekutif Mahasiswa (DEMA) IAIN Purwokerto
2. Ketua Senat Mahasiswa (SEMA) Fakultas Syariah IAIN Purwokerto
3. Biro Kaderisasi PMII Rayon Syariah Komisariat Walisongo
4. Wakil Sekretaris 2 PMII Komisariat Walisongo Purwokerto
5. Ketua HMJ HPPI
6. Bidang Rumah Tangga Teater Suwung
7. Bidang Perguruan Tinggi SMLI Banyumas

IAIN PURWOKERTO

Purwokerto, 17 November 2020



Shaufi Fernanda

NIM. 1617303041