B A B I

P E N D A H U L U A N

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang atau "lege" atau dalam bahasa Belandanya dpergunakan kata "wet", bahasa Inggris "Statute", bahasa Perancis "lois", bahasa Jerman "Gesetz", adalah suatu peraturan-hukum, yang bersifat istimewa. Sebagai suatu peraturan hukum maka isi dari undang-undang adalah untuk mengatur pelbagai kepentingan dalam masyarakat dengan menentukan pelbagai norma, yaitu suruhan atau larangan bagi para warganegara dan bagi alat-alat negara, dengan tujuan agar ada tata tertib dalam hidup kemasyarakatan yang berbahagia. Undang-undang adalah merupakan Hukum-tertulis, yang memuat suatu peraturan, dengan demikian jelaslah bahwa peraturan itu adalah Hukum (Wirdjono Prodjodikoro, 1989: 71-72).

Namun timbul suatu pertanyaan, siapakah yang berwenang untuk membuat undang-undang?. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, tidak terlepas dari teori yang dikemukakan oleh Montesquieu yang menyebutkan bahwa dalam setiap pemerintah terdapat tiga jenis kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membuat undang-

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

undang, kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan pengadilan (Ismail Suny, 1982: 1-3).

Menurut teori ketatanegaraan Indonesia, kekuasaan legislatif dilakukan oleh Presiden bersama atau dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini dapat diketahui dari ketentuan-ketentuan pasal dari Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut:

Pasal 5 ayat (1) :

> "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat" (BP - 7 PUSAT, 1990: 2).

Pasal 20 ayat (1) :

> "Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat" (BP - 7 PUSAT, 1990: 5).

Proses pembentukan undang-undang dimulai dengan mempersiapkan Rancangan Undang-Undangnya. Suatu Rancangan Undang-Undang itu dapat berasal dari pihak Pemerintah ataupun dari pihak Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini dapat disimpulkan dari pasal-pasal UUD 1945 diantaranya:

Pasal 20 ayat (2) :

> "Jika suatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu" (BP - 7 PUSAT, 1990: 5).

Pasal 21 ayat (1) :

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

"Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang" (BP - 7 PUSAT, 1990: 5).

Adanya hak mengajukan rancangan undang-undang atas usul inisiatif dari Dewan Perwakilan Rakyat merupakan imbangan daripada hak Pemerintah untuk mengajukan rancangan undang-undang, sehingga dengan dengan demikian prakarsa untuk mengajukan RUU tidak saja tergantung dari kemauan Pemerintah, melainkan diharapkan prakarsa itu datang pula dari Dewan Perwakilan Rakyat yang membawakan aspirasi rakyat yang diwakilinya (Soehino, 1990: 54).

Disebutkan pula dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 23 ayat (1) :

"Anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran tersebut yang diusulkan oleh Pemerintah, maka Pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu" (BP - 7 PUSAT, 1990: 5-6).

Selain pasal-pasal tersebut di atas mengenai DPR dapat kita temukan pula di dalam Penjelasan UUD 1945 pada angka V merumuskan:

"Di sampingnya Presiden adalah Dewan Perwakilan Rakyat.
Presiden harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk undang-undang (Gesetzgebung) dan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (Staatsbegrooting).
Oleh karena itu, Presiden harus bekerja bersama-sama dengan Dewan, akan tetapi Presiden tidak bertanggungjawab kepada Dewan, artinya kedudukan Presiden tidak tergantung daripada Dewan" (BP - 7 PUSAT, 1990: 13).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Makna penjelasan ini secara tersirat adalah bahwa kedudukan DPR bukanlah lebih rendah daripada Presiden, tetapi juga kedudukan Presiden pun tidak lebih rendah daripada DPR.

Dari uraian di atas jelaslah bahwa keberadaan DPR merupakan hal yang sangat essensial. Karena ia berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat. Lewat lembaga perwakilan inilah aspirasi rakyat ditampung yang kemudian tertuang dalam berbagai macam kebijaksanaan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat.

Dengan mengikuti kelaziman teori-teori politik dan ketatanegaraan, pada umumnya lembaga perwakilan rakyat mempunyai 3 (tiga) fungsi utama:

1. Fungsi legislatif atau pembuatan undang-undang (legislatif of law making function).
2. Fungsi kontrol (control function).
3. Fungsi perwakilan (representative function) (Dahlan Thaib, 1994: 3).

Dalam pembahasan masalah DPR difokuskan pada bidang legislatif. Sementara itu menurut Maududi, seorang pembaharu Islam, mengenai teori politik Islam, bahwa hak (untuk menetapkan aturan hukum) itu berada di tangan Allah semata, sebagaimana dinyatakan Allah dalam firmanNya:

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

إِنِ الْحُكْمُ إِلَّا لِلَّهِ أَمَرَ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُ ذَٰلِكَ الدِّينُ الْقَيِّمُ
وَلَٰكِنَّ أَكْثَرَ النَّاسِ لَا يَعْلَمُونَ ۝

(Yusuf 12 : 40).

"Keputusan itu hanyalah kepunyaan Allah. Dia telah memerintahkan agar kamu tidak menyembah selain Dia. Itulah agama yang lurus, tetapi kebanyakan manusia tidak mengetahui" (DEPAG RI, 1978: 354).

يَقُولُونَ هَل لَّنَا مِنَ الْأَمْرِ مِن شَيْءٍ قُلْ إِنَّ الْأَمْرَ كُلَّهُ لِلَّهِ

(Ali Imran 3 : 154).

"Mereka bertanya : "Apakah kami mempunyai wewenang untuk mengatur segala sesuatu?. Katakanlah (olehmu Muhammad): "Sesungguhnya wewenang untuk mengatur segala sesuatu itu berada di tangan Allah" (DEPAG RI, 1978: 102

Keputusan di sini, menurut Maududi adalah hak untuk menetapkan hukum, yaitu berada di tangan Allah. Berdasar teori ini, kedaulatan adalah milik Allah. Artinya bahwa Allah dan bukan manusia yang menjadi sumber hukum dalam suatu masyarakat. Tak seorangpun, bahkan nabi pun tidak berhak memerintah atau menyuruh orang lain untuk melakukan segala sesuatu atas dasar hak (kemauannya sendiri). Karena hak istimewa untuk memerintah dan mengatur hanyalah milik Allah. Nabi sendiri juga terikat kepada perintah-perintah (aturan-aturan) Allah (Maududi, 1993: 466-467), sebagaimana dinyatakan dalam firmanNya:

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

وَلَا أَقُولُ لَكُمْ إِنِّي مَلَكٌ إِنْ أَتَّبِعُ إِلَّا مَا يُوحَىٰ إِلَيَّ

(al-An'am 6 : 50).

"Aku tidak mengikuti (aturan manapun) kecuali (aturan-aturan) yang telah diwahyukan kepadaku" (DEPAG RI, 1978: 194).

Selanjutnya Maududi mengatakan, bila Allah dan Rosul berbicara tentang suatu masalah, tidak ada pengadilan banding yang lebih tinggi yang dapat menggantikan atau meragukannya. Ada satu sumber yang sejati dan tiada dapat disangsikan, pembuat hukum yang sah, dan hanyalah Dia satu-satunya yang telah menurunkan syari'atNya melalui perantaraan wahyu dan risalah. Segala sesuatu yang dijadikan atau dipatuhi orang sebagai undang-undang dalam masyarakat (Maududi, 1987: 130).

Dari uaraian teori yang dikemukakan oleh Maududi di atas dapat disimpulkan yang dimaksud wewenang mutlak untuk menetapkan aturan hukum itu berada di tangan Allah dan manusia tidak berhak sedikitpun atas kekuasaan tersebut, termasuk dalam hal ini adalah undang-undang dalam arti formal, karena merupakan produk dari manusia (yaitu Pemerintah bersama dengan DPR) yang bersumber dari rakyat itu sendiri.

Berangkat dari permasalahan di atas (wewenang mutlak menetapkan aturan hukum) berada di tangan Allah, dan manusia tidak sidikitpun mempunyai kekuasaan, maka

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bagaimana dengan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga kekuasaan legislatif?. Untuk itulah diperlukan penelitian sampai dimanakah batas-batas kekuasaan manusia (dalam hal ini DPR) dalam membuat sebuah aturan (dalam hal ini berupa undang-undang) menurut pandangan Islam?.

Urgensi dari penelitian ini adalah belum dijumpainya dalam kepustakaan hasil penelitian mengenai masalah ini. Sehingga diharapkan dari hasil penelitian ini akan mampu memberikan sumbangan bagi penelitian tingkat berikutnya. Juga diharapkan mampu memperkaya khazanah ilmu pengetahuan khususnya dalam masalah ke-Islaman.

B. Identifikasi Masalah

Dari uraian latar belakang masalah di atas dapat diketahui masalah pokok yang akan dibahas dan dipelajari adalah tentang wewenang Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga kekuasaan legislatif ditinjau dari aturan-aturan yang terdapat dalam Islam atau dengan kata lain: Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga kekuasaan legislatif (suatu tinjauan hukum Islam).

C. Pembatasan Masalah

Masalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagai suatu

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

lembaga negara di bidang kekuasaan legislatif ini masih bersifat umum, mka studi ini dibatasi agar pembahasannya lebih mengarah dan proporsional. Adapun pembahasan masalah ini adalah terbatas pada bentuk dari wewenang Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga kekuasaan legislatif yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sehingga perumusan masalahnya sebagai berikut:

Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga kekuasaan legislatif dalam Undang-Undang Dasar 1945 (suatu tinjauan hukum Islam).

D. Perumusan Masalah

Agar lebih praktis dan operasional lagi, setelah dikemukakan latar belakang masalah, identifikasi masalah, dan pembatasan masalah, maka studi ini dirumuskan dalam bentuk pertanyaan:

1. Bagaimanakah deskripsi dari wewenang Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga kekuasaan legislatif dalam UUD 1945?.
2. Bagaimana tinjauan hukum Islam terhadap wewenang DPR sebagai lembaga kekuasaan legislatif?.

E. Tujuan Studi

Sejalan dengan pertanyaan di atas maka tujuan studi ini adalah:

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1. Mendeskripsikan wewenang DPR sebagai lembaga kekuasaan legislatif dalam UUD 1945.
2. Menentukan apakah bentuk dari wewenang DPR sebagai lembaga kekuasaan legislatif sesuai atau bertentangan dengan hukum Islam.

F. Kegunaan Studi

Hasil studi ini diharapkan dapat bermanfaat sekurang-kurangnya untuk dua hal:

1. Kepentingan studi ilmiah, dan
2. Dapat dijadikan rujuakan untuk penelitian tingkat berikutnya yang lebih mendalam.

G. Metodologi

1. Data Yang Akan Dihimpun

Data yang akan dihimpun dalam penelitian ini secara global dapat disebutkan:

a. Susunan, kedudukan, tugas dan fungsi DPR sebagai lembaga legislatif dalam UUD 1945.
b. Proses pembentukan undang-undang.
c. Dasar-dasar pemerintahan Islam dan kekuasaan manusia.

2. Sumber Data

Dalam penulisan skripsi ini, sumber data yang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dipergunakan adalah literatur-literatur yang membahas masalah-masalah yang terkait, diantaranya:

a. Abu Dawud, Sunan Abi Dawud II, (Mesir : Syarikah al-Maktabah). 1952 M./1371 H.

b. Abu Faris, Hakekat Sistem Politik Islam (Yogyakarta : PL P2 M1). 1987

c. Ahmad, Ilyas, The Social Contract and The Islamic State (New-Delhi : Kitab Bhavan). 1981

d. Amin Rais, Cakrawala : Antara Cita-ciata dan Fakta (Bandung : Mizan). 1989

e. 'Audah, Abdul Qadir, Islam dan Perundang-undangan, diterjemahkan oleh Firdaus AN. (Jakarta : Bulan Bintang). 1974

f. Bukhary, Shahih al-Bukhary IX (Kaero : as-Sya'bi). 1378 H.

g. Dahlan Thaib, DPR dalam Sistem Kenegaraan Indonesia (Yogyakarta : Liberty). 1994

h. El-Wa, Muhammed S., Sistem Politik dalam Pemerintahan Islam, diterjemahkan oleh Anshari Tajib (Surabaya : Bina Ilmu). 1983

i. Hasbi as-Shiddieqy, Ilmu Kenegaraan dalam Fiqh Islam (Jakarta : Bulan Bintang). 1971

j. Ismail Suny, Pembagian Kekuasaan Negara (Jakarta : Aksara Baru). 1982

k. Khallaf, Abdul Wahab, Ilmu Ushūl al-Fiqh (Kuwait : Dār al-Qalam). 1978 M./1398 H.

l. Maraghi, Ahmad Musthafa, Tafsir al-Maraghi V, di- 1986

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

terjemahkan oleh Bahrun Abu Bakar at al. (Semarang ; CV. Thaha Putra).

m. Marbun, B.N., DPR RI - Pertumbuhan dan Cara Kerjanya (Jakarta : PT. Gramedia).
1992

n. Maududi, Abu al-A'la, Hukum dan Konstitusi : Sistem Politik Islam, diterjemahkan oleh (Bandung : Mizan).
1990

o. _____, di dalam J.J. Donohue (Eds.), Islam dan Pembaharuan - Ensiklopedi Masalah-masalah, diterjemahkan oleh Machnun Husain (Jakarta : PT. Grafindo Persada).
1993

p. _____, di dalam J. El-Esposito (Ed.), Dinamika Kebangunan Islam - Watak, Proses dan Tantangan, ditejemahkan oleh A. Nashir Budiman (Jakarta : CV. Rajawali).
1987

q. Mawardy, al-Ahkām as-Sulthāniyyah (Mesir : Syarikah al-Maktabah).
1973 M./1393 H.

r. Musa, M. Yusuf, Politik dan Negara dalam Islam, diterjemahkan oleh M. Thalib (Surabaya : al-Ikhlash).
1990

s. Muslim, Shahih Muslim : Syarah an-Nawawi XII (tt.).
1964

t. Qurthubi, al-Jāmi' al-Ahkām al-Qur'an (Kaero : Dār al-Kitab al-Arabi).
1967

u. Soehino, HTN - Tehnik Perundang-undangan (Yogyakarta : Liberty).
1990

v. Thabary, Ibnu Jarir, Tafsīr al-Kubraa (Makkah : Dār al-Ma'arif).
310 H.

w. Wirdjono Prodjodikoro, Azas-azas Hukum Tata Negara
1989

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Indonesia (Jakarta : Dian Rakyat).

3. Tehnik Penggalian Data

Dari sumber-sumber data yang dipergunakan, dapat disimpulkan bahwa penelitian masalah ini adalah riset pustaka (library research). Adapun tehnik penggalian data tersebut dengan cara menelaah dan menganalisa sumber-sumber yang ada, kemudian dari telaah dan analisa itu hasilnya dicatat dan dikualifikasikan menurut kerangka yang sudah direncanakan sebelumyan.

4. Metode Analisa Data

Data yang dihimpun, dianalisa dengan menggunakan metode-metode sebagai berikut:

a. Metode Deskriptif

Yaitu menggambarkan ketentuan-ketentuan yang ada sesuai dengan masalah yang dibahas.

b. Metode Deduktif

Yaitu menggunakan teori-teori, dalil-dalil atau generalisasi dan selanjutnya dikemukakan fakta yang bersifat khusus dari hasil riset.

c. Metode Analogis

Yaitu suatu pembahasan dengan jalan mengkiaskan kenyataan yang ada dengan aturan-aturan hukum yang sudah mapan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id