TINJAUAN FIQH SIYASAH TERHADAP KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN KOMISI HUKUM NASIONAL
(Studi Analisis Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 2000 Tentang Komisi Hukum Nasional)

SKRIPSI

Diajukan Kepada
Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel
Untuk Memenuhi Salah Satu Persyaratan
Dalam Menyelesaikan Program Sarjana Strata Satu
Ilmu Syariah

PERPUSTAKAAN
IAIN SUNAN AMPEL SURABAYA
KLAS K S-2010 011 Sj
No. REG : S-2010/Sj/011
ASAL BUKU :
TANGGAL :

KEMENTERIAN AGAMA PERPUSTAKAAN IAIN SUNAN AMPEL SURABAYA

Oleh :

Muhammad Rifa'i
NIM : C03205030

Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel
Fakultas Syariah
Jurusan Siyasah Jinayah

SURABAYA
2010

GADJAHBELANG
8439407-5953789

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

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh **Muhammad Rifa'i** (NIM C03205030) ini telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqasahkan.

Surabaya, 11 Februari 2010

Pembimbing

Dr. H. A. Imam Mawardi, MA.
NIP. 197008201994031001

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

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh **Muhammad Rifa'i** ini telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah IAIN Sunan Ampel pada hari Selasa, tanggal 23 Februari 2010 dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Syari'ah.

Majelis Munaqasah Skripsi:

Ketua,

Dr. H. A. Imam Mawardi, MA.
NIP. 197008201994031001

Sekretaris,

Nurul Asiyah Nadhifah, M.HI
NIP. 197504232003122001

Penguji I,

Drs. Marjudi, SH
NIP. 194810061978031003

Penguji II,

H. Ah. Fajruddin Fatwa, SH, M.HI
NIP. 197606132003121002

Pembimbing,

Dr. H. A. Imam Mawardi, MA.
NIP. 197008201994031001

Surabaya, 22 Februari 2010

Mengesahkan,
Fakultas Syariah
Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel

Dekan,

Dr. H. A. Faishal Haq, M.Ag
NIP. 195005201982031002

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

SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	: Muhammad Rifa'i
NIM	: C03205030
Fakultas	: Syariah
Jurusan	: Siyasah Jinayah
Semester	: IX
Instansi	: IAIN Sunan Ampel Surabaya
Alamat	: Jl. Ikan Bandeng RT 1 RW 1 Wedoro Glagah Lamongan

Dengan ini menyatakan sebenar-benarnya bahwa skripsi ini yang berjudul "**Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Kedudukan dan Kewenangan Komisi Hukum Nasional (Studi Analisis Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 2000 Tentang Komisi Hukum Nasional)**" adalah asli dan bukan hasil plagiat.

Demikian Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya.

Surabaya, 11 Februari 2010

Hormat saya,

Muhammad Rifa'i
NIM: C03205030

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

ABSTRAK

Skripsi ini adalah hasil penelitian kepustakaan untuk menjawab pertanyaan: Bagaimana kedudukan dan kewenangan Komisi Hukum Nasional dalam supremasi hukum di Indonesia? Dan Bagaimana analisis fiqh siyasah terhadap kedudukan dan kewenangan Komisi Hukum Nasional?

Data penelitian ini dihimpun melalui pembacaan dan kajian teks (teks reading) dan selanjutnya dianalisis dengan teknik deskriptif analisis, yaitu mengambarkan secara utuh tentang Komisi Hukum Nasional yang kemudian dianalisis dalam kerangka konsep ketatanegaraan Indonesia dan fiqh siyasah.

Dari hasil penelitian, penulis simpulkan bahwa kedudukan Komisi Hukum Nasional yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 15 tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional adalah sebagai lembaga negara bantu (*state auxiliary bodies, state auxiliary organs,* atau *state auxiliary institutions)* yang sumber kewenangannya murni berasal dari Presiden sebagai kepala pemerintahan. Sedangkan kewenangan dan eksistensi Komisi Hukum Nasional dalam supremasi hukum di Indonesia sangatlah *urgen.* Karena KHN merupakan satu-satunya lembaga negara bantu yang berwenang membantu Presiden dengan bertindak sebagai panitia pengarah (*steering committee*) dalam mendesain suatu rencana umum untuk pembaharuan di bidang hukum yang sesuai dengan cita-cita negara hukum dan rasa keadilan, dalam upaya mempercepat penanggulangan krisis kepercayaan kepada hukum dan penegakan hukum, serta dalam menghadapi tantangan dinamika globalisasi terhadap sistem hukum di Indonesia.

Dibentuknya Komisi Hukum Nasional sebagai lembaga negara bantu yang mempunyai fungsi kepenasihatan (*policy advisory*), sesuai dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip kepenasehatan dalam fiqh siyasah yaitu prinsip syūrā (konsultasi/ musyawarah) untuk mewujudkan kemaslahatan rakyat seperti fungsi yang dimiliki oleh *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* dalam ketatanegaraan Islam.

Bagi pemerintah, eksistensi Komisi Hukum Nasional perlu segera dilakukan pembenahan mengenai landasan yuridisnya. Keppres saja tidaklah cukup untuk dijadikan landasan, karena sewaktu-waktu dapat dibubarkan oleh Presiden karena dasar hukum pembentukannya masih lemah. Selanjutnya dalam rekomendasi-rekomendasi KHN perlu adanya *back up* baik itu dari masyarakat terutama kalangan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, karena tanpa itu KHN tidak akan memberikan dampak yang signifikan terhadap reformasi di bidang hukum.

Akhirnya semoga hasil karya ini dapat menjadi sebuah inspirator dan motifator bagi kalangan ulama', negarawan, politisi, akademisi, dan khalayak umum untuk mengkaji ulang atau memperdalam konsep kenegaraan yang ditawarkan Islam.

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

DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM i

PERSETUJUAN PEMBIMBING ii

PENGESAHAN iii

MOTTO iv

PERSEMBAHAN v

ABSTRAK vi

KATA PENGANTAR vii

DAFTAR ISI ix

DAFTAR TRANSLITERASI xii

BAB I PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang Masalah 1

B. Rumusan Masalah 11

C. Kajian Pustaka 12

D. Tujuan Penelitian 14

E. Kegunaan Hasil Penelitian 14

F. Definisi Operasional 15

G. Metode Penelitian 16

H. Sistematika Pembahasan 20

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

BAB II SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA DAN LEMBAGA KEPENASEHATAN DALAM KETATANEGARAAN ISLAM .. 22

A. Sistem Ketatanegaraan Indonesia 22

1. Struktur Kelembagaan Negara 24

2. Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945 28

3. Komisi-Komisi Negara 35

B. Sistem Pemerintahan Islam 43

1. Bentuk Negara dalam Islam 43

2. Pemerintahan Islam 44

C. *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* 46

1. Pengertian *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* 46

2. Kedudukan *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* 48

3. Fungsi dan Kewenangan *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* 51

BAB III KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN KOMISI HUKUM NASIONAL DALAM SUPREMASI HUKUM DI INDONESIA 56

A. Gambaran Umum Tentang Komisi Hukum Nasional 56

1. Latar Belakang Pembentukan Komisi Hukum Nasional 56

2. Dasar Hukum Komisi Hukum Nasional 61

3. Tujuan Komisi Hukum Nasional 62

B. Kedudukan dan Kewenangan Komisi Hukum Nasional 64

1. Kedudukan Komisi Hukum Nasional 64

2. Tugas dan Kewenangan Komisi Hukum Nasional 65

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

C. Peran Komisi Hukum Nasional dalam Supremasi Hukum di Indonesia 69

1. Peran Komisi Hukum Nasional Sebagai Panitia Pengarah dalam Penyusunan Rencana Pembaharuan Pada Bidang Hukum di Indonesia 69

2. Peran Komisi Hukum Nasional dalam Melaksanakan Pengkajian Masalah-Masalah Hukum di Indonesia 71

BAB IV TINJAUAN SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA DAN FIQH SIYASAH TERHADAP KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN KOMISI HUKUM NASIONAL 76

A. Analisis Sistem Ketatanegaraan Indonesia Terhadap Kedudukan dan Kewenangan Komisi Hukum Nasional dalam Supremasi Hukum di Indonesia 76

1. Kedudukan Komisi Hukum Nasional 76

2. Kewenangan Komisi Hukum Nasional 81

B. Analisis Fiqh Siyasah Terhadap Kedudukan dan Kewenangan Komisi Hukum Nasional 83

BAB V PENUTUP 88

A. Kesimpulan 88

B. Saran 89

DAFTAR PUSTAKA 90

LAMPIRAN

PERPUSTAKAAN
IAIN SUNAN AMPEL SURABAYA
NO. KLAS K S-2010 011 Sj
NO REG : S-2010/Sj/011
ASAL BUKU :
TANGGAL :

KEMENTERIAN AGAMA PERPUSTAKAAN SURABAYA IAIN SUNAN AMPEL

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

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan efektif merupakan dambaan setiap warga negara, tanpa adanya kesewenang-wenangan dan penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa negara. Oleh karena itu dalam setiap negara menginginkan adanya pembagian kekuasaan sehingga kesewenang-wenangan penguasa dapat diminimalisir dan ditiadakan.

Masalah pembagian kekuasaan adalah masalah yang selalu dihubungkan dengan ajaran Montesquieu yang terkenal dengan sebutan *Trias Politica.* Menurut Montesquieu kekuasaan (fungsi) di dalam negara itu dibagi ke dalam kekuasaan legislatif (membuat undang-undang), eksekutif (melaksanakan undang-undang) dan yudikatif (mengadili atas pelanggaran-pelanggaran bagi Undang-undang).[1]

Dalam ketatanegaraan yang lazim melakukan kekuasaan legislatif adalah parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan kekuasaan eksekutif ada pada Presiden atau Kabinet yang dipimpin oleh seorang Perdana Menteri, dan kekuasaan Yudikatif dipegang oleh badan-badan kehakiman. Selanjutnya bahwa di dalam ajaran Trias Politica itu terdapat suasana *checks and balances* di mana

[1] SF Marbun dan Moh.Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara,* h. 43

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

di dalam hubungan antarlembaga negara itu terdapat saling menguji karena masing-masing lembaga tidak boleh melampui batas kekuasaan yang sudah ditentukan atau masing-masing lembaga tidak mau dicampuri kekuasaannya sehingga antar-lembaga itu terdapat suatu perimbangan kekuasaan.[2]

Negara Indonesia adalah negara yang menganut konsep welfare state atau negara kesejahteraan, yang mana tugas pemerintah bukan lagi sebagai penjaga malam dan tidak pasif tetapi harus berperan aktif dalam kegiatan masyarakat sehingga kesejahteraan bagi semua rakyatnya tetap terjamin, dengan demikian pemerintah harus memberikan perlindungan bagi warga negara bukan hanya di bidang politik tetapi juga sosial, ekonomi, sehingga kesewenang-wenangan dengan golongan tertentu harus dicegah oleh pemerintah sehingga tugas pemerintah diperluas mencakup berbagai aspek kehidupan masyarakat dengan maksud untuk menjamin kepentingan umum.[3]

Namun hal tersebut tidak dapat tercapai karena sebelum reformasi bergulir kekuasaan lebih dominan dikendalikan oleh pihak eksekutif (presiden), sehingga peran legislatif dan yudikatif termarjinalkan. Peran legislatif dan yudikatif tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya karena banyaknya intervensi dan control dari eksekutif sehingga mau tidak mau menuruti kehendak

---

[2] Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, h. 31

[3] SF Marbun dan Moh.Mahfud MD, *Pokok-Pokok*, h. 45

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

eksekutif daripada kehendak rakyat. Akhirnya hal tersebut menjadikan Indonesia terpuruk dalam krisis multidimensional.

Krisis yang mendera Indonesia pada era 1990-an, telah menimbulkan banyak persoalan pada berbagai aspek kehidupan baik itu dalam bidang ekonomi, politik, sosial, budaya, dan hukum. Masyarakat menilai berbagai produk hukum, penegakan dan penerapannya masih sangat jauh dari yang diharapkan. Penilaian demikian telah mendorong masyarakat bersikap tidak menghormati, tidak mempercayai bahkan mengabaikan hukum dan lembaga-lembaga hukum yang ada. Atau dengan kata lain, hukum sudah tidak berwibawa lagi.[4]

Krisis kepercayaan masyarakat terhadap hukum ini disebabkan antara lain karena masih banyaknya kasus korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dan pelanggaran hak asasi manusia (HAM) yang belum tuntas penyelesaiannya secara hukum dan adanya pengabaian dan pelecehan terhadap hukum yang sekaligus diakibatkan dan mengakibatkan ketidakpercayaan terhadap hukum. Peristiwa-peristiwa yang terjadi pada masa-masa terakhir ini sudah cukup menunjukkan bahwa hukum dianggap tidak eksis, baik oleh anggota masyarakat (misalnya dengan tingginya jumlah aksi peradilan rakyat terhadap penjahat kelas teri), maupun oleh lembaga hukum sendiri (yang membiarkan dan adakalanya justru melakukan pelanggaran hukum).

---

[4] KHN, *Kilas Balik 6 Tahun Komisi Hukum Nasional, Menguak Misi KHN & Kinerjanya*, h.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

Akibat yang ditimbulkan dari banyaknya persoalan-persoalan yang timbul dalam berbagai aspek kehidupan tersebut, timbul keinginan untuk menegakkan supremasi hukum di Indonesia, dalam penegakan supremasi hukum dibutuhkan kemauan yang kuat untuk mengatasi persoalan-persoalan yang terkait dengan hukum seperti pelanggaran hak asasi manusia (HAM), kasus korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dan ganguan keamanan.

Salah satu cara yang ditempuh untuk mewujudkan supremasi hukum tersebut adalah melakukan perubahan-perubahan, bahkan pembaharuan terhadap berbagai aspek hukum. Program reformasi hukum, tidak bisa tidak harus digulirkan secara bersama-sama oleh seluruh anggota masyarakat, dengan beban terbesar diletakkan pada pundak para penyelenggara negara. Hal ini dipandang sebagai konsekuensi logis prinsip negara hukum. Karena negara Indonesia adalah negara hukum,[5] maka reformasi hukum perlu direalisasikan sehingga semua kekuasaan tunduk pada hukum.

Reformasi di bidang hukum yang terjadi sejak tahun 1998 telah dilembagakan melalui pranata perubahan UUD 1945. Semangat perubahan UUD 1945 adalah mendorong terbangunnya struktur ketatanegaraan yang lebih demokratis. Perubahan UUD 1945 sejak reformasi telah dilakukan sebanyak empat kali.

---

[5] Pasal 1 ayat 3 UUD 1945 pasca amandemen ketiga

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

Hasil perubahan UUD 1945 melahirkan bangunan kelembagaan negara yang satu sama lain dalam posisi setara dengan saling melakukan kontrol (*cheks and balances*), mewujudkan supremasi hukum dan keadilan serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia. Kesetaraan dan ketersediaan saling kontrol inilah prinsip dari sebuah negara demokrasi dan negara hukum.[6]

Pasca amandemen UUD 1945 menyebabkan berubahnya sistem ketatanegaraan yang berlaku meliputi jenis dan jumlah lembaga negara, sistem pemerintahan, sistem peradilan dan sistem perwakilannya. Sejalan dengan itu, muncul lembaga-lembaga dalam bentuk komisi, untuk menjawab tuntutan masyarakat. Pembentukan lembaga-lembaga yang berbentuk komisi ini sangat pesat perkembangannya sepanjang reformasi.

Banyaknya tumbuh lembaga-lembaga dan komisi-komisi, ataupun korporasi-korporasi yang bersifat independen tersebut menurut Jimly Asshiddiqie merupakan gejala yang mendunia, dalam arti tidak hanya di Indonesia. Seperti dalam perkembangan di Inggris dan di Amerika Serikat, lembaga-lembaga atau komisi-komisi itu masih ada yang berada dalam ranah kekuasaan eksekutif, tetapi ada pula yang bersifat independen dan berada di luar wilayah kekuasaan eksekutif, legislatif, ataupun yudikatif. Pada umumnya, pembentukan lembaga-lembaga independen ini didorong oleh kenyataan bahwa birokrasi di lingkungan pemerintah dinilai tidak dapat lagi memenuhi tuntutan

---

[6] Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, h.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

kebutuhan akan pelayanan umum dengan standar mutu yang semakin meningkat dan diharapkan semakin efisien dan efektif.[7]

Jika dalam UUD 1945 hanya menentukan satu lembaga yang termasuk *auxiliary body,* tetapi di luar UUD 1945 berkembang *auxiliary body* tanpa kendali. Berdasarkan pendapat Asimov, komisi Negara dapat dibedakan dalam dua kategori: pertama, komisi Negara independen, yaitu organ Negara (*state organs*) yang diidealkan independen dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudisial, namun justru mempunyai fungsi campur dari ketiganya. Kedua, komisi Negara biasa (state commissions), yaitu komisi Negara yang merupakan bagian dari cabang kekuasaan eksekutif dan tidak mempunyai peran yang terlalu penting.[8]

Di Indonesia saat ini sudah lebih dari 50-an lembaga Negara bantu terbentuk. Jumlah ini di masa depan diprediksi akan semakin bertambah. Pembentukan lembaga Negara bantu itu dilakukan menurut dasar hukum yang berbeda. Ada yang berdasarkan UUD 1945, dan ada pula yang berdasarkan Undang-undang, maupun berdasarkan Keppres. Dengan rincian komisi Negara independen *(independet regulatory agencies)* sekitar 13 dan komisi Negara eksekutif *(executive branch agencies)* yang jumlahnya sekitar 40 komisi.[9]

---

[7] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, h.28
[8] Tutik, *Pokok-Pokok*, h.211
[9] *Ibid.* h.212

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

Kemunculan lembaga-lembaga semacam ini marak sejak jatuhnya pemerintah Orde Baru. Di zaman Presiden Abdurrahman Wahid, misalnya, khusus bidang hukum ada empat lembaga yang terbentuk, yakni Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggaraan Negara (KPKPN), dan Tim Gabungan PemberantasanTindak Pidana Korupsi (TGPTPK). Dua lembaga yang masih ada hingga kini yakni KON dan KHN, sedangkan KPKPN dan TGPTPK telah dibubarkan.[10]

Keberadan lembaga-lembaga ini belakangan menjadi populer ketika banyak kalangan mulai mempertanyakan efektifitasnya khususnya dalam mendukung reformasi hukum. Sebagian kalangan memandang perlunya mengaudit komisi-komisi tersebut dan meniadakan komisi-komisi yang tidak efektif. Dalam kaitannya dengan upaya melakukan reformasi terhadap sistem hukum nasional yang menjamin tegaknya supremasi hukum dan hak-hak asasi manusia yang berdasarkan keadilan dan kebenaran.

Dalam rangka upaya mewujudkan sistem hukum nasional yang menjamin tegaknya supremasi hukum dan hak-hak asasi manusia yang berdasarkan keadilan dan kebenaran tersebut, perlu melakukan pengkajian masalah-masalah hukum dan penyusunan rencana pembaharuan di bidang hukum.[11]

---

[10] Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, h.204
[11] Konsideran Keppres Nomor 15 Tahun 2000 Tentang Komisi Hukum Nasional.

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

Dalam konteks demikian, maka pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid dibentuklah Komisi Hukum Nasional (KHN) yang dibentuk melalui keputusan Presiden No.15 tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional, Komisi Hukum Nasional (KHN) merupakan salah satu *state auxiliary* yang dibentuk pada tanggal 18 Februari 2000 melalui Keputusan Presiden No.15 tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional. KHN terdiri atas 6 (enam) orang anggota (termasuk seorang ketua dan seorang sekretaris) dan dilantik oleh Wakil Presiden RI pada tanggal 24 Februari 2000.[12]

KHN dibentuk dengan tujuan mewujudkan sistem hukum nasional yang bercirikan supremasi hukum dan hak-hak asasi manusia, berdasarkan keadilan dan kebenaran, serta mengemban dua tugas. Pertama, memberikan pendapat atas permintaan Presiden tentang berbagai kebijakan hukum yang dibuat atau direncanakan oleh pemerintah dan tentang masalah-masalah hukum yang berkaitan dengan kepentingan umum dan kepentingan nasional. Kedua, membantu Presiden dengan bertindak sebagai panitia pengarah (*steering committee*) dalam mendesain rencana umum pembaharuan di bidang hukum yang sesuai dengan cita-cita Negara hukum dan rasa keadilan, dalam upaya mempercepat penanggulangan krisis kepercayaan kepada hukum dan penegakan hukum, serta dalam menghadapi tantangan dinamika globalisasi terhadap sistem

[12] KHN, *Kilas Balik*, h.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

hukum di Indonesia.[13] Jadi dalan hal ini KHN merupakan suatu lembaga yang berfungsi dalam hal kepenasehatan mengenai pelaksanaan hukum di Indonesia.

Menurut Hukum Tata Negara Islam, keberadaan lembaga penasehat sangatlah penting. Hal ini merujuk kepada perintah Allah SWT dalam al-Qur'an yang secara implisit mengamanatkan adanya lembaga penasehat, yaitu firman Allah SWT dalam surah Āli 'Imrān ayat 104:

وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى ٱلْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِٱلْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ ٱلْمُنكَرِ ۚ وَأُو۟لَـٰٓئِكَ هُمُ ٱلْمُفْلِحُونَ ﴿١٠٤﴾

Artinya: Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar; merekalah orang-orang yang beruntung (Q.S, Āli 'Imrān: 104).[14]

Juga dalam sabda Rasulullah SAW yang diriwayatkan Imam Ahmad

حَدَّثَنَاعَبْدُاللهِ حَدَّثَنِي أَبِي حَدَّثَنَا خَلَفٌ قَالَ حَدَّثَنَا خَالِدٌ عَنْ سُهَيْلِ بْنِ أَبِيْ صَالِحٍ عَنْ أَبِيْهِ عَنْ أَبِيْ هُرَيْرَةَ قَالَ قَالَ رَسُوْلُ اللهِ صلى الله عليه وسلم إِنَّ اللهَ يَرْضَى لَكُمْ ثَلاَثًا : اَنْ تَعْبُدُوْهُ وَلاَ تُشْرِكُوْا بِهِ شَيْئًا وَاَنْ تَعْتَصِمُوْا بِحَبْلِ اللهِ جَمِيْعًا وَلاَ تَفَرَّقُوْا وَاَنْ تُنَاصِحُوْا مَنْ وَلاَّهُ اللهُ اَمْرَكُمْ

Artinya: sesungguhnya Allah rela atas kamu dalam tiga perkara: Hendaknya kamu menyembah Allah dan tidak menyekutukan-Nya dengan sesuatu, hendaklah kamu sekalian berpegang teguh dengan tali (agama) Allah dan jangan berpecah belah, dan hendaklah kamu sekalian saling menasehati dengan orang yang diangkat Allah untuk memegang perkaramu (pemimpin).

Di sini menunjukkan akan pentingnya sebuah lembaga atau dalam bahasa al-Qur'an "segolongan umat" yang menjalankan fungsi kepenasehatan, meskipun dalam al-Qur'an tidak menjelaskan lebih lanjut tentang bagaimana bentuk dari

---

[13] Pasal 2 Keppres RI Nomor 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional

[14] Depag RI, *Al Qur'an dan Terjemahannya*, h. 79

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 penasehat tersebut. Namun hal tersebut diperjelas dalam hadis Nabi SAW yang menyebutkan bahwa kita hendaklah saling menasehati dengan pemimpin. Hal tersebut menunjukkan pentingnya kedudukan suatu lembaga penasehat seperti Komisi Hukum Nasional dalam sebuah Negara hukum. Di dalam fiqh siyasah para ulama menyebut lembaga yang memberi nasihat dan pertimbangan kepada pemimpin sebagai *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi*, Abul A'la al-Maududi menyebutkan *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* sebagai lembaga penengah dan pemberi fatwa, juga menyebut sebgai lembaga legislatif.[15]

Dalam prinsip Hukum Tata Negara Islam fungsi penasehat dan pertimbangan pemerintah diemban oleh *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi. Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* selain berwenang mengangkat pemimpin pemerintah juga berwenang untuk memberi nasihat kepada pemerintah demi kemaslahatan umat. Fungsi pertimbangan dan penasehat terhadap pemerintahan dalam Islam dikemas dalam bingkai amar ma'ruf nahi munkar. Selain prinsip amar ma'ruf nahi munkar juga terdapat prinsip musyawarah untuk kemaslahatan sebagaimana surah asy-Syūrā ayat 38:

وَٱلَّذِينَ ٱسْتَجَابُوا۟ لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا۟ ٱلصَّلَوٰةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَٰهُمْ يُنفِقُونَ ﴿٣٨﴾

Artinya: Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhan dan melaksanakan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan

[15] Abul A'la al-Maududi, *The Islamic Law and Constitution*, Diterjemhkan Oleh Asep Hidayat dengan Judul *Hukum Dan Konstitusi Sistem Politik Islam*, h.245

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

musyawarah antara mereka; dan mereka menginfakkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka. (Q.S, asy-Syūrā: 38)[16]

Obyek pertimbangan dari *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* adalah tindakan dan kebijakan pemerintah yang tidak sesuai dengan Islam maupun kemaslahatan umat, karena Islam juga mengatur kebijakan pemerintah yang baik adalah yang sesuai dengan kemaslahatan umat yang dipimpinnya.

Dengan keberadaan Komisi Hukum Nasional yang mempunyai landasan hukum Keppres nomor 15 tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional, yang memiliki tugas dan wewenang dalam hal kepenasehatan, apakah sejalan dengan prinsip-prinsip Islam. Oleh karena itu penulis ingin meneliti lebih jauh kedudukan dan kewenangan Komisi Hukum Nasional dalam memberikan nasehat ditinjau menurut Fiqh Siyasah, yaitu *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* dalam ketatanegaraan Islam, yang mempunyai salah satu tugas dalam memberikan nasehat kepada pemimpin dalam pemerintahannya. Untuk itu penulis memilih judul "Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Kedudukan dan Kewenangan Komisi Hukum Nasional (studi Analisis Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 2000 Tentang Komisi Hukum Nasional).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

---

[16] Depag RI, *Al Qur'an dan Terjemahannya*, h. 699

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. Bagaimana kedudukan dan kewenangan Komisi Hukum Nasional dalam supremasi hukum di Indonesia?
2. Bagaimana analisis fiqh siyasah terhadap kedudukan dan kewenangan Komisi Hukum Nasional?

C. Kajian Pustaka

Kajian pustaka ini pada dasarnya adalah untuk mendapatkan gambaran tentang hubungan topik yang akan diteliti dengan penelitian sejenis, yang pernah dilakukan oleh peneliti sebelumnya, sehingga tidak ada pengulangan. Dalam penelusuran awal, sampai saat ini penulis belum menemukan penelitian atau tulisan yang membahas mengenai analisis keputusan Presiden nomor 15 tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional.

Kajian tentang Komisi Hukum Nasional sebenarnya sudah pernah dibahas dalam buku yang berjudul "kilas balik 6 tahun Komisi Hukum Nasional, menguak misi KHN dan kinerjanya" oleh Komisi Hukum Nasional. Pembahasan dalam buku tersebut lebih menekankan kepada kinerja KHN dalam masa 6 tahun yang diantaranya menghasilkan beberapa rekomendasi-rekomendasi yang cukup signifikan terhadap reformasi hukum di Indonesia. Adapun rekomendasi-rekomendasi tersebut terbagi dalam beberapa sektor antara lain rekomendasi sektor eksekutif, sektor legislatif, sektor peradilan, dan sektor profesi hukum.

Penelitian yang pernah dilakukan adalah tentang lembaga-lembaga Negara pasca amandemen UUD 1945. Misalnya skripsi saudara Muhammad

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

Qanit Amrullah yang berjudul "Komisi Yudisial dan penegakan hukum di Indonesia (analisis yuridis terhadap pelaksanaan pasal 24 a dan b perubahan ketiga UUD 1945)". Skripsi ini membahas tentang Komisi Yudisial menurut konstitusi, latar belakang dan tujuan Komisi Yudisial menurut UU No. 22 tahun 2004, serta peranan Komisi Yudisial dalam menciptakan *good governance*. Penelitian ini menyebutkan bahwa Komisi Yudisial merupakan sebuah lembaga yang mandiri dan berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung. Komisi Yudisial mempunyai wewenang lain dalam menjaga dan menegakkan kehormatan martabat serta perilaku hakim.

Penelitian selanjutnya tentang lembaga Negara adalah skripsi saudara Achmad Junaidi yang berjudul tinjauan terhadap Mahkamah Konstitusi serta implikasinya terhadap proses demokratisasi di Indonesia menurut politik Islam dan politik ketatanegaraan di Indonesia. Skripsi tersebut membahas tentang konstitusi UUD 1945 sebelum amandemen yang mengandung banyak kelemahan, salah satunya adalah tidak adanya mekanisme *checks and balances*. Hal ini berakibat melumpuhkan kontrol yudisial terhadap pelaksanaan kekuasaan yang berujung pada pelaksanaan yang otoriter. Kehadiran Mahkamah Konstitusi setelah amandemen UUD 1945 dapat memberi fungsi kontrol pemerintah terhadap konstitusi dasar Negara.

Penelitian ini merupakan penelitian yang baru karena belum pernah diteliti. Adapun buku yang diterbitkan oleh KHN tersebut lebih banyak

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

mengupas rekomendasi-rekomendasi yang diberikan KHN terhadap pemerintah. Sedangkan skripsi-skripsi di atas lebih menekankan kepada fungsi lembaga-lembaga tersebut dalam supremasi hukum di indonesia. Adapun aspek persamaanya yaitu sama-sama sebagai lembaga negara yang dibentuk pasca amandemen UUD 1945 dan berfungsi dalam menegakkan supremasi hukum di Indonesia. Jadi skripsi yang akan diteliti oleh penulis lebih spesifik dan belum pernah diteliti oleh orang lain.

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kedudukan dan kewenangan Komisi Hukum Nasional dalam supremasi hukum di Indonesia.
2. Untuk mengetahui analisis fiqh siyasah terhadap kedudukan dan kewenangan Komisi Hukum Nasional.

E. Kegunaan Hasil Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan berguna baik untuk kepentingan teoritis maupun praktis.

1. Secara teoritis penelitian ini dapat berguna untuk menambah pengetahuan serta memperkaya khazanah keilmuan hukum politik Islam. Disamping itu diharapkan juga dapat berguna sebagai acuan kajian ilmiah atau sebagai hipotesis bagi penelitian selanjutnya.

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

2. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk menambah pengetahuan masyarakat serta dijadikan sebagai kontribusi positif bagi pemerintah, untuk kemudian dijadikan pedoman pertimbangan masyarakat terutama orang muslim di Indonesia mengenai Komisi Hukum Nasional.

F. Definisi Operasional

Untuk memahami judul penelitian ini, sehingga tidak terjadi kesalahpahaman dalam memahami maksud yang terkandung maka peneliti menguraikan tentang definisi operasional sebagai berikut:

1. Fiqh siyasah : Merupakan salah satu aspek hukum Islam yang membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri, yang didalamnya mencakup hukum Tata Negara Islam.[17]
2. Kedudukan : Posisi suatu lembaga negara yang didasarkan pada fungsi utamanya.[18]
3. Kewenangan : Hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk bertindak atau melakukan sesuatu.[19]

---

[17] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontektualisasi Doktrin Politik Islam*, h. 4
[18] Philiphus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara*, h.x
[19] Poewodarminto, *Kamus Bahasa Indonesia*, h. 1150

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

4. Komisi Hukum Nasional : Lembaga non struktural yang bertanggung jawab kepada Presiden, yang dibentuk dalam rangka memberikan masukan yang obyektif mengenai pelaksanaan hukum di Indonesia, serta untuk memberikan saran-saran umum kepada Presiden mengenai usaha menegakkan kembali supremasi hukum.[20]

G. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan secara bertahap dengan cara mengakomodasi segala data yang terkait, diantaranya:

1. Data yang Dikumpulkan

Dalam penelitian ini data yang dihimpun adalah:

a. Data yang berkaitan dengan kedudukan dan kewenangan Komisi Hukum Nasional.

b. Data yang berkaitan dengan ketentuan *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* mengenai kedudukan dan fungsinya dalam ketatanegaraan Islam.

2. Sumber Data

Data yang diperoleh dalam penulisan skripsi ini dihimpun dari sumbernya yaitu:

a. Data primer yaitu:

---

[20] Pasal 1 ayat 1 dan 2 Keppres RI No. 15 Tahun 2000 Tentang Komisi Hukum Nasional

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. Keputusan Presiden Nomor 15 tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional.

b. Data sekunder

1. Imam al-Māwardī, *Al-Aḥkām As-Sulṭāniyyah,* Diterjemhkan Oleh Fadli Bahri dengan Judul *Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syar'iat Islam,,* Jakarta, Darul Falah, 2007
2. Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi* Doktrin *Politik Islam,* Jakarta, Gaya Media Pratama, 2001
3. Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi,* Yogyakarta, UII Press, 2007
4. KHN, *Kilas Balik 6 Tahun Komisi Hukum Nasional, Menguak Misi KHN dan Kinerjanya,* Jakarta, Komisi Hukum Nasional RI, 2006
5. Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945,* Jakarta, Cerdas Pustaka, 2008
6. Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi,* cet. Ke-2, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006
7. Bagir Manan, dkk, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung,* Jakarta, Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006

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

8. Ahm. Djazuli, *Fiqih Siyasah; Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'at*, Bandung, Prenada Media, 2007
9. Abū al-A'lā al-Maudūdī, *The Islamic Law and Constitution,* Diterjemhkan Oleh Asep Hidayat dengan Judul *Hukum Dan Konstitusi Sistem Politik Islam*, Bandung, Mizan, 1995
10. Abdul Qodir Jailani, *Negara Ideal Menurut Konsepsi Islam,* Surabaya, PT Bina Ilmu, 1995
11. Munawir Sadzali, *Islam dan Tata Negara; Ajaran Sejarah Dan Pemikiran,* Jakarta, UI Press, 1993
12. Suyuti Pulungan, Fiqh *Siyasah; Ajaran Sejarah dan Pemikiran,* Jakarta, PT Raja Gravindo, 1994

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Jenis penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah penelitian pustaka yaitu meneliti sumber-sumber pustaka yang ada kaitannya dengan penelitian ini. Teknik pengumpulan data dalam penulisan skripsi ini menggunakan metode dokumenter yang sumber datanya terdiri dari bahan-bahan primer dan sekunder yang telah dipublikasikan baik dalam bentuk buku, jurnal, maupun dalam bentuk lainnya yang representatif dan relevan dengan penelitian ini.

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

4. Teknik Pengolahan Data

   a. Pengorganisasian data dengan cara menyusun dengan sistematis sesuai dengan paparan yang sesuai dengan rencana sebelumnya dengan melakukan perumusan deskripsi.

   b. Editing, yaitu pemeriksaan data secara cermat dari kelengkapan referensi, arti dan makna, istilah-istilah atau ungkapan dan semua catatan data yang telah dihimpun.

   c. Melakukan analisa lanjutan terhadap hasil pengorganisasian dan editing dengan cara menggunakan kaidah-kaidah dan dalil sehingga diperoleh suatu deskripsi terkait dengan pokok permasalahan yang akan dibahas.

5. Teknik Analisis Data

Metode yang digunakan dalam menganalisa data adalah metode deskriptif analisis, yaitu suatu metode yang dipergunakan dengan jalan memberikan gambaran terhadap masalah yang dibahas dengan menyusun fakta-fakta sedemikian rupa sehingga membentuk konfigurasi masalah yang dapat dipahami dengan jelas.

Dalam menganalisis data tersebut pola pikir yang digunakan adalah pola pikir deduktif. Pola pikir deduktif yaitu data yang diperoleh yang bersifat umum yang dianalisis untuk disimpulkan pada keadaan yang lebih khusus dan konkrit. Dalam skripsi ini dimulai dengan mengemukakan gambaran umum Komisi Hukum Nasional, kemudian memperhatikan

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

permasalahan yang khusus tentang kedudukan dan kewenangan Komisi Hukum Nasional, selanjutnya ditarik kesimpulan yang bersifat khusus menurut fiqh siyasah.

H. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan dibagi menjadi lima bab. Masing-masing bab akan diuraikan dalam beberapa sub bab yang dimaksudkan untuk mempermudah dalam menyusun dan mempelajarinya. Pada akhirnya dapat dicapai sasaran yang sesuai dengan tujuan pembahasan dalam penelitian ini. Adapun sistematikanya adalah sebagai berikut:

Bab I : Bab ini adalah bagian pendahuluan yang membahas secara garis besar tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab II : Pada bab ini dibahas tentang Sistem Ketatanegaraan Indonesia dan lembaga kepenasehatan dalam Islam serta urgensinya dalam ketatanegaraan Islam.

Bab III : Pembahasan mengenai gambaran umum tentang Komisi Hukum Nasional meliputi latar belakang dan dasar hukum dibentuknya Komisi Hukum Nasional, serta kedudukan dan kewenangannya dalam supremasi hukum di Indonesia menurut Keputusan Presiden Nomor 15 tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional.

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

Bab IV : Merupakan analisis terhadap kedudukan dan kewenangan Komisi Hukum Nasional melalui pendekatan analisis Keputusan Presiden Nomor 15 tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional.

Bab V : Bab ini memuat kesimpulan yang merupakan rumusan singkat sebagai jawaban atas permasalahan yang ada dalam penelitian. Serta saran-saran yang berkaitan dengan topik pembahasan skripsi ini.

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

BAB II

SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA DAN LEMBAGA KEPENASEHATAN DALAM KETATANEGARAAN ISLAM

A. Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Dalam sistem kenegaraan, sulit untuk mengatakan bagaimana suatu negara itu bisa dikatakan mempunyai sistem pemerintahan yang baik. Ada yang mengatakan bahwa pemerintah yang baik itu manakala pemerintah itu dapat memakmurkan rakyatnya. Sebagaimana dinyatakan J.J Rosseau, bahwa pemerintah yang mutlak menganggap dirinya terbaik adalah pemerintah yang dapat meningkatkan jumlah warganya serta melipatgandakannya, asalkan segala sesuatunya sama, tanpa menggunakan peralatan ekstern apa pun, tanpa menaturalisasi orang-orang asing dan tanpa menerima penduduk baru.[1]

Dengan asumsi yang dipaparkan J.J Rosseau tersebut yang menekankan kepada *urgenitas* suatu warga negara, maka dari hal tersebut kita dapat mengetahui bahwa rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam bernegara. Namun dalam menjalankan kekuasaannya tersebut, rakyat tidak serta merta langsung terlibat dalam pemerintahan, akan tetapi mereka memberikan suatu wewenang kepada lembaga/ organisasi yang telah mereka *legitimasi* untuk

[1] Sumardjo, *Kontrak Sosial J.J Rosseau*, h. 73

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

mewakili mereka yang tertuang dalam UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 (UUD RI 1945) telah mengalami beberapa perubahan (amandemen). Perubahan pertama hingga keempat yang dilakukan MPR pada tahun 1999 hingga 2002 merupakan suatu konsekuensi dari kegagalan UUD RI tahun 1945 sehingga telah menjadikan sistem ketatanegaraan RI mengalami berbagai perubahan yang amat mendasar. Perubahan tersebut dilatarbelakangi oleh kenyataan bahwa UUD 1945 sebagai subsistem tatanan konstitusi, dalam realisasinya tidak sesuai dengan cita-cita sebuah negara yang berdasarkan konstitusi seperti tegaknya tatanan pemerintahan yang demokratis dengan *checks and balances* yang setara dan seimbang diantara cabang-cabang kekuasaan, terwujudkan supremasi hukum dan keadilan, serta terjaminnya hak asasi manusia.[2] Oleh karena itu perubahan UUD 1945 mengupayakan agar terwujudnya konstitusi yang demokratis. Secara umum, konstitusi demokratis mengandung prinsip-prinsip dasar demokrasi dalam kehidupan bernegara, yaitu:

1. Menempatkan warga negara sebagai sumber utama kedaulatan;
2. Mayoritas berkuasa dan terjaminnya hak minoritas;
3. Pembatasan pemerintahan;
4. Pembatasan dan pemisahan kekuasaan negara yang meliputi:
   a. Pemisahan wewenang kekuasaan berdasarkan *trias politika*;
   b. Kontrol dan keseimbangan lembaga-lembaga pemerintahan;
   c. Proses hukum;

---

[2] Bagir Manan, dkk, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*, h. 6-7

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

d. Adanya pemilihan umum sebagai mekanisme peralihan kekuasaan.[3]

Salah satu hasil dari perubahan UUD 1945 yang mendasar adalah perubahan secara substansial format kelembagaan negara, terutama yang menyangkut lembaga negara, tugas, wewenang, hubungan kerja dan mekanisme kerja lembaga yang bersangkutan.[4] Selain itu juga implikasi amandemen UUD 1945 mengakibatkan semua institusi pada lapisan supra struktur kenegaraan dan pemerintahan harus ditata kembali. Demikian pula institusi publik di sektor masyarakat (infrastruktur masyarakat) seperti partai politik, organisasi kemasyarakatan dan organisasi non-pemerintah seperti yayasan dan perkumpulan juga perlu ditata kembali. Bahkan, organisasi di sektor bisnis atau ekonomi pasar (market), seperti perseroan, koperasi, dan BUMN/ BUMD juga memerlukan penataan kembali.[5]

1. Struktur Kelembagaan Negara

a. Struktur kelembagaan negara sebelum amandemen UUD 1945

Tidak dapat dipungkiri bahwa sebelum amandemen UUD 1945, struktur kelembagaan negara Indonesia mengenal adanya lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara. Pada masa tersebut MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) sebagai lembaga tertinggi negara merupakan

---

[3] Tim ICCE UIN Jakarta, *Pendidikan Kewargaan (Civil Education):Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, cet. ke-2, h. 95

[4] Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, h.21

[5] Jimly Asshiddiqie, *Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, h. 22-23

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

penjelmaan dari pemegang kedaulatan, yaitu seluruh rakyat Indonesia. MPR kemudian mengangkat Presiden dan melimpahkan kewenangan melaksanakan kehendak rakyat kepada Presiden yang dalam hal ini juga disebut sebagai mandataris MPR.[6] Dalam melaksanakan tugasnya, Presiden dibantu oleh menteri-menteri, dan dengan kata lain, Presiden menyalurkan sebagian kekuasaannya kepada para menteri. Hal tersebut sebagaimana tercantum dalam naskah penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen yang dahulu lebih dikenal dengan sebutan tujuh sistem pokok pemerintahan sebagai berikut:

1) Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (rechsstaat).
2) Sistem konstitusional.
3) Kekuasaan negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
4) Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi di bawah Majelis.
5) Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
6) Menteri negara ialah pembantu Presiden; menteri negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
7) Kekuasaan kepala negara tidak tak terbatas.[7]

Secara umum, fungsi dan wewenang lembaga tertinggi dan lembaga-lembaga tinggi negara yang memegang tiga kekuasaan[8] diatur dalam UUD 1945. selain lembaga-lembaga pemegang ketiga kekuasaan pemerintahan, terdapat pula Dewan Pertimbangan Agung (DPA) yang berfungsi sebagai badan penasehat pemerintah dan Badan Pemeriksa

---

[6] Kansil, C.S.T, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, h. 188-189

[7] Penjelasan umum UUD 1945 sebelum amandemen

[8] Menurut Montesquieu ada tiga kekuasaan yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif, (Soehino, *Ilmu Negara*, h. 117)

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

Keuangan (BPK) yang bertugas secara khusus untuk memeriksa tanggung jawab keuangan negara.

Dengan demikian, yang termasuk lembaga-lembaga negara pada masa UUD 1945 sebelum amandemen adalah MPR, Presiden, DPA, DPR, BPK, dan Mahkamah Agung (MA). Dalam struktur kelembagaan negara menurut UUD 1945 sebelum amandemen tersebut, menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, sementara kelima lembaga lainnya adalah lembaga tinggi negara yang mana hirarki kelembagaannya adalah di bawah MPR.

b. Struktur kelembagaan negara pasca amandemen UUD 1945

Amandemen UUD 1945 telah menjadikan sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami berbagai perubahan yang amat mendasar terutama dalam pembaharuan kelembagaan atau alat kelengkapan negara.

Terkait dengan reformasi struktur kelembagaan negara, dengan demikian terdapat beberapa hal yang menjadi ciri baru negara Indonesia yang ditegaskan pula melalui perubahan UUD 1945. Berdasarkan ketentuan UUD 1945 pasca amandemen tersebut, maka tidak lagi dikenal pembagian dalam kelompok lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara.[9] Selama ini, sebelum perubahan UUD 1945, prinsip kedaulatan

[9] Tutik, *Pokok-Pokok,* h.207

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

yang berasal dari rakyat hanya diwujudkan dalam MPR.[10] Selanjutnya oleh MPR kekuasaan rakyat itu dibagi-bagikan secara vertikal ke dalam lembaga–lembaga tinggi negara yang berada di bawahnya. Sebaliknya, kini setelah perubahan UUD 1945, prinsip kedaulatan rakyat tersebut ditentukan dibagikan secara horizontal menjadi kekuasaan-kekuasaan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan mekanisme *checks and balances.*

Terkait dengan alat kelengkapan negara tersebut, UUD 1945 pasca amandemen secara eksplisit menyebutkan empat kekuasaan dan satu lembaga negara bantu dengan delapan lembaga negara sebagai berikut: *Pertama,* Kekuasaan Legislatif, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang tersusun atas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD); *Kedua,* Kekuasaan Eksekutif, yaitu Presiden dan Wakil Presiden; *Ketiga,* Kekuasaan Yudisial, meliputi Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK); *Keempat,* Kekuasaan Eksaminatif (inspektif), yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); *Kelima,* lembaga negara bantu (*the state auxiliary body),* yaitu Komisi Yudisial.[11] Semua lembaga negara tersebut adalah lembaga negara yang secara eksplisit disebutkan keberadaannya dalam UUD 1945 pasca

[10] Penjelasan umum UUD 1945 sebelum amandemen
[11] Tutik, *Pokok-Pokok,* h. 206

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

karena diberi kekuasaan oleh UUD, Undang-Undang, bahkan ada yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Tentu saja hirarki kedudukannya tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku[13]

Di tingkat pusat, kita dapat mengklasifikasikannya dalam empat tingkatan kelembagaan, yaitu:

a. Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden;
b. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden;
c. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden;
d. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau Keputusan pejabat di bawah Menteri. [14]

Lembaga pada tingkat pertama yang lebih dikenal dengan lembaga negara pada tingkat konstitusi misalnya adalah Presiden, Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kewenangan lembaga tingkat pertama ini diatur dalam UUD dan dirinci lagi dalam UU, selanjutnya

[13] Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, h. 83-84
[14] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, h. 49

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

pengangkatan para anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Presiden sebagai pejabat administratif negara yang tertinggi.[15]

Lembaga-lembaga tingkat kedua adalah lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang berarti sumber kewenangannya berasal dari pembentuk undang-undang. Proses pemberian kewenangan kepada lembaga-lembaga ini melibatkan peran DPR dan Presiden, atau untuk hal-hal tertentu melibatkan pula peran DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Karena itu, pembubaran atau pengubahan bentuk dan kewenangan lembaga semacam ini juga memerlukan keterlibatan DPR dan presiden. Jika pembentukannya melibatkan peran DPD, maka pembubarannya juga harus melibatkan peran DPD. Misalnya, Kejaksaan Agung, Bank Indonesia (BI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), PPATK, Komnas Hak Asasi Manusia, dan sebagainya dibentuk berdasarkan undang-undang, dan karena itu tidak dapat diubah atau dibubarkan kecuali dengan mengubah atau mencabut undang-undangnya.[16]

Pada tingkat ketiga adalah lembaga-lembaga yang sumber kewenangannya murni dari presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga pembentukannya sepenuhnya bersumber dari *beleid* Presiden (*presidential policy*). Artinya, pembentukan, perubahan, ataupun pembubarannya

---

[15] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi*, h. 50
[16] *Ibid.*

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

tergantung kepada kebijakan presiden semata. Pengaturan mengenai organisasi lembaga negara yang bersangkutan juga cukup dituangkan dalam Peraturan Presiden yang bersifat *regeling* dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Presiden yang bersifat *beschikking*.[17]

Yang lebih rendah lagi tingkatannya ialah lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri. Atas inisiatif menteri sebagai pejabat publik berdasarkan kebutuhan berkenaan dengan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan di bidang-bidang yang menjadi tanggungjawabnya, dapat saja dibentuk badan, dewan, lembaga, ataupun panitia-panitia yang sifatnya tidak permanen dan bersifat spesifik.[18]

Jika dikaitkan dengan hal tersebut di atas, maka dapat dikemukakan bahwa dalam UUD 1945, terdapat tidak kurang dari 28 (dua puluh delapan) subyek hukum kelembagaan atau subyek hukum tata negara dan tata usaha negara yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945. Subyek-subyek hukum kelembagaan itu dapat disebut sebagai organ-organ negara dalam arti luas. Dari 28 organ atau subyek tersebut, tidak semua ditentukan dengan jelas keberadaannya dan kewenangannya dalam UUD 1945.[19]

---

[17] *Ibid.* h.50-51
[18] *Ibid.* h. 51
[19] Ni'matul Huda, *Lembaga Negara*, h.86-87

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

Yang keberadaan dan kewenangannya ditentukan dengan tegas dalam UUD 1945 hanya 23 organ atau 24 jabatan, yaitu: (1) Presiden dan Wakil Presiden; (2) Wakil Presiden (dapat pula disebut tersendiri); (3) Menteri dan Kementrian Negara; (4) Dewan Pertimbangan Presiden; (5) Pemerintah Daerah Provinsi; (6) Gubernur Kepala Pemerintahan Daerah; (7) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi; (8) Pemerintah Daerah Kabupaten; (9) Bupati Kepala Pemerintaha Daerah Kabupaten; (10) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten; (11) Pemerintah Daerah Kota; (12) Walikota Kepala Pemerintahan Daerah Kota; (13) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota; (14) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); (15) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); (16) Dewan Perwakilan Daerah (DPD); (17) Komisi Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang oleh UU Pemilu dinamakan Komisi Pemilihan Umum; (18) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); (19) Mahkamah Agung (MA); (20) Mahkamah Konstitusi (MK); (21) Komisi Yudisial (KY); (22) Tentara Nasional Indonesia (TNI); (23) Kepolisian Negara Republik Indonesia.[20] Jadi, pengertian lembaga-lembaga negara yang terkait dengan kewenangan sedemikian banyak jumlahnya dan luas cakupan serta jangkauannya.

Dari semuanya itu, kita dapat membedakan dengan tegas antara kewenangan organ negara berdasarkan perintah Undang-Undang Dasar

[20] *Ibid.* h. 87

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

(*constitutionally entrusted power*), dan kewenangan organ negara yang berdasarkan perintah Undang-Undang (*legislatively entrusted power*), dan organ negara yang kewenangannya berasal dari Keputusan Presiden belaka. Contoh lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang, misalnya adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), dan lain-lain. Sedangkan contoh lembaga negara yang kewenangannya berasal dari Keppres misalnya adalah Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Hukum Nasional, dan sebagainya.[21]

Berdasarkan hal tersebut di atas dapat diketahui, bahwa kedudukan dan peranan lembaga negara utama dan lembaga-lembaga yang melayani adalah *permanent institutions,* sedangkan lembaga-lembaga yang melayani (*state auxiliary bodies)* dapat tumbuh, berkembang, dan mungkin dirubah atau dihapus. Hal ini tergantung dari situasi dan kondisi negara itu. Yang perlu diperhatikan adalah dalam membentuk *state auxiliary body,* Presiden atau pemerintah harus mempertimbangkan dan memperhatikan lembaga yang sudah ada.[22]

Berdasarkan pengalaman di berbagai negara, dapat diketahui bahwa semua bentuk organisasi, badan, dewan, komisi, otorita, dan *agencies* yang dikemukakan di atas tumbuh dengan pesat. Ketika ide pembaruan

---

[21] *Ibid.* h.88
[22] Tutik, *Pokok-Pokok,* h. 216-217

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

kelembagaan diterima sebagai pendapat umum, maka di semua lini dan bidang, orang berusaha untuk menerapkan ide pembentukan lembaga dan organisasi-organisasi baru itu dengan idealisme, yaitu untuk modernisasi dan pembaruan menuju efisiensi dan efektifitas pelayanan. Akan tetapi, yang menjadi masalah ialah, proses pembentukan lembaga-lembaga baru itu tumbuh cepat tanpa didasarkan atas desain yang matang dan komprehensif.[23]

Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa timbulnya ide demi ide bersifat sangat reaktif, sektoral, dan bersifat dadakan, tetapi dibungkus oleh idealisme dan heroisme yang tinggi. Ide pembaruan yang menyertai pembentukan lembaga-lembaga baru itu pada umumnya didasarkan atas dorongan untuk mewujudkan idenya sesegera mungkin karena adanya momentum politik yang lebih memberi kesempatan untuk dilakukannya demokratisasi di segala bidang. Oleh karena itu, trend pembentukan lembaga-lembaga baru itu tumbuh bagaikan cendawan di musim hujan, sehingga jumlahnya banyak sekali, tanpa disertai oleh penciutan peran birokrasi yang besar.[24]

Dengan perkataan lain, pengalaman praktek di berbagai negara menunjukkan bahwa tanpa adanya desain yang matang dan menyeluruh mengenai kebutuhan akan pembentukan lembaga-lembaga negara tersebut,

---

[23] Jimly Asshiddiqie, *Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945, mimeo,* h. 9

[24] *Ibid.* h. 10

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

yang akan dihasilkan bukanlah efisiensi tetapi inefisien, karena meningkatkan beban anggaran negara dan menambah jumlah personil pemerintah menjadi semakin banyak. Kadang-kadang ada pula lembaga yang dibentuk dengan maksud hanya bersifat *ad hoc* untuk masa waktu tertentu. Akan tetapi, karena banyak jumlahnya, sampai waktunya habis, lembaganya tidak atau belum juga dibubarkan, sementara para pengurusnya terus menerus digaji dari anggaran pendapatan dan belanja negara ataupun anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Hal tersebut juga berimbas pada fungsi-fungsi antar lembaga-lembaga negara itu sendiri dalam mengefektifkan dan mengefisienkan pelayanan umum (*public services*). Apalagi negara yang menerapkannya dipimpin oleh mereka yang menurut Jimly Asshiddiqie mengidap penyakit *inferiority complex,* yakni penyakit yang mudah kagum dan meniru begitu saja apa-apa yang berasal dari negara maju tanpa adanya kesiapan sosial-budaya dan kerangka kelembagaan dari masyarakatnya untuk menerapkan ide-ide mulia dari negara maju yang dicontohnya tersebut.[25]

3. Komisi-Komisi Negara

Setelah proses amandemen UUD 1945 yang pertama sampai dengan keempat digulirkan, hal tersebut menyebabkan berubahnya sistem

[25] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II,* h. 83

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

ketatanegaraan yang berlaku meliputi jenis dan jumlah lembaga negara, sistem pemerintahan, sistem peradilan, dan sistem perwakilan.

Selaras dengan itu, banyak muncul lembaga-lembaga dalam bentuk komisi yang dilakukan atas pertimbangan dalam menjawab tuntutan masyarakat. Pembentukan lembaga-lembaga yang berbentuk komisi ini sangat pesat perkembangannya sepanjang reformasi. Lembaga-lembaga tersebut merupakan badan khusus untuk menjalankan fungsi tertentu dan selalu diidealkan bersifat independen. Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa independensi lembaga-lembaga negara sangat diperlukan untuk kepentingan menjamin pembatasan kekuasaan dan demokratisasi yang lebih efektif.

Pembentukan lembaga-lembaga komisi menjadi suatu hal yang lazim dan banyak terjadi di negara-negara lain, sekalipun dengan konteks dan latar belakang yang berbeda-beda. Fenomena kemunculan lembaga-lembaga tersebut, menarik untuk dikaji.

Banyak tumbuh lembaga- lembaga dan komisi-komisi, ataupun korporasi-korporasi yang bersifat independen tersebut menurut Jimly Asshiddiqie,[26] merupakan gejala yang mendunia, dalam arti tidak hanya di Indonesia. Seperti dalam perkembangan di Inggris dan Amerika Serikat, lembaga-lembaga atau komisi-komisi itu masih ada yang berada dalam ranah kekuasaan eksekutif, tetapi ada pula yang bersifat independen dan berada di

[26] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi*, h. 28-29

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

luar wilayah kekuasaan eksekutif, tetapi ada pula yang bersifat independen dan berada di luar wilayah eksekutif, legislatif, ataupun yudikatif. Pada umumnya, pembentukan lembaga-lembaga independen ini didorong oleh kenyataan bahwa birokrasi di lingkungan pemerintahan dinilai tidak dapat lagi memenuhi tuntutan kebutuhan akan pelayanan umum dengan standar mutu yang semakin meningkat dan diharapkan semakin efisien dan efektif.

Kebobrokan birokrasi, di samping dinilai tidak efisien untuk kepentingan pelayanan umum (*public service*), juga dinilai cenderung korup, tertutup, dan tidak lagi mampu menampung aspirasi rakyat yang terus berkembang. Dinamika tuntutan demokrasi, hak-hak warga negara, dan tuntutan akan partisipasi terus meningkat dari waktu ke waktu. Karena itu, doktrin pembatasan dan pemisahan kekuasaan yang memang sudah dikenal sebelumnya, diperluas pengertiannya sehingga corak bangunan organisasi negara diidealkan agar semakin terdekonsentrasi dan terdesentralisasi. Itu sebabnya di mana-mana organisasi negara mengalami perubahan drastis. Bentuk organisasi pemerintahan yang semula didominasi oleh bangunan struktur departemen pemerintahan, sekarang banyak diisi oleh bentuk-bentuk dewan dan komisi-komisi.

Dalam kerangka berpikir di atas, kehadiran lembaga-lembaga sampiran negara merupakan bagian dari desain kelembagaan negara yang bertumpu pada prinsip pemencaran kekuasaan. Sebuah pilihan yang boleh

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

jadi merupakan reaksi terhadap politik Orde Baru: otoritarianisme, sentralistik, dan uniformitas. Hal tersebut entah dilakukan secara sadar atau tidak, tapi yang pasti di dalamnya terdapat implikasi-implikasi yang sangat serius.[27]

Dalam kasus Indonesia, pembentukan lembaga-lembaga negara baru yang bersifat independen dipengaruhi oleh beberapa faktor yakni:

a. Tiadanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada akibat asumsi (dan bukti) mengenai korupsi yang sistemik dan mengakar, serta sulit diberantas;
b. Tidak independennya lembaga-lembaga negara yang ada karena satu atau lain halnya tunduk di bawah pengaruh satu kekuasaan negara atau kekuasaan lain;
c. Ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang urgen dilakukan dalam masa transisi demokrasi karena persoalan birokrasi dan KKN;
d. Pengaruh global, dengan pembentukan yang dinamakan *auxiliary state agency* atau *watchdog institutions* di banyak negara yang berada dalam situasi menuju demokrasi telah menjadi suatu kebutuhan bahkan suatu keharusan sebagai alternatif dari lembaga-lembaga yang ada yang mungkin menjadi bagian dari sistem yang harus direformasi; dan
e. Tekanan lembaga-lembaga internasional, tidak hanya sebagai prasyarat untuk mamasuki pasar global, tetapi juga untuk membuat demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara-negara yang asalnya berada di bawah kekuasaan yang otoriter.[28]

Pembentukan lembaga-lembaga negara tersebut tidak hanya sekedar dibentuk untuk menanggapi carut marutnya keadaan yang ada, akan tetapi harus mempunyai landasan dan tujuan yang kuat sehingga keberadaannya bermanfaat bagi kepentingan publik dan bagi penataan sistem ketatanegaraan

---

[27] Ni'matul Huda, *Lembaga Negara*, h. 200-201
[28] *Ibid.* h. 201-202

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

pada khususnya. Aspek kuantitas lembaga-lembaga tersebut bukanlah masalah, asalkan mencerminkan prinsip-prinsip sebagai berikut.[29]

Pertama, penegasan prinsip konstitualisme. Konstitualisme adalah gagasan yang menghendaki agar kekuasaan para pemimpin dan badan atau lembaga pemerintahan yang ada dibatasi. Pembatasan tersebut dapat diperkuat sehingga menjadi suatu mekanisme atau prosedur yang tetap. Untuk itu, pembentukan lembaga-lembaga negara tidak lain bertujuan menegaskan dan memperkuat prinsip-prinsip konstitualisme sehingga hak-hak dasar warga negara seperti hak asasi manusia dan lainnya semakin terjamin dan demokrasi dapat terjaga.[30]

Kedua, prinsip *checks and balances*. Prinsip ini sangat diperlukan bagi negara demokrasi karena sudah kita ketahui bahwa banyaknya penyimpangan di masa lalu, salah satunya disebabkan ketiadaan mekanisme *checks and balances* dari ketiga kekuasaan dalam sistem bernegara. Supremasi MPR dan dominasi kekuatan eksekutif dalam praktik di masa lalu telah menghambat proses pertumbuhan demokrasi secara sehat. Ketiadaan mekanisme saling kontrol antar cabang kekuasaan menyebabkan pemerintahan dijalankan secara totaliter dan terpusatnya kekuasaan pada eksekutif. Prinsip *checks and balances* menjadi roh bagi pembangunan demokrasi. Untuk itu, pembentukan organ-organ kelembagaan negara harus bertolak pada kerangka dasar sistem

[29] *Ibid*, h. 202
[30] *Ibid.*

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

UUD 1945 yang mengarah ke *separation of power* dan *distribution of power* untuk menciptakan mekanisme *checks and balances.*[31]

Ketiga, prinsip integrasi. Pada dasarnya, konsep kelembagaan negara selain harus memiliki fungsi dan kewenangan yang jelas juga harus membentuk suatu kesatuan yang berproses dalam melaksanakan fungsi-fungsi negara dalam sistem pemerintahan secara aktual. Pembentukan lembaga negara tidak bisa dilakukan secara parsial atau tersendiri, namun keberadaannya harus dikaitkan dengan lembaga-lembaga lain yang telah ada dan eksis. Pembentukan lembaga-lembaga negara harus disusun sedemikian rupa sehingga menjadi satu kesatuan proses yang saling mengisi dan memperkuat. Apabila pembentukan lembaga-lembaga negara tersebut tidak integral, maka akan dipastikan akan mengakibatkan tumpang tindihnya kewenangan dan fungsi antar lembaga yang ada sehingga akan mengakibatkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan.[32]

Keempat, prinsip kemanfaatan bagi masyarakat. Tujuan pembentukan negara pada dasarnya harus mempunyai manfaat bagi warganya seperti terpenuhinya kesejahteraan warganya dan terjaminnya hak-hak dasar yang dijamin dalam konstitusi. Untuk itu penyelenggaraan pemerintahan dan pembentukan lembaga-lembaga politik dan hukum harus mengacu kepada prinsip pemerintahan. Keduanya harus dijalankan untuk kepentingan umum

---

[31] *Ibid.*
[32] *Ibid.*

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

dan kebaikan masyarakat secara keseluruhan serta tetap memelihara hak-hak individu warga negara.[33]

Sebagaimana pendapatnya Asimov, menyebutkan bahwa komisi negara secara garis besar dapat dibedakan dalam dua kategori yaitu pertama, komisi negara independen yaitu organ negara yang diidealkan independen dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudisial, namun justru mempunyai fungsi campur dari ketiganya; kedua, komisi negara biasa yaitu komisi negara yang merupakan bagian dari cabang kekuasaan eksekutif, dan tidak mempunyai peran yang terlalu penting.[34]

Munculnya lembaga-lembaga semacam ini menjamur sejak jatuhnya pemerintahan Orde Baru. Pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, khusus di bidang hukum saja ada empat lembaga yang dibentuk, yakni Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggaraan Negara (KPKPN), dan Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK). Dua lembaga yang masih ada hingga kini yakni KON dan KHN, sedangkan KPKPN dan TGPTPK telah dileburkan ke lembaga lain atau dibubarkan.[35]

Hingga saat ini jumlah lembaga negara yang berbentuk komisi yang sudah ada dasar hukumnya mencapai sekitar lebih dari 15 buah, dengan dasar

---

[33] *Ibid.*
[34] Tutik, *Pokok-Pokok*, h. 211-212
[35] Ni'matul Huda, *Lembaga Negara*, h. 204

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

hukum pembentukan yang berbeda-beda. Ada yang dasar hukum pembentukannya diatur dalam UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang, Keputusan Presiden, dan Peraturan Presiden. Adapun komisi-komisi tersebut diantaranya adalah Komisi Yudisial (KY), Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Komisi Pengawas dan Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Konstitusi (KK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara (KPKPN), Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), Komisi Kejaksaan (KK), Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas).[36]

Disinyalir beragamnya komisi negara telah menyebabkan tumpang tindih satu sama lain dalam hal kewenangan, fungsi, dan perannya. Di samping itu, timbulnya inflasi komisi juga berakibat terjadinya inflasi beban APBN, untuk itu perlu pengkajian ulang terhadap keberadaan lembaga-lembaga atau komisi-komisi tersebut. Untuk itu semua institusi pada lapisan supra struktur kenegaraan dan pemerintahan harus ditata kembali. Upaya penataan itu mencakup kelembagaan di ranah eksekutif, legislatif, yudikatif, dan bahkan wilayah-wilayah campuran atau yang disebut dengan badan-

[36] *Ibid.*

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

Negara Islam merupakan sistem pemerintahan yang unik yang tidak bisa disamakan dengan bentuk pemerintahan yang berkembang dewasa ini. Meskipun terdapat karakteristik yang sama. Negara Islam merupakan bentuk negara yang berlandaskan akidah Islamiyah. Sebuah sistem pemerintahan yang tidak bisa dibatasi dengan wilayah, bahasa, maupun lainnya. Negara Islam disatukan hanya dengan akidah, dimanapun tempatnya setiap warga yang mengaku muslim merupakan bagian dari negara Islam. Jadi bentuk negara Islam bersifat lintas regional dan mendunia.[38]

2. Pemerintahan Islam

Sistem Pemerintahan Islam yang pertama kali tergambar ketika dipraktekkan oleh Rasulullah sendiri yakni ketika menjadikan Madinah sebagai tujuan hijrah beliau. Di Madinah Rasulullah menciptakan kekuatan sosial-politik yakni dengan terbentuknya Piagam Madinah yang isinya tidak hanya mementingkan umat Islam, namun juga mengakomodir seluruh suku dan agama yang ada. Secara teori kenegaraan dengan adanya Piagam Madinah, maka dapat dikatakan bahwa negara Madinah merupakan negara yang pertama kali didirikan oleh Islam. Karena secara teori telah memenuhi syarat-syarat pokok pendirian suatu negara yaitu adanya wilayah, rakyat, pemerintah, dan adanya undang-undang dasar.[39]

---

[38] *Ibid.* h. 17

[39] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi* Doktrin *Politik Islam*, h. 33

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

Dalam praktik yang dijalankan Rasulullah, pemerintahan tidak dijalankan terpusat di tangan beliau, tetapi dilakukan secara musyawarah. Misalnya dalam mengambil suatu keputusan, dalam beberapa kasus Nabi melakukan konsultasi dengan pemuka-pemuka dan anggota masyarakat, dan hal ini dijadikan tauladan oleh pemerintahan selanjutnya yakni ketika pemerintahan dipegang oleh Khulafa al-Rasyidin.[40]

Tidak dapat dipungkiri bahwa semasa pemerintahan Islam, ketika pemerintahan dipegang oleh para Khulafa al-Rasyidin. Mereka juga melaksanakan pembagian/ pemisahan kekuasaan untuk menegakkan prinsip-prinsip syūrā serta terciptanya demokrasi. Secara garis besarnya kekuasaan tersebut dipisah/ dibagi menjadi beberapa bidang yakni:

1. Ulil Amri;

   Merupakan lembaga yang melaksanakan undang-undang syariah atau dengan kata lain sebagai pelaksana (eksekutif)

2. *Qaḍi Syūrāih*;

   Berwenang dalam melaksanakan proses peradilan.

3. Majelis Syūrā;

   Merupakan lembaga parlemen tempat para tokoh-tokoh masyarakat dalam bermusyawarah demi kesejahteraan masyarakat.

4. *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi*

---

[40] *Ibid. h. 38*

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

Dalam hal ini Ahl *al-Ḥalli wa al-'Aqdi* ditempatkan sebagai dewan pertimbangan.[41]

C. *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi*

Proses pengambilan keputusan dalam budaya politik merupakan persoalan yang sangat penting, yang pada dasarnya merupakan proses sosiai dalam rangka menetapkan masalah atau problem yang perlu dipecahkan dan menentukan pilihan terhadap berbagai alternatif penyelesaian masalah yang akan diterapkan.[42] Islam memberikan arahan agar seorang pemimpin dalam pengambilan keputusan yang berdampak sosial agar dilakukan musyawarah (konsultasi) dengan pihak yang berkompeten dalam masalah tersebut. Para pakar Islam menyebut pihak-pihak yang bertindak sebagai konsultan dan penasehat mengenai masalah tersebut adalah *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi.*

1. Pengertian *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi*

Secara etimologi *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* adalah orang yang dapat memutuskan dan mengikat. Mengacu dari arti tersebut, Sebagian ahli fiqh siyasah memberi pengertian bahwa *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* adalah orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat (warga negara). Dengan kata lain, *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* adalah

---

[41] Inu Kencana Syafi'ie, *Ilmu Pemerintahan dan al-Qur'an*, h.101
[42] Suyoto, dkk, *al-Islam II*, h. 106

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

pemerintah demi tercapainya kemaslahatan hidup mereka". Sejalan dengan pengertian ini, Abdul Hamid al-Anshari menyebutkan bahwa majelis syūrā yang menghimpun *Ahl asy*-Syūrā merupakan sarana yang digunakan rakyat atau wakil rakyatnya untuk membicarakan masalah-masalah kemasyarakatan dan kemaslahatan umat. Dengan demikian, sebenarnya rakyatlah yang berhak untuk menentukan nasibnya serta menentukan siapa yang akan mereka angkat sebagai kepala negara sesuai dengan kemaslahatan umum yang mereka inginkan.[49]

2. Kedudukan *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi*

Kedudukan *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* sebagai lembaga syūrā dalam negara Islam dianggap begitu penting, karena memang dari ajaran Islam sendiri terdapat perintah agar persoalan-persoalan kaum muslimin diselesaikan melalui syūrā. Ada dua ayat al-Qur'an yang dijadikan dasar untuk menyatakan perintah tersebut yaitu surah Āli 'Imrān ayat 159 dan surat asy-Syūrā ayat 38:

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ ٱللَّهِ لِنتَ لَهُمْ ۖ وَلَوْ كُنتَ فَظًّا غَلِيظَ ٱلْقَلْبِ لَٱنفَضُّوا۟ مِنْ حَوْلِكَ ۖ فَٱعْفُ عَنْهُمْ وَٱسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِى ٱلْأَمْرِ ۖ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى ٱللَّهِ ۚ إِنَّ ٱللَّهَ يُحِبُّ ٱلْمُتَوَكِّلِينَ ﴿١٥٩﴾

Artinya: Maka berkat rahmat Allah engkau berlaku lemah lembut terhadap mereka. sekiranya engkau bersikap keras dan berhati kasar, tentulah

[49] *Ibid.* h. 138

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

mereka menjauhkan diri dari sekitarmu. Karena itu ma'afkanlah mereka dan mohonkanlah ampunan untuk mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila engkau telah membulatkan tekad, Maka bertawakallah kepada Allah. Sungguh Allah mencintai orang yang bertawakkal. (Q.S, Āli 'Imrān : 159).[50]

وَٱلَّذِينَ ٱسْتَجَابُوا۟ لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا۟ ٱلصَّلَوٰةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَٰهُمْ يُنفِقُونَ ﴿٣٨﴾

Artinya: Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhan dan melaksanakan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka; dan mereka menginfakkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka. (Q.S, asy-Syūrā: 38)[51]

Dalam surat Āli 'Imrān itu merupakan perintah kepada Nabi Muhammad untuk berpegang kepadanya. Karena itu beliau tetap melakukan musyawarah meskipun dalam keadaan kritis. Kalau Nabi sebagai orang yang maksum diperintahkan untuk bermusyawarah dalam masalah urusan umat, maka bagi umatnya dan umat yang lain sebagai manusia biasa yang tidak maksum lebih-lebih lagi harus melakukannya.

Dapat dibayangkan apabila lembaga syūrā (*Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi*) tidak ada, maka musyawarah tidak berjalan dalam sebuah negara. Sehingga bila ada pihak-pihak tertentu yang tidak puas terhadap tindakan penguasanya maka jalan satu-satunya yang harus ditempuh adalah membangkang terhadap ketentuan tersebut atau bahkan memberontak terhadap pemerintah yang sah. Paling tidak bagi yang merasa tidak mampu melawan, maka mereka akan

[50] Depag RI, *Al Qur'an dan Terjemahannya*, h. 90
[51] *Ibid.* h. 699

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

bersikap fatalis (anarkis) dan tidak berpartisipasi dalam gerak pembangunan yang dikehendaki, dan karenanya pembangunan itu sendiri akan mengakibatkan terisolir dari masyarakat. Bahkan sangat mungkin pembangunan itu sendiri akan terjadi ketimpangan-ketimpangan karena tidak berdasarkan musyawarah dan kontrol bersama.[52]

Dalam sejarah Islam, pembentukan lembaga *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* pertama kali dilakukan oleh pemerintahan Bani Umaiyyah di Spanyol. Khalifah al-Hakam II (961-976 M) membentuk majelis ini yang beranggotakan pembesar negara dan sebagian lagi pemuka masyarakat. Kedudukan anggota majelis syūrā ini setingkat dengan pemerintah. Khalifah sendiri bertindak langsung menjadi ketua lembaga tersebut. Majelis inilah yang melakukan musyawarah dalam masalah-masalah hukum dan membantu khalifah melaksanakan pemerintahan negara.[53]

Oleh karena *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* merupakan lembaga yang urgen bagi negara Islam, maka calon anggotanya juga merupakan orang-orang pilihan. Al-Māwardī memberikan tiga syarat yang harus dipenuhi oleh calon anggota ini yaitu:

a. Adil dengan segala syarat-syaratnya;
b. Ilmu yang membuatnya mampu mengetahui siapa yang berhak menjadi imam sesuai dengan kriteria-kriteria yang legal;

---

[52] Amiruddin M. Hasbi, *Konsep Negara Islam Menurut Fazlur Rahman*, h. 127
[53] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*, h. 142

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

c. Wawasan dan sikap bijaksana yang membuatnya mampu memilih siapa yang paling tepat menjadi imam dan paling efektif, serta paling ahli dalam mengelola semua kepentingan.[54]

Abū al-A'lā al-Maudūdī juga memberikan tiga syarat yang hampir sama dengan al-Māwardī yaitu: a) lurus moral; b) taat kepada Islam; c) berpengetahuan hukum dan arif dalam berpendapat dan memilih. Selain itu al-Baghdadi menyebutkan dua kualitas yakni: mampu melaksanakan ijtihad, dan saleh.[55]

3. Fungsi dan Kewenangan *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi*

Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi merupakan lembaga yang berdasarkan terminologi disebut sebagai lembaga penengah dan pemberi fatwa atau penasihat.[56] Kehadirannya sangat penting untuk menegakkan sistem Islam, karena lembaga musyawarah ini merupakan sendi pokok sistem pemerintahan juga sebagai badan kontrol negara.

Karena yang menetapkan syariat sebenarnya hanyalah wewenang Allah, maka fungsi dan wewenang *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syariat Islam yaitu al-Qur'an dan sunnah Nabi, dan menjelaskan hukum-hukum yang terkandung di dalamnya. Undang-undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga tersebut harus mengikuti ketentuan kedua sumber Islam tersebut. Oleh karena itu,

---

[54] Imam al-Māwardī , *Al-Aḥkām As-Sulṭāniyyah*, h. 3

[55] Mumtas Ahmad, *State, Politics, and Islam*, Diterjemhkan Oleh Ena Hadi dengan Judul *Masalah-Masalah Teori Politik Islam*, h. 90

[56] Abū al-A'lā al-Maudūdī, *The Islamic Law and Constitution*, h.245

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

Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi mempunyai dua fungsi yaitu pertama, mengeluarkan undang-undang yang berdasarkan ketentuan-ketentuan al-Qur'an dan sunnah. Kedua, melakukan ijtihad terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash.[57]

Pada masa Nabi Muhammad, *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* adalah para sahabat, mereka diserahi tugas-tugas keamanan dan pertahanan serta urusan lain yang berkaitan dengan kemaslahatan umum.[58] Begitu pula pada masa Khulafa' ar-Rasyidin polanya tidak jauh dan berbeda pada masa Nabi.

Dalam kerangka yang lebih sistematis, A. Djazuli berdasarkan pada pemikiran beberapa ulama mengklasifikasikan fungsi dan wewenang *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* sebagai berikut:

a. *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan membai'at imam;
b. *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang maslahat;
c. *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* mempunyai wewenang membuat undang-undang yang mengikat kepada seluruh umat di dalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh al-Qur'an dan Hadis;
d. *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* adalah tempat konsultasi imam di dalam menentukan kebijakannya;
e. *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* mempunyai wewenang mengawasi jalannya pemerintahan.[59]

Intisari dari salah satu fungsi dan wewenang di atas adalah berperannya *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* sebagai lembaga yang memberikan

---

[57] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*, h.162-163
[58] Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah; Ajaran Sejarah dan Pemikiran*, h. 70
[59] A. Djazuli, *Fiqih Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'at*, h. 76

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

nasehat dan masukan terhadap pemimpin. Hal ini sesuai dengan prinsip yang terkandung dalam surah al-'Aṣr ayat 3:

إِلَّا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوا۟ وَعَمِلُوا۟ ٱلصَّٰلِحَٰتِ وَتَوَاصَوْا۟ بِٱلْحَقِّ وَتَوَاصَوْا۟ بِٱلصَّبْرِ ﴿٣﴾

Artinya: Kecuali orang-orang yang beriman dan mengerjakan kebajikan serta saling menasihati untuk kebenaran dan saling menasihati untuk kesabaran (Q.S, Al-'Aṣr : 3).[60]

Juga dalam sabda Rasulullah SAW yang diriwayatkan Imam Ahmad

حَدَّثَنَاعَبْدُاللهِ حَدَّثَنِي أَبِي حَدَّثَنَاخَلَفٌ قَالَ حَدَّثَنَا خَالِدٌ عَنْ سُهَيْلِ بْنِ أَبِيْ صَالِحٍ عَنْ أَبِيْهِ عَنْ أَبِيْ هُرَيْرَةَ قَالَ قَالَ رَسُوْلُ اللهِ صلى الله عليه وسلم, إِنَّ اللهَ يَرْضَى لَكُمْ ثَلاَثًا : اَنْ تَعْبُدُوْهُ وَلاَ تُشْرِكُوْا بِهِ شَيْئًا وَاَنْ تَعْتَصِمُوْا بِحَبْلِ اللهِ جَمِيْعًا وَلاَ تَفَرَّقُوْا وَاَنْ تُنَاصِحُوْا مَنْ وَلاَّهُ اللهُ اَمْرَكُمْ

Artinya: sesungguhnya Allah rela atas kamu dalam tiga perkara: Hendaknya kamu menyembah Allah dan tidak menyekutukan-Nya dengan sesuatu, hendaklah kamu sekalian berpegang teguh dengan tali (agama) Allah dan jangan berpecah belah, dan hendaklah kamu sekalian saling menasehati dengan orang yang diangkat Allah untuk memegang perkaramu (pemimpin).

Adapun nasihat yang diberikan terhadap pemimpin, tergantung pemimpin tersebut menerima tidaknya. Ada sebagian pendapat ulama' yang berpendapat bahwa lembaga syūrā (*Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi*) hanya sekedar memberi masukan dan bukan sebagai badan yang menetapkan. Pemimpin bisa meminta pertimbangan atau nasihat, tetapi imam (pemimpin) tidak diwajibkan mengikuti atau tunduk terhadap nasihat yang dihasilkan. Pandangan ini, yang menganggap *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* bersifat konsultatif dan opsional.[61]

---

[60] Depag RI, *Al Qur'an dan Terjemahannya*, h. 913
[61] Mumtas Ahmad, *State, Politics, and Islam*, h. 105

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

Meskipun keputusan yang dihasilkan *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* pada umumnya diambil atas dasar suara terbanyak, dengan catatan bahwa menurut Islam banyaknya suara bukan ukuran kebenaran, kepala negara tidak wajib mengikuti pendapat *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* yang didukung oleh suara terbanyak. Malahan dia dapat mengambil pendapat yang didukung oleh kelompok kecil dalam majelis, atau bahkan tidak menghiraukan sama sekali pendapat-pendapat majelis. Tetapi *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* tetap wajib mengawasi dengan jeli kebijaksanaan kepala negara, dan kalau ternyata dalam memerintah dia lebih mementingkan hawa nafsunya, maka mereka berhak memecatnya.[62]

Dalam hal-hal yang tidak ada nash pasti dalam al-Qur'an dan sunnah, Kepala negara sebagai pemimpin diharuskan meminta pendapat (nasihat) dengan para ulama atau *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* dan sebaliknya para ulama atau *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* diwajibkan memberi pendapat dan bermusyawarah dengan kepala negara.[63]

Menurut Ibn Taimiyah, Islam tidak hanya memandang konsultasi sebagai suatu prosedur yang direkomendasikan, tetapi merupakan sebuah tugas keagamaan. Bahkan beliau menghendaki seorang pemimpin seharusnya tidak hanya meminta nasihat (pertimbangan) dari ulama atau *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* saja, tetapi semua kelas dalam masyarakat dan siapa saja yang

---

[62] Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara; Ajaran Sejarah dan Pemikiran*, h.167-168
[63] A. Hasjmy, *Di mana Letaknya Negara Islam*, h.235

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

mampu memberikan suatu pendapat yang dinamis.[64] Menurutnya pemimpin berkewajiban menerima atau mempertimbangkan masak-masak berbagai rekomendasi yang sejalan dengan syariah. Bahkan menurut Ibn 'Aṭiyyah, sebagai dinukil oleh al-Qurṭūbī, musyawarah adalah salah satu kaidah syariat dan ketentuan hukum yang harus ditegakkan. Barangsiapa yang menjabat kepala negara, tetapi tidak mau bermusyawarah dengan ahli ilmu dan agama haruslah dipecat.[65]

---

[64] Jindan, *Teori Pemerintahan Islam,* h. 86-87

[65] Suyuti Pulungan, *Prinsip-Prinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah Ditinjau dari Pandangan al-Qur'an,* h. 220

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

BAB III

KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN KOMISI HUKUM NASIONAL DALAM SUPREMASI HUKUM DI INDONESIA

A. Gambaran Umum Tentang Komisi Hukum Nasional

1. Latar Belakang Pembentukan Komisi Hukum Nasional

Krisis berkepanjangan yang menimpa Indonesia pada era 1990-an yang dimulai dengan krisis ekonomi telah merambah dan berdampak ke berbagai sektor yakni politik, sosial, budaya, dan terlebih lagi pada sektor hukum. Masyarakat menilai bahwa hukum baik itu terkait produk, penerapannya dan penegakannya masih sangat jauh dari yang diharapkan. Hal ini mengakibatkan masyarakat bersikap tidak menghormati, tidak mempercayai dan mengabaikan hukum serta lembaga hukum yang ada sehingga dengan kata lain hukum tidak berwibawa lagi di mata masyarakat.[1]

Ketidakpercayaan masyarakat tersebut juga beralasan, karena sudah kita ketahui bahwa masih banyaknya kasus korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dan pelanggaran hak asasi manusia (HAM) yang belum tuntas penyelesaiannya secara hukum dan adanya pengabaian dan pelecehan terhadap hukum yang sekaligus diakibatkan dan mengakibatkan ketidakpercayaan terhadap hukum. Peristiwa-peristiwa yang terjadi pada

[1] KHN, *Kilas Balik 6 Tahun Komisi Hukum Nasional, Menguak Misi KHN & Kinerjanya*, h.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

masa-masa terakhir ini sudah cukup menunjukkan bahwa hukum dianggap tidak eksis, baik oleh anggota masyarakat (misalnya dengan tingginya jumlah aksi main hakim sendiri oleh rakyat terhadap penjahat kelas teri), maupun oleh lembaga hukum sendiri (yang membiarkan dan adakalanya justru melakukan pelanggaran hukum).

Akibat yang ditimbulkan dari banyaknya persoalan-persoalan yang timbul dalam berbagai aspek kehidupan tersebut, timbul keinginan untuk menegakkan supremasi hukum di Indonesia. Dalam penegakan supremasi hukum dibutuhkan kemauan yang kuat untuk mengatasi persoalan-persoalan yang terkait dengan hukum seperti pelanggaran hak asasi manusia (HAM), kasus korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dan ganguan keamanan.

Salah satu cara yang ditempuh untuk mewujudkan supremasi hukum tersebut adalah melakukan perubahan-perubahan, bahkan pembaharuan terhadap berbagai aspek hukum. Program reformasi hukum dan konstitusi tidak bisa tidak harus digulirkan secara bersama-sama oleh seluruh anggota masyarakat agar terciptanya *good governance*.[2] Hal ini dipandang sebagai konsekuensi logis prinsip negara hukum. Karena negara Indonesia adalah negara hukum,[3] maka reformasi hukum perlu direalisasikan sehingga semua kekuasaan tunduk pada hukum.

---

[2] Jimly Asshiddiqie, *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, mimeo, h. 2

[3] Pasal 1 ayat 3 UUD 1945 pasca amandemen ketiga

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

Reformasi hukum sebagai suatu upaya pembaharuan yang menyeluruh dan bertahap dalam masa transisi ini, seyogyanya dilakukan terhadap sendi-sendi sistem hukum yang oleh Lawrence Friedman, memuat tiga komponen yakni: *pertama*, komponen struktur yakni pranata hukum yang menopang sistem hukum, bentuk hukum dan proses serta kinerja mereka. *Kedua*, komponen substantif yakni ketentuan hukum itu sendiri, baik yang dibuat oleh lembaga legislatif maupun administratif, serta ketentuan-ketentuan lain dan keputusan lain yang mengatur sistem yang ada. *Ketiga*, komponen budaya hukum yang merupakan kunci pada pelbagai sistem hukum.[4] Pembaharuan ketiga-tiganya harus dilakukan secara bersama-sama, karena hanya memperioritaskan yang satu atas lainnya tidak akan tercapai sasaran yang dituju.

Ketiga komponen sistem hukum tersebut mencakup beberapa elemen yakni: (a) kegiatan pembuatan hukum (*law making*); (b) kegiatan pelaksanaan atau penerapan hukum (*law administrating*); (c) kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*); (d) pemasyarakatan dan pendidikan hukum (*law socialization and law education*) dalam arti seluas-luasnya yang juga berkaitan dengan (e) pengelolaan informasi hukum (*law information management*) sebagai kegiatan penunjang.[5] Memahami hukum secara komprehensif sebagai suatu sistem hukum yang terintegrasi menjadi

---

[4] Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, h. 47

[5] Jimly Asshiddiqie, *Pembangunan Hukum dan Penegakan Hukum di Indonesia*, mimeo, h. 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

sangat penting untuk dilakukan. Strategi pembangunan hukum ataupun pembangunan nasional untuk mewujudkan gagasan negara hukum juga tidak boleh terjebak hanya melihat salah satu elemen atau salah satu aspek saja dari keseluruhan sistem hukum tersebut di atas.

Berbicara masalah reformasi hukum, tentu tidak terlepas dari peran berbagai pihak termasuk aparatur dan institusi yang bergerak di bidang hukum. Peran ini tentu saja tidak hanya terletak pada bagaimana sistem hukum yang ada bisa dibenahi, tapi juga bagaimana sistem hukum yang diformulasikan dalam bentuk aturan-aturan hukum baik materiil maupun formal itu ditegakkan secara konsekuen. Dalam situasi dimana institusi formal yang bertanggung jawab melakukan reformasi di bidang hukum belum memberikan perubahan yang berarti.

Dalam rangka upaya mewujudkan sistem hukum nasional yang menjamin tegaknya supremasi hukum dan hak-hak asasi manusia yang berdasarkan keadilan dan kebenaran tersebut, perlu melakukan pengkajian masalah-masalah hukum dan penyusunan rencana pembaharuan di bidang hukum.[6] Serta dalam rangka memberikan masukan yang obyektif mengenai pelaksanaan hukum di Indonesia, serta untuk memberikan saran-saran umum kepada Presiden mengenai usaha menegakkan kembali supremasi hukum.[7]

---

[6] Konsideran Keppres Nomor 15 Tahun 2000 Tentang Komisi Hukum Nasional.
[7] Pasal 1 ayat (1) Keppres RI Nomor 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional

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

Dalam konteks demikian, maka pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid dibentuklah Komisi Hukum Nasional (KHN) yang dibentuk melalui keputusan Presiden No.15 tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional, Komisi Hukum Nasional (KHN) merupakan salah satu *state auxiliary* yang dibentuk pada tanggal 18 Februari 2000 melalui Keputusan Presiden No.15 tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional. KHN terdiri atas 6 (enam) orang anggota (termasuk seorang ketua dan seorang sekretaris) dan dilantik oleh Wakil Presiden RI pada tanggal 24 Februari 2000.[8] Dibentuknya KHN diharapkan dapat mengubah paradigma hukum yang telah mapan selama 30 tahun, dengan paradigma baru yang mengutamakan pembaruan (reformasi) lembaga-lembaga hukum.[9]

KHN merupakan lembaga non struktural yang bertanggung jawab kepada Presiden.[10] KHN dibentuk dengan tujuan mewujudkan sistem hukum nasional yang bercirikan supremasi hukum dan hak-hak asasi manusia, berdasarkan keadilan dan kebenaran, serta mengemban dua tugas. Pertama, memberikan pendapat atas permintaan Presiden tentang berbagai kebijakan hukum yang dibuat atau direncanakan oleh pemerintah dan tentang masalah-masalah hukum yang berkaitan dengan kepentingan umum dan kepentingan nasional. Kedua, membantu Presiden dengan bertindak sebagai panitia

---

[8] KHN, *Kilas Balik*, h.1
[9] http://bumikupijak.com
[10] Pasal 1 ayat (2) Keppres RI Nomor 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional

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

pengarah (*steering committee*) dalam mendesain rencana umum pembaharuan di bidang hukum yang sesuai dengan cita-cita negara hukum dan rasa keadilan, dalam upaya mempercepat penanggulangan krisis kepercayaan kepada hukum dan penegakan hukum, serta dalam menghadapi tantangan dinamika globalisasi terhadap sistem hukum di Indonesia.[11] Jadi dalan hal ini KHN merupakan suatu lembaga yang berfungsi dalam hal kepenasehatan mengenai pelaksanaan dan pembaharuan hukum di Indonesia.

2. Dasar Hukum Komisi Hukum Nasional

Komisi Hukum Nasional (KHN) adalah lembaga negara eksternal yang institusional, yaitu lembaga yang tidak memiliki hubungan struktural dengan pemerintahan sehingga harus bersikap dan bertindak independen. Tujuan sifat independen ini ada dua. Tujuan pertama, yakni untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat pada hukum dan lembaga-lembaga hukum. Tujuan kedua sifat independen KHN adalah memungkinkannya berkomunikasi dengan warga masyarakat mengenai aspirasi masyarakat dan cara-cara mengembalikan kredibilitas (kepercayaan didasarkan pada bukti dan nalar) lembaga-lembaga hukum.[12]

Landasan yuridis pertama dan utama keberadaan atau eksistensi Komis Hukum Nasional adalah Kepprcs nomor 15 tahun 2000 tentang

[11] Pasal 2 Keppres RI Nomor 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional
[12] http://bumikupijak.com

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

Komisi Hukum Nasional. Di dalam Keppres tersebut diatur tentang latar belakang dibentuk, tugas, tujuan dan seterusnya. Selain Keppres No. 15 tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional sesungguhnya tidak ada produk hukum lain yang sekiranya dapat digunakan untuk melandasi keberadaannya.

Karena keberadaannya secara hukum hanya didasarkan atas kebijakan Presiden (*presidential policy)* atau *beleid* Presiden. Jika Presiden hendak membubarkannya lagi, maka tentu Presiden berwenang untuk itu. Artinya, keberadaannya sepenuhnya tergantung kepada *beleid* presiden.[13] Maka dalam hal ini, setiap saat komisi ini bisa saja dibubarkan Presiden tanpa meminta persetujuan dari lembaga negara manapun termasuk DPR apabila Presiden menganggap lembaga ini tidak lagi diperlukan.

Selain landasan hukum berupa Keppres, paling tidak ada pengakuan keberadaan Komisi Hukum Nasional yang termuat dalam UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propernas) disebutkan dalam pasal 2 BAB III tentang Pembangunan Hukum.

3. Tujuan Komisi Hukum Nasional

Ketika reformsi digulirkan yang berhasil menjebol sakralisasi UUD 1945, banyak kalangan yang menyuarakan gagasan untuk memperbaiki sistem dan mekanisme *checks and balances* dalam politik dan

[13] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, h. 108

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

ketatanegaraan.[14] Oleh karena itu diperlukan reformasi hukum yang mengembalikan hukum pada kedudukan tertingginya (supremasi hukum).

Pembentukan KHN mempunyai tujuan yang jelas yakni untuk mewujudkan sistem hukum nasional yang bercirikan supremasi hukum dan hak-hak asasi manusia, berdasarkan keadilan dan kebenaran, serta mengemban dua tugas. Pertama, memberikan pendapat atas permintaan Presiden tentang berbagai kebijakan hukum yang dibuat atau direncanakan oleh pemerintah dan tentang masalah-masalah hukum yang berkaitan dengan kepentingan umum dan kepentingan nasional.[15]

Kedua, membantu Presiden dengan bertindak sebagai panitia pengarah (*steering committee*) dalam mendesain rencana umum pembaharuan di bidang hukum yang sesuai dengan cita-cita negara hukum dan rasa keadilan, dalam upaya mempercepat penanggulangan krisis kepercayaan kepada hukum dan penegakan hukum, serta dalam menghadapi tantangan dinamika globalisasi terhadap sistem hukum di Indonesia.[16] Jadi dalan hal ini KHN merupakan suatu lembaga yang berfungsi dalam hal kepenasehatan mengenai pelaksanaan hukum di Indonesia. Hal tersebut senada dengan penuturan Fajrul Falaakh (anggota KHN) yang menyatakan

---

[14] Mahfud. MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, h. 65
[15] Pasal 2 Keppres RI Nomor 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional
[16] *Ibid.*

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

bahwa KHN saat ini masih eksis dalam mengawal gerakan reformasi sistem hukum nasional.[17]

B. Kedudukan dan Kewenangan Komisi Hukum Nasional

1. Kedudukan Komisi Hukum Nasional

Pembahasan masalah kedudukan KHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi sangat penting tatkala KHN akan melaksanakan fungsi, tugas, dan kewenangannya sebagai lembaga pembantu negara, karena tanpa kedudukan yang jelas dapat menimbulkan adanya tumpang tindih kewenangan antar lembaga negara.

Komisi Hukum Nasional sebagai lembaga non struktural yang bertanggung jawab kepada Presiden yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden nomor 15 tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional,[18] menempatkan KHN pada tingkat ketiga yakni organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang. Artinya, keberadaannya secara hukum hanya didasarkan atas kebijakan Presiden (*presidential policy*) atau *beleid* presiden. Jika presiden hendak membubarkannya lagi, maka tentu presiden berwenang untuk itu. Artinya, keberadaannya sepenuhnya tergantung kepada *beleid* Presiden.[19]

---

[17] http://www.berpolitik.com
[18] Pasal 1 ayat 2 Keppres RI Nomor 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional
[19] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi*, h. 107-108

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

Disamping itu, kedudukan KHN yang dibentuk dengan Keppres menempatkan pada model pertama. Pola hubungan instruktif, koordinatif maupun kepenasihatan (*policy advisory*) KHN berada dalam kompetensi Presiden. Dalam konteks ini tugas KHN bersifat umum. Pertama, memberikan pendapat atas permintaan Presiden tentang berbagai kebijakan hukum yang dibuat atau direncanakan oleh pemerintah dan tentang masalah-masalah hukum yang berkaitan dengan kepentingan umum dan kepentingan nasional. Kedua, membantu Presiden dengan bertindak sebagai panitia pengarah (*steering committee)* dalam mendesain rencana umum pembaharuan di bidang hukum yang sesuai dengan cita-cita negara hukum dan rasa keadilan, dalam upaya mempercepat penanggulangan krisis kepercayaan kepada hukum dan penegakan hukum, serta dalam menghadapi tantangan dinamika globalisasi terhadap sistem hukum di Indonesia. [20]

2. Tugas dan Kewenangan Komisi Hukum Nasional

Komisi Hukum Nasional dibentuk Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 18 Februari 2000, dengan Keputusan Presiden No. 15 tahun 2000. sebagaimana diketahui pada pasal 2 Keputusan Presiden No. 15 tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional memberikan dua tugas (mandat) kepada Komisi Hukum Nasional yaitu:

---

[20] KHN, *Kilas Balik*, h.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

a. Memberikan pendapat atas permintaan Presiden tentang berbagai kebijakan hukum yang dibuat atau direncanakan oleh pemerintah dan tentang masalah-masalah hukum yang berkaitan dengan kepentingan umum dan kepentingan nasional;
b. Membantu Presiden dengan bertindak sebagai panitia pengarah dalam mendesain suatu rencana umum untuk pembaharuan di bidang hukum yang sesuai dengan cita-cita negara hukum dan rasa keadilan, dalam upaya mempercepat penanggulangan krisis kepercayaan kepada hukum dan penegakan hukum, serta dalam menghadapi tantangan dinamika globalisasi terhadap sistem hukum di Indonesia.[21]

Komisi Hukum Nasional sebagai *law reform agency* disamping memberikan *second opinion* kepada Presiden terkait kebijaksanaan dan persoalan hukum nasional, juga melakukan pengkajian di bidang hukum.[22] Dalam melaksanakan tuga-tugas tersebut, Komisi Hukum Nasional menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:

a. Pengkajian masalah-masalah hukum sebagai masukan kepada Presiden untuk tindak lanjut kebijakan di bidang hukum;
b. Penyusunan tanggapan terhadap masalah-masalah hukum yang memprihatinkan masyarakat sebagai pendapat kepada Presiden;
c. Penyelenggaraan bantuan kepada Presiden dengan bertindak sebagai panitia pengarah dalam mendesain suatu rencana pembaharuan di bidang hukum;
d. Pelaksanaan tugas-tugas lain di bidang hukum dari Presiden yang berkaitan dengan fungsi Komisi Hukum Nasional.[23]

Untuk lebih memberi makna dalam kinerjanya, maka pada tahun 2004 Komisi Hukum Nasional mempertajam mandat tersebut. Pertama, tugas memberi pendapat hukum kepada Presiden dapat dilakukan dengan cara memberikan pendapat hukum kepada para pembantu Presiden, seperti

---

[21] Pasal 2 Keppres RI Nomor 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional
[22] Mulyana W Kusumah, *Tegaknya Supremasi Hukum dan Demokrasi*, h. 42
[23] Pasal 3 Keppres RI Nomor 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional

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

Kementrian Negara dan lembaga nondepartemen. Kedua, dalam bertindak sebagai panitia pengarah (*steering committee*) dalam mendesain rencana umum untuk pembaharuan di bidang hukum dapat pula dilakukan secara khusus (tematik, sektoral).[24]

Dalam melaksanakan fungsi pengkajian masalah-masalah hukum, kewenangan Komisi Hukum Nasional yakni membantu Presiden dengan bertindak sebagai panitia pengarah (*steering committee*) dalam mendesain rencana pembaharuan di bidang hukum dengan menyusun program dan rencana kegiatan. Sejalan dengan itu KHN telah memiliki 6 (enam) program induk tahap pertama dan 3 (tiga) program induk tahap kedua. Adapun enam program induk tersebut adalah:

a. Program meningkatkan kemampuan sistem peradilan;
b. Program membangun sistem pemerintahan yang layak dan reformasi hukum administrasi;
c. Program meningkatkan peran legislasi DPR;
d. Program pendidikan hukum lanjutan, pengujian dan penegakan disiplin profesi hukum;
e. Program pengembangan hukum dalam rangka pemulihan ekonomi;
f. Program meningkatkan sistem peradilan terpadu.[25]

Sedangkan tiga program induk yang masih dirancang adalah:

a. Program anti-diskriminasi, meningkatkan peran perempuan dan perlindungan terhadap anak (terutama anak jalanan);
b. Program meningkatkan peran organisasi masyarakat madani, terutama melalui sistem pemilihan umum;
c. Program meningkatkan kemampuan pemerintahan daerah dalam rangka pemberian otonomi.[26]

---

[24] KHN, *Kilas Balik*, h.2
[25] http://www.hukumonline.com
[26] *Ibid.*

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

hukum; mereka tidak digaji dan bekerja secara sukarela (kecuali mendapat uang rapat);

b. Menyelenggarakan dengar pendapat umum (publik) untuk setiap program induk; peserta tidak saja berasal dari Jakarta dan sekitarnya, tetapi juga daerah-daerah di luar Jawa;
c. Menyerahkan penyusunan cetak-biru setiap program induk kepada masing-masing sub-komisi, yang memberi arahan (sebagai sub steering committee) kepada sejumlah kelompok kerja (working groups); pada saat ini telah diidentifikasi 21 (dua puluh satu) kelompok kerja untuk keenam program induk yang ada;
d. Setiap "proyek" yang dikerjakan oleh suatu kelompok kerja akan ditawarkan pada kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat dan kalangan perguruan tinggi secara terbuka dan melalui "kerangka kerja : masukan-luaran " (terms of reference – TOR);
e. Hasil kelompok kerja merupakan analisa permasalahan yang telah dibahas dalam suatu lokakarya dengan rekomendasi tentang langkah-langkah yang harus dilakukan pemerintah; yang terakhir ini dapat berupa kebijakan-kebijakan pokok yang perlu segera diambil (policy papers), maupun peraturan perundang-undangan yang telah disiapkan kelompok kerja; hasil kerja ini dinamakan "buku putih rekomendasi reformasi hukum" atau buku-putih (white-papers);
f. Buku-putih ini diserahkan kepada Presiden untuk diteruskan ke kabinet dan dibahas oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk Presiden untuk dilaksanakan sebagai bagian penyusunan kembali fundamental (unsur-unsur dasar dan pokok) sistem hukum Indonesia.[29]

C. Peran Komisi Hukum Nasional dalam Supremasi Hukum di Indonesia

1. Peran Komisi Hukum Nasional Sebagai Panitia Pengarah dalam Penyusunan Rencana Pembaharuan Pada Bidang Hukum di Indonesia

Kerja keras KHN sebagai panitia pengarah (*steering committee*) dalam rangka mendesain atau menyusun suatu rencana pembaharuan telah dilakukan dengan melakukan pengkajian-pengkajian masalah-masalah di bidang hukum dengan menghasilkan rekomendasi-rekomendasi umum yang

[29] http://www.berpolitik.com

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

bersifat mendasar dan struktural untuk menata dan memperbaiki sistem hukum di Indonesia.

Rekomendasi-rekomendasi tersebut mencakup bidang-bidang pembangunan hukum yakni: birokrasi pemerintahan (eksekutif), lembaga legislatif, lembaga peradilan (yudikatif), dan profesi hukum. Sebagai lembaga yang diharapkan berperan menjadi *steering committee* dalam menyiapkan desain pembaharuan hukum nasional, maka KHN berkepentingan untuk mengetahui dan menyajikan peta reformasi hukum (PRH).[30]

Dengan mengetahui dan menyajikan peta tersebut, KHN mendorong semua institusi yang berkepentingan untuk merencanakan dan mengerjakan program reformasi hukum secara lebih koordinatif, sehingga dapat melahirkan *output* yang lebih sinkron dan optimal.

Kegiatan prmbaharuan hukum yang diprogramkan KHN semuanya dilaksanakan dengan prinsip *bottom up* yakni dengan melibatkan berbagai elemen atau potensi di dalam masyarakat melalui program penelitian, dengar pendapat publik, diskusi punlik, seminar, lokakarya, talkshow di radio/ televisi, konferensi pers, *press release,* website, penerbitan, diseminasi, dan lain-lain.[31]

---

[30] KHN, *Kilas Balik,* h.6
[31] *Ibid.*

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

Kegiatan-kegiatan tersebut, terutama hasil kajian KHN tentang peta program reformasi hukum jelas sangat besar manfaatnya bagi kalangan eksekutif, yudikatif, legislatif, dan kelompok-kelompok masyarakat dalam memberikan gambaran tentang program pembangunan hukum dalam kondisi transisi politik dan krisis multi dimensi yang sedang dihadapi bangsa Indonesia dewasa ini.

2. Peran Komisi Hukum Nasional dalam Melaksanakan Pengkajian Masalah-Masalah Hukum di Indonesia

Tujuan Komisi Hukum Nasional antara lain mewujudkan suatu sistem hukum yang dapat menegakkan supremasi hukum dan hak-hak asasi manusia berdasarkan keadilan dan kebenaran, dengan melakukan pengkajian masalah-masalah hukum serta penyusunan rencana pembaharuan di bidang hukum secara obyektif dengan melibatkan unsur-unsur dalam masyarakat.[32]

Kaitanya dengan tujuan KHN tersebut, KHN telah menyumbangkan saran-saran dengan melakukan pengkajian masalah-masalah hukum, untuk itu serta guna menjawab berbagai permasalahan yang sedang melanda sistem hukum di Indonesia yang terdiri atas komponen struktur, substantif dan komponen kultural (budaya).[33]

---

[32] Konsideran Keppres Nomor 15 Tahun 2000 Tentang Komisi Hukum Nasional.
[33] Ni'matul Huda, *Lembaga Negara*, h. 47

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

KHN telah melakukan beberapa kegiatan utama antara lain pengkajian isu-isu aktual yang telah berkembang di tengah masyarakat, laporan hasil penelitian, dan rekomendasi program reformasi hukum. Melalui kegiatan tersebut, KHN mengadakan dan menghasilkan kajian-kajian yang mencakup beberapa bidang hukum yang dituangkan dalam bentuk rekomendasi umum untuk tujuan pembaharuan hukum.

Rekomendasi umum tersebut dibuat lebih bersifat mendasar dan struktural untuk menata dan memperbaiki sistem hukum di Indonesia, dan merupakan bagian awal dari upaya KHN untuk mendesain rencana umum pembaharuan hukum. Walaupun kajian yang dilakukan ini tidak mencakup semua isu hukum, namun bidang-bidang hukum yang dikaji setidaknya telah mewakili bidang-bidang dengan peran yang sangat signifikan untuk membangun sistem hukum yang berkeadilan.

Upaya pelaksanaan tugas KHN, terutama pada program penelitian, sejak tahun 2000 sampai pertengahan tahun 2006 (juni 2006) telah menghasilkan 30 (tiga puluh) rekomendasi bagi pembaharuan hukum. Rekomendasi-rekomendasi tersebut dikeluarkan pada tahun 2002, 2005, dan 2006 yang dikelompokkan dalam sektor birokrasi pemerintah (eksekutif), legislatif, peradilan (yudikatif), dan profesi hukum. Berikut adalah intisari (*extract)* dari ketigapuluh rekomendasi KHN tersebut antara lain:[34]

---

[34] KHN, *Kilas Balik,* h. 6

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

a. Rekomendasi sektor eksekutif

1) Meningkatkan peran biro hukum pemerintah;
Tugas dan fungsi biro hukum tidak sebatas fungsi staf yang bertugas dan melayani atasannya, namun setidaknya terlibat dalam pembuatan rancangan peraturan perundang-undangan yang menjadi wewenangnya.
2) Akses publik ke informasi hukum;
Hak atas informasi hukum bermakna strategis dalam mewujudkan negara demokratis. Oleh karena itu perlu penguatan akses publik ke informasi hukum serta jaminan yang lebih tegas dan rinci.
3) Prosedur penyampaian keluhan publik;
Peraturan yang mengatur suatu instansi pelayanan publik harus dirumuskan dengan memperhatikan standar minimum kualitas pelayanan umum dan disesuaikan dengan bidang dan fungsi masing-masing instansi.
4) Optimalisasi peranan hukum dalam restrukturisasi utang perusahaan swasta;
Perlu upaya mengembalikan proses penyelesaian kredit macet ke dalam mekanisme yang terdapat di dalam hukum keperdataan Indonesia agar para pihak menghormati tanggung jawab keperdataannya.
5) Reformasi hukum administrasi negara dalam rangka pelayanan publik;
Agar disusun suatu sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang bertumpu pada seperangkat peraturan.
6) Perlindungan dan penegakan terhadap hak-hak masyarakat adat;
Diaturnya hak-hak masyarakat adat oleh pemerintah terutama di daerah-daerah bersangkutan.
7) Mekanisme penegakkan disiplin Pegawai Negeri Sipil dalam mendukung pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme;[35]

b. Rekomendasi sektor legislatif

8) Pelayanan riset di bidang legislatif;
Perlu dilakukan secara runtut, menyeluruh dan terintegrasi yang juga menawarkan parameter yang cukup konkrit untuk digunakan dalam pengambilan keputusan yang menyangkut pelanggaran etika dan disiplin

[35] KHN, *Kilas Balik*, h. 6-16

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

9) Dengar pendapat umum;
Sebagai lembaga legislatif, DPR harus menunjukkan sikap kritis terhadap berbagai kebijakan pemerintah.
10) Program legislasi nasional 1999-2004;
Penyusunan prolegnas seyogyanya dilakukan oleh lembaga independen yang bertugas menjaring masukan dari masyarakat dan menyusunnya ke dalam sebuah daftar kebutuhan undang-undang.
11) Reformasi dan reorientasi pendidikan tinggi hukum di Indonesia;
Penyusunan kurikulum harus dilaksanakan satu paket secara bersamaan dengan pengkajian dan penyusunan kurikulum program S2 dan S2 secara utuh.
12) Implikasi amandemen konstitusi terhadap perencanaan pembangunan hukum nasional;
Direkomendsaikan agar desain pembangunan hukum dirumuskan melalui sebuah forum yang secara politis independen dan nonpartisan, serta memiliki kompetensi dan kapasitas untuk melakukan sinkronisasi berbagai usulan program pembangunan hukum nasional.[36]

c. Rekomendasi sektor peradilan

13) Pembentukan pengadilan tindak pidana korupsi;
14) Rekrutmen dan karir hakim;
Selayaknya dilakukan pembaharuan terhadap sistem rekrutmen dan karir hakim yang berlaku selama ini agar menghasilkan hakim yang layak dan profesional.
15) Pembentukan lembaga pengawasan sistem peradilan terpadu;
16) Akses ke peradilan;
Dipermudahnya akses ke peradilan dalam memproses perkara.
17) Pengadilan Niaga;
Diadakannya pengadilan niaga.
18) Penerapan eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam pelaksanaan otonomi daerah;
19) Pembaharuan Kejaksaan (pembentukan standar minimum profesi Jaksa);
20) Kajian terhadap Hakim Ad Hok di Pengadilan Niaga;
21) Membangun Peradilan Syariah di Nanggroe Aceh Darussalam;
22) Pembaruan sistem pengawasan Jaksa yang transparan dan akuntabel;
23) Pembaruan sistem rekrutmen Jaksa;

---

[36] *Ibid.*

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

24) Membangun sistem pendidikan dan pelatihan Hakim;
25) Pembaruan sistem pendidikan dan pelatihan Jaksa;
26) Pengembalian kerugian keuangan negara melalui instrumen hukum perdata dalam tindak pidana korupsi;

d. Rekomendasi sektor profesi hukum

27) Standar disiplin profesi;
28) Standar pengujian profesi hukum;
29) Membangun sistem pendidikan profesi hukum untuk advokat di Indonesia;
30) Penyusunan mekanisme dan penyelesaian pengaduan atas pelanggaran kode etik profesi advokat.[37]

Secara umum, rekomendasi-rekomendasi yang dihasilkan oleh KHN tersebut masih sejalan dengan agenda reformasi hukum yang diinginkan oleh masyarakat, sekalipun kemungkinan masih ada beberapa agenda yang juga luput dari perhatian KHN seperti reformasi peraturan perundang-undangan dan lainnya. Hasil kajian dalam bentuk rekomendasi tersebut akan sangat besar sekali artinya bagi perubahan sistem hukum nasional apabila rekomendasi-rekomendasi tersebut diadopsi dan direalisasikan oleh Presiden selaku kepala pemerintahan.

[37] *Ibid.*

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

BAB IV

TINJAUAN SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA DAN FIQH SIYASAH TERHADAP KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN KOMISI HUKUM NASIONAL

A. Analisis Sistem Ketatanegaraan Indonesia Terhadap Kedudukan dan Kewenangan Komisi Hukum Nasional dalam Supremasi Hukum di Indonesia

1. Kedudukan Komisi Hukum Nasional

Setelah bergulirnya reformasi yang diiringi dengan perubahan UUD 1945 yang pertama sampai keempat, mengakibatkan perubahan yang mendasar pada ketatanegaraan Indonesia terutama dalam pembaharuan kelembagaan negara.

Terkait dengan reformasi struktur kelembagaan negara, dengan demikian terdapat beberapa hal yang menjadi ciri baru negara Indonesia yang ditegaskan pula melalui perubahan UUD 1945. Berdasarkan ketentuan UUD 1945 pasca amandemen tersebut, maka tidak lagi dikenal pembagian dalam kelompok lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara,[1] yang sebelumnya masih ada klasifikasi lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara.

---

[1] Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, h. 207

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

Selaras dengan itu, banyak muncul lembaga-lembaga negara dalam bentuk komisi untuk menjawab tuntutan masyarakat. Pembentukan lembaga-lembaga yang berbentuk komisi ini sangat pesat perkembangannya sepanjang reformasi. Khusus bidang hukum saja ada empat lembaga yang dibentuk, yakni Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggaraan Negara (KPKPN), dan Tim Gabungan PemberantasanTindak Pidana Korupsi (TGPTPK). Dua lembaga yang masih ada hingga kini yakni KON dan KHN, sedangkan KPKPN dan TGPTPK telah dibubarkan.[2]

Pembentukan komisi-komisi itu dilakukan karena keberadaan lembaga yang ada sebelumnya (pra amandemen) tidak dapat menampung aspirasi dan kehendak rakyat. Disamping itu banyaknya penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga terdahulu seperti masalah KKN yang mengakar dan sistemik, menyebabkan ketidakpercayaan mayarakat terhadap lembaga-lembaga tersebut. Namun beragamnya komisi yang terbentuk, disinyalir telah menyebabkan tumpang tindih dalam hal kewenangan, fungsi, dan peran komisi-komis tersebut. Oleh karena itu ada sebagian komisi yang dilebur atau dibubarkan, seperti halnya KPKPN dan TGPTPK yang telah disebutkan di atas. Sedangkan KON dan KHN masih tetap eksis hingga kini. Hal tersebut menandakan bahwa KON dan KHN

[2] Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*,h. 204

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

kedudukan dan kewenangannya masih *urgen* dan berperan dalam ketatanegaraan Indonesia.

Pembahasan masalah kedudukan KHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi sangat penting tatkala KHN akan melaksanakan fungsi, tugas, dan kewenangannya sebagai lembaga pembantu negara, karena tanpa kedudukan yang jelas dapat menimbulkan adanya tumpang tindih kewenangan antar lembaga negara.

Menurut Jimly Asshiddiqie ada dua kriteria yang dapat dipakai untuk menentukan kedudukan suatu lembaga negara, yaitu:[3]

a. Berdasarkan hirarki (tata aturan perundang-undangan) bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya;
b. Berdasarkan kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.

Berdasarkan kriteria pada poin (a) di atas, untuk mengetahui kedudukan Komisi Hukum Nasional (KHN) dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, perlu mengkaji aturan hukum yang menjadi dasar pembentukan KHN. Di dalam aturan-aturan hukum (UUD 1945, Undang-Undang, PP, dst) itulah biasanya kedudukan sebuah institusi dirumuskan.

Dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan

[3] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, h. 105

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

Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwasannya tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia adalah sebagai berikut:

1) Undang-Undang Dasar 1945;
2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia;
3) Undang-Undang;
4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU);
5) Peraturan Pemerintah (PP);
6) Keputusan Presiden;
7) Peraturan Daerah.[4]

Komisi Hukum Nasional adalah lembaga yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 15 tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional. Menurut teori yang telah dikemukakan di bab 2 (dua), maka teori tersebut menempatkan Komisi Hukum Nasional ini pada tingkat ketiga yakni organ konstitusi yang sumber kewenangannya murni berasal dari Presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga pembentukannya sepenuhnya bersumber dari *beleid* Presiden (*presidential policy*).[5] Artinya pembentukan, perubahan, dan pembubarannya tergantung pada kebijakan Presiden. Pengaturan mengenai organisasi lembaga ini juga cukup dituangkan dalam Peraturan Presiden dan pengangkatan anggotanya juga hanya dilakukan dengan Keputusan Presiden.

Mengacu pada hal tersebut, secara obyektif Komisi Hukum Nasional sangat membutuhkan landasan yuridis yang kuat. Karena Keppres saja tidaklah cukup kuat dijadikan pijakan sebagai landasan yuridis keberadaannya di Indonesia. Secara politis kedudukannya sangat rentan

---

[4] Tap MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

[5] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi*, h. 50

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

karena apabila sewaktu-waktu Presiden mencabut atau mengubah Keppres tersebut, maka eksistensi Komisi Hukum Nasional akan dicabut atau dibubarkan.

Untuk membedakan kedudukan suatu lembaga dari segi fungsinya, apakah dikategorikan sebagai lembaga negara utama (*main state organs, principal state organs,* atau *main state institutions)* atau sebagai lembaga negara bantu (*state auxiliary bodies, state auxiliary organs,* atau *state auxiliary institutions).* Menurut Jimly Asshiddiqie untuk memahami perbedaan di antara keduanya, lembaga-lembaga negara tersebut dapat dibedakan dalam tiga ranah (domain) (i) kekuasaan eksekutif atau pelaksana (administratur, bestuurzorg); (ii) kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan; (iii) kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial.

KHN merupakan lembaga non struktural yang bertanggung jawab kepada Presiden,[6] yang dalam hal ini berfungsi dalam hal kepenasehatan mengenai pelaksanaan hukum di Indonesia. Dari hal tersebut dapat kita ketahui bahwa KHN adalah lembaga negara yang berada dalam ranah eksekutif. Mengacu pada hal tersebut maka KHN kedudukannya adalah sebagai lembaga negara bantu (*state auxiliary bodies*).

Meskipun KHN masuk dalam ranah eksekutif, akan tetapi lembaga ini dituntut untuk bersikap independen, karena sudah dijelaskan di atas bahwa

[6] Pasal 1 ayat (2) Keppres RI Nomor 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional

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

KHN adalah lembaga non struktural. Maksudnya adalah lembaga negara eksternal yang institusional, yaitu lembaga yang tidak memiliki hubungan struktural dengan pemerintahan, dalam artian tidak termasuk dalam struktur organisasi kementrian/ departemen. Sehingga dalam hal ini harus bersikap dan bertindak independen. Namun tidak dapat dikatakan bahwa KHN tidak mempunyai hubungan dengan pemerintahan. Dalam hal ini hubungan KHN dengan pemerintahan cukup jelas yakni mempunyai hubungan instruktif, koordinatif, maupun kepenasihatan.

2. Kewenangan Komisi Hukum Nasional

Wewenang Komisi Hukum Nasional secara garis besar tersirat dalam mandat yang terdapat pada pasal 2 Keppres No. 15 tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional. Dalam pasal tersebut berintikan bahwa Komisi Hukum Nasional (KHN) berwenang untuk memberikan pendapat atau nasehat dan membantu Presiden dengan bertindak sebagai panitia pengarah (*steering committee*) dalam mendesain rencana pembaharuan di bidang hukum. Pembentukan KHN bertujuan mewujudkan sistem hukum nasional yang menjamin tegaknya supremasi hukum dan hak-hak asasi manusia berdasarkan keadilan dan kebenaran.[7]

Menurut penulis, bila dilihat dari wewenang dan tujuannya, jelas komisi ini mengemban tugas yang sangat berat karena menyangkut masalah

[7] Konsideran Keppres RI Nomor 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional

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 sistem hukum nasional mampu mengatasi kompleksitas hukum secara materil dan bagaimana konsep-konsep hukum itu akan diterapkan.

Selain itu Komisi Hukum Nasional diberi tugas untuk memberikan pendapat atas permintaan Presiden tentang berbagai kebijakan hukum yang dibuat atau direncanakan oleh Pemerintah dan tentang masalah-masalah hukum yang berkaitan dengan kepentingan umum dan kepentingan nasional.[8]

Dalam pasal tersebut terdapat kata "memberikan pendapat atas permintaan Presiden". Kalau kita cermati maka dalam hal ini efektifitas KHN akan sangat ditentukan pada seberapa jauh Presiden benar-benar menerima dan menjalankan pendapat dan saran yang diberikan KHN. Sebaliknya KHN tidak memiliki kekuatan untuk memaksa Presiden agar menjalankan setiap rekomendasi yang diberikan, karena lembaga ini hanya berwenang memberi saran dan pendapat.

Jadi eksistensi Komisi Hukum Nasional dalam supremasi hukum di Indonesia sangatlah *urgen*. Karena KHN merupakan satu-satunya lembaga negara bantu yang berwenang membantu Presiden dengan bertindak sebagai panitia pengarah (*steering committee*) dalam mendesain suatu rencana umum untuk pembaharuan di bidang hukum yang sesuai dengan cita-cita negara hukum dan rasa keadilan, dalam upaya mempercepat penanggulangan krisis

[8] Pasal 2 poin (a) Keppres RI Nomor 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional

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

kepercayaan kepada hukum dan penegakan hukum, serta dalam menghadapi tantangan dinamika globalisasi terhadap sistem hukum di Indonesia.

B. Analisis Fiqh Siyasah Terhadap Kedudukan dan Kewenangan Komisi Hukum Nasional

Dalam ajaran Islam, kita diperintahkan agar selalu bermusyawarah dalam setiap persoalan-persoalan kaum muslimin, lebih-lebih persoalan tersebut menyangkut persoalan umat yang membutuhkan penanganan serius. Hal ini merujuk pada perintah Allah dalam surat Āli 'Imrān ayat 159 dan surat asy-Syūrā ayat 38.

Dalam ayat tersebut kita mendapati bahwa musyawarah dianjurkan kepada seluruh orang. Maka dari itu lebih-lebih seorang Kepala Negara (pemimpin) sangat dianjurkan dan diwajibkan untuk bermusyawarah dalam setiap kebijakannya. Bahkan menurut Ibn 'Aṭiyyah, sebagai dinukil oleh al-Qurṭūbi, musyawarah adalah salah satu kaidah syariat dan ketentuan hukum yang harus ditegakkan. Barangsiapa yang menjabat kepala negara, tetapi tidak mau bermusyawarah dengan ahli ilmu dan agama haruslah dipecat.[9]

Dari pendapat yang dikemukakan Ibn 'Aṭiyyah tersebut mengindikasikan bahwa seorang pemimpin seyogyanya selalu bermusyawarah dengan orang yang ahli dalam bidang yang dipermasalahkan tersebut, karena apabila bukan ahlinya

---

[9] Suyuti Pulungan, *Prinsip-Prinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah Ditinjau dari Pandangan al-Qur'an*, h. 220

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

maka kemungkinan besar pendapat yang diberikan kepada pemimpin itu jauh menyimpang dari pokok permasalahan dan bahkan malah menyesatkan.

Merujuk pada perintah Allah dalam surat di atas serta pendapat tersebut, maka secara implisit mengamanatkan adanya lembaga penasehat yang berfungsi untuk menasehati pemimpin sebagaimana yang dianjurkan dalam surah al-'Aṣr ayat 3:

إِلَّا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوا۟ وَعَمِلُوا۟ ٱلصَّٰلِحَٰتِ وَتَوَاصَوْا۟ بِٱلْحَقِّ وَتَوَاصَوْا۟ بِٱلصَّبْرِ ﴿٣﴾

Artinya: Kecuali orang-orang yang beriman dan mengerjakan kebajikan serta saling menasihati untuk kebenaran dan saling menasihati untuk kesabaran (Q.S, al-'Aṣr: 3).[10]

Juga sabda Rasulullah SAW yang diriwayatkan Imam Ahmad sebagai berikut

إِنَّ اللهَ يَرْضَى لَكُمْ ثَلاثًا : اَنْ تَعْبُدُوْهُ وَلاَ تُشْرِكُوْا بِهِ شَيْئًا وَاَنْ تَعْتَصِمُوْا بِحَبْلِ اللهِ جَمِيْعًا وَلاَ تَفَرَّقُوْا وَاَنْ تُنَاصِحُوْا مَنْ وَلاَّهُ اللهُ اَمْرَكُمْ

Artinya: sesungguhnya Allah rela atas kamu dalam tiga perkara: Hendaknya kamu menyembah Allah dan tidak menyekutukan-Nya dengan sesuatu, hendaklah kamu sekalian berpegang teguh dengan tali (agama) Allah dan jangan berpecah belah, dan hendaklah kamu sekalian saling menasehati dengan orang yang diangkat Allah untuk memegang perkaramu (pemimpin).

Dengan memperhatikan dalil-dalil dan pendapat-pendapat di atas, serta ketentuan dalam Keppres nomor 15 tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional. Pada dasarnya Komisi Hukum Nasional yang dibentuk di Indonesia tidak bertentangan dengan fiqh siyasah karena secara umum memiliki tujuan

[10] Depag RI, *Al Qur'an dan Terjemahannya*, h. 913

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

yang sama yaitu prinsip musyawarah dan saling menasehati untuk kemaslahatan rakyat.

Dalam kajian fiqh siyasah, para pakar mengemukakan bahwa lembaga yang mengemban fungsi kepenasehatan dikenal dengan *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* sebagaimana yang dikemukakan oleh Abū al-A'lā al-Maudūdī yang mengatakan bahwa *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* merupakan lembaga yang berdasarkan terminologi disebut sebagai lembaga penengah dan pemberi fatwa atau penasihat.[11]

Secara umum salah satu fungsi *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* adalah mempunyai wewenang dalam memberikan masukan (nasehat) terhadap pemimpin dan juga mempunyai wewenang dalam mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang maslahat.[12] Dalam melaksanakan wewenang tersebut, mereka (*Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi*) selalu bermusyawarah baik itu dengan para anggotanya maupun dengan para pakar yang membidangi suatu masalah tertentu sebelum direkomendasikan kepada pemimpin (kepala negara).

Komisi Hukum Nasional merupakan lembaga negara yang mempunyai fungsi kepenasehatan yakni memberikan pendapat (nasehat) atas permintaan Presiden tentang berbagai kebijakan hukum yang dibuat atau direncanakan oleh pemerintah dan tentang masalah-masalah hukum yang berkaitan dengan

---

[11] Abu A'la al-Maududi, *Hukum Dan Konstitusi Sistem Politik Islam*, h.245

[12] A. Djazuli, *Fiqih Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'at*, h. 76

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

kepentingan umum dan kepentingan nasional; serta membantu Presiden dengan bertindak sebagai panitia pengarah (*steering committee)* dalam mendesain suatu rencana umum untuk pembaharuan di bidang hukum yang sesuai dengan cita-cita negara hukum dan rasa keadilan, dalam upaya mempercepat penanggulangan krisis kepercayaan kepada hukum dan penegakan hukum, serta dalam menghadapi tantangan dinamika globalisasi terhadap sistem hukum di Indonesia.[13]

Dengan demikian, menurut penulis apabila melihat posisi dan kewenangan yang dijalankan oleh Komisi Hukum Nasional sarat dengan fungsi kepenasehatan yang dijalankan oleh *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* dalam ketatanegaraan Islam. Dengan kata lain Komisi Hukum Nasional mengambil prinsip-prinsip lembaga kepenasehatan (*Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi*) dalam Islam.

Secara posisi kelembagaan, Komisi Hukum Nasional sebagai lembaga kepenasehatan negara yang independen, memiliki kesamaan dengan *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* yaitu sebagai lembaga syūrā yang juga independen. Hanya bedanya Komisi Hukum Nasional ini berada dalam ranah kekuasaan eksekutif, sedangkan *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* sebagai lembaga negara yang mandiri yang terpisah dari kekuasaan eksekutif.

Jika mengacu pada sejarah, pembentukan lembaga *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* secara formal, untuk pertama kali dilakukan oleh pemerintahan Bani

[13] Pasal 2 Keppres RI Nomor 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional

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

Umaiyah di Spanyol. Khalifah al-Hakam II (961-976 M) membentuk majelis ini yang beranggotakan pembesar negara dan sebagian lagi pemuka masyarakat.[14] Dari hal tersebut maka ada kesamaan dengan Komisi Hukum Nasional, yakni sama-sama dibentuk oleh pemimpin (penguasa).

Dalam keefektifan nasihat yang diberikan kepada pemimpin, Komisi Hukum Nasional dan *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* tergantung pada pemimpin tersebut menerima (malaksanakan) tidaknya. Karena dalam hal ini ada sebagian pendapat ulama' yang berpendapat bahwa pemimpin bisa meminta pertimbangan atau nasihat, tetapi imam (pemimpin) tidak diwajibkan mengikuti atau tunduk terhadap nasihat yang dihasilkan.[15] Namun dari itu semua perlu digarisbawahi bahwa kedudukan dan kewenangan KHN tidaklah sama persis dengan *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi.*

Singkatnya, pembentukan Komisi Hukum Nasional di Indonesia yang mempunyai fungsi kepenasihatan (*policy advisory),* sesuai dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip kepenasehatan dalam fiqh siyasah yaitu prinsip syūrā (konsultasi/ musyawarah) untuk mewujudkan kemaslahatan rakyat seperti fungsi yang dimiliki oleh *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* dalam ketatanegaraan Islam.

---

[14] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam,*h. 142

[15] Mumtas Ahmad, *State, Politics, and Islam,* Diterjemhkan Oleh Ena Hadi dengan Judul *Masalah-Masalah Teori Politik Islam,* h. 105

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

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan pada bab-bab sebelumnya, dalam penelitian ini dihasilkan beberapa kesimpulan yang menjadi jawaban atas permasalahan yang telah dirumuskan. Kesimpulan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Bahwasannya kedudukan Komisi Hukum Nasional yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 15 tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional adalah sebagai lembaga negara bantu (*state auxiliary bodies, state auxiliary organs,* atau *state auxiliary institutions)* yang sumber kewenangannya murni berasal dari Presiden sebagai kepala pemerintahan. Sedangkan kewenangan dan eksistensi Komisi Hukum Nasional dalam supremasi hukum di Indonesia sangatlah *urgen* bagi reformasi hukum.
2. Dibentuknya Komisi Hukum Nasional sebagai lembaga negara bantu yang mempunyai fungsi kepenasihatan (*policy advisory*), sesuai dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip kepenasehatan dalam fiqh siyasah yaitu prinsip syura (konsultasi/ musyawarah) untuk mewujudkan kemaslahatan rakyat seperti fungsi yang dimiliki oleh *Ahl al-Ḥalli wa al-'Aqdi* dalam ketatanegaraan Islam.

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

B. Saran

Dari penelitian dan kajian yang telah penulis lakukan tentang kedudukan dan kewenangan Komisi Hukum Nasional, maka ada beberapa saran yang ingin penulis sampaikan yaitu:

1. Eksistensi Komisi Hukum Nasional perlu segera dilakukan pembenahan mengenai landasan yuridisnya. Keppres saja tidaklah cukup untuk dijadikan landasan, karena sewaktu-waktu dapat dibubarkan oleh Presiden karena dasar hukum pembentukannya masih lemah.
2. KHN tidak akan memberikan dampak yang signifikan terhadap reformasi di bidang hukum tanpa adanya *back up* dari eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Oleh karena itu, KHN memerlukan dukungan dari ketiga lembaga yang berkuasa tersebut untuk mem*back up* terhadap pelakasanaan tugas dan rekomendasi yang telah dihasilkan.

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

DAFTAR PUSTAKA

A. Djazuli, *Fiqih Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'at*, Bandung, Prenada Media, 2007

A. Hasjmy, *Di mana Letaknya Negara Islam*, Surabaya, Bina Ilmu, 1984

Abū al-A'lā al-Maudūdī, *The Islamic Law and Constitution,* Diterjemhkan Oleh Asep Hidayat dengan Judul *Hukum Dan Konstitusi Sistem Politik Islam,* Bandung, Mizan, 1995

Ahmad Ibrahim Abu Sinn, *Al-Idarah fi Al-Islam,* Diterjemhkan Oleh Dimyauddin Djuwaini dengan Judul *Manajemen Syariah, Sebuah Kajian Historis dan Kontemporer,* Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2006

Amiruddin M. Hasbi, *Konsep Negara Islam Menurut Fazlur Rahman,* Yogyakarta, UII Press, 2000

Bagir Manan, dkk, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung,* Jakarta, Setjen dan *Kepaniteraan* Mahkamah Konstitusi RI, 2006

Imam al-Māwardī, *Al-Aḥkām As-Sulṭāniyyah,* Diterjemhkan Oleh Fadli Bahri dengan Judul *Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syar'iat Islam,* Jakarta, Darul Falah, 2006

Inu Kencana Syafi'ie, *Ilmu Pemerintahan dan al-Qur'an,* Jakarta, PT Bumi Aksara, 2004

Jimly Asshiddiqie, *Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945,* Bahan ceramah pada Pendidikan dan Latihan Kepemimpinan (Diklatpim) Tingkat I Angkatan XVII Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 30 Oktober 2008

--------, *Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Hukum Nasional,* Jakarta, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005

--------, *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia,* Bahan ceramah pada Pendidikan Sespati dan Sespim Polri, Bandung, 19 April 2008

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

--------, *Pembangunan Hukum dan Penegakan Hukum di Indonesia*, Makalah Seminar "Menyoal Moral Penegak Hukum" dalam rangka Lustrum XI Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. 17 Februari 2006.

--------, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006

--------, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, cet. Ke-2, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006

Kansil, C.S.T, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, cet. Ke-8, Jakarta, Balai Pustaka, 1989

Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Pemerintahan Islam Menurut Ibnu Taimiyah*, Jakarta, PT Rineka Cipta, 1994

Komisi Hukum Nasional RI, *Kilas Balik 6 Tahun Komisi Hukum Nasional, Menguak Misi KHN & Kinerjanya*, Jakarta, KHN, 2006

Mahfud. MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, Pustaka LP3ES Indonesia, 2007

Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*,

Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta, Gaya Media Pratama, 2001

Mulyana W Kusumah, *Tegaknya Supremasi Hukum, Terjebak Antara Memilih Hukum dan Demokrasi*, Bandung, PT Remaja Rosdakarya, 2001

Mumtas Ahmad, *State, Politics, and Islam*, Diterjemhkan Oleh Ena Hadi dengan Judul *Masalah-Masalah Teori Politik Islam*, cet. Ke-2, Bandung, Mizan, 1994

Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara; Ajaran Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta, UI Press, 1993

Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta, UII Press, 2007

Philiphus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara*, Surabaya, PT Bina Ilmu, 1992

Poewodarminto, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 1982

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

SF Marbun dan Moh.Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara,* Yogyakarta, Liberty, 1987

Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Liberty, 1998

Sumardjo, *Kontrak Sosial J.J Rosseau,* Jakarta, Erlangga, 1986

Suyoto, dkk, *al-Islam II,* cet. Ke-2, Malang, PDKIM Universitas Muhammadiyah Malang, 1992

Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah; Ajaran Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta, PT Raja Gravindo, 1994

--------, *Prinsip-Prinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah Ditinjau dari Pandangan al-Qur'an,* Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 1994

Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945,* Jakarta, Cerdas Pustaka, 2008

Depag RI, *Al Qur'an dan Terjemahannya*, Jakarta, Depag RI, 2005

Tim ICCE UIN Jakarta, *Pendidikan Kewargaan (Civil Education):Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani,* cet. Ke-2, Jakarta, Prenada Media, 2005

Keppres Nomor 15 Tahun 2000 Tentang Komisi Hukum Nasional

Penjelasan umum UUD 1945 sebelum amandemen

Tap MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

UUD 1945 pasca amandemen

UU RI No. 25 Tahun 2000 Tentang PROPENAS Tahun 2000-2004

Website:

http://bumikupijak.com

http://www.berpolitik.com

http://www.hukumonline.com

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