

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia

Dalam konteks ketatanegaraan, “kedudukan” merujuk pada status atau posisi suatu lembaga negara. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) berkaitan dengan tempatnya dalam struktur ketatanegaraan pasca amandemen UUD 1945. Setelah perubahan UUD 1945, struktur lembaga negara mencakup BPK, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK, serta KY. Menurut teori konstitusi, lembaga-lembaga tersebut merupakan organ negara yang bersifat fundamental.⁴

Walaupun DPD terlihat sebagai lembaga yang berdiri sendiri dengan kewenangannya, pengaturan dalam Pasal 22D UUD 1945 menunjukkan bahwa kewenangan tersebut belum bersifat penuh. Pasal 22D ayat (1) menyatakan bahwa DPD dapat mengajukan RUU tertentu kepada DPR, terutama yang berkaitan dengan otonomi daerah dan hubungan pusat-daerah. Sementara itu, Pasal 22D ayat (3) memberikan kewenangan kepada DPD untuk melakukan pengawasan pelaksanaan undang-undang, tetapi hasilnya tetap disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan.⁵

Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa DPD bukanlah lembaga legislatif penuh. DPD hanya dapat mengajukan

⁴ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, h.226.

⁵ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003

rancangan undang-undang pada bidang tertentu dan tidak memiliki hak inisiatif mandiri seperti DPR. Kekuasaan legislasi tetap berada pada DPR, sedangkan DPD hanya terlibat pada tahap pengajuan dan pembahasan awal. Pasal 43 UU No. 22 Tahun 2003 mengatur bahwa DPD diundang DPR untuk membahas RUU bersama pemerintah pada pembicaraan tingkat pertama. Namun, pandangan DPD dalam pembahasan hanya menjadi masukan bagi DPR dan pemerintah dalam proses finalisasi. Hal ini menegaskan bahwa kewenangan DPD masih terbatas.

Menurut Philipus M. Hadjon, kedudukan lembaga negara mencakup dua aspek, yaitu posisi lembaga tersebut dibanding lembaga negara lain dan kedudukannya berdasarkan fungsi utama. Dalam konteks ini, analisis kedudukan DPD perlu melihat hubungan DPD dengan lembaga lain, khususnya DPR dan MPR. DPD merupakan bagian dari MPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, sehingga memiliki peran bersama dalam kewenangan MPR.⁶

Jika dibandingkan dengan sistem ketatanegaraan Jerman yang membedakan antara state organ dan constitutional organ, DPD termasuk constitutional organ karena kedudukan dan kewenangannya diatur langsung dalam UUD. Namun, kewenangannya masih terbatas jika dibandingkan dengan DPR.

⁶ Pasal 22D, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Hubungan konstitusional antara DPD dan DPR dapat dilihat dari ketentuan pengawasan, pembahasan RUU, serta keanggotaan dalam MPR. Namun terdapat inkonsistensi dalam beberapa pasal UUD 1945, seperti Pasal 7A, 7B, dan Pasal 9 ayat (1)-(2), yang menunjukkan bahwa keterlibatan DPD tidak setara dengan DPR dalam wewenang MPR.

Hal tersebut menyebabkan kedudukan DPD tidak sepenuhnya mencerminkan konsep bikameral yang ideal. Gagasan awal pembentukan DPD adalah memperkuat integrasi nasional dan memperluas peran daerah. Namun perubahan UUD 1945 justru menghasilkan sistem parlemen dua kamar yang lemah (*soft bicameralism*), karena kewenangan DPD lebih terbatas dan berada di bawah dominasi DPR.

Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa reformasi parlemen semula diarahkan menuju *strong bicameralism*, yaitu DPR dan DPD memiliki kedudukan setara dan saling mengimbangi, termasuk hak veto. Namun hasil amandemen hanya menghasilkan bikameral ringan, karena DPD tidak diberi kekuasaan legislasi yang mandiri sehingga tidak memiliki *zelfstandigheid* dalam pembuatan keputusan hukum.⁷

Meskipun Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menyebut MPR terdiri dari DPR dan DPD, pengaturan tersebut tidak memberikan kejelasan mengenai penerapan bikameralisme secara penuh. Konfigurasi kewenangan yang tidak seimbang

⁷ Pasal 43 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003, Tentang Dewan Perwakilan

membuat peran DPD belum sesuai dengan tujuan pembentukannya.

Untuk memahami apakah Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki kedudukan sebagai lembaga perwakilan yang benar-benar bersifat bikameral atau tidak, perlu ditelaah hubungan konstitusional antara DPD dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), termasuk relasinya dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hubungan konstitusional tersebut dapat dilihat dalam Pasal 2 ayat (1), Pasal 3, serta Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Relasi DPD dan MPR berdasarkan Pasal 2 ayat (1) bersifat struktural karena berkaitan dengan status anggota DPD sebagai bagian dari susunan keanggotaan MPR.

Pengaturan tersebut memberikan makna bahwa DPD secara normatif memiliki peran setara dengan DPR ketika menjalankan kewenangan yang dimiliki MPR. Selanjutnya Pasal 3, Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 37 menunjukkan adanya titik temu antara DPD dan DPR dalam melaksanakan kewenangan MPR. Namun demikian, terdapat sejumlah pasal lain dalam UUD 1945 yang pengaturannya tidak konsisten dengan kedudukan DPD sebagai anggota MPR sebagaimana Pasal 2 ayat (1). Ketidaksinkronan tersebut tampak misalnya pada Pasal 7A dan 7B yang mengatur bahwa pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden dilakukan oleh MPR atas usulan DPR, serta tata cara usul pemberhentian oleh DPR melalui proses di MPR dan Mahkamah Konstitusi. Selain itu Pasal 9 ayat (1) dan

ayat (2) mengatur sumpah jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan di hadapan MPR atau DPR, tanpa menyebut DPD dalam konteks kewenangan tersebut.⁸

Ketidaksesuaian sejumlah pengaturan konstitusional ini menunjukkan bahwa posisi DPD sebagai lembaga perwakilan daerah yang juga berkedudukan sebagai lembaga negara belum sejalan dengan gagasan awal pembentukannya, yakni menjadi bagian dari sistem perwakilan bikameral yang ideal.

Gagasan pembentukan DPD pada dasarnya dimaksudkan untuk memperkuat integrasi nasional. Kehadiran DPD bertujuan meningkatkan penyerapan dan pengakomodasian aspirasi daerah dalam proses penyusunan kebijakan nasional untuk kepentingan negara sekaligus kepentingan daerah. Selain itu, pembentukan DPD juga merupakan bagian dari agenda reformasi dalam pembenahan struktur lembaga perwakilan Indonesia.

Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa para ahli hukum dan politik pada awal reformasi mengusulkan agar struktur parlemen Indonesia dikembangkan menjadi sistem bikameral yang kuat (*strong bicameralism*). Dalam model tersebut, kedua kamar perwakilan memiliki kewenangan yang relatif seimbang dan saling mengimbangi, bahkan diusulkan masing-masing kamar dibekali hak veto. Usulan ini berkaitan erat dengan

⁸ Jimly Asshiddiqi, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta,

pelaksanaan otonomi daerah yang semakin luas dan hampir mendekati model federal.

Namun, perubahan Ketiga UUD 1945 pada Sidang Tahunan MPR tahun 2001 justru mengadopsi bentuk bikameral yang bersifat *soft bicameralism*. Kedua kamar – DPR dan DPD – tidak memiliki kewenangan yang sama kuat. DPR tetap menjadi lembaga yang dominan, sedangkan kewenangan DPD bersifat terbatas dan hanya terkait dengan urusan yang langsung berhubungan dengan kepentingan daerah.⁹

Dengan demikian, posisi DPD dalam praktiknya tidak sepenuhnya mencerminkan gagasan awal pembentukannya dalam rangka reformasi parlemen. DPD sebagai lembaga negara tidak memiliki *zelfstandigheid*, yaitu kewenangan mandiri dalam pengambilan keputusan legislasi. Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 memang menunjukkan bahwa MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, sehingga memberi kesan bahwa Indonesia menganut sistem perwakilan dua kamar (bikameral). Namun pengaturan tersebut tidak memberikan kepastian dan ketegasan operasional bahwa sistem bikameral di Indonesia memiliki keseimbangan kewenangan antara kedua lembaga perwakilan tersebut.

⁹ Pasal 2, Undang-Undang Dasar 1945, ayat (1)

B. Teori Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia

DPD RI adalah lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dengan anggota yang dipilih dari setiap provinsi melalui pemilu. Pembentukan DPD merupakan hasil Amandemen Ketiga UUD 1945 tahun 2001. Sebelum amandemen, keanggotaan MPR terdiri atas anggota DPR ditambah utusan daerah dan golongan. Utusan daerah saat itu berjumlah empat orang per provinsi, tetapi mereka tidak dipilih secara langsung oleh rakyat.

Perubahan UUD 1945 kemudian memperbaiki mekanisme tersebut dengan menjadikan perwakilan daerah dipilih melalui pemilihan umum. Pasal 22C mengatur bahwa anggota DPD berasal dari setiap provinsi dan jumlah totalnya tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Perubahan ini merupakan bentuk demokratisasi agar perwakilan daerah lebih kuat dan memiliki legitimasi rakyat.

C. Sejarah Terbentuknya Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia

Terbentuknya Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dipengaruhi oleh dua arus utama yang mendorong hadirnya lembaga baru dalam struktur legislatif Indonesia. Arus pertama muncul dari proses reformasi, khususnya tuntutan demokratisasi yang berkembang kuat hingga masa transisi pemerintahan dari Presiden Soeharto kepada B.J. Habibie. Arus kedua berasal dari dorongan otonomi daerah sebagai bentuk reaksi terhadap sentralisasi kekuasaan yang berlangsung lama

pada dua rezim sebelumnya. Kedua arus ini kemudian melahirkan rumusan konstitusi baru, yang menghasilkan pembentukan DPD sebagai lembaga baru melalui amandemen UUD.¹⁰

Sejak awal keberadaan MPR, unsur utusan daerah sebenarnya telah dimasukkan ke dalam keanggotaan. Namun, utusan daerah tersebut tidak mampu mewakili aspirasi daerah secara efektif karena proses pengangkatannya tidak dilakukan melalui mekanisme demokratis. Pada era Orde Baru, perwakilan daerah dipilih oleh DPRD, sementara DPRD sendiri terbentuk melalui pengaruh kuat pemerintah—bahkan sering kali terdiri dari kerabat pejabat daerah seperti istri gubernur dan keluarganya. Akibatnya, representasi daerah menjadi tidak optimal. Banyak daerah kaya sumber daya alam justru tetap miskin, seperti Papua yang sangat kaya secara alam tetapi masyarakatnya tertinggal secara ekonomi. Selain itu, proses politik dan pengambilan keputusan didominasi pemerintah pusat, sehingga pembangunan lebih berorientasi ke pusat dan menjadikan daerah terpencil serta kelompok minoritas terpinggirkan.¹¹

Ketika proses amandemen UUD dilakukan, muncul perdebatan terkait perlunya pembentukan Dewan Perwakilan Daerah. Pihak yang mendukung menilai bahwa lahirnya DPD merupakan konsekuensi dari kewenangan MPR berdasarkan

¹⁰ Pasal 22C dan 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹¹ Jhon Pieris dan Arianti Baramuli Putri, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, h. 102.

UUD 1945 sebelum perubahan. Unsur utusan daerah dalam keanggotaan MPR, sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (1), dianggap sebagai embrio pembentukan DPD. Oleh karena itu, keberadaan DPD dipandang sebagai pelengkap yang berkaitan erat dengan fungsi MPR untuk memperluas representasi di samping anggota DPR agar terbentuk struktur MPR yang lebih mencerminkan keutuhan wilayah negara.¹²

Dalam perjalanan sejarah Indonesia sebelum tahun 1945, tampak jelas peran penting daerah dan para tokoh lokal yang berjuang demi kemanusiaan dan martabat bangsa. Selama berabad-abad, masyarakat adat di berbagai wilayah telah berdiri sebagai komunitas yang mandiri secara sosial dan budaya, bahkan memiliki sistem pemerintahan adat mereka sendiri. Mereka berjuang melawan penjajah yang berusaha menguasai wilayah dan menindas rakyatnya. Setelah Indonesia berdiri, negara ini ditegaskan sebagai negara hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Untuk menjadi negara hukum yang modern dan demokratis, diperlukan reformasi menyeluruh terhadap sistem demokrasi dan fungsi lembaga-lembaga negara, baik legislatif, eksekutif, maupun yudikatif.¹³

¹² Jhon Pieris dan Arianti Baramuli Putri, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, h. 104

¹³ Philipus M. Hadjon, *Eksistensi, Kedudukan dan fungsi MPR*, h. 3-4

Para pejuang dari daerah telah memberikan kontribusi besar bahkan sebelum terbentuknya negara Indonesia, dengan mempertahankan wilayahnya berdasarkan nilai-nilai perjuangan yang bersifat universal. Mereka berjuang bukan untuk jabatan politik, melainkan untuk menjaga integritas wilayah yang kini menjadi bagian dari NKRI, serta menjaga kehormatan suku dan entitas budaya yang kelak menyatu menjadi bangsa Indonesia. Pada fase berikutnya, generasi baru turut memperjuangkan kemerdekaan melalui berbagai organisasi lokal untuk menumbuhkan nasionalisme. Organisasi-organisasi seperti Budi Utomo, Serikat Islam, Muhammadiyah, Nahdlatul Ulama, serta kelompok-kelompok pemuda seperti Jong Java, Jong Sumatra, Jong Batak, dan lainnya, turut berperan aktif dalam memupuk semangat kebangsaan. Selain itu, banyak partai politik lokal dan nasional yang berdiri untuk memperjuangkan kemerdekaan, dengan landasan bahwa kemerdekaan merupakan hak dari seluruh rakyat yang berada dalam satu bangsa.

Saat proklamasi kemerdekaan dikumandangkan, Indonesia belum memiliki konstitusi tertulis. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia kemudian disahkan oleh PPKI pada 18 Agustus 1945, sehari setelah proklamasi. Pembahasan rancangan UUD dilakukan dalam dua tahap sidang BPUPKI, yaitu pada 29 Mei–1 Juni 1945 dan 10–17 Juli 1945.

Dari lintasan sejarah tersebut tampak bahwa ada dua unsur besar yang memiliki peran penting dalam pembentukan bangsa dan negara, yaitu unsur daerah dan unsur partai politik. Keduanya memiliki kontribusi moral dan politik dalam pembentukan sistem pemerintahan Indonesia, termasuk dalam upaya membangun struktur parlemen yang kemudian mengarah pada model bikameral.¹⁴

Pembentukan DPD dipengaruhi dua arus besar: (1) gelombang reformasi yang berkembang sejak akhir masa Orde Baru, dan (2) tuntutan otonomi daerah akibat sentralisasi kekuasaan yang berlangsung pada dua rezim sebelumnya.

Pada masa Orde Baru, utusan daerah dalam MPR dipilih oleh DPRD yang sebagian besar anggotanya ditentukan oleh pemerintah pusat. Akibatnya, fungsi representasi daerah tidak berjalan efektif. Banyak daerah kaya sumber daya justru menjadi daerah termiskin, seperti Papua. Hal ini menunjukkan kegagalan struktur representasi politik sebelumnya.

Dalam proses amandemen UUD 1945, muncul perdebatan mengenai pembentukan DPD. Pihak yang setuju menilai bahwa unsur utusan daerah dalam MPR sebelum amandemen adalah embrio awal bagi pembentukan DPD yang lebih demokratis. Perubahan tersebut juga sejalan dengan sejarah peran daerah dalam perjuangan bangsa, seperti perlawanan masyarakat adat

¹⁴ Jurnal Legislasi Indonesia, "Peranan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pembentukan Undang-Undang", h.

serta peran organisasi lokal dan partai politik yang membentuk semangat nasionalisme.

Sejak masa BPUPKI dan PPKI pada tahun 1945, perdebatan tentang sistem representasi daerah sebenarnya telah muncul. Namun struktur parlemen Indonesia mengalami beberapa perubahan: sistem MPR pada UUD 1945, sistem bikameral pada RIS, sistem unikameral pada UUDS 1950, kemudian kembali ke sistem MPR pada masa Orde Baru, meski implementasinya tidak berjalan ideal.

Reformasi 1998 menjadi momentum besar untuk memperbaiki struktur ketatanegaraan. Reformasi dilakukan tanpa kekerasan besar meskipun Indonesia merupakan negara kepulauan yang sangat plural. Amandemen UUD 1945 akhirnya menghasilkan struktur baru yang memasukkan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah dengan harapan dapat memperkuat perspektif daerah dalam kebijakan nasional.

D. Tugas, Fungsi, dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia

Ketentuan UUD NKRI Tahun 1945 menetapkan keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai salah satu lembaga dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Pembentukan DPD diarahkan untuk mencapai beberapa tujuan pokok, yaitu:

1. Memperkuat hubungan antar daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia serta mempertegas persatuan nasional.

2. Mengoptimalkan penyerapan, pengelolaan, dan penyampaian aspirasi daerah dalam perumusan kebijakan nasional.
3. Mempercepat proses demokratisasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara seimbang.

Secara kelembagaan, DPD memiliki tiga fungsi utama, yakni fungsi legislasi, fungsi pertimbangan, dan fungsi pengawasan. Ketiga fungsi tersebut diberikan secara terbatas dan tidak sepenuhnya setara dengan kewenangan lembaga tinggi negara lainnya.¹⁵

1. Fungsi Legislasi

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi, posisi DPD dalam bidang legislasi berada sejajar dengan DPR dan Presiden dalam konteks pengusulan Rancangan Undang-Undang (RUU). DPD berhak mengajukan RUU tertentu serta ikut dalam proses pembahasan sejak awal hingga akhir, namun tidak memiliki kewenangan memberikan persetujuan akhir terhadap pengesahan RUU menjadi undang-undang.

DPD berwenang mengajukan RUU yang terkait dengan:

- a. Otonomi daerah
- b. Hubungan pusat dan daerah
- c. Pembentukan, pemekaran, atau penggabungan daerah
- d. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi

¹⁵ Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal (1) ayat 3

e. Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah

Agar fungsi legislasi berjalan efektif, diperlukan pemaknaan yang jelas mengenai cakupan kewenangan tersebut serta mekanisme pelaksanaannya oleh anggota DPD.

2. Fungsi Pertimbangan

Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 menetapkan bahwa DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pembahasan:

- RUU tentang APBN
- RUU yang berkaitan dengan perpajakan
- RUU yang berkaitan dengan pendidikan
- RUU terkait agama

Proses pengambilan keputusan dalam pemberian pertimbangan tersebut perlu ditata melalui mekanisme pembahasan internal, apakah melalui musyawarah mufakat atau pemungutan suara, serta kapan pertimbangan tersebut harus disampaikan kepada DPR.¹⁶

3. Fungsi Pengawasan

Berdasarkan Pasal 22D ayat (3) UUD 1945, DPD berwenang melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang yang mencakup:

- a. Otonomi daerah
- b. Pembentukan, pemekaran, atau penggabungan daerah
- c. Hubungan pusat dan daerah
- d. Pengelolaan SDA dan SDE

¹⁶ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, h.228

- e. Pelaksanaan APBN
- f. Pajak
- g. Pendidikan
- h. Agama

Hasil pengawasan disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti. Melihat keluasan fungsi yang dimiliki DPD, pelaksanaannya menuntut pembagian kerja ke dalam komisi-komisi yang disesuaikan dengan tugas dan kewenangan DPD.

Tugas dan Wewenang DPD Secara Umum

Secara teoritik, kewenangan merupakan manifestasi fungsi yang diemban lembaga. Adapun tugas dan wewenang DPD meliputi:

1. Membahas RUU dari DPR atau Presiden yang ditugaskan oleh sidang paripurna atau panitia musyawarah.
2. Melaksanakan tugas berdasarkan keputusan sidang paripurna atau panitia musyawarah.
3. Mengajukan usulan kepada panitia musyawarah terkait hal yang perlu dimasukkan dalam agenda DPD.
4. Menyusun rancangan agenda kerja dan kegiatan panitia RUU untuk satu tahun sidang atau satu masa sidang.
5. Menyusun program, kegiatan, dan rancangan anggaran setahun sekali untuk disampaikan kepada panitia urusan rumah tangga.

6. Memberikan pandangan dan pertimbangan kepada daerah terkait kebijakan hukum dan isu yang menyangkut kepentingan daerah.
7. Memberikan masukan kepada pimpinan, pemerintah daerah, dan masyarakat mengenai pembangunan hukum serta penyusunan RUU.
8. Melakukan inventarisasi permasalahan hukum pada akhir masa sidang sebagai bahan bagi panitia perancang undang-undang.

E. Perspektif Siyasah Dusturiyah

Istilah "*dusturi*" berasal dari bahasa Persia yang berarti seseorang yang memiliki otoritas dalam bidang agama dan politik. Dalam perkembangan bahasa Arab, *dustur* dimaknai sebagai asas atau kaidah dasar yang mengatur hubungan antar anggota masyarakat dalam suatu negara, baik berbentuk konvensi maupun konstitusi.

Menurut Abu A'la Al-Maududi, *dustur* adalah dokumen yang memuat prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan negara. Dengan demikian, siyasah dusturiyah merupakan cabang fiqh siyasah yang membahas perundang-undangan negara agar sejalan dengan syariat Islam. Konstitusi tersebut harus mencerminkan prinsip hukum Islam yang bersumber dari Al-Qur'an dan As-Sunnah, mencakup aspek akidah, ibadah, muamalah, dan ketatanegaraan.¹⁷

¹⁷ Jubair Situmorang, Politik Ketatanegaraan..... h.19

Ruang Lingkup Siyasah Dusturiyah

Siyasah dusturiyah membahas prinsip dasar pemerintahan, hak-hak rakyat, serta proses pembagian kekuasaan dalam negara. Ia dipandang sebagai disiplin politik ketatanegaraan dalam Islam yang merujuk pada dalil-dalil Al-Qur'an, hadis, serta hasil ijtihad ulama ketika merespon perkembangan zaman.

Salah satu contoh penting dalam sejarah siyasah dusturiyah adalah Piagam Madinah, yang dianggap sebagai konstitusi tertulis pertama dalam Islam. Piagam tersebut menjadi dasar pembentukan masyarakat yang harmonis dan pemerintahan yang berkeadilan di bawah kepemimpinan Nabi Muhammad SAW.

Setelah wafatnya Nabi, umat Islam menggunakan prinsip syariat dalam menjalankan pemerintahan. Pada abad ke-19, ketika dunia Islam mengalami kolonialisme, muncul gagasan pembentukan konstitusi sebagai respon terhadap kemunduran umat dan masuknya pemikiran politik Barat.

Pemerintahan dalam Perspektif Islam

Pemerintah berfungsi sebagai penyelenggara negara, pengambil kebijakan, dan pelaksana administrasi publik untuk kemaslahatan rakyat. Pelaksanaan pemerintahan melibatkan kepala negara, menteri, pejabat daerah, hakim, serta struktur birokrasi lainnya.

Siyasah dusturiyah membahas konsep-konsep seperti imamah, khilafah, perwakilan rakyat, sistem pemerintahan, pemilihan umum, hingga hubungan Muslim dan non-Muslim dalam negara.

Tujuan utama siyasah dusturiyah adalah memastikan kebijakan negara berjalan sesuai prinsip syariat demi kemaslahatan umum.¹⁸

Asas-Asas Penting dalam Siyasah Dusturiyah

1. Asas Legalitas

Setiap tindakan pemerintahan harus memiliki dasar hukum dan tidak bertentangan dengan syariat.

2. Prinsip Tauhidullah

Sistem ketatanegaraan Islam berlandaskan akidah, dengan keyakinan bahwa Allah adalah otoritas tertinggi dan manusia adalah khalifah di bumi.

3. Asas Persamaan (Al-Musawah)

Setiap individu memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum, tanpa memandang ras, agama, atau status sosial.

4. Prinsip Musyawarah

Mengutamakan dialog dalam pengambilan keputusan dan menghindari sikap memaksakan pendapat.

5. Prinsip Tertib Administrasi Ekonomi

Kebijakan ekonomi harus berlandaskan moral dan etika Islam serta diwarnai nilai-nilai muamalah.

¹⁸ Jubair Situmorang, Politik Ketatanegaraan.....hal.20

6. Keseimbangan Sosial

Kekayaan harus berputar di tengah masyarakat agar tidak terjadi kesenjangan ekonomi yang mencolok.

Ruang Lingkup Lanjut Siyasah Dusturiyah

Menurut para ahli seperti D. Djazuli dan Suyuthi Pulungan, siyasah dusturiyah mencakup:

- Administrasi negara
- Hubungan pemimpin dan rakyat
- Lembaga legislatif dan kehakiman
- Ekonomi, peraturan, kebijakan publik
- Fatwa dan ijtihad ulama
- Sistem pemerintahan (presidensial, parlementer, dll.)

Siyasah dusturiyah berfungsi sebagai legitimasi bagi kekuasaan politik selama kebijakan pemerintah tidak menyimpang dari prinsip-prinsip syariat.¹⁹ Siyāsah dusturiyāh tidak hanya menjelaskan tentang pemerintah, tetapi juga menjelaskan hak-hak rakyat yang selama ini tidak dijelaskan kepada masyarakat Umum. Pada masa sekarang, kebanyakan rakyat tidak mengetahui cara memilih pemimpin yang sesuai dengan ketentuan-ketentuan Islam. Inilah yang menjadi salah satu aspek perpecahan dalam suatu negara. Kalangan masyarakat banyak yang tidak ingin memilih pemimpin serta memandang pemerintahan merupakan suatu hal yang mudah dan hanya

¹⁹ Jubair Situmorang, Politik Ketatanegaraan.....hal.20-21.

memikirkan hal-hal yang negatif. Di dalam Alquran banyak dijumpai ayat yang menjelaskan tentang pemerintah, firman Allah SWT di dalam Alquran:

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ ﴿٢٠﴾

Hal yang sangat penting dalam konteks *siyāsah dusturiyah* adalah proses pembentukan peraturan perundang-undangan serta kebijakan yang dibuat oleh penguasa untuk mengatur kehidupan masyarakat dalam bernegara. A. Syaebany dalam kutipan Jubair Situmorang menjelaskan bahwa masyarakat memiliki dua peran sekaligus, yaitu sebagai objek maupun subjek dalam penyelenggaraan pemerintahan. Aktivitas politik merupakan strategi untuk menyatukan persepsi publik mengenai urgensi penyusunan undang-undang dan pemilihan pemimpin negara.

Nilai-nilai politik yang dikembangkan berakar pada cita-cita besar untuk mendorong demokratisasi, baik melalui pemilihan umum tingkat daerah, wilayah, maupun nasional, demi mewujudkan tujuan syariat Islam. Sistem hukum dalam ruang lingkup ketatanegaraan Islam, atau dalam perspektif *siyāsah*, dibangun untuk mengatur kepentingan negara dan mengorganisasikan kehidupan umat sesuai dengan ruh hukum Islam serta prinsip-prinsip universal (*kullī*) yang bertujuan mencapai kemaslahatan sosial.

Dalam *siyāsah dusturiyah* dibahas hubungan antara pemimpin dan rakyat, termasuk kelembagaan-kelembagaan yang berperan dalam masyarakat. Pokok bahasan *siyāsah dusturiyah* meliputi:

- a. Kajian mengenai konsep *imāmah*, *khilāfah*, *imārah*, *mamlakah* beserta hak dan kewajibannya.
- b. Pembahasan mengenai rakyat, kedudukan, hak, dan kewajiban mereka
- c. Kajian sejarah *bai'ah* dari masa ke masa.
- d. Pembahasan tentang *walī al-'ahd*.
- e. Kajian tentang perwakilan (*wakālah*).
- f. Pembahasan tentang *ahl al-halli wa al-'aqd*.
- g. Kajian tentang *wuzarā'*, termasuk sistem pemerintahan presidensial dan parlementer.
- h. Kajian mengenai pemilihan umum.²⁰

Keseluruhan kajian tersebut didasarkan pada dalil-dalil *kullī* dari al-Qur'an dan as-Sunnah, serta tujuan syariat (*maqāsid al-syarī'ah*) yang menjadi fondasi utama dalam mengatur kehidupan bermasyarakat dan pemerintahan. Nilai-nilai universal Islam menjadi parameter utama dalam menata relasi antara rakyat, pemimpin, dan kekuasaan, tetap selaras dengan tujuan utama syariat. Untuk memperkuat landasan teoretisnya, kajian *siyāsah dusturiyah* juga mempertimbangkan teori-teori pemerintahan modern serta perkembangan ketatanegaraan, termasuk fatwa para ulama dan hasil ijtihad mereka.

²⁰ Jubair Situmorang, Politik Ketatanegaraan h 23. 24

Dalam cakupan yang lebih luas, *siyāsah dusturiyah* mengkaji berbagai hal terkait representasi rakyat, relasi antara muslim dan non-muslim dalam struktur negara, partai politik, pemilu, serta sistem pemerintahan yang dipilih suatu negara. Kajian ini berada dalam ranah *siyāsah tasri'iyah*. Sedangkan persoalan kepemimpinan negara, sumpah jabatan, serta kabinet dan *walī al-'ahd* termasuk dalam *siyāsah tanfidhiyah*.

D. Djazuli, yang dikutip oleh Jubair Situmorang, menjelaskan bahwa sistem ketatanegaraan sangat erat dengan peraturan perundang-undangan, sistem peradilan, serta struktur pemerintahan yang berlaku. Dalam *siyāsah dusturiyah* terdapat kajian *siyāsah qaḍlā'iyah*, yaitu pembahasan mengenai sistem peradilan Islam. Adapun *siyāsah idāriyyah* membahas administrasi pemerintahan dan negara, termasuk aspek kepegawaian.²¹

Sebagai bagian dari *siyāsah syar'iyah*, *siyāsah dusturiyah* merupakan politik ketatanegaraan yang berlandaskan pada ajaran Allah dan Rasul-Nya dengan tujuan utama mencapai kemaslahatan. Prinsip-prinsip hukum Islam menjadi pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang dapat berkembang sesuai perubahan zaman selama tidak bertentangan dengan pokok ajaran syariat. Pemerintah (*ulū al-amr*) berperan penting dalam mewujudkan kemaslahatan umum, sehingga setiap kebijakan yang dibuat wajib ditaati selama tidak bertentangan dengan nilai-nilai syariat.

²¹ Satori, Djam'an, Metodologi Penelitian Kualitatif, Bandung: Alfabeta, Cetakan ke 7, 2017

Suyuthi Pulungan menjelaskan, melalui kutipan Jubair Situmorang, bahwa *siyāsah dusturiyah* mempelajari pengaturan urusan umat dan negara secara menyeluruh, mencakup seluruh bentuk hukum dan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah selama sejalan dengan syariat. A. Syaebany menegaskan bahwa *siyāsah dusturiyah* juga berperan sebagai legitimasi yang menilai kelayakan suatu kekuasaan dan praktik politik agar selaras dengan prinsip-prinsip Islam.²²

Secara umum *siyāsah dusturiyah* mempelajari sejarah kemunculan negara dalam Islam, perkembangan organisasinya, fungsi serta perannya dalam kehidupan umat, termasuk seluruh bentuk peraturan dan kebijakan. Kajian ini juga menelaah berbagai teori politik Islam melalui pendekatan sejarah, analisis fenomena sosial, serta dasar ajaran syariat. Fokus utamanya adalah relasi pemimpin dan rakyat dalam pemerintahan. Oleh karena itu, *siyāsah dusturiyah* dapat dipahami sebagai ilmu politik ketatanegaraan dan pemerintahan dalam Islam.

Tujuan utama kekuasaan dalam perspektif Islam adalah menjaga ketertiban dan memastikan masyarakat dapat hidup secara layak. Pemerintahan pada dasarnya merupakan pelayanan publik. Negara dibentuk bukan untuk melayani penguasanya, melainkan melayani kepentingan rakyat dengan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap warga mengembangkan kemampuan demi tercapainya tujuan bersama.

²² Jubair Situmorang, Politik Ketatanegaraan.....h.26-42

Karena itu, tugas pokok pemerintah adalah menegakkan keadilan bagi semua warga tanpa diskriminasi, menyediakan pelayanan publik yang tidak dapat dilakukan masyarakat secara mandiri, meningkatkan kesejahteraan sosial, menetapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan rakyat, serta menjaga kelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup melalui kebijakan yang tepat.

