PENGGUNAAN HAK ANGKET DPR RI DALAM PERSPEKTIF FIKIH SIYASAH

SKRIPSI

Oleh :

Abdul Rozaq
NIM : CO2303070

INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL
FAKULTAS SYARIAH
JURUSAN SIYASAH JINAYAH

SURABAYA
2010

PENGGUNAAN HAK ANGKET DPR RI DALAM PERSPEKTIF FIKIH SIYASAH

KEMENTERIAN AGAMA
PERPUSTAKAAN
SURABAYA
IAIN SUNAN AMPEL

SKRIPSI

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

PERPUSTAKAAN
IAIN SUNAN AMPEL SURABAYA
No. KLAS K S-2010 039 S2
No. REG : S-2010/S2/039
ASAL BUKU :
TANGGAL :

Oleh :

Abdul Rozaq
NIM : CO2303070

INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL
FAKULTAS SYARIAH
JURUSAN SIYASAH JINAYAH

SURABAYA
2010

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 oleh ABDUL ROZAQ ini telah diperiksa dan disetujui untuk diujikan.

Surabaya, Agustus 2010

Pembimbing,

Drs. JeJe Abdul Rozaq, M.Ag
NIP. 196310151991031003

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 Abdul Rozaq ini telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Ampel pada hari Jum'at, tanggal 03 September 2010 dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Syari'ah.

Majelis Munaqasah Skripsi :

Ketua,

Dra. Hj. Dakwatul Chairah, M. Ag
NIP. 195704231986032001

Sekretaris,

Arif Wijaya, SH. M. Hum
NIP. 197107192005011003

Penguji I,

Dr. H. Muh. Fathoni Hasyim
NIP.195601101987031001

Penguji II,

Drs. Ach. Yasin, M. Ag
NIP.196707271996031002

Pembimbing,

Drs. Jeje Abdul Rozaq, M. Ag
NIP. 196310151991031003

Surabaya, 01 September 2010

Mengesahkan,
Fakultas Syari'ah
Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel
Dekan,

Dr. H. A. Faisal 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 KEASLIAN TULISAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Abdul Rozaq

NIM : C02303070

Semester : XIV

Jurusan : Siyasah Jinayah

Fakultas : Syariah

Alamat : Desa Waru Kulon Kec. Pucuk Kab. Lamongan

Dengan ini menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa skripsi yang berjudul **"Penggunaan Hak Angket DPR RI Menurut UUD No. 45 Pasal 20 A (2) dan UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dalam Perspektif Fiqh Siyasah"** adalah asli dan bukan hasil dari plagiat, baik sebagian maupun seluruhnya.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenar-benarnya, apabila pernyataan ini tidak sesuai dengan fakta yang ada, maka saya bersedia dimintai pertanggungjawaban sebagaimana peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Surabaya, Juli 2010

METERAI TEMPEL

B2582AAF202337134

ENAM RIBU RUPIAH

6000 DJP

Abdul Rozaq

NIM. C02303070

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 merupakan hasil penelitian kepustakaan digunakan untuk menjawab tentang penggunaan hak angket DPR perspektif Fikih Siyasah. penggunaan hak angket didasari dengan adanya kebijakan pemerinta yang penting dan strategis dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara yang diduga bertentangan dengan perUndang-undangan penggunaanya diatur dalam pasal 177-182 Undang-undang tentang MPR,DPR,DPD,dan DPRD dari tata cara penggunaannya ada empat tahap yang harus dilalui

,*tahap pertama,* diajukan paling sedikit 25 dari anggota DPR atau satu perdua dari anggota DPR yang hadir diajukan dengan bukti catatan tentang pelanggaran Undang-undang yang akan di selidiki *Tahap kedua* :putusan usulan, Jika di setujui maka di bentuk panitia angket dari unsur Fraksi DPR, jika tidak disetujui maka angket tidak bisa diajukan lagi.*Tahap ketiga* penyelidikan, dalam penyelidikan panitia berhak meminta keterangan dari pemerintah, saksi, pakar, organisasi dan atau pihak terkait lainnya. dan juga bisa memanggil warga negara Indonesia atau orang asing yang tinggal di Indonesia, dan dalam jangka tiga kali pemanggilan tidak hadir tanpa alasan panitia dapat memaksa, *Tahap keempat* :laporan, laporan yang memuat hasil penyelidikan panitia angket. dibawa kerapat Paripurna DPR untuk diputuskan apakah kebijakan tersebut melanggar Undang-undang atau tidak, jika diputus melanggar maka DPR dapat melakukan hak menyatakan pendapat, dan jika dinyatan tidak melanggar maka angket tersebut tidak bisa diajukan kembali

Menurut tinjauan fiqh siyasah Islam, hak angket merupakan bentuk dari perintah amar makruf nahi munkar dan perwujudan musyawarah yang diajarkan rasulullah kepada kaumnya dari kedua prinsip tersebut mendasari dalam konstitusi islam. Dan hak angket tersebut juga merupakan bentuk konsekwensi dari kebijakan yang melanggar Undang-undang. Kebijakan Pemerintah tidak mengacu pada *maslahah ammah* maka majelis syura berhak mengajukan angket sebagai mana terjadi pada pemerintahan Khalifah Rasyid Billah yang mendapat tuntutan impeachment karena hasil musyawarah majelis syura dinyatakan bersalah atas ketidakadilan pemberian hak, pembunuhan brutal dan dan minum-minuman keras yang dilakukannya

Dalam hal ini, DPR sebagai lembaga yang independent yang ditugaskan untuk mengawasi pemerintahan, hendaknya tidak mementingkan diri sendiri atau golongan. DPR harus sadar akan dirinya dipilih sebagai wakil rakyat untuk meninggalkan ego pribadi. Selama ini embel-embel partai yang di usung dalam parlemen mengakibatkan kepentingan partai lebih utama dari pada aspirasi Rakyat.

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

Halaman

HALAMAN JUDUL i
PERSETUJUAN PEMBIMBING SKRIPSI ii
PENGESAHAN iii
MOTTO iv
PERSEMBAHAN v
ABSTRAK vi
KATA PENGANTAR vii
DAFTAR ISI ix
DAFTAR TRANSLITERASI xi

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah 1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah 8
C. Rumusan Masalah 9
D. Kajian Pustaka 9
E. Tujuan Penelitian 11
F. Kegunaan Hasil Penelitian 12
G. Definisi Operasional 12
H. Kerangka Teori atau Kerangka Konsepsional 14
I. Metode Penelitian 14
J. Sistematika Pembahasan 17

BAB II KONSEP PENGAWASAN TERHADAP PEMERINTAH DALAM PERSPEKTIF FIKIH SIYASAH ISLAM

A. Ahlul Hilli Wal 'Aqdi 18
1. Dasar Hukum Ahlul Hilli Wal 'Aqdi 18
2. Hak dan Kewajiban Ahlul Hilli Wal Aqdi 22

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

3. Fungsi Ahlul Hilli Wal Aqdi 23

B. Kebijakan Pemerintah Menurut Fikih Siyasah Islam 24

C. Landasan Fikih siyasah tentang pengawasan terhadap pemerintah 29

1. Amr Ma'ruf Nahi Munkar 29

2. Musyawarah 33

BAB III HAK ANGKET DPR RI TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM UUD 1945 PASAL 20 A AYAT 2 DAN UU NO.27 Th.2009 TENTANG MPR, DPR, DPD DAN DPRD

A. Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat {DPR}Dengan Pemerintah 37

1. Tugas, Wewenang dan Kekuasaan Presiden 37

2. Fungsi Hak Dan Kewajiban DPR 40

3. Hubungan pemerintah dan DPR 42

B. Hak Angket DPR RI Sebagai Fungsi Pengawasan Terhadap Kebijakan Pemerintahan 46

4. Pengawasan DPR RI 46

5. Dasar Hukum Hak Angket Dan Prosedur Penggunaannya 48

BAB IV ANALISIS FIKIH SIYASAH ISLAM TERHADAP HAK ANGKET DPR RI

A. Analisis Fikih Siyasah terhadap pelaksanaan Hak Angket DPR RI.. 60

B. Analisis Fikih Siyasah Terhadap Hak Angket Sebagai Fungsi Pengawasan DPR RI Terhadap Kebijakan Pemerintah 63

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan 75

B. Saran 76

DAFTAR PUSTAKA 78

LAMPIRAN-LAMPIRAN 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

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang menggunakan sistem demokrasi, demokrasi yang digunakan di Indonesia adalah demokrasi perwakilan. Demokrasi perwakilan yaitu demokrasi yang dimana suatu negara tersebut rakyatnya tidak di ikut sertakan secara langsung dalam pemerintahan, akan tetapi mereka itu memilih wakil-wakilnya. Di Indonesia wakil rakyat tersebut adalah DPR.[1]

Dewan Perwakilan Rakyat (disingkat DPR) adalah lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat dan memegang kekuasaan membentuk Undang-undang. DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Keberadan fungsi pengawasan DPR sangat dibutuhkan untuk mengontrol jalannya pemerintahan, dalam kebanyakan negara yang menganut sistem demokrasi selalu di kenal asas *power tens to corrupt*, yaitu bahwa setiap kekuasaan selalu mempunyai kecenderungan untuk menyeleweng.[2]

DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum, yang di pilih berdasarkan hasil Pemilihan Umum (PEMILU). Anggota DPR periode

---

[1] Titik Tri Wulan Tutik, *Diktat Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia,* (Surabaya: Mimeo, 2004), 5

[2] Miriam Budiarjo, *Dasar Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), 99

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

2009–2014 berjumlah 560 orang. Masa jabatan anggota DPR adalah 5 tahun, dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah / janji.[3]

Dalam fungsinya DPR mempunyai kewenangan dalam pemerintahan kewenangan tersebut telah diatur dalam UUD pasal 20 (a) ayat 2 dan dijelaskan dalam UU RI No. 27 Th 2009 tentang kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

UU RI No. 27 Th 2009 menjelaskan bahwa DPR mempunyai tiga fungsi dan diantara tiga fungsi tersebut adalah fungsi " pengawasan", fungsi pengawasan tersebut dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang undang dan APBN.

Dan di bagian lain dalam UU RI juga dijelaskan bahwa DPR mempunyai hak dalam pengawasannya dalam pemerintahan hak tersebut antara lain adalah hak interpolasi[4], hak angket, dan hak menyatakan pendapat, akan tetapi dalam pembahasan skripsi ini pembahasannya masuk pada hak angket.

Hak angket sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan UU RI No. 27 Th. 2009 pasal 77 ayat 3 menjelaskan hak angket merupakan hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang undang, dan atau

---

[3] Jimmy Wales,Dewan Perwakilan Rakyat,www.Wikipedia Bahasa Indonesia.com/*artikel*(6 desember 2009)

[4] Hak interpelasi adalah hak untuk mamintah keterangan kepada pemerintahan mengenai kebijakan pemerintah yang bersifat penting dan strategis yang berdampak luas dan pada kehidupan masyarakat dan negara.

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

kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting dan strategis, yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat bangsa dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perUndang-undangan.

Penggunaan hak angket yang dilakukan oleh DPR sebagai fungsi penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah, pernah dilakukan ketika masa pemerintahan Susilo Bambang Yudoyono dan Yusuf Kalla, angket yang di ajukan pada waktu itu adalah angket tentang kenaikan harga BBM.

Ketika itu ratusan mahasiswa yang berunjuk rasa di depan Gedung DPR/MPR, akhirnya merubah konstalasi politik di DPR terkait pengambilan keputusan untuk menetukan sikap DPR menggunakan hak angket terhadap kebijakan pemerintah menaikkan harga Bahan Bakar Minyak (BBM).

Perubahan sikap fraksi yang semula menolak penggunaan hak angket itu, seiring makin menguatnya tekanan mahasiswa, hingga aksi mahasiswa berhasil merobohkan pintu gerbang gedung DPR / MPR, dan bentrok dengan pihak kepolisian.

Melalui mekanisme voting secara terbuka, yang dipimpin Ketua DPR Agung Laksono, setelah lobi mengalami jalan buntu, akhirnya penggunaan hak angket terhadap kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM disetujui. Dari 360 anggota DPR yang hadir, 233 orang mendukung penggunaan hak angket, sementara 127 orang, mayoritas dari Partai Golkar dan Partai Demokrat tidak setuju. Seorang anggota Fraksi Golkar yaitu Yuddy

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

Chrisnandi juga memberikan suaranya mendukung penggunaan hak angket,[5] akan tetapi penggunaan angket ini berhenti di tengah jalan.

Menurut Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, DPR berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan. Jika permintaan ini tidak dipatuhi, maka dapat dikenakan panggilan paksa (sesuai dengan peraturan perUndang-undangan). Jika panggilan paksa ini tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama 15 hari (sesuai dengan peraturan perUndang-undangan).[6]

Dari apa yang di tulis tadi dapat kita lihat, bagaimana peran dan fungsi DPR sebagai lembaga yang mengawasi kinerja pemerintah dalam menjalankan tugas sebagai kepala negara. Hal ini dapat menanggulangi atau mengurangi dampak terjadinya penyelewengan mandat rakyat, yang dilakukan oleh pemerintah (presiden).

Sedangkan dalam pemerintahan Islam peranan DPR di samakan dengan peranan *Ahl all hal wa al aqd*, atau di baca dengan *Ahlul halli wal 'aqdi*, diartikan dengan "orang yang mempunyai wewenang melonggarkan dan mengikat." Istilah ini diartikan ulama Fikih untuk seseorang yang

---

[5] Hak Angket BBM di setujui DPR, Harian Berita Sore. Powered by stmiklogika.com./*artikel* (24 juni 2008)

[6] Jimmy Wales, Dewan Perwakilan Rakyat, www.Wikipedia.com/*artikel*(6 desember 2009)

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

bertindak sebagai wakil umat[7] (rakyat dalam pemerintahan Islam). Penggunaan istilah *Ahlul hilli wal aqdi* mulai dari istilah dari kitab istilah ahli Fikih tepatnya setelah masa Rasulullah saw. Ketika masa Rasulullah lembaga ini dinamakan majelis syura.

Al quran dan sunnah sebagai sumber dalam perUndang-undangan Islam tidak menyebut *Ahlul hilli wal aqdi* atau dewan perwakilan rakyat, namun sebutan itu hanya ada dalam turats Fikih kita di bidang politik, keagamaan dan pengamalan hukum subtansial dari dasar-dasar menyeluruh, maka dasar ini yang menyebutkan dalam Al quran ada dalam mereka yang disebut "*ulil amri*"[8]

يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ أَطِيعُواْ ٱللَّهَ وَأَطِيعُواْ ٱلرَّسُولَ وَأُوْلِي ٱلۡأَمۡرِ مِنكُمۡۖ فَإِن تَنَٰزَعۡتُمۡ فِي شَيۡءٖ فَرُدُّوهُ إِلَى ٱللَّهِ وَٱلرَّسُولِ إِن كُنتُمۡ تُؤۡمِنُونَ بِٱللَّهِ وَٱلۡيَوۡمِ ٱلۡأٓخِرِۚ ذَٰلِكَ خَيۡرٞ وَأَحۡسَنُ تَأۡوِيلًا ٥٩

Artinya : *Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.*[9](Qs.An-Nisa' ayat: 59)

Dari segi fungsi dan kewajiban juga tidakbeda antara DPR dengan wewenang *Ahlul hilli wal aqd,* yang mempunyai wewenang antara lain;

a. Mengawasi jalan nya pemerintahan;

---

[7] J. Shuyuti Pulungan, *Sejarah Fikih Siyasah Ajaran dan Pemikiran*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993), 66.
[8] Farid Abdul Kholik, *Fikih Politik Islam*, (Jakarta: Amzah, 2005), 82.
[9] Departemen Agama RI, *Alqur'an dan Terjemah*, (Surabaya: Mahkota, 1989),128

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. Mengangkat dan memecat kepala negara;

c. Membuat undang undang bersama kepala negara;

d. Menetapkan rancangan anggaran dan pendapatan negara (RAPBN) dengan memperhatikan kepentingan rakyat;

e. Merumuskan gagasan yang dapat mempercepat tercapainya tujuan negara;

f. Merumuskan dan menetapkan Garis Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang akan dilaksanakan oleh kepala negara.[10]

Di tinjau dari sejarahnya, *Ahlul hilli wal aqdi* sudah ada sejak zaman Rasullullah, akan tetapi waktu itu namanya masih *Ulil Amri* sesuai dengan yang terdapat dalam Alquran surat An-Nisa' ayat 59. ketika itu Rasullullah mendirikan Negara Madinah dan membuat Konstitusi Madinah. Dalam menjalankan konstitusi tersebut agar bisa berjalan dengan baik Rasullullah mengangkat empat belas orang laki laki dari kalangan Sahabat Ansor dan Muhajirin sebagai tim musyawarah.[11] Tim tersebutlah yang membantu rasullullah dalam menjalankan pemerintahan.

Akan tetapi ketika pada pemerintahan Muawiyah terjadi perubahan, banyak sekali perubahan pemerintahan yang dilakukan pada masa Khalifah Muawiyah. Salah satu perubahan yang dilakukan Muawiyah adalah menggantikan sistem pemerintahan yang bercorak syura dengan pemilihan

---

[10] Aqil bil Qisthi, *Sistem Pemerintahan Dalam Islam*, (Surabaya: Mulia Jaya,2006), 22

[11] Ija Suntana , *Kekuasaan Legislatif dalam Sistem Ketatanegaraan Islam*, (Bandung: Aditama, 2007), 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

kepala negara secara menunjuk (wilayah *al ahdi*). Hal ini berbeda dengan empat khalifah sebelumnya, hal ini Muawiyah tidak menyerahkan masalah ini pada umat Islam, akan tetapi menunjuk anaknya.[12]

Akan tetapi pemerintahan tersebut hanya berjalan seratus tahun tepatnya pada tahun 752 M, Dinasti Bani Umayyah akhrnya tumbang dan digantikan Dinasti Abbasiyah. Penyebabnya antara lain, sistem suksesi berdasarkan warisan. Sejak awal Muawiyah telah membunuh tradisi syura yang dilakukan empat khalifah sebelumnya dalam memecahkan persoalan kenegaraan. Sistem suksesi berdasarkan warisan ini, tidak memberi kesempatan pada masyarakat untuk menilai kualifikasi pemimpin mereka, Karena mereka harus menerima begitu saja pemimpin mereka dari Bani Umayyah sendiri. Sehinggah menimbulkan konflik dalam istana.[13] Kekuasaan yang monarki dan menghilangkan hak-hak rakyat sebagai suksesor dalam pemerintahan inilah yg menjadi malah petaka kehancuran pemerintahan Muawiyah.

Dari pengalaman yang ada, dan sebagian telah ditulis di atas maka dapat kita pahami bahwa fungsi syura dalam pemerintahan Islam sangat vital hal ini dapat menanggulangi penyelewengan dalam pemerintahan, sehingga pemerintah dapat mengerjakan pekerjaannya dengan baik yang sesuai dengan ajaran Islam yang ada dalam surat Ali Imran ayat 104:

---

[12] *Ibid*, 47.
[13] Ija Suntana, *Kekuasaan Legislatif dalam Sistem Ketata Negaraan Islam*, (Bandung: Aditama, 2007), 51

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

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, maka merekalah orang-orang yang beruntung.*[14]

Prinsip ayat di atas jika di aplikasikan dalam pemerintahan adalah masuk pada pengawasan dalam hak dan kewenangan DPR. Di mana ayat tersebut menjelaskan tentang suatu umat yang ditugaskan untuk menyeru pada kebajikan dan mencegah perbuatan mungkar, dalam konstitusi Islam Eropa yang di buat komite Islam Eropa pasal 21 huruf D tentang fungsi Majelis Syura "untuk meninjau kebijakan pemerintah dan departemen-departemennya dengan mempertanyakan dan meminta keterangan dari masing-masing menteri dan menyelidiki atau memberi wewenang penyelidikan atas departemen dan lembaga yang di bentuk berdasarkan hukum.[15] Pasal ini menjelaskan tentang wewenang Majelis Syura jika dalam pemerintahan terjadi penyelewengan, pasal ini juga sesuai dengan undang undang RI No. 20A (2) tahun 2009 tentang MPR DPR DPD dan DPRD tentang hak angket.

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Agar skripsi tidak melenceng dari pokok permasalahan maka penulis perlu untuk melakukan identifikasi dan pembatasan masalah pada sekripsi

---

[14] Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Surabaya: Mahkota 1989), 96
[15] Ija Suntana, *Kekuasaan Legislatif dalam Sistem Ketatanegaraan Islam*, (Bandung: Aditama, 2007), 126

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. Skripsi ini membahas pengawasan DPR RI terhadap pemerintah, karena jabatan pemerintah merupakan merupakan tanggung jawab besar maka di perlukan adanya pengawasan salah satu fungsi pengawasan DPR terhadap pemerintah adalah hak angket dan penggunaan hak angket harus sesuai Undang-undang
2. Menurut Fikih siyasah Islam, pengawasan pemerintahan dilakukan oleh ahl- hilli wal-aqd sedangkan dalam pengawasannya tidak dijelaskan tentang penyelidikan jika terjadi kesalahan terhadap pemerintah. Maka perlu dikaji tentang pengawasan menurut Fikih siyasah

C. Rumusan Masalah

Agar lebih jelas dan terarah, maka permasalahan yang diangkat dalam penelitian skripsi ini dirumuskan dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana penggunaan hak angket DPR RI dalam mengawasi kebijakan pemerintah di Indonesia?
2. Bagaimanakah prespektif Fikih siyasah terhadap penggunaan hak angket DPR RI sebagai pengawasan kebijakan pemerintahan?

D. Kajian Pustaka

Untuk menjaga bobot dan obyektivitas dalam skripsi ini, maka langkah sistimatis yang harus di ambil adalah melalui tinjauan pustaka yaitu menginvatirisir berbagai tulisan yang memuat variabel-variabel dari 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

dan hal-hal yang berhubungan dengannya. sejauh ini banyak tulisan mengenai hak pengawasan dalam pemerintahan, baik itu dalam sistem pemerintahan Islam ataupun presidensial yang mengarah pada pengawasan terhadap pemerintah atau lembaga hukum lain.

Angket dalam kamus ilmiah diartikan sebagai daftar isian pertanyaan untuk penyelidikan. sedang dalam pemerintahan digunakan sebagai fungsi hak DPR, dan tertera pada UUD 45 pasal 20A (2)dan dalam UU No. 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dan di jelaskan pada pasal 77 (3) hak angket sebagai mana dimaksud pada ayat satu huruf b adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu Undang-undang atau kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perUndang-undangan.sejauh ini penulis belum menemukan suatu buku atau tulisan yang menjelaskan secara jelas yang menjelaskan tentang hak angket (penyelidikan), baik itu itu dalam segi Fikih siyasah ataupun dalam ketatanegaraan pada umumnya.

Hak penyelidikan yang dilakukan DPR, dalam Alqur'an memang tidak di sebutkan, dalam sejarah perpolitikan Islam pun belum pernah terjadi. Akan tetapi dalam perkembangan Fikih siyasah, Dewan Islam Eropa menuliskan pasal penyelidikan yang dilakukan majelis syura terhadap pemerintah atau lembaga-lembaga hukum lainnya, pasal tersebut di tuliskan dalam konstitusi Islam Eropa pasal 21 ayat 4.yang berbunyi "untuk meninjau

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

kebijakan-kebijakan pemerintah dan departemen-departemennya dengan mempertanyakan dan meminta keterangan-keterangan dari masing-masing menteri dan menyelidiki atau memberi wewenang penyelidikan atas departemen dan lembaga yang dibentuk berdasarkan hukum", pasal ini menjelaskan tentang fungsi majelis syura dalam sistem hukum Fikih Siyasah Islam.

Fikih Politik Islam karangan Farid Abdul Kholiq banyak sekali membahas tentang kekuasaan legislatif, di dalamnya juga banyak membahas tentang fungsi dan wewenang *Ahlul hilli wal aqdi* terhadap pemerintah dalam pemerintahan Islam.

Pembahasan di atas adalah penjelasan sedikit dari pada permasalah skripsi yang akan di bahas di bawah ini, pembahasan di atas hanya sebagai taraf pengenalan terhadap judul dari skripsi ini. Penulisan dan pembahasan berikutnya akan lebih mengarah pada subtansi judul dan permasalahan skripsi.

E. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah diatas, maka penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Mendiskripsikan mekanisme penggunaan hak angket sebagai fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah di Indonesia.

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. Memberikan penilaian pandangan, terhadap penggunaan hak angket DPR sebagai fungsi pengawasan terhadap kebijakan perintah menurut Fikih siyasah Islam.

F. Kegunaan Hasil Penelitian

Kegunaan penelitian ini diharapkan bisa memberi kontribusi, baik kegunaan secara teoritis maupun kegunaan secara praktis.

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan bisa berguna untuk memperluas khazanah pengetahuan tentang hak angket DPR terhadap pemerintahan baik itu secara umum maupun secara khusus (pemerintahan Islam).
2. Secara praktis hasil penelitian ini bisa digunakan sebagai bahan pertimbangan yang menjadikan pedoman bagi politisi, pejabat struktural maupun pemerintah supaya tidak melanggar hukum kaidah-kaidah yang ada.

G. Definisi Operasional

Untuk menghindari kemungkinan terjadinya kesalahan persepsi dalam memahami dalam skripsi ini, maka penulis memandang perlu untuk menjelaskan beberapa istilah yang di anggap penting, dan perlu untuk dijelaskan, maka penulis akan menjelaskannya sebagai berikut:

Hak angket : Adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksana'an suatu undang undang dan atau kebijakan

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 berkaitan dengan hal penting, dan setrategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perUndang-undangan.[16]

Fikih Siyasah : Hukum-hukum yang mengatur kepentingan negara dan mengorganisir kepentingan umat yang sejalan dengan jiwa syariat dan sesuai dengan dasar-dasarnya yang universal untuk merealisasikan tujuan-tujuannya yang bersifat kemasyarakatan, sekalipun hal itu tidak ditunjukkan oleh nash-nash tafshili yang jus'i dalam Alqur'an dan Sunnah.[17]

Jadi yang dimaksud definisi operaional dari skripsi ini adalah meninjau lebih jauh tentang penggunaan hak angket DPR RI sebagai fungsi penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang dinilai melanggar Undang - undang dalam prespektif Fikih siyasah.

H. Karangka Teory atau Kerangka operasional

Secara teoritis karya tulis ini di tujukan kepada penulis untuk menyelesaikan program S.1 akan tetapi dari sisi lain, karya tulis ini sangat berguna bagi penulis, dan dapat menambah khasanah pengetahuan

---

[16] Riset Informasi Arsip Kenegaraan (RIAK),*Kompilasi Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta, 2007), 179

[17] J. Suyuthi Pulungan, MA, *Fikih Siyasah*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993), 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

pemerintahan baik itu dari segi pemerintahan di Indonesia pada umumnya maupun pemerintahan Islam secara khusus.

I. Metode Penelitian

Dalam metode penelitian ini akan di kemukakan tentang :

1. Data-data yang di perlukan dalam penelitian ini terdiri dari:
   a. Data yang memuat tentang hak angket DPR dan kebijakan pemerintah.
   b. Data yang memuat tata tertib dan prosedur penggunaan hak angket.
   c. Data yang memuat mekanisme pengambilan kebijakan pemerintah dan pengawasan menurut Fikih siyasah.
2. Sumber data

Bentuk penelitian ini adalah library research (penelitian kepustakaan), sehingga data yang di kumpulkan adalah yang berasal dari buku, surat kabar dan artikel atau tulisan lain yang di anggap perlu. Sumber data yang di gunakan adalah sumber data yang bersifat primer dan sekunder, sumber data tersebut berupa buku-buku yang berisi hak angket DPR, politik, Fikih siyasah, dan buku-buku lain yang sejenis. Sumber data yang digunakan antara lain:

Sumber data primer

- Undang-undang RI No. 27 TAHUN 2009 MPR DPR DPD DAN DPRD.
- UUD 1945 (setelah amandemen)

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

Sumber data sekunder

- Dr. J. Suyuthi Pulungan, MA, *Fikih Siyasah*,
- Farid Abdul Kholik, *Fikih Politik Islam*,
- Departemen Agama RI, *Alqur'an dan Terjemah*,
- Ija Suntana M. Ag, *Kekuasaan Legislatif dalam Sistem Ketatanegaraan Islam*,
- Abdul Haq, dkk., *Formulasi Nalar Fikih Telaah Kaidah Fikih Konseptual*

3. Teknik pengumpulan data

Dalam pengumpulan data, penulis menggunakan metode dokumentasi kepustakaan, yaitu mencari data mengenai hal-hal atau variabel yang diperoleh dari buku, Surat kabar dan internet, dan juga pengambilan data dengan cara membaca bagian-bagian tertentu yang di anggap penting dan relevan kemudian dilakukan pencatatan.

4. Metode analisis data

Tehnik yang digunakan dalam menganalisis data pada penelitian ini adalah deskriptif- verifikatif dengan menggunakan pola pikir deduktif.

a. Deskriptif adalah suatu cara untuk menguraikan atau menggambarkan data yang ada sehingga di peroleh suatu pemahaman secara menyeluruh. Dalam hal ini yang di diskripsikan adalah hal-hal yang berhubungan dengan penggunaan hak angket DPR terhadap kebijakan pemerintah atau lembaga lainnya dalam tinjauan Fikih siyasah. Verifikatif yaitu metode

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

penilaian data dengan cara menyeleksi dan menilai pada data tersebut dengan menggunakan suatu patokan tertentu. Dalam hal ini penulis akan memverifikasi angket DPR dengan tinjauan Fikih siyasah.

b. Deduktif, yaitu pola pikir yang membahas persoalan yang dimulai dengan memaparkan hal-hal yang bersifat umum kemudian ditarik suatu kesimpulan yang bersifat khusus. Dalam penelitian ini penulis berangkat dari ketentuaan umum mengenai bagaimana fungsi-fungsi pengawasan menurut prospektif Fikih siyasah dengan menghubungkan penggunaan hak angket DPR menurut UUD 45 dalam pasal 20A (2) dan UU No. 27 Th 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD Kemudian ditarik kesimpulan dari keduanya.

J. Sistematika Pembahasan

Bab pertama pendahuluan dengan uraian latar belakang masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab kedua landasan teori tentang pengawasan dalam prespektif Fikih siyasah Islam yang di dalamnya memuat tentang pengambilan kebijakan, landasan dan kaidah pengawasan , dan fungsi hak dari *Ahlul hilli wal aqdi* yang sesuai dengan prespektif Fikih siyasah.

Bab ketiga hak angket dalam UUD 45 pasal 20(a) ayat 2 dan UU No. 27 tahun 2009 yang juga meliputi tata tertib dan prosedur penggunaan hak angket, serta penggunaan hak angket DPR RI terhadap kebijakan pemerintah dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia.

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 keempat Analisa Hukum Fikih Siyasah terhadap hak angket DPR RI dalam UUD 45 pasal 20 ayat 2 dan UU No. 27 tahun 2009 dan aplikasinya.

Bab kelima penutup yang berisi Kesimpulan dan Saran.

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

KONSEP PENGAWASAN TERHADAP PEMERINTAH DALAM PERSPEKTIF FIKIH SIYASAH ISLAM

A. Ahlul Hilli Wal 'Aqdi

1. Dasar Hukum Ahlul Hilli Wal 'Aqdi

Al quran dan Assunnah sebagai sumber dari konstitusi Islam tidak pernah menyebutkan istilah Ahlul Hilli Wal 'Aqdi.[1] penggunaan istilah Ahlul Hilli Wal 'Aqdi mulai timbul dalam kitab kitab para ahli tafsir dan para ahli fikih setelah masa Rasullullah saw. Mereka berada diantara orang-orang yang disebut ash-shahabah.[2] dasar penyebutan bagi mereka adalah tercakup dalam kata *Ulil Amri* yang disebutkan dalam surat *An-Nisa'* ayat 59 yang berbunyi:

يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ أَطِيعُواْ ٱللَّهَ وَأَطِيعُواْ ٱلرَّسُولَ وَأُوْلِي ٱلۡأَمۡرِ مِنكُمۡۖ فَإِن تَنَٰزَعۡتُمۡ فِي شَيۡءٖ
فَرُدُّوهُ إِلَى ٱللَّهِ وَٱلرَّسُولِ إِن كُنتُمۡ تُؤۡمِنُونَ بِٱللَّهِ وَٱلۡيَوۡمِ ٱلۡأٓخِرِۚ ذَٰلِكَ خَيۡرٞ وَأَحۡسَنُ تَأۡوِيلًا ٥٩

Artinya: *Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (nya), dan Ulil Amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.*[3]

---

[1] Para Pemikir Siyasah Beda Pendapat Dalam Penyebutan Istilah Ahl Hilli Wal'aqdi,al Mawardi menyebutnya Dengan Ahli Ikhtiar, Karena merekalah yang memilih Khalifa.Ibnu Taimiyah menyebut dengan Ash Syaukah atau Ahl Al Ijma'.

[2] Farid Abdul Kholiq, *Fikih Politik Islam* , (Jakarta: Amzah , 2005), 78.

[3] Depar Temen Agama RI , *Alqur'an dan Terjemahnya*, (Surabaya: Mahkota,1989), 128.

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 surat An-Nisa' ayat 83

وَإِذَا جَآءَهُمْ أَمْرٌ مِّنَ ٱلْأَمْنِ أَوِ ٱلْخَوْفِ أَذَاعُوا۟ بِهِۦ ۖ وَلَوْ رَدُّوهُ إِلَى ٱلرَّسُولِ وَإِلَىٰٓ أُو۟لِى ٱلْأَمْرِ مِنْهُمْ لَعَلِمَهُ ٱلَّذِينَ يَسْتَنۢبِطُونَهُۥ مِنْهُمْ ۗ وَلَوْلَا فَضْلُ ٱللَّهِ عَلَيْكُمْ وَرَحْمَتُهُۥ لَٱتَّبَعْتُمُ ٱلشَّيْطَٰنَ إِلَّا قَلِيلًا ﴿٨٣﴾

Artinya : *Dan apabila datang kepada mereka suatu berita tentang keamanan ataupun ketakutan, mereka lalu menyiarkannya. dan kalau mereka menyerahkannya kepada Rasul dan Ulil Amri diantara mereka, tentulah orang-orang yang ingin mengetahui kebenarannya (akan dapat) mengetahuinya dari mereka (rasul dan ulil Amri). kalau tidaklah Karena karunia dan rahmat Allah kepada kamu, tentulah kamu mengikut syaitan, kecuali sebahagian kecil saja (di antaramu).*[4]

Serta surat Ali-Imran ayat 104

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

Artinya: *Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang makruf dan mencegah dari yang munkar merekalah orang-orang yang beruntung.*[5]

Dalam mengartikan kata *Ulil Amri* yang ada pada surat An-Nisa di atas para ahli fikih dan ahli tafsir beda pendapat. Ibnu Qoyyim menyebut dari riwayat imam Ahmad dan Abdulloh bin Abbas : *Ulil Amri* adalah para ulama. dalam riwayat lain dari Abu Hurairah dan Ibnu Abbas: "mereka adalah para

---

[4] *Ibid*, 31
[5] *Ibid*, 96.

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

pemimpin."sedang Assyatibi menulis didalam *almuwafaqatnya* menyebutkan tentang makna *Ulil Amri* dalam surat An-Nisa' adalah: umarah dan ulama'

Dr. Abdul Hamid Mutawalli mendefinisikan *Ulil Amri* dengan: mereka yang sebagaimana di dikatakan oleh ulama syari'ah ada dua golongan:

a. *Ulil Amri* keagamaan yaitu para mujtahid dan ahli fatwa(mufti)

b. *Ulil Amri* keduniaan yaitu mereka yang kita sebut dengan legislatif dan eksekutif.[6]

Mahmud Syaltut berkata *Ulil Amri* adalah para ahli pikir yang dikenal oleh masyarakat dengan kesempurnaan dalam membahas urusan- urusan mencari kemaslahatan serta perduli dengan kemaslahatan itu, taat kepada mereka adalah melakukan apa yang mereka sepakati dalam masalah yang memerlukan pemikiran dan ijtihad atau apa yang terkuat dalam masalah itu lewat suara terbanyak atau kekuatan argumentasi.[7]

Pengungkapan *Ulil Amri* terpakai dua kali dalam al-quran yang ini terdapat dalam surat An-Nisa ayat 59 dan 83. kata *Ulil Amri* terdiri dari dua suku kata yaitu ulul dan al amr. Ulu bermakna pemilik dan al-Amr bermakna perintah, tuntunan melakukan sesuatu, dan keadaan atau urusan. Dari sini frase *Ulil Amri* berarti "pemilik urusan atau pemilik kekuasaan" atau "pemilik hak untuk memerintah". Kedua makna ini. Kedua makna ini sejalan, karena

---

[6] Farid Abdul Kholiq, *Fikih Politik Islam* ,(Jakarta: Amzah,,2005), 84
[7] *Ibid*, 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

siapa yang berhak memerintah berarti dia juga yang memiliki kekuasaan untuk mengatur suatu urusan dan mengendalikan keadaan[8]

Dari pandangan para ulama fikih siyasah diatas, maka disimpulkan bahwa Ahlul hilli wal 'aqdi adalah orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat (warga negara), atau dengan kata lain ahlul hilli wal 'aqdi lembaga lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara rakyat.9

Farid Abdul Kholik menyebut kelompok para penguasa dari para pejabat dengan sebutan *Ulil Amri* eksekutif , dan menyebut ahl hilli wal'aqdi dengan sebutan *Ulil Amri* legislatif dan dewan pengawas atas kewenangan eksekutif.[10] Pengertian ini di ambil dari firman allah surat Ali Imron ayat 104.

Keberada'an *Ahlul Hilli Wal Aqdi* memang sangat penting, para ahli fikih siyasah menyebutkan alasan pentingnya pembentukan majelis syurah ini. Pertama rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dimintai pendapat masalah kenegaraan dan pembentukan Undang-undang. Kedua, rakyat secara individual tidak mungkin berkumpul dan bermusyawarah dalam satu tempat. Ketiga, musyawarah hanya mungkin dilakukan jika pesertanya terbatas. Keempat kuwajiban amar makruf nahi mungkar hanya bisa dilakukan apabila ada lembaga yang berperan menjaga kemaslahatan antara pemerintah dan

---

[8] Abdul Mu'in Salim, *Fikih Siyasah, Konsep Kekuasaan Politik dalam Alquraan*,(Jakarta Rajawali Pers,1995), 232.
[9] Muhammad iqbal, *Fikih Siyasah:Konstektual Doktrin Pholitik Islam*,(Jakarta: Gaya Media Pratama, Jakarta,2001),137-138
[10] Farid Abdul Kholiq, *Fikih Politik Islam* ,(JakartaAmzah,2007), 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

rakyat. Kelima ajaran Islam itu sendiri memerintahkan perlunya pembentukan lembaga musyawarah, sebagaimana tertera dalam surat Ass-Syuraa : 38 Ali imran:159.[11]

2. Hak Dan Kewajiban ahluul hilli wal aqd

dari segi hak ahlul hilli wal aqd berhak menerima berhak menerima:

a. kedudukan yang sama sebagai anggota masyarakat,

b. kedudukan sebagai anggota majelis majeli syura berupa:

- fasilitas sesuai dengan kedudukannya,
- pengamanan dirinya dari segala gangguan,
- gaji setiap bulan sesuai dengan kedudukan.[12]

Ahlul hilli wal 'aqdi mempunyai kewajiban sebagai berikut:

a. Mengawasi jalan nya pemerintahan

b. Mengangkat dan memecat kepala negara

c. Membuat Undang-undang bersama kepala negara

d. Datang setiap sidang

e. Menetapkan rancangan anggaran dan pendapatan negara (RAPBN) dengan memperhatikan kepentingan rakyat

f. Merumuskan gagasan yang dapat mempercepat tercapainya tujuan negara

---

[11] Muhammad Iqbal, *Fikih Siyasa Konstektual*, (Jakarta: Gayamedia Pratama, hal,2001),142-143.

[12] Aqil bil Qisthi, *Sistem Pemerintahan Dalam Islam*, (Surabaya: Mulia Jaya, 2005). hal. 22

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

g. Merumuskan dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang akan dilaksanakan oleh kepala negara.[13]

3. Fungsi ahlul hilli wal aqd

Dari segi fungsi Taqi Al din Al nabani menyebut kan ada empat fungsi majelis syura.[14]yaitu:

a. setiap perkara yang masuk wilayah otoritas musyawarah adalah wewenang majelis syura untuk diambil keputusannya(misalnya masalah program negara, pendidikan, kesehatan, ekonomi dan lainya).

b. Mengawasi pejabat yang menangani berbagai masalah, baik itu masalah baik itu masalah dalam negeri atau luar negeri, baik fiskal kemiliteran.(namun dalam hal ini perlu di ingat bahwa pendapat yang mengikat adalah yang diambil oleh mayoritas)

c. Seorang presiden (khalifa) harus mengajukan dulu harus mengajukan terlebih dahulu kepada majelis syura mengenai rancangan rancangan hukum yang akan di pakainya

d. Membatasi orang-orang yang akan di promosikan memegang jabatan khalifa

---

[13] Aqil bil Qisthi, *Sistem Pemerintahan Dalam Islam*, (Surabaya: Mulia Jaya, 2005). hal. 22

[14] Ija Suntana *Model Kekuasa'an Legislatif Dalam Sistem Ketatanegara'an Islam*,(Bandung: Rafika Aditama, 2007), 88

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

Melihat corak pemikir muslim klasik dapat tergambar bahwa posisi anggota majelis syura istilah teknis mereka ahlul hall wall aqd- hanyalah berfungsi secara politis, yaitu memilih pemimpin membaiat, mengoreksi,atau mengontrol, tugas tugas anggotanya, dan memecat seorang imam jika terbukti secara jelas menyimpang dari janjinya dalam pandangan para penulis klasik tidak ada fungsi lain yang diemban majelis syura[15]

Akan tetapi yusuf al qaradhawi menyebutkan bahwa kewenangan majelis syura ada dua, yakni yang pertama melakukan pengawasan (*muhasabah*); dan kedua membuat undang uandang (*tasyri'*). Qaradhawi memaknai muhasabah dengan amar makruf nahu munkar, yaitu memberikan pelurusan terhadap prilaku yang menyimpang orang yang diberi kepercayaan oleh mereka. Adapun yang dimaksud tasyri' oleh qardhawi adalah melakukan penalaran terhadap berbagai masalah untuk di identifikasi secara syari'at. Istilah yang dekat dengan tasyri' ini adalah *ijtihad, istinbath, tafshil, atau takyif.*[16]

B. Kebijakan Pemerintah Menurut Fikih Siyasah Islam

Perhatian utama kepemimpinan, apapun modelnya, adalah kebijakan pemerintah (*publik policy*), yaitu apapun yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu atau tidak mengerjakan (mendiamkan) sesuatu (whatever government choose to do or not to do). Hal ini sangat penting untuk mengatasi

[15] *Ibid*, 79.
[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

keadaan pemerintahan, pembangunan, dan menangani masalah kemasyarakatan.[17]

Dalam Islam, kebijakan pemerintah dikenal dengan *Asy Siyasah Asy-syar'iyyah*. Menurut para fuqoha', *Asy Siyasah Asy-syar'iyyah* adalah semua kebijakan atau keputusan yang di ambil oleh imam atau ulil amri (penguasa yang mengurus urusan umat) mengenai hal-hal yang tidak ditentukan oleh syar'iyyah.[18]

Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan *Asy Siyasah Asy-syar'iyyah* sebagai berikut:

اَلتَّوْسِعَةُ عَلَى وُلاَةِ الأَمْرِ فِىْ أَنْ يَعْمَلُوْا مَا تَقْضِيْ بِهِ الْمَصْلَحَةُ مِمَّا لاَ يُخَالِفُ أُصُوْلُ الدِّيْنِ وَإِنْ لَمْ يَقُمْ عَلَيْهِ دَلِيْلٌ خَاصٌ.

Artinya : *"kewenangan pemerintah untuk melakukan kebijakan yang membawa kemaslahatan melalui aturan yang tidak bertentangan dengan agama meskipun tidak ada dalil tertentu.*[19]

Selanjutnya, dilihat dari keabsahannya, abdul Wahab Khallaf membagi *Asy Siyasah* (peraturan buatan manusia) menjadi dua macam, yakni *Asy Siyasah Al-'Adillah* (siyasah yang adil) *Asy Siyasah Az- Zalimah* (*siyasah yang zalim*). Tolak ukur keabsahan itu adalah wahyu (agama) siyasah yang adil adalah siyasah yang haq (benar), yaitu peraturan perundang – undangan yang sesuai dengan agama, apakah peraturan itu berasal dari syare'at atau

---

[17] Inu Kencana Syafi'i, *Ilmupemerintahan & Alqur'an*,(Jakarta: Bumi Aksara, 1994), 117.
[18] Rifyal Ka'bah, *Pholitik dan Hukum Dalam Alqur'an*, (Jakarta: Khoirul Bayan,2005,) 111.
[19] Ahmad Sukarja, *Piagam Madinah dan Undang-undang Dasar1945:Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat Majmuk*,(Jakarta: UI Pers, 2005), 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

bersumber dari manusia sendiri dan lingkungannya. Siyasah yang zalim adalah siyasah yang batil yaitu peraturan perUndang-undangan buatan manusia yang bertentangan dengan agama.[20]

Membuat peraturan tentang mata uang, lalu lintas, pertanian, telekomunikasi, transportasi dan urusan umum lainnya adalah perlu dan sejalan dengan agama, asal dalam ketentuan itu tidak terdapat unsur yang bertentangan dengan agama. Peraturan tersebut dapat dimasukkan kedalam *As Siyasah Al Adillah* dan sekaligus *Asy Siyasah Asy-sar'iyyah.* Melegalkan perjudian, pelacuran, minuman keras,dan sebagainya yang bertentangan dengan al quran dan assunnah adalah termasuk siyasah zalimah

Dari pengertian di atas, dapat di di ketahui bahwa dasar pokok pengambilan kebijakan pemerintah dalam Islam adalah kemaslahatan. Hal ini sesuai dengan tujuan diturunkannya syari'at di bumi, yaitu untuk mewujudkan keamanan dan kesejahtraan umat manusia (*maslahah 'ammah*) di dunia dan akhirat, sebagai mana firman Allah SWT. Dalam surat Al-Anbiya' ayat 107:

وَمَآ أَرْسَلْنَٰكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَٰلَمِينَ ﴿١٠٧﴾

Artinya: *Dan tiadalah kami mengutus kamu, melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi seluruh alam.*[21]

Maslahah amamah yang dijadikan dasar dalam pengambilan kebijakan haruslah selaras dengan tujuan syari'at, yaitu terpeliharanya lima hak dan

---

[20] *Ibid*, 11.
[21] Departemen Agama RI, *Alqur'an Danterjemahnya*,(Surabaya: Mahkota,1989), 508.

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

jaminan dasar manusia (*al-usul al-khomsah*),yang meliputi keselamatan keyakinan agama (*hifz ad-din*), keselamatan jiwa dan kehormatan (*hifz al-aql*) keselamatan keluarga dan keturunan (*hifz an-nasl*), dan keselamatan hak milik (*hifz al-mall*) selain itu maslahah-ammah tidak boleh bertentangan dengan al-Qur'an, hadist, ijma', dan qiyas. Sehingga setiap kebijakan yang di ambil dengan dalih untuk kepentingan umum harus dilakukan melalui kajian dan penelitian yang cermat, musyawarah, dan ditetapkan secara bersama-sama.[22]

Dalam kaidah aglabiyyah(mayoritas-representatif)disebutkan

تَصَرُّفُ الإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنُوْطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

Artinya: *kebijakan pemimpin atas rakyat harus berdasarkan kemaslahatan."*[23]

Kaidah ini berasal dari fatwa Imam Syafi'i :

مَنْزِلَةُ الإِمَامِ مِنَ الرَّعِيَّةِ مَنْزِلَةُ الوَلِيِّ مِنَ اليَتِيْمِ

Artinya: *kedudukan imam terhadap rakyat adalah seperti kedudukan wali terhadap anak yatim.*[24]

Sumber hukum dari kaidah di atas adalah firman Allah dalam surat Al-An'am ayat 152

وَلَا تَقْرَبُوا مَالَ ٱلْيَتِيمِ إِلَّا بِٱلَّتِى هِىَ أَحْسَنُ حَتَّىٰ يَبْلُغَ أَشُدَّهُۥ

---

[22] Imam Ghazali Sa'id dan A. Makruf Asrori(ed), *Solusi Problemetika Aktual Hukum Islam:Keputusan Mu'tamar,Munas NU*(1924-1999), LTNU Jatim hal dan (surabaya: Diantama, 2004), 601-603

[23] Abdul hak dkk. *Formulasi nalar fikih: Tala'ah Ka'idah Fikih Konseptual*,(Surabaya: khalista, 2006), 75

[24] Abdul Mujib, *Kaidah Kaidah Ilmu Fikih,al-qawa'idul,fiqiyah*(Jakarta: kalam Mulia,2005), 61.

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

Artinya: *Dan janganlah kamu dekati harta anak yatim, kecuali dengan cara yang lebih bermanfaat, hingga sampai dewasa.*[25]

Secara universal arti yang terkandung dalam diatas menunjukkan bahwa seorang pemimpin memiliki posisi seperti wali yatim, dimana dia bertanggung jawab penuh terhadap harta dan kemaslahatan si yatim, sekaligus akan dimintai pertanggungjawaban di hadapan Allah SWT kelak. Jika diaplikasikan dalam kontek kepemimpinan maka seorang pemimpin harus mewujudkan stabilitas publik dan stabilitas *ukhrawi* dalam kesadaran batiniah sehingga manipulasi kekuasaan tidak akan pernah dan tidak akan dilakukan.

Ayat diatas adalah ayat yang dijadikan sebagai landasan yuridis dalam masalah kebijakan birokrasi pemerintahan (*tasarraful al-imam*). Hal ini berlandaskan suatu riwayat bahwa Khalifah Umar ra. Pernah menyatakan: "Dalam mengelolah harta Allah SWT (*bayt al-mal*), aku memposisikan diriku sebagaimana wali yatim. Apabila aku sangat membutuhkan, aku akan menggunakan sekedar kebutuhan (hal ini diperbolehkan). Jika aku sudah memperoleh kecukupan, aku akan mengembalikannya. Tapi bila tidak membutuhkan, aku tidak akan mengambilnya."[26]

Dengan kata lain, setiap kebijakan mengenai nasib kaum (rakyat) khalifah umar selalu mengutamakan kemaslahatan umat (rakyat) yang dipimpinnya, sebagaimana seorang wali kepada anak yatim yang diasuhnya.

---

[25] Departemen Agama RI, *Alqur'an dan Terjemahnya*,(Surabaya: Mahkota, 1989),214.
[26] Abdul Haq, *Formulasi Nalar Fikih*...,(Surabaya: Khalista,2006), 77

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

Sebagai seorang khalifah yang memegang tanggung jawab besar, Umar memiliki hak untuk menggunakan harta itu sebagai gaji atau menggunakan harta tersebut dengan alasan yang lain, akan tetapi Umar hanya mengambil sekedar yang dibutuhkannya, dan Umar pun tidak meminta bagian apapun darinya.

C. Landasan fikih siyasah tentang pengawasan terhadap pemerintah

1. Amr Makruf Nahi Munkar

Dasar *ahlul hilli wal-aqdi* dalam kitab Allah, yakni *Ulil Amri legislatif* dan pengawas atas kewenangan *eksekutif*, terutama pimpinan tertinggi negara, ia hanya disebutkan dengan lafal *al-Ummah*, dan tugasnya hanya terbatas pada dua hal. Pertama mengajak kepada kebaikan, termasuk didalamnya segala perkara umum yang diantaranya menetapkan hukum atau peraturan untuk rakyat yang dibuat lewat musyawarah. Kedua, menindak penguasa yang *zalim*, yakni yang melakukan penyimpangan dalam pemerintahan.[27]

Allah SWT berfirman dalam surat ali imran ayat 104:

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

Artinya: *Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang makruf dan mencegah dari yang munkar merekalah orang-orang yang beruntung.*

---

[27] Farid Abdul Kholiq, *Fikih Politik Islam* , (Jakarta: Amzah, Jakarta, 2005), 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

Dari ayat di atas terkandung pengertian bahwa amar makruf nahi munkar adalah suatu fardlu kifayah, bukan fardlu ain. Artinya jika dalam suatu masyarakat terdapat sekelompok orang yang memperingatkan yang lain, maka mereka yang diam tidak berdosa.[28]

Manusia adalah *sabyek* dari perbuatan amar makruf dan nahi munkar dan juga obyek dari amar makruf tersebut hendaklah manusia melaksanakan perintah Allah tersebut dan tidak meninggalkannya karena sesungguhnya meninggalkan perintah amar makruf tersebut sama dengan melakukan kemunkaran terhadap diri sendiri dan orang lain.

Dalam menjalan perintah amr makruf dalam lingkungan rakyat/dalam suatu lingkup negara, tentulah tidak mudah, tidak seperti membalikkan telapak tangan begitu saja. Allah SWT menjelaskan tentang melaksanakan amar makruf dalam firmannya disurat an-Nahl ayat 125:

ٱدْعُ إِلَىٰ سَبِيلِ رَبِّكَ بِٱلْحِكْمَةِ وَٱلْمَوْعِظَةِ ٱلْحَسَنَةِ ۖ وَجَٰدِلْهُم بِٱلَّتِى هِىَ أَحْسَنُ ۚ إِنَّ رَبَّكَ

هُوَ أَعْلَمُ بِمَن ضَلَّ عَن سَبِيلِهِۦ ۖ وَهُوَ أَعْلَمُ بِٱلْمُهْتَدِينَ ﴿١٢٥﴾

Artinya : *Serulah (manusia) kepada jalan Tuhan-mu dengan hikmah dan pelajaran yang baik dan bantahlah mereka dengan cara yang baik. Sesungguhnya Tuhanmu dialah yang lebih mengetahui tentang siapa yang tersesat dari jalan-Nya dan dialah yang lebih mengetahui orang-orang yang mendapat petunjuk.*[29]

---

[28] Imam Ghazali, Ihya' Ulumuddin, *Ringkasan dan Terj.Abu Fajar al Qolamy*, (Surabaya: Gita Media,2003)171.

[29] Departemen Agama RI, *Alqu'an dan Tejemahnya*,(Surabaya: mahkota,1989), 241

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

Nabi Muhammad saw juga bersabda:

عَنْ اَبِيْ سَعِيْدُ الْخُدْرِيِّ رَضِيَ اللهُ قَالَ سَمِعْتُ رَسُوْلَ اللهِ ص.م. قَالَ مَنْ رَأى مِنْكُمْ مُنْكَرًا فَلْيُغَيِّرْ بِيَدِهِ فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِلِسَانِهِ فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِقَلْبِهِ وَذَلِكَ أَضْعَفُ الإِيْمَانِ.

Artinya : *"Barang siapa diantara yang melihat kemungkaran maka dia hendaklah mengubahnya dengan tangcnya, jika dia tidak sanggup maka ubalah dengan lisannya, lalu jika tidak sanggup juga maka ubahlah dengan hatinya, dan sikap itu adalah selemah lemahnya iman.*

Maksud dari hadist di atas bahwa kemungkaran harus di ubah dengan:

a. Kekuasaan bagi parah penguasa,

b. Nasehat, ceramah bagi ulama' kaum cerdik pandai, para wakil rakyat, dan lain-lain.

c. Membencinya bagi masyarakat umum.[30]

Asas ketaqwaan dan amr makruf nahi munkar juga di contohkan oleh nabi dalam klausul piagam Madinah. Asas ini dipahami sebagai pererintah negara Madinah dan asas hubungan vertikal horisontal masyarakat. Dalam pasal tersebut dinyatakan:

"Dan orang mukmin yang bertakwah harus menentang orang yang melakukan kejahatan dari kalangan mereka atau menuntut orang yang melakukan ketidak adilan atau perbuatan dosa atau permusuhan, atau kerusakan diantara orang-orang mukmin. Mereka semua harus menentang secara bersamaan walaupun terdapat anak salah seorang mereka.(pasal13)"

---

[30] Rachmat syafi'I, *Alhadist:Aqidah,Sosial,Ahlaq,dan Hukum*.(Bandung: Pustaka Setia, 2000),241

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 sesungguhnya orang mukmin yang bertakwa harus berpegang petunjuk yang terbaik dan paling lurus(pasal20)"[31]

Pasal tersebut mengandung makna ketakwa'an seseorang mu'min terdiri dari dua dimensi yang saling berkaitan vertikal dan horisontal. Vertikal memuat arti ibadah kepada Tuhan, dan horisontal melakukan amr makruf nahi munkar dan tentunya melakukan kebaikan dan mencegah kejahatan terhadap manusia

Hak untuk mengawasi kepala negara dan pengawasan kepada penguasa sangat di pelihara pada awal Islam (masa shahabat) kebanyakan kepalanegara meminta umat untuk mengawasi dan mengevaluasi mereka, jika melihat penyimpangan dalam tingkahlaku mereka ,diantaranya adalah pidato Abu Bakar sesat setelah pengobatannya sebagai khalifa rasullolloh: "wahai manusia sekalian aku diangkat menjadi pemimpin kalian namun aku bukanlah yang terbaik diantara kalian. Jika kalian melihat aku berada diatas kebenaran maka bantulah aku. Namun jika kamu melihat aku berada di atas kebatilan maka luruskanlah aku. Kejujuran adalah amanat dan kebohongan adalah khianat, ketahuilah yang terkuat diantara kalian, kuat di sisiku hingga aku memberikan haknya kepadanya. Dan yang terlemah diantara kalian, lemah disisiku hingga aku mengambil hak darinya. Taatilah aku selama aku taat

---

[31] J. Suyuthi Pulungan,*Prinsip-Prinsip Pemerintah Dalam Piagam Madinah Ditinjau Dari Pandangan Alqur'an,*(Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), 260.

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

kepada Allah dalam memerintah kalian , namun jika aku berbuat maksiat maka tidak ada taat kepadaku atas kalian"[32]

Pidato tersebut mengukuhkan bahwa rakyat berpartisipasi penuh dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dan juga rakyat pengawas pemerintahan berhak memprotes jika dalam menyelenggarakan pemerintahan menyalahi aturan atau dalam kata lain melanggar konstitusi perundang-undangan dalam hal ini al-Qur'an dan sunnah, rakyat juga berhak mengadili pemerintah jika benar-benar pemerintah tersebut melakukan kejahatan atau melanggar konstitusi yang telah disepakati

2. Musyawarah

Mayoritas ulama' syare'at dan pakar Undang-undang konstitusional meletakkan musyawarah sebagai kewajiban ke-Islaman dan prinsip-prinsip konstitusional yang pokok diatas prinsip-prinsip umum dan dasar-dasar buku yang telah ditetapkan oleh nash-nash Alqur'an dan hadist nabawi. Oleh karena itu musyawarah ini lazim dan tidak ada alasan bagi seorangpun untuk meninggalkannya[33]

Mayoritas ulama' fikih dan para peneliti berpendapat bahwa musyawarah adalah prinsip hukum yang bagus. Ia merupakan jalan untuk menemukan kebenaran dan menemukan pendapat yang paling tepat. al-

---

[32] Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum:Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam,Implementasinya Pada Pereode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992,) 142

[33] Farid Abdul Kholiq, *Fikih Politik Islam*,(Jakarta: Amzah, 2007), 35.

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

KEMENTERIAN AGAMA PERPUSTAKAAN IAIN SUNAN AMPEL SURABAYA

Qur'an memerintahkan musyawarah dan menjadikannya suatu unsur dari unsur-unsur pijakan negara Islam. Namun, bagi sistem hukum, musyawarah lebih dari sekedar unsur dalam pelaksanaanya. Ia diciptakan untuk disebut sebagai kaidah pertama, sebagaimana yang dikatakan oleh penulis tafsir al-Manar yang dibuat untuk pemerintahan Islam.[34]

Dalam sejarah disebutkan bahwa Mohammad saw mengangkat empat belas orang perwakilan dari kalangan Anshar dan Muhajirin yang dijadikan rujukan melalui musyawarah dalam beberapa kasus sosial, politik, ekonomi. Selain kegiatan nabi saw. Yang dijadikan reperensi oleh beberapa pemikir politik Islam di atas, apa yang dilakukan Umar bin Khattab ketika membentuk dewan ulama dijadikan rujukan oleh mereka dikatakan oleh mereka bahwa Umar membentuk dewan ulama' yang di pimpin oleh Abdullah bin Masud. para anggota majelis syura yang oleh para pemikir pholitik Islam disebut *ahl hilli wal'aqd* wajib melakukan musyawarah, melakukan pengawasan, dan mengawal moral khalifah.[35]

Seluruh ahli hukum dan pemikir politik muslim bersepakat bahwa siapa saja yang diberi amanat mengatur urusan-urusan masyarakat "istilah tehnis nya adalah khilafah" wajib melakukan tugasnya melalui musyawarah

---

[34] *Ibid*, 36.

[35] Ija Suntana *Model Kekuasaan Legislatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Islam*,(Bandung: Rafika Aditama, 2007), 4

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

dengan anggota majelis syura selain itu khalifah wajib mempertanggung jawabkan segala tindakannya kepada majelis syura.[36]

Musyawarah dalam pengguna'an nya berlandaskan pada firman Allah dalam al-Qur'an terdapat dalam Surat Ali-Imran ayat 159:

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 disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah Lembut terhadap mereka. sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu ma'afkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu[246]. Kemudian apabila kamu Telah membulatkan tekad, Maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.*

Kedua surat Asy Syura ayat 38:

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

Artinya : *Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarat antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezki yang kami berikan kepada mereka.*

Dalam ayat ini Allah memerintahkan kepada rasulnya agar memberi maaf dan memohonkan ampun dari Allah bagi para pengikutnya, serta

---

[36] *Ibid*, 4-5.

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

bermusyawarah dengan mereka agar mereka dengan hati senang dan gembira lebih giat dalam melaksanakan perintah dari pimpinannya[37]

Para ulama fikih berselisih tentang perintah Allah untuk bermusyawarah kepada nabinya, apakah termasuk hal yang wajib atau hanya untuk sekedar menyenangkan hati para sahabatnya. Menurut ibnu abbas sebagai mana telah diriwayatkan oleh Al hakim dan Al Kalabi bahwa yang dimaksud dengan "*mereka* "dalam ayat "*dan bermusyawarah dengan mereka*" ialah abubakar dan umar r.a. mereka berdua kata ibnu abbas sahabat terdekat Rasululloh, wazirnya dan bapak kaum muslimin.[38]

Rasululloh selalu mengajak sahabatnya untuk bermusyawarah dalam banyak urusan, tapi tidak dalam persoalan hukum, karena hukum itu diturunkan langsung dari Allah. Adapun para sahabat sendiri bermusyawarah mengenai hukum, dan menyimpulkan nya dari Al quran dan As-sunnah.[39]

---

[37] Isma'il bin Kasir, Tafsir ibnu Kasir, H.Salim Bahraysy, *Terjemah Singkat Tafsir Ibnu Kasir*, (Surabaya: Bina Ilmu, 2005),241-242.
[38] *Ibid*, ,243.
[39] A.Mustafa al-Maraghi, *Tafsir al-Maraghi Jus xxv terj*. Anshari Umar dkk.(Semarang: Toha Putra, 1993), 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

BAB III

HAK ANGKET DPR RI TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM UUD 1945 PASAL 20 A AYAT 2 DAN UU NO.27 Th. 2009 TENTANG MPR, DPR, DPD DAN DPRD

A. Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dengan Pemerintah

1. Tugas, Wewenang dan kekuasaan Presiden

Kekuasaan, wewenang, dan tugas presiden dalam negara Indonesia diatur dalam UUD. rincian kewenangan presiden tersebut dimaksud untuk membatasi kewenangan presiden agar tidak menyimpang. Dalam sistem pemerintahan *presidensil,* presiden mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara. Presiden sebagai kepala pemerintahan di atur dalam pasal 4 UUD 1945 baik sebelum atau sesudah amandemen. Kedudukan presiden sebagai kepala negara di temukan dalam UUD 1945 ayat10 sampai 15.[1]

Menurut *Inu Kencana syafi'ie*, wewenang dan kekuasaan presiden dapat di bagi menjadi dua macam yaitu selaku kepala negara dan kepala pemerintahan. Tugas sebagai kepala negara meliputi hal hal-hal yang bersifat *ceremonial* dan *protokoler* kenegaraan. Jadi mirip dengan kewenangan *ratu*

[1] Halide anisa,presidensil partai politik dan parlemen(suatu hubungan eksekutif dan legislatif dalam sistem politik pasca amandemen UUD 1945),www.USU REPOSITORY.com/artikel (9 februari 2009)

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

atau *raja* atau para *kaisar*, tetapi tidak berkenaan dengan penyelenggaraan pemerintahan.[2]

Sedangkan menurut *Bagir Manan* kekuasaan yang dilekatkan kepada presiden oleh UUD1945 maupun ketentuan diluar UUD, dapat dirinci sebagai berikut (i) kekuasaan penyelenggara pemerintahan;(ii)kekuasaan di bidang perundang-undangan meliputi (a) kekuasaan membentuk undang-undang (b) kekuasaan membentuk peraturan pemerintah(c)kewenangan menetapkan keputusan presiden, dan (d) kewenangan menetapkan *perpu*(iii)kekuasaan di bidang *yustisia*; serta(iv)kekuasaan Presiden dalam hubungan luar negeri, meliputi (a) kekuasaan mengadakan perjanjian dengan negara lain, kekuasaan menyatakan perang dengan negara lain,(c) kekuasaan mengadakan perdamaian dengan negara lain.[3]

Tugas dan wewenang presiden selaku kepala negara di atur dalam (pasal 10 s.d 15) antara lain;

a. Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas angkatan laut, udara, darat, serta kepolisian.(pasal 10)
b. Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.(pasal 11ayat 1)
c. Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang (pasal 12)

---

[2] Inu kencana syafi'ie, *Ilmu Politik*, (Jakarta:Rineka Cipta,2007), 120.
[3] Sumali .*Reduksi Kekuasaan Eksekutifdibidang peraturan pengganti Undang-undang*,(Malang: UMM Pers., 2002), 41.

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. Presiden mengangkat dan menerima duta dan *konsul*.(pasal 13 ayat1) dengan pertimbangan DPR (pasal 13 ayat 2).

e. Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR(pasal 13 ayat 3)

f. Presiden memberi *grasi* dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan mahkamah agung(pasal 14 ayat 1)

g. Presiden memberikan *amnesti* dan *abolisi* dengan pertimbangan DPR (pasal 15 ayat 2)

h. Presiden memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang. (pasal 15)

i. Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasehat atau pertimbangan kepada presiden yang selanjutnya diatur dalam undang-undang (pasal 15 ayat2)

j. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri (pasal 17 ayat2)[4]

Tugas wewenang presiden selaku kepala pemerintahan

a. Berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR (pasal 5 ayat1)

b. Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya (pasal 5ayat 2)

---

[4] Titik Tri Wulan Tutik, *Diktat Pokok Pokok Hukum Tatanegara Indonesia*, (Surabaya: *Mimeo*, 2004), 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

c. Presiden adalah kepala kekeuasaan eksekutif dalam negara. Untuk menjalankan undang-undang, ia mempunyai kekuasaan untuk menetapkan peraturan pemerintah(pouvoir reglementair)

d. Dalam hal ikwal kepentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang (pasal22 ayat 1).[5]

2. Fungsi Hak Dan Kewajiban DPR

Sejak dilakukan amandemen UUD1945 terjadi pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan presiden. Sebelumnya presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan legislatif, sekarang justru sebaliknya, kekuasaan membentuk undang-undang berada pada legislatif, sedangkan presiden hanya berhak mengajukan RUU kepada DPR.[6]

Amandemen UUD1945 benar-benar membawa perubahan yang sangat signifikan bagi presiden dan DPR. Bahkan banyak kalangan yang menilai telah terjadi pergeseran kekuasaan dari dominasi eksekutif (*eksekutive heave*) kedominasi legislatif (*legislatif heave*). Ini terlihat pada amandemen pertama dan kedua UUD1945.[7]

Dalam menjamin pelaksanaan tugasnya DPR diberi berbagai hak dan kewajiban.

---

[5] *Ibid*,51

[6] Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan,suatu kajian teori konsep dan pengembangannya* ,(Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), 114.

[7] Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, kajian terhadap dinamika perubahan UUD1945*,(Jakarta: Fakultas Hukum UII, 2003), 32-34.

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

Hak-hak DPR antara lain adalah sebagai berikut:

a. Hak untuk mengajukan pertanyaan bagi masing- masing anggota (hak petisi)
b. Hak untuk menyetujui menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara/darah(hak buget)
c. Hak untuk meminta keterangan terutama kepada eksekutif (hak inter pretasi)
d. Hak untuk mengadakan perubahan (hak amandemen)
e. Hak untuk mengajukan pernyataan pendapat
f. Hak untuk mengadakan penyelidikan, terutama terhadap anggota masyarakat yang terkena kasus, untuk diperjuangkan hak asasinya sebagai warga negara yang bersamaan kedudukannya di dalam hukum
g. Hak prakarsa.[8]

Kewajiban-kewajiban DPR adalah sebagai berikut:

a. Mempertahankan , mengamalkan dan mengamankan Pancasila dan UUD1945.
b. Menjunjung tinggi dan melaksanakan secara konsekwen GBHN.
c. Bersama-sama eksekutif menyusun anggaran pendapatan dan belanja.

---

[8] Inu Kencana Syafi'ie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*,Jatinangor: Rafika Aditama, 2001), 118-119

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. Memperhatikan aspirasi dan memajukan tingkat kehidupan rakyat.

Berkaitan dengan fungsi pengawasan terhadap pemerintahan dalam UUD1945 bahwa DPR mempunyai hak :

a. Hak interpelasi yaitu yaitu hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
b. Hak angket yaitu hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdam pak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan perundang-undangan.
c. Hak menyatakan pendapat, yaitu hak DPR untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air disertai tindak dengan solusi tindak lanjut dari hak interpelasi dan hak angket.

3. Hubungan Pemerintah dan DPR

Hubungan eksekutif dan legislatif dibagi dua yaitu hubungan secara horisontal, dan hubungan secara vertikal. Hubungan secara vertikal yaitu; interaksi antar elemen dalam pemerintahan dapat berlangsung secara hirarkis oleh pemegang kekuasaan kepada lembaga-lembaga dan wilayah lainnya di

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

mana yang bertindak adalah superioritas, sementara yang lain subordinat dari kekuasaan tersebut.[9]

Interaksi horisontal yaitu: interaksi antar elemen pemerintahan dilakukan berdasarkan kepemimpinan bersama(kolegial) sehingga lebih bersifat mitra. Pemegang kekuasaan walaupun sebagai pengelolah kekuasaan tertinggi, tetapi elemen lain tidak menjadi subordinate sehingga superioritas tidak menjadi dominan bagi yang lain.[10] Di Indonesia sebagai negara yang menganut faham demokrasi, didalam pemerintahannya model interaksi yang digunakan adalah interaksi horisontal dimana eksekutif dan legislatif adalah mitra.

DPR sebagai lembaga legislatif adalah badan atau lembaga yang berwenang untuk membuat undang-undang dan sebagai kontrol terhadap pemerintah atau eksekutif, sedang eksekutif atau presiden adalah lembaga yang berwenang untuk menjalankan roda pemerintahan. Dari fungsinya tersebut antara legislatif dan eksekutif di tuntut untuk melakukan kerjasama, apalagi di Indonesia memegang pembagian kekuasaan. Dalam hal ini maka tidak boleh ada suatu kekuasaan yang mendominasi. Berfungsinya pengawasan tersebut akan memberikan warna hubungan antara eksekutif dan legislatif.

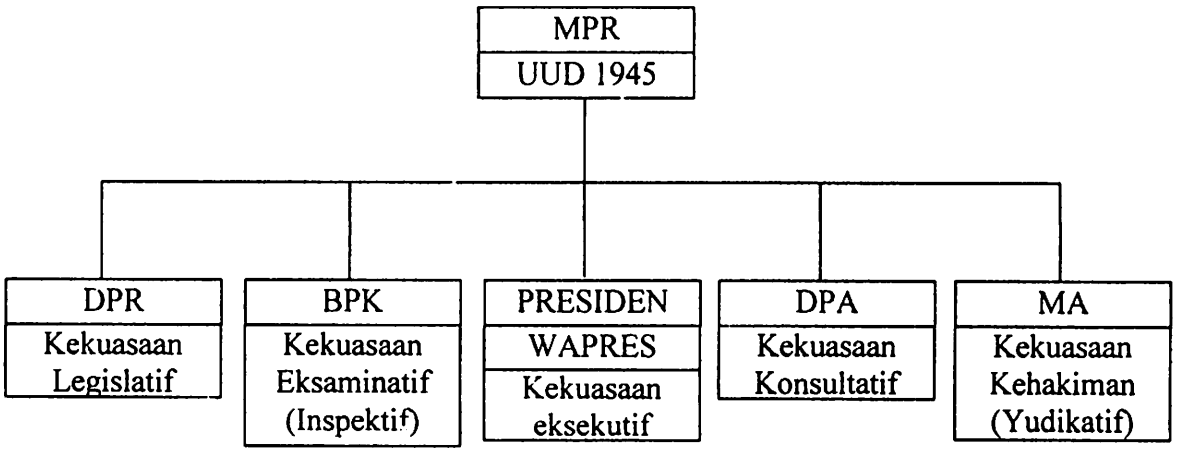
---

[9] Muhadam Labolo,*Memahami Ilmu Pemerintahan,suatu kajian teori, konsep, dan pengembangannya*,(Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003),35
[10] *Ibid*,37

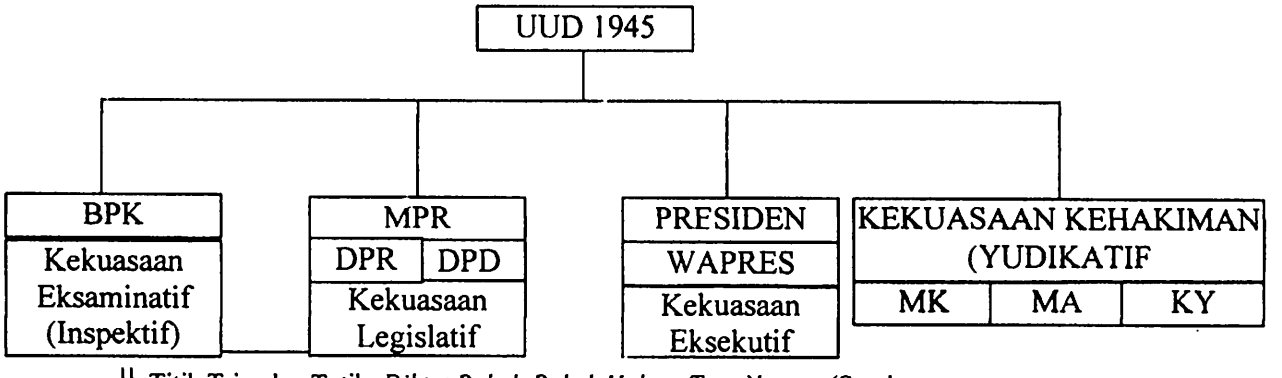
digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Perubahan mendasar hasil amandemen UUD 1945 adalah perbedaan yang subtansial tentang kelembagaan negara menurut UUD 1945 hasil amandemen dengan UUD1945, terutama yang menyangkut lembaga negara. Kedudukan, tugas, wewenang, hubungan kerja dan cara kerja lembaga yang bersangkutan sebagaimana sebagaimana diperlihatkan dalam diagram berikut:[11]

STRUKTUR KELEMBAGAAN NEGARA SEBELUM PERUBAHAN UUD 1945



STRUKTUR KELEMBAGAAN NEGARA SESUDAH PERUBAHAN



[11] Titik Triwulan Tutik, *Diktat Pokok-Pokok Hukum Tata Negara,*(Surabaya: Mimeo.2004),46

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

Konfigurasi kekuasaan presiden dan kekuasaan DPR menurut UUD1945 paskah amandemen pertama dan kedua adalah sebagai berikut: prihal kekuasaan legislatif presiden. Menurut pasal 5 ayat (1) UUD 1945 (yang lama), ditegaskan bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Secara *a contrario* tentunya DPR dapat atau berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada presiden, namun kekuasaan utama tetap kepada presiden. Karena itu dalam amandemen pertama dan kedua UUD1945, ketentuan demikian dibalik, yakni: dalam pasal lima ayat (1) (yang baru)dinyatakan bahwa presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR, selanjutnya dalam pasal 20 ayat(1) di tegaskan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang, tetapi berdasarkan amandemen pertama dan kedua UUD 1945, kekuasaan membentuk undang-undang tersebut dialihkan dari presiden ke DPR, dengan demikian dalam proses perubahan UUD1945 itu telah terjadi peralihan kekuasaan legislatif yang sesungguhnya dari presiden ke DPR.[12]

Pergeseran dari kekuasaan legislatif di atas ialah, bahwa presiden dan Badan-Badan pemerintah berubah menjadi pelaksana aturan (eksekutif) belaka. Kewenangan untuk mengatur (*regelling*), jika ada haruslah dilandasi oleh atribusi dan atau delegasi yang bersumber dari kewenangan parlement untuk mengatur atau membuat aturan. Dengan demikian produk hukum yang

---

[12] Sumali .*Reduksi Kekuasaan Eksekutif,dibidang peraturan pengganti Undang-undang* (Malang: UMMPers., 2002), 46-47

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

ditetapkan oleh presiden atau pemerintah tidak saja harus sesuai dengan undang-undang yang ditetapkan oleh DPR, tetapi juga tidak boleh bertentangan dengan ketetapan MPR dan juga UUD.[13]

B. Hak Angket DPR RI Sebagai Fungsi Pengawasan Terhadap Kebijakan Pemerintahan

1. Pengawasan DPR RI

Peranan DPR diartikan sebagai aktivitas yang dilakukan oleh berbagai unsur DPR seperti anggota, pemimpin, fraksi, komisi, dan badan kelengkapan DPR secara sendiri-sendiri atau secara bersama-sama yang dilakukan dalam rangka melaksanakan fungsi badan tersebut. Dengan demikian, aktivitas unsur-unsur DPR yang bertujuan melaksanakan fungsi perwakilan, perundang-undangan dan pengawasan, merupakan kewenangan lembaga ini.[14]

Pengawasan (*controlling*) yaitu suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar penyelenggaraan negara sesuai dengan rencana. Jika dikaitkan hukum pemerintahan, pengawasan dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin sikap pemerintah agar berjalan sesuai hukum yang berlaku. Dikaitkan dengan hukum tata negara, pengawasan berarti suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan berlaku.[15]

---

[13] *Ibid*,hal,47
[14] Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta:Rajawali Pers.,2005), 252.
[15] Galang Asmara, *Ombudsman Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Negara Indonesia*, (Jogjakarta: Laksbang Pressindo, 2005), 125.

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

Melalui pelaksanaan fungsi pengawasan, lembaga ini melindungi kepentingan rakyat, Sebab melalui penggunaan kekuasaan yang dilandasi oleh fungsi ini, DPR dapat mengoreksi semua kegiatan lembaga kenegaraan lainnya melalui pelaksanaan berbagai hak DPR. Dengan demikian tindakan-tindakan yang dapat mengabaikan kepentingan anggota masyarakat dapat diperbaiki.[16]

Tolak ukur suatu kontrol politik (pengawasan) berupa nilai-nilai politik yang dianggap ideal dan baik (idiologi) yang dijabarkan dalam kebijakan atau undang-undang. Tujuannya adalah meluruskan kebijakan atau pelaksanaan kebijakan yang menyimpang dan memperbaiki yang keliru sehingga kebijakan dan pelaksananya sejalan dengan tolak ukur tersebut. Fungsi kontrol merupakan konsekwensi logis dalam sistem demokrasi dalam memperbaiki dirinya.[17]

Kegiatan pengawasan bukanlah tujuan dari suatu kegiatan pemerintah, akan tetapi sebagai salah satu sarana untuk menjamin tercapainya tujuan. Dalam hukum tata negara berarti menjamin segala sikap tindak lembaga-lembaga pemerintahan (badan dan pejabat tata usaha negara)berjalan sesuai dengan hukum yang berlaku.

---

[16] Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers.,2005), 253.
[17] Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*,(Jakarta: Gramedia Widiasarana, 2005), 121.

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. Dasar Hukum Hak Angket Dan Prosedur Penggunaannya

Hak angket diatur dalam UU NO.20A ayat 2 UUD1945. dalam melaksanakan fungsinya selain hak yang di atur dalam pasal lain undang-undang dasar ini, dewan perwakilan rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Ketentuan tersebut di elaborasi lebih lanjut dalam UU no 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

UU 6/1954 merupakan UU penetapan hak angket DPR yang dibuat semasa UUS 1950 dan Indonesia masih berada dalam sistem parlementer. Sedangkan undang-undang no 27 tahun 2009 merupakan UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.[18]

Dalam undang-undang RI No.27 tahun 2009 tentang susunan dan kedudukan (*susduk*) MPR, DPR, DPD, dan DPRD pada bagian kelima hak DPR pasal 77 ayat (1) DPR mempunyai hak (a)hak interpelasi,(b) hak angket, dan(c) hak menyatakan pendapat

Dalam pasal ini hak angket di jelaskan pada pasal 77 dalam ayat (3)hak angket yang sebagai mana di maksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

---

[18] Arifin Asdhat,Dasar hukum pansus century, www.Detik.com/*artikel*(12 februari 2010)

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

Sedangkan dalam pelaksanaan hak angket mengacu pada UU no 6 tahun 1954. dalam undang-undang tersebut di atur tata cara pelaksanaan hak angket yang dilakukan oleh DPR. Dalam UU tersebut terdiri dari 30 pasal disahkan di Jakarta pada tanggal 9 Februari tahun 1954 dan disahkan langsung oleh presiden republik Indonesia saat itu yaitu presiden Sukarno, dan di undang pada tanggal 16 Februari 1954 menteri kehakiman pada saat itu Djody Gondokusumo.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954

TENTANG PENETAPAN HAK ANGKET DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Presiden Republik Indonesia,

Menimbang :

bahwa hak Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengadakan penyelidikan(angket) perlu diatur dengan undang-undang;

Mengingat: pasal 70 dan pasal 90 ayat 2 jo. 89 Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia;

Dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat:

MEMUTUSKAN:

Menetapkan :

UNDANG-UNDANG TENTANG HAK ANGKET DEWAN PERWAKILAN RAKYAT.

Pasal 1

(1) Usul untuk mengadakan angket dimajukan dengan tertulis oleh sekurang-kurangnya 10 orang anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
(2) Putusan untuk mengadakan angket diambil dalam suatu rapat terbuka Dewan Perwakilan Rakyat, yang diadakan sesudah usul itu dibicarakan

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 seksi atau seksi-seksi yang bersangkutan, dan putusan itu memuat perumusan yang teliti tentang hal yang akan diselidiki.

Pasal 2

(1) Putusan selengkapnya, termaksud pada ayat 2 pasal 1 diumumkan dengan resmi dalam Berita Negara, sesuai dengan risalah Dewan Perwakilan Rakyat yang bersangkutan.
(2) Nama-nama anggota yang diangkat dalam suatu Panitia Angket dan jumlah anggota sekurang-kurangnya, yang berhak melakukan pemeriksaan-pemeriksaan juga diumumkan sesuai dengan risalah Dewan Perwakilan Rakyat tersebut.
(3) Pengluasan tambahan atau penggantian anggota-anggota Panitia Angket begitu juga pembubarannya diumumkan dengan cara seperti tersebut dalam ayat 1 dan ayat 2 pasal ini.

Pasal 3

(1) Semenjak saat pengumuman tersebut pada ayat 1 pasal 2, semua warga negara Republik Indonesia dan semua penduduk serta orang-orang lain yang berada dalam wilayah Republik Indonesia diwajibkan memenuhi panggilan-panggilan Panitia Angket, dan wajib pula menjawab semua pertanyaan-pertanyaan-nya dan memberikan keterangan-keterangan selengkapnya.
(2) Semua pegawai Negeri diharuskan sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang ini, memenuhi permintaan-permintaan Panitia Angket dalam melaksanakan tugasnya.

Pasal 4

Saksi-saksi dan ahli-ahli datang kepada Panitia Angket, baik dengan sukarela atas panggilan tertulis maupun karena dipanggil dengan perantaraan juru sita.

Pasal 5

(1) Jurusita pada Pengadilan Negeri menjalankan panggilan saksi-saksi atau ahli-ahli atas perintah Panitia Angket langsung atau atas perintah Jaksa berhubung dengan permintaan Panitia Angket.
(2) Dalam Undang-undang ini, dengan perkataan panggilan dengan perantaraan jurusita terhadap orang-orang yang tidak diketahui tempat tinggalnya atau tempat kediamannya didalam wilayah Indonesia, dimaksudkan juga panggilan atas perintah Panitia Angket dengan cara yang ditentukan oleh Panitia itu sendiri.

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

Pasal 6

Panggilan saksi-saksi atau ahli-ahli disampaikan kepada orangnya sendiri atau di tempat tinggalnya, sekurang-kurangnya tujuh hari sebelum hari pemeriksaan.

Pasal 7

(1) Pemeriksaan saksi dan ahli dilakukan oleh Panitia Angket di tempat yang menurut pertimbangan tepat untuk itu.
(2) Catatan tertulis dari keterangan-keterangan atau berita-berita yang diberikan oleh saksi atau ahli dibacakan kepada mereka atau diberikan kepadanya untuk dibacanya dan sesudahnya ditanda-tangani oleh saksi atau ahli yang bersangkutan. Dalam hal saksi atau ahli itu tidak dapat menulis maka catatan tersebut dibubuhi cap jempol.
(3) Apabila seorang saksi atau ahli karena sakit berhalangan untuk datang kepada Panitia Angket di tempat yang telah ditentukan, maka Panitia Angket, jika menimbang perlu, dapat menugaskan kepada Pengadilan Negeri yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman saksi atau ahli itu untuk memeriksa mereka di tempat itu, bahkan apabila perlu karena keadaan di rumah saksi atau ahli itu sendiri.

Pasal 8

(1) Panitia Angket dapat menyuruh saksi atau ahli yang sudah berumur 16 tahun bersumpah (berjanji) sebelum diperiksa.
(2) Saksi-saksi yang akan diperiksa dengan sumpah (janji), bersumpah (berjanji) menurut agama atau kepercayaannya, bahwa mereka akan mengatakan segala hal yang sebenarnya dan tiada lain daripada itu. Ahli-ahli yang akan diperiksa dengan sumpah (janji), bersumpah (berjanji) menurut agama atau kepercayaannya, bahwa mereka akan memberikan laporan dengan jujur dan benar, sesuai dengan pengetahuannya yang sesungguhnya.

Pasal 9

(1) Apabila seorang saksi atau ahli yang dipanggil oleh jurusita menurut mestinya tidak datang, maka tentang hal itu dibuat berita acara yang memuat keterangan-keterangan yang seksama tentang panggilan itu dan ditanda-tangani oleh anggota-anggota Panitia Angket yang hadir atau dalam hal tersebut pada ayat 3 pasal 7 undang-undang ini, oleh Ketua. Pengadilan Negeri.

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) Panitia Angket, jika memandang perlu, menyampaikan berita acara yang dimaksudkan pada ayat 1 pasal ini kepada Kejaksaan Pengadilan Negeri di tempat tinggal saksi atau ahli yang lalai itu.

Pasal 10

Tuntutan terhadap saksi atau ahli yang lalai, baik dalam tingkat pertama maupun dalam tingkat banding, diperiksa oleh Pengadilan Sipil menurut cara yang bisa dipergunakan untuk memeriksa dan memutuskan perkara pidana.

Pasal 11

Berita acara tentang saksi atau ahli yang tidak memenuhi panggilan, yang dibuat oleh Panitia Angket atau oleh Pengadilan Negeri tersebut dalam ayat 3 pasal 7, merupakan bukti yang lengkap tentang apa yang tertulis di dalamnya, kecuali jika ada bukti lain yang menyatakan sebaliknya.

Pasal 12

Kitab Undang-undang Hukum Pidana berlaku bagi setiap orang, yang tidak memenuhi kewajiban tersebut pada ayat 1 dan 2 pasal 3 undang-undang ini, juga apabila tindak pidana itu dilakukan di luar negeri.

Pasal 13

Dengan tidak mengurangi kekuatan pasal 10 tersebut di atas, Panitia Angket dapat memerintahkan supaya saksi atau ahli yang lalai dipanggil lagi oleh jurusita, bahkan dapat meminta dengan perantaraan Kejaksaan Pengadilan Negeri yang daerah hukumnya meliputi tempat tinggal atau kediaman saksi atau ahli itu, supaya Kejaksaan mengeluarkan surat perintah untuk memaksa datang, yang dilampirkan pada surat panggilan yang dimaksud di atas.

Pasal 14

Terhadap saksi atau ahli yang tidak juga memenuhi panggilan ulangan berlaku juga pasal-pasal 9, 10, 11 dan 12 undang-undang ini.

Pasal 15

(1) Apabila seorang saksi atau ahli, yang datang kepada Panitia Angket atas panggilan pertama atau atas panggilan ulangan atau atas perintah paksaan datang, menolak untuk memberikan jawaban atau menolak untuk bersumpah (berjanji), maka tentang hal ini dibuat berita acara yang berisi

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

alasan-alasan tentang penolakan dan keberatan-keberatan yang mungkin dimajukannya. Berita acara tersebut ditanda tangani oleh anggota Panitia Angket yang hadir, atau dalam hal yang dimaksudkan dalam ayat 3 pasal 7 undang-undang ini, oleh Ketua Pengadilan Negeri.

(2) Berita acara ini mempunyai kekuatan bukti sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 11.

Pasal 16

Jika dipandang perlu Panitia Angket menyampaikan berita acara tersebut dalam pasal 15 kepada Kejaksaan Pengadilan Negeri di tempat di mana orang yang harus didengar keterangannya bertempat tinggal atau berdiam; tuntutan dijalankan menurut apa yang tertulis dalam pasal 10

Pasal 17

(1) Pengadilan Negeri didaerah yang bersangkutan dapat memerintahkan menyandera saksi atau ahli yang membangkang; penyanderaan ini diputuskan untuk waktu selama-lamanya seratus hari, tetapi, berakhir, apabila saksi atau ahli itu memenuhi kewajibannya sebelum itu.

(2) Atas permintaan Panitia Angket, Ketua Pengadilan Negeri yang bersangkutan memerintahkan untuk segera menyandera saksi atau ahli yang membangkang. Perintah Ketua Pengadilan Negeri termaksud di atas memuat permintaan yang dimajukan oleh Panitia Angket itu, pengangkatan jurusita yang diwajibkan untuk membawa saksi atau ahli dan penentuan tempat penyanderaan.

(3) Tentang penyanderaan ini dibuat akte yang menyebut perintah penyanderaan yang salinannya seketika itu juga diserahkan kepada orang yang disandera.

(4) Penyaderaan yang diperintahkan dengan putusan Hakim dijalankan walaupun ada bantahan atau banding.

Pasal 18

(1) Panitia Angket berhak meminta kepada Menteri yang bersangkutan surat-surat, yang disimpan oleh pegawai-pegawai Kementrian yang dipimpin oleh Menteri itu, untuk diperiksa.

(2) Menteri itu memberi kesempatan kepada Panitia Angket untuk memeriksa surat-surat itu, kecuali apabila pemeriksaan surat itu akan bertentangan dengan kepentingan Negara.

(3) Akan tetapi tentang surat-surat yang menyatakan pembicaraan dalam rapat Dewan Menteri hanya akan diberikan suatu kutipan yang menyatakan

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

keputusan-keputusan yang diambil oleh Dewan Menteri tersebut. Kutipan itu di tanda-tangani oleh Perdana Menteri.

Pasal 19

Apabila seorang saksi atau ahli tidak suka memperlihatkan surat-surat yang dianggap perlu untuk diperiksa oleh Panitia Angket, maka Panitia Angket dapat meminta kepada Pengadilan Negeri yang berkuasa di daerah hukum yang bersangkutan untuk menyita dan/atau menyalin surat-surat itu, kecuali jika surat-surat itu mengenai hal-hal yang bersangkutan dengan rahasia-rahasia tersebut dalam pasal 22 ayat 1 dan 2.

Pasal 20

(1) Perasaan-perasaan yang dikeluarkan oleh anggota-anggota majelis-majelis Negara pada pembicaraan perkara-perkara dan permusyawatan-permusyawaratan yang diadakan berhubung dengan itu, tidak boleh menjadi perihal pemeriksaan, apabila menurut undang-undang tentang hal ichwal itu ditentukan kewajiban merahasiakan.
(2) Membebaskan diri dari kewajiban merahasiakan yang dimintakan oleh bekas pegawai-pegawai sipil atau anggota-anggota tentara atau bekas pegawai-pegawai sipil atau bekas anggota-anggota tentara dari segala pangkat juga harus diterima, apabila hal itu didasarkan atas pertimbangan bahwa pengumuman yang diminta dipandang bertentangan dengan kepentingan Negara atau hal itu diadakan atas perintah dari pejabat atasan mereka yang mengandung dasar-dasar seperti tersebut di atas.
(3) Dalam kedua hal termaksud dalam ayat 2 itu Panitia Angket dapat mengemukakan kehendaknya, supaya dasar-dasar atas mana mereka yang bersangkutan meminta membebaskan diri akan dikuatkan oleh Menteri dari Kementrian pada mana pegawai sipil atau anggota tentara itu dipekerjakan atau bekas pegawai sipil atau bekas anggota tentara itu pernah dipekerjakan.
(4) Mengenai permintaan pembebasan diri dari seorang bekas Men-teri tentang urusan-urusan yang berhubungan dengan masa Menteri itu memangku jabatannya, maka penguatan dilakukan oleh Perdana Menteri.

Pasal 21

Pada pelaksanaan ketentuan sebagai disebut pada pasal 18 dan 20 itu terhadap anggota dari majelis-majelis Negara atau pegawai-pegawai lain yang pekerjaannya tidak langsung termasuk lingkungan salah suatu Kementerian maka izin untuk pemeriksaan surat-surat atau penolakan pemeriksaan surat-surat itu atau pernyataan bertentangan dengan kepentingan Negara akan

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

diberikan oleh Menteri-menteri yang bersangkutan menurut sifat soal-soal yang telah diurus oleh anggota atau pegawai yang termaksud di atas.

Pasal 22

(1) Mereka yang karena kedudukannya, karena pekerjaannya ataupun karena jabatannya diwajibkan menyimpan rahasia, dapat membebaskan diri dari memberikan penyaksian, akan tetapi semata-mata hanya mengenai hal-hal yang dipercayakan kepadanya sebagai rahasia dalam kedudukan, pekerjaan atau jabatan tersebut.
(2) Juga mereka yang memiliki suatu rahasia tentang sesuatu kerajinan tangan, perusahaan atau perdagangan yang dilakukan olehnya atau oleh orang-orangnya, dapat membebaskan diri dari memberikan keterangan sebagai saksi atau ahli tentang rahasia itu.
(3) Demikian pula mereka yang mempunyai hubungan keluarga sebagai yang disebutkan dalam pasal 146 No. 1 dan No. 2 Herziene Inlandsch Reglement dapat membebaskan diri dari memberikan penyaksian tentang hal-hal yang mengenai anggota keluarga tersebut dalam pasal itu.

Pasal 23

(1) Segala pemeriksaan oleh Panitia Angket dilakukan dalam rapat tertutup.
(2) Anggota-anggota Panitia Angket wajib merahasiakan keterangan-keterangan yang diperoleh dalam pemeriksaan, sampai ada keputusan lain yang diambil oleh rapat pleno tertutup Dewan Perwakilan Rakyat yang diadakan khusus untuk itu.

Pasal 24

Apabila Panitia Angket menganggap perlu untuk mendengar orang-orang, yang berdiam di luar negeri, sebagai saksi atau ahli, maka pertanyaan-pertanyaan yang diinginkan penjawabannya dapat diberitahukan dengan tertulis oleh Panitia Angket kepada Menteri yang bersangkutan yang membantu dipenuhinya pertanyaan-pertanyaan itu dengan perantaraan Perwakilan Indonesia di luar negeri, dan apabila pertanyaan-pertanyaan itu mengenai soal luar negeri kepada Menteri Luar Negeri yang membantu dipenuhinya pertanyaan-pertanyaan itu dengan perantaraan Perwakilan Luar Negeri. Apabila pertanyaan-pertanyaan yang diberitahukan itu harus dijawab oleh pegawai-pegawai atau anggota-anggota tentara dari segala pangkat dan Menteri yang bersangkutan berpendapat, bahwa kepentingan Negara tidak mengijinkan penjawabannya, maka hal ini diberitahukan kepada Panitia Angket. Dalam hal ini berlaku ketentuan pasal 20 ayat4.

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

Pasal 25

Dengan tidak mengurangi ketentuan yang tersebut dalam pasal 26 maka segala keterangan yang diberikan kepada Panitia Angket tidak dapat dipergunakan sebagai bukti dalam peradilan terhadap saksi atau ahli itu sendiri yang memberikan keterangan atau terhadap orang lain.

Pasal 26

Kitab undang-undang Hukum Pidana berlaku bagi setiap orang yang sengaja dalam memberikan keterangan/laporan palsu. Dalam hal ini berita acara pemeriksaan merupakan bukti yang lengkap tentang apa yang tertulis di dalamnya, kecuali jika ada bukti lain yang menyatakan sebaliknya.

Pasal 27

(1) Saksi dan ahli atas permintaannya dan dengan memperlihatkan surat panggilan dapat menerima penggantian kerugian. Penggantian kerugian ini ditetapkan oleh Panitia Angket atau dalam hal tersebut pada ayat 3 pasal 7, oleh Ketua Pengadilan Negeri, menurut ketentuan tentang biaya dan penggantian kerugian bagi saksi-saksi dan ahli pada Pengadilan Negeri.
(2) Panitia Angket jika menimbang perlu dapat menentukan jumlah penggantian kerugian termaksud pada ayat 1 lebih tinggi dari tarip yang berlaku pada Pengadilan Negeri.
(3) Atas permintaan saksi dan ahli yang dipanggil itu dapat diberikan kepadanya uang muka untuk ongkos perjalanan dan penginapan dari Kas Negeri dengan memperlihatkan surat panggilan.

Pasal 28

Kekuasaan dan pekerjaan Panitia Angket tidak tertunda oleh penutupan sidang-sidang atau pembubaran Dewan Perwakilan Rakyat yang membentuknya sampai Dewan Perwakilan Rakyat baru menentukan lain.

Pasal 29

Rapat pleno Dewan Perwakilan Rakyat menentukan jumlah biaya angket untuk satu tahun anggaran; jumlah itu dicantumkan dalam mata anggaran belanja Dewan Perwakilan Rakyat.

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

Pasal 30

Undang-undang ini dapat disebut Undang-undang Angket dan mulai berlaku pada hari diundangkan. Agar supaya setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan penempatan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia

Disahkan di Jakarta pada tanggal 9 Pebruari 1954,

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

SUKARNO

Diundangkan pada tanggal 16 Pebruari 1954 MENTERI KEHAKIMAN DJODY GONDOKUSUMO[19]

Sedangkan dalam UU tentang MPR, DPR, DPD, DAN DPRD. tentang Hak angket ditentukan pada pasal 177- 183. pasal 177- pasal 178 menjelaskan tentang syarat/proses akan dilaksanakannya hak angket oleh DPR.

Pasal 177

(1) Hak angket sebagai mana dimaksud dalam pasal 77 ayat(1) huruf b diusulkan oleh paling sedikit 25 orang anggota DPR dan lebih dari satu fraksi
(2) Pengusulan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan dokumen yang memuat sekurang-kurangnya:
    a. Materi kebijakan dan/atau pelaksanaan undang-undang yang akan diselidiki;
    b. Alasan penyelidikan.
(3) Usul sebagai mana pada ayat (1) menjadi hak angket DPR apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri lebih dari ½(satu perdua)jumlah anggota DPR dan keputusan diambil lebih dari satu perdua jumlah anggota DPR yang hadir.

Pasal 178

(1) Memutuskan menerima atau menolak usul hak angket sebagaimana di maksud dalam pasal 177 ayat (1).

[19] Undang-undang no.6 th.54,http://www.unmit.org/legal/IndonesianLaw/uu/Uu195406.htm

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) Dalam hal DPR menerima usul hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPR membentuk hak panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi DPR dengan keputusan DPR.
(3) Dalam hal DPR menolak usul hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat(1), usul tersebut tidak dapat diajukan kembali.

Pasal 179

Panitia angket sebagaimana dimaksud dalam Pasal 178 ayat (2), dalam melakukan penyelidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 ayat (3), selain meminta keterangan dari Pemerintah, dapat juga meminta keterangan dari saksi, pakar, organisasi profesi, dan/atau pihak terkait lainnya.

Pasal 180

(1) Dalam melaksanakan tugasnya, panitia angket dapat memanggil warga negara Indonesia dan/atau orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia untuk memberikan keterangan.
(2) Warga negara Indonesia dan/atau orang asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memenuhi panggilan panitia angket.
(3) Dalam hal warga negara Indonesia dan/atau orang asing sebagaimana dimaksud dalam ayat (2)tidak memenuhi panggilan setelah di panggil tiga kali berturut-turut tanpa alasan yang sah, panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan kepolisian negara republik Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 181

(1) Panitia angket melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada rapat paripurna DPR paling lama 60 sejak dibentuknya panitia angket.
(2) Rapat paripurna DPR mengambil keputusan terhadap laporan panitia angket.

Pasal182

(1) Apabila rapat paripurna DPR sebagaimana dimaksud dalam pasal 181ayat(2) memutuskan bahwa pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah yang berkaitan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbabngsa dan bernegara bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, DPR dapat menggunakan hak menyatakan pendapat
(2) Apabila rapat paripurna DPR sebagaimana dimaksud dalam pasal 181 ayat(2) memutuskan bahwa pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau

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

kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, setrategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, usul hak angket dinyatakan selesai dan materi hak angket tersebut tidak dapat di ajukan kembali.

(3) Keputusan DPR sebagaimana dimaksud dalam ayat(1)dan ayat(2) harus mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri dari satu perdua jumlah anggota DPR dan putusan diambil dengan persetujuan lebih dari satu perdua jumlah anggota DPR yang hadir

Pasal 183

Ketentuan lebih lanjut mengenai tatacara pelaksanaan hak angket diatur dengan peraturan DPR tentang tata tertib.

Kedua undang-undang diatas merupakan merupakan pijakan dari penggunaan hak angket DPR walaupun dari keduanya mempunyai beberapa perbedaanyang mencolok.

Hingga saat ini belum terang benar mana yang di jadikan pijakan pansus angket century. Dalam prakteknya pansus cenderung mengadopsi kedua-duanya, padahal kedua UU ini memiliki perbedaan yang tajam dan bahkan bertentangan. Seharusnya Pansus memilih salah satu dari keduanya untuk dijadikan pijakan. Dan pijakan UU NO 27/2009 lebih tepat dari kacamata hukum.[20]

[20] Arifin Asdhat, Dasar hukum pansus century. Detik.com/artikel (12 februari 2010)

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

ANALISIS FIKIH SIYASAH ISLAM TERHADAP HAK ANGKET DPR RI

A. Analisis Fikih Siyasah terhadap Pelaksaan Hak Angket DPR RI

Hak angket bukan merupakan barang baru dalam pemerintahan di Indonesia. walaupun penggunaannya baru terlaksana sampai tahap penyelidikan, dan sampai dilimpahkan kepada pihak KPK, dan kepolisian (pihak yang berwenang menangani bentuk pidana dan melakukan penyidikan terhadap pelaku kejahatan). karena dalam tahap penyelidikan oleh mayoritas anggota DPR yang menyelidiki menyatakan ada kesalahan prosedur, dan perUndang-undangan yang dilanggar dalam melaksanakan kebijakan.

Undang-undang tentang hak angket, sudah di tetapkan sejak tahun 1954, berarti sudah 56 tahun sudah ditetapkannya hak angket tersebut. Tepatnya pada tanggal 9 Februari di Jakarta dan ditetapkan oleh presiden saat itu Sukarno. Setelah itu dalam masa orde lama atau masa presiden Sukarno hak angket tersebut tidak pernah digunakan, padahal hak angket merupakan elemen penting dalam hak DPR dalam pengawasan pemerintahan di Indonesia. Walaupun pada waktu pemerintahan presiden Sukarno dilengserkan oleh rakyat, akan tetapi dalam pelengserannya tidak ada campur tangan DPR dalam wewenang penggunaan hak angket dalam pengawasan.

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

Ketika pada masa orde baru atau dalam masa pemerintahan presiden Suharto, penggunaan hak angket juga tidak pernah digunakan. Khusus dalam pemerintahan ini kewenangan yudikatif, yang dalam pemerintahan moderen sangat diperlukan tidak pernah dilakukan. Ini kemungkinan terlalu besarnya kekuasaan eksekutif ketika masa itu. Baru pada setelah lengsernya pemerintah Suharto dan peralihan sistem pemerintahan dari presidensil ke parlementer, di DPR mulai ada penggunaan hak angket oleh DPR, dan itu pun belum sampai pada tahap penyelidikan, baru pada pemerintahan Susilo Bambang Yudoyono dan Budiono inilah ada penggunaan hak angket sampai tahap penyelidikan dan tahap penyampaian akhir pendapat fraksi.

Penggunaan hak angket di atur dalam UU no. 27 tahun 2009 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dan UU No. 6 tahun 1954 yang berlandaskan UUD 1945 pasal 20A ayat 2. Undang-undang angket tersebut digunakan oleh DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang diduga bertentangan dengan perUndang-undangan.

Penggunaan hak angket oleh DPR didasarkan oleh adanya gejala sosial yang dilakukan oleh masyarakat di karenakan adanya suatu kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah yang melanggar Undang-undang dan kebijakan pemerintah tersebut berdampak luas pada kehidupan masyarakat.

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

Maksud dari kebijakan yang berdampak luas adalah suatu kebijakan pemerintah yang tidak memihak masyarakat dan kebijakan pemerintah tersebut mempunyai dampak negatif atau merugikan masyarakat sehingga mengakibatkan masyarakat tersebut melakukan tindakan protes, karena merasa tindakan pemerintah merugikan mereka sebagai rakyat. Hal inilah hak yang menjadikan hak angket digulirkan oleh wakil rakyat untuk menyelidiki apakah kebijakan tersebut melanggar Undang-undang.

Pemerintah dalam mengambil kebijakan harus berdasarkan pada keadilan atas rakyatnya pada setiap kebijakannya. Dasar pertama keadilan adalah harus mengetahui setiap ukuran-ukuran luasnya wilayah teritorial) dan bahayanya. Wilayah adalah nikmat Allah. Barang siapa yang menegakkan *kali* wilayah, ia akan memperoleh kebaikan tiada batas dan tidak ada kebahagiaan sesudahnya. Barang siapa yang mengurangi haknya ia akan mendapatkan kesengsaraan yang tidak ada kesengsaraan sesudahnya. Kecuali kufur kepada Allah.[1]

Fikih *siyasah* menggolongkan kebijakan pemerintah yang melanggar Al-quran dan sunnah di kategorikan *siyasah zalimah (siyasah zalim)* yang mana kebijakan tersebut merugikan rakyatnya dengan melanggar Undang-undang, sedangkan apabilah kebijakan tersebut tidak melanggar Al quran dan Assunnah maka kebijakan tersebut dikategorikan Asy siyasah Al adillah

[1] Imam Ghazali, *Nasehat Untuk para Penguasa*, Terj. Umar Faruq.(Surabaya: Pustaka Media, 2006), 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

sebagai mana dikatakan Abdul Whab Khalaf. Jika memang kebijakan pemimpin merugikan masyarakat banyak dan melanggar Undang-undang maka DPR berhak melakukan amar makruf nahi munkar dengan melakukan hak angket.

Kebijakan merupakan basis dari pengambilan keputusan, sedangkan kebijaksanaan merupakan keputusan yang bersumber dari diskresi dari pejabat yang berwenang.

Dalam konteks kenegaraan, kebijakan dapat bersifat umum atau pun khusus. Kebijakan bersifat umum antara lain. Kebijakan luar negeri, kebijakan pertahanan, kebijakan pemberantasan korupsi, dan kebijakan bersifat fiskal. Dan kebijakan bersifat khusus antara lain, kebijakan rekonstruksi pasca tsunami, penyaluran subsidi kepada yang berhak, kebijakan ujian nasional.

Hal ini bisa kita cermati bahwa kebijakan pemerintah jika kebijakan tersebut tidak mencerminkan kebijaksanaan dan kemaslahatan umum, maka kebijakan tersebut akan mengandung bahaya terhadap masyarakat dan kebijakan tersebut harus di cega, dengan pengawasan terhadap setiap kebijakan yang dilakukan oleh DPR.

B. Analisis Fikih Siyasah Terhadap Hak Angket Sebagai Fungsi Pengawasan DPR RI Terhadap Kebijakan Pemerintah

Angket merupakan bagian dari fungsi pengawasan DPR terhadap pemerintah. Hak angket adalah hak konstitusional DPR yang paling kuat untuk melakukan investigasi atau penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah

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 penting dan strategis serta berdampak luas terhadap kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perUndang-undangan.

Prosedur dan tata cara penggunaan hak angket diatur dalam dalam pasal 177-183. dan kalau disimpulkan dalam tahapan-tahapan dan ada empat tahap antara lain:

Tahap pertama : pengusulan, angket harus diusulkan paling sedikit 25 dari anggota DPR dan lebih satu fraksi,atau satu perdua dari anggota yang hadir dan harus disertai dengan dokumen yang memuat materi atau Undang-undang yang akan diselidiki(177.ayat1,2.3)

Tahap kedua : pemutusan usulan, Jika di setujui maka di bentuklah panitia angket dari semua unsur Fraksi, dan jika tidak disetujui maka angket tidak bisa diajukan lagi(Ps,178 ayat,1,2,3)

Tahap ketiga : penyelidikan, dalam penyelidikan panitia berhak meminta keterangan dari pemerintah, dapat juga dari saksi, pakar, organisasi profesi dan atau pihak terkait lainnya. Dan juga bisa memanggil warga Indonesia atau orang asing yang tinggal di Indonesia, dan dalam jangka tiga kali pemanggilan tidak hadir tanpa alasan panitia dapat

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

memaksa dengan bantuan Kepolisian Republik Indonesia(Ps.179,180)

Tahap keempat : laporan, laporan tersebut memuat hasil penyelidikan panitia angket. Laporan tersebut di bawa kerapat paripurna DPR untuk diputuskan apakah kebijakan tersebut melanggar Undang-undang atau tidak jika diputus melanggar maka DPR dapat melakukan hak menyatakan pendapat, dan jika pada rapat paripurna tersebut menyatakan tidak melanggar Undang-undang maka usul hak angket tersebut tidak bisa diajukan kembali dan dianggap selesai (Ps.181,182).

Itu tadi tahapan yang dilalui oleh DPR dalam melaksanakan hak angket. Dalam pelaksanaannya hak angket harus sesui mekanisme yang ada dan tidak boleh menyalahi aturan ini digunakan untuk mencegah agar tidak di selewengkan oleh pihak yang tidak suka dengan pemerinta

Dalam Al quran dan Hadist tidak ditemukan dalil tentang penyelidikan terhadap pemerintah . namun dalam sejarah perpolitikan Islam terlihat jelas bahwa wewenang untuk mengawasi pemerintahan itu ada dan keberadaannya pun pada dasarnya sudah ada sejak zaman Rasulullah namun keberadaan belum melembaga, baru sebatas sebagai contoh dalam realita kehidupan politik pada masa Rasulullah.

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 pemerintahan Islam pengawasan diberikan kepada *ahlul hilli wal aqdi*/majelis syura. Yusuf Al-Qardhawi menyebutkan kewenangan majelis syura itu ada dua, yakni pertama, melakukan pengawasan *muh)asabah*); dan kedua membuat Undang-undang(*tasyri'*). Yusuf Al-Qardhawi memaknai *muhasabah* dengan *amar makruf nahi munkar*, yaitu melakukan pelurusan terhadap prilaku yang menyimpang orang yang diberi kepercayaan oleh mereka. Adapun yang dimaksud *tasyri'* oleh Yusuf Al-Qardhawi adalah melakukan penalaran terhadap berbagai masalah untuk diidentifikasi secara syariat. Istilah yang dekat dengan *tasyri'* ini adalah ijtihad, *istinbath*, *tafshil*, atau *takyif*.[2]

DPR merupakan kepanjangan tangan dari rakyat untuk mengawasi pemerintahan, jadi dalam melakukan pekerjaannya harus sesuai dengan *amar ma'aruf nahi munkar*. Penggunaan hak angket DPR terhadap pemerintah dalam Islam diperbolehkan jika mengacu pada istilah *amar makruf nahi munkar*.

Dalam pandangan Yusuf Al-Qardawi diatas, bahwa pengawasan diartikan dengan *amar makruf nahi munkar*, jadi jika DPR menggunakan hak angket untuk menyelidiki kebijakan pemerintah yang dianggap melanggar Undang-undang itu sama dengan melakukan perintah untuk melakukan

---

[2] Ija Suntana, *Model Kekuasaan Legislatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Islam*, Bandung: Refika Aditama, 2007), 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

kebijakan terhadap pemerintah dan mencegah suatu hal buruk atau melarang perbuatan buruk yang dilakukan oleh pemerintah.

Pendapat Yusuf al-Qardhawi ini sesuai dengan al-Qur'an surat ali imran ayat 104:

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ (١٠٤)

Artinya : "*Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang makruf dan mencegah dari yang munkar; merekalah orang-orang yang beruntung.*"[3]

Maksudnya, hendaklah ada diantara kalian suatu golongan atau suatu kelompok yang menjalankan tugas ini. Kata min berfungsi menyatakan sebagian, bukan berfungsi menerangkan dan karena tugas ini hukumnya fardlu kifayah [4]

Dalam pemerintahan yang menganut faham demokrasi seperti negara Indonesia ini, tugas pengawasasan terhadap pemerintah atau (dalam al-Qur'an menjalankan perintah *amar makruf nahi munkar*) diberikan pada DPR, ia merupakan perwujudan dari pendapat rakyat terhadap pemerintah karena dipilih langsung oleh rakyat dan bekerja untuk rakyat sebagai pengawas pemerintah.

---

[3]Departemen Agama RI, *Al quran Dan Terjemahnya* (surabaya: mahkota,1989), 93
[4] Farid Abdul Kholiq, *Fikih Politik Islam*,(Jakarta: amzah,2005),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

Dalam tafsiran Ibnu Kasir dituliskan bahwa Allah berfirman "hendaklah ada diantara kamu segolongan umat yang selalu melaksanakan perintah Allah, mengajak orang ke amal kebajikan, melaksanakan *amar makruf nahi munkar*".[5]

Kata *ad-dhahak* yang dimaksud dengan orang yang beruntung dalam ayat diatas itu adalah para sahabat yang inti para mujahid dan ulama'. Yang mana para sahabat tersebut pada masa Rasulullah dipercaya untuk membantu jalannya pemerintahan pada masa itu. Dalam prakteknya Rasulullah mengangkat empat belas orang laki-laki dari kalangan anshar dan muhajirin sebagai tim musyawarah. Mereka adalah orang-orang yang biasa diajak musyawarah oleh beliau dalam mengambil keputusan dan menetapkan kebajikan.[6]

Bercerita Abu Ja'far al-Bagir bahwa Rasulullah saw berkata "*al khair*" tatkala membaca ayat ini dengan berkata:

اَلْخَيْرُ اتِّبَاعُ الْقُرْآنِ وَسُنَّتِي

Artinya : "*al-khair ialah mengikuti al-Quran dan sunnatku*" (rw. Ibnu Mardaweh)"[7]

Adapun maksud dari ayat ini ialah agar ada segolongan dari umat yang menangani urusan dakwah dan *amar makruf nahi munkar* walaupun hal

---

[5] Isma'il bin Kasir, *Tafsir Ibnukasir*, Terjemah singkat jus II,H, Salim Bahraysy, (Surabaya: Diantama, 2006,)164

[6] Ija Suntana *Model Kekuasaan Legislatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Islam*, (Bndung: Refika Aditama , 2007), 29

[7] Isma'il bin Kasir, *Tafsir Ibnukasir*, terjemah singkat jus II,H, Salim Bahraysy,(Surabaya: Diantama, 2006), 164

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

tersebut menjadi kewajiban tiap umat muslim, sebagaimana diriwayatkan oleh muslim dari Abu Hurairah bahwa Rasulullah SW.A. Bersabda:

مَنْ رَأَى مِنْكُمْ مُنْكَرًا فَلْيُغَيِّرْهُ بِيَدِهِ فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِلِسَانِهِ فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِقَلْبِهِ وَذَلِكَ أَضْعَفُ الْإِيمَانِ

Artinya : "*Barang siapa diantara kamu melihat kemungkaran hendaklah ia berusaha merusaknya dengan tangannya, kalau tidak dapat hendaklah dilakukan dengan lidahnya dan jika ia tidak berkuasa, maka dapat hal itu dilakukan dengan hatinya dan tingkat ini adalah tingkat iman yang terlemah". Di lain riwayat ada tambahan-tambahan dan dibelakang tingkat ini tidak terdapat seberat biji sawi pun iman*[8]

Model pemerintahan Islam dan demokrasi (pemerintahan yang dianut di Indonesia) memang berbeda. Akan Tapi dalam prakteknya banyak sekali ditemukan kesamaan tersebut, pemerintahan Islam tidak seperti kerajaan walaupun pemimpinnya tidak dipilih langsung oleh rakyat. Akan tetapi pengawasan oleh rakyat terhadap pemerintah dalam Islam tetap terjaga dan tidak ada suatu hal yang merugikan terhadap mereka.

Dalam penggunaan hak angket, dalam al-Qur'an dan as-sunnah dan sejarah pemerintahan Islam dan ketika masa pemerintahan Rasulullah, memang tidak ditemukan adanya penyelidikan terhadap pemerintah. akan tetapi dari bukti dalil-dalil tentang pengawasan terhadap pemerintah dan perintah *amar makruf nahi munkar* yang telah tertulis di atas maka dapat kita

---

[8] Isma'il bin kasir, *tafsir Ibnukasir*,terjemah singkat jus II,H,salim bahraysy(,Surabaya: Diantama,2006,)164-165.

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

ketahui penggunaan hak angket oleh DPR di Indonesia tidak melanggar syariat Islam yang di bawah oleh Rasulullah saw.

Jika ditelusuri dari sejarah ada sedikit gambaran yang bisa dijadikan rujukan dalam penyelidikan, tentang penyelidikan yang pernah dilakukan oleh sahabat Umar kepada Rasulullah. Dalam kisah itu disebutkan bahwa Umar ibnu Khattab mendengar berita bahwa Rasulullah saw. Menceraikan istri-istrinya. Ia tidak menerima berita itu begitu saja, tetapi segera mendatangi Rasulullah dirumanya dan menyatakan benar tidaknya berita itu. Setelah memperoleh penjelasan dari Rasulullah saw., ia segera masuk masjid dan berdiri di ambang pintunya dan berteriak dengan sekeras-kerasnya, "tidak benar bahwa Rasulullah telah menceraikan istri-istrinya" dan turunlah ayat ke 83 ini. Maka dengan perbuatan Umar itu , ia telah menjadi contoh bagai mana hendaknya orang mengecek kebenaran suatu berita dari sumbernya.[9]

Perbuatan Umar diatas dijadikan *asbabunuzul* dari surat an-Nisa' ayat 83. surat an-Nisa' ayat 83 memang bukan surat yang menerangkan tentang pemerintahan, akan tetapi dilihat dari posisi antara Rasulullah dan sayidina Umar, dan dikomperasikan dengan penggunaan hak angket terhadap pemerintahan di negara demokrasi seperti di Indonesia ini, maka dapat kita ketahui bahwa penggunaan hak angket oleh DPR tidak bertentangan dengan al-quran sunnah Rasulullah.

---

[9] *Ibid.* 500.

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 dasarnya peristiwa impeachment pernah terjadi pada Khalifa Rasyid Billah (1135-1136M) ini meupakan satu-satunya Khalifah mendapat tuntutan impieachment, berdasarkan hasil musyawarah majelis syura yang didominasi kalangan ulama senior pada masa itu menyelidiki suatu petisi tertulis yang memuat kesaksian ketidakadilan, pemberian hak pembunuhan brutal, dan minum-minuman keras yang dilakukan khalifah Rasyid Billah, dengan demikian, Khalifa dinyatakan salah dan wajib dipecat.untuk selanjutnya anggota majelis syura saat itu mengangkat Abu Abdullah Muhammad al muktafi Liamirillah dan disumpah sebagai Khalifah baru. [10]

Mu'adz Bin Jabal pernah mengoreksi dan menentang pengajuan Usman yang akan melakukan pemecatan dan pergantian beberapa Gubernurnya, Mu'adz memperingatkan kepada Usman agar tidak memecat gurbernurnya karna menimbulkan preseden buruk, baik terhadap Khalifah maupun keturunannya. Dan apa yang dikatakan Mu'adz terbukti adanya, Usman meninggal ditangan orang yang tidak senang dengan kehadiran beberapa pejabat yang diangkat olehnya[11]

Apa yang dilakukan Mu'adz diatas diyakini oleh sebagian ahli politi islam sebagai bukti bahwa kelegislatifan terdapat dalam islam sebab kalau Usman sebagai khalifah atau kepala negara yang resmi, maka di pastikan bahwa orang yang berkomunikasi dengannya lebih-lebih memberikan

---

[10] [10] Ija Suntana *Model Kekuasaan Legislatif Dalum Sistem Ketatanegaraan Islam*,(Bandung: Rafika Aditama, 2007), 9

[11] *Ibid*,5-6

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

masukan pada kebijakan yang krusial seperti mengangkat dan menghentikan gurbernur adalah orang yang memiliki jabatan atau fungsi resmi. Oleh karna itu diyakini oleh Rasyid Ridha dan lain lain orang sepenalarannya bahwa fungsi legeslasi telah diperankan secara formal oleh para sahabat masa lalu, bahkan sejak periode nabi Muhammad sekalipun.[12]

Undang-undang tentang penyelidikan pemerintahan di dalam Islam, sebenarnya pernah di tulis oleh para pemikir politik Islam di barat. Mereka menulis buku tentang model konstitusi Islam di mana tulisan tersebut menawarkan tentang model pemerintahan Islam. Tulisan tersebut di tuliskan oleh ilmuan muslim yang tinggal di Eropa dari kalangan imigran timur tengah . tulisan ini merupakan model konstitusi Islam yang ditawarkan dewan Islam Eropa. Ditulis dalam bentuk pasal dan sub pasal, tulisan ini menyerupai konstitusi sebuah negara.[13]Dan dalam salah satu pasal tentang majelis syurah, yaitu pasal 21 tentang fungsi *majelis syurah* huruf d menyebutkan bahwa "untuk meninjau kebijakan-kebijakan pemerintah dan departemen-departemennya dengan mempertanyakan dan meminta keterangan dari masing-masing menteri dan menyelidiki atau memberi wewenang penyelidikan atas Departemen dan lembaga – lembaga yang di bentuk berdasarkan hukum[14]

---

[12] Ija Suntana *Model Kekuasaan Legislatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Islam,* (Bandung:Refika aditama,2007), 90
[13] *ibid,* 90
[14] *Ibid,* 126

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

Kata penyelidikan dalam pasal 21 d Undang-undang konstitusi Islam Eropa megindikasikan bahwa penyelidikan oleh DPR terhadap presiden sesuai dengan pandangan Fikih siyasah Islam dan tidak melanggar syari'at karena sesuai dengan ajaran *amar makruf nahi munkar* yang menjadi pedoman *majelis syurah* dalam menjalankan tugasnya sebagai wakil rakyat.

Penggunaan hak angket merupakan bagian dari proses politik DPR, bukan bagian dari proses yuridis jadi dalam tahap penyelidikan tersebut tidak didampingi pengacara dan bisa terbuka atau tertutup tergantung kepentingannya.

Penggunaan hak angket pada dasarnya sangat rawan permainan politik. Karena konsekwensi dari angket tersebut tidak lain adalah hak menyatakan pendapat, dan tidak mungkin berakibat pada pelengseran pemerintah. DPR tersebut dalam melaksanakan pekerjaannya harus sesuai dengan perintah *amar makruf nahi munkar*, karena dengan berpegang dengan *amar makruf nahi munkar* akan menghindarkan pekerjaan DPR dari perbuatan politik yang sifatnya untuk kekuasaan diri sendiri dan golongan.

Allah berfirman bahwa dia tidak berkehendak menganiaya hamba-hamba-Nya karena dia adalah hakim yang adil, berkuasa atas segala sesuatu, maka tidak perlu menzalimi atau menganiaya seorangpun dari pada hamba-Nya.[15]

---

[15] Isma'il bin Kasir, *Tafsir Ibnukasir*, terjemah singkat jus II, H, Salim Bahruysy,(Surabaya: Diantama, 2006),167

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

Allah SWT. Berfirman dalam Surat ali-imran ayat 110:

كُنتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ ۗ وَلَوْ آمَنَ أَهْلُ الْكِتَابِ لَكَانَ خَيْرًا لَّهُم ۚ مِّنْهُمُ الْمُؤْمِنُونَ وَأَكْثَرُهُمُ الْفَاسِقُونَ ﴿١١٠﴾

Artinya : *Kamu adalah umat yang terbaik yang dilahirkan untuk manusia, menyuruh kepada yang makruf, dan mencegah dari yang munkar, dan beriman kepada Allah. sekiranya ahli Kitab beriman, tentulah itu lebih baik bagi mereka, di antara mereka ada yang beriman, dan kebanyakan mereka adalah orang-orang yang fasik..*[16]

Maksud sebaik-baiknya manusia untuk manusia ialah paling bermanfaat bagi sesama manusia karena sifat mereka yang amar makruf nahi munkar dan beriman kepada Allah .[17]

[16] Departemen Agama RI, *Al quran DanTerjemahnya*(Surabaya: Mahkota, 1989),. 94

[17] Isma'il bin Kasir, *Tafsir Ibnukasir*, terjemah singkat jus II,H, Salim Bahraysy,(Surabaya: Diantama, 2006), 168

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

1. Penggunaan hak angket didasari oleh kebijakan pemerintah yang penting dan strategis dan berdampak luas pada kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara, Penggunaanya diatur dalam pasal 177-182 Undang-undang tentang MPR, DPR, DPD,dan DPRD, penyampaiannya ada empat tahap yang harus dilalui, *tahap pertama,* angket diajukan paling sedikit 25 dari anggota DPR atau satu perdua dari anggota DPR yang hadir dan, angket diajukan dengan bukti catatan tentang pelanggaran Undang-undang yang akan di selidiki. *Tahap kedua* :putusan usulan, Jika di setujui DPR maka di bentuklah panitia angket dari semua unsur Fraksi, jika tidak disetujui maka angket tidak bisa diajukan lagi. *Tahap ketiga* penyelidikan, dalam hal ini panitia berhak meminta keterangan dari pemerintah, saksi, pakar, organisasi profesi dan atau pihak terkait lainnya. dan bisa memanggil warga negara Indonesia atau orang asing yang tinggal di Indonesia, dan dalam jangka tiga kali pemanggilan tidak hadir tanpa alasan panitia dapat memaksa. *Tahap keempat*: laporan, laporan tersebut memuat hasil penyelidikan panitia angket. dan di bawa kerapat Paripurna DPR untuk diputuskan apakah kebijakan tersebut melanggar Undang-undang atau tidak jika diputus melanggar maka DPR dapat melakukan hak menyatakan pendapat dan jika pada rapat paripurna tersebut

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

menyatakan tidak melanggar, angket tersebut tidak bisa diajukan kembali 177-182.

2. Menurut tinjauan Fikih siyasah Islam, hak angket DPR RI sesuai dengan perintah amar makruf nahi munkar dan perwujudan musyawarah yang diajarkan rasulullah kepada kaumnya, kedua prinsip tersebut mendasari konstitusi Islam. Dan hak angket tersebut merupakan konsekwensi dari kebijakan yang mengarah pada keuntungan pribadi atau golongan. Pemerintah apabila dalam tugasnya tidak mengacu pada *maslahah ammah* maka Ahlul hilli wal aqd berhak mengajukan angket sebagai mana terjadi pada pemerintahan Khalifah Rasyid Billah yang mendapat tuntutan impeachment karena berdasarkan hasil musyawarah majelis syura dinyatakan bersalah atas ketidakadilan pemberian hak, pembunuhan brutal dan minum-minuman keras yang dilakukannya.

B. SARAN

Dalam hal ini saya menyarankan kepada DPR sebagai lembaga yang independent yang ditugaskan untuk mengawasi pemerintahan, hendaknya tidak mementingkan diri sendiri atau golongan. Saya berharap DPR sadar akan dirinya dipilih sebagai wakil rakyat untuk meninggalkan ego pribadi. Selama ini embel-embel partai yang di usung dalam parlemen mengakibatkan kepentingan partai lebih utama dari pada aspirasi rakyat.

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

Angket century merupakan wujud dari kepentingan partai lebih utama dari pada aspirasi masyarakat. Ketika pada awal century semua anggota parlemen begitu menggebu-gebu mengajukan angket ke DPR, ini mengakibatkan rakyat mulai ada rasa percaya terhadap para wakil di parlemen. Namun pada tahap terakhir dan hak angket tersebut hilang berbarengan dengan kepentingan partai tertentu di penuhi, atau hilang, atau juga mungkin di hilangkan maka kepercayaan masyarakat pun hilang kepada DPR. Saya menyarankan kepada siapapun jika terpilih menjadi anggota DPR agar meninggalkan atribut partai dan bekerja sesuai kehendak rakyat karena anda dibayar oleh rakyat.

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

Abdul Haq, dkk, Formulasi Nalar Fiqh, Telaah kaidah fiqh konseptual, Surabaya, khalista,2006.

Abdul Mu'in Salim, *Fiqh Siyasah, Konsepsi Kekuasaan Politik Dalam al-Quran*, Jakarta, Rajawali Pers, 1995

Abdul Mujib, *Ka'idah Ka'idah Ilmu Fiqh,{alqowa'idul fiqhyyah}* Jakarta, Kalam Mulia,2001

Ahmad Sukarja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar1945:Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat Majmuk*, Jakarta, UI, pers, 2005

Aqil bil Qisthi, *Sistem Pemerintahan Dalam Islam*, Surabaya, Mulia Jaya,2006

Arbi Sanit. *Perwakilan Politik di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta 1995

A. Mustafa al-Maraghi, *Tafsir al-Maraghi Jus 15 terj*. K.h.Anshari Umar dkk. Semarang Toha Putra,1993

Departemen Agama RI , *Alquran dan Terjemahnya*, Surabaya, Mahkota,1989

Farid Abdul Kholik, *Fiqh Politik Islam*, Amzah. Jakarta,2005

Galang Asmara, *ombudsman nasional dalam sistem pemerintahan negara Indonesia*, Jogjakarta, Laksbang Pressindo,2005

Ija Suntana M.Ag. *Model Kekuasa'an Legeslatif Dalam Sistem Ketatanegara'an Islam*, Bandung, Refika Aditama,2007

Imam al Ghozali, *Ringkasan ihya'ulumuddin, terj. Abu Fajar alqolamy*, Surabaya Gita Media Pers.2003

Imam al Ghozali, *Nasehat untuk para penguasa*, Pustaka Media, Terjemah Umar Faruq, Surabaya, Pustaka Media,2006

Imam Ghozali Sa'id dan A. Ma'ruf Asrori{ed}, *Solusi Problemetika Aktual Hukum Islam:Keputusan Mu'tamar,Munas NU* {1924-1999}, Surabaya LTNU Jatim dan Diantama, 2004.

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

Inu Kencana Syafi'i, *Ilmu pemerintahan & Alqur'an*, Jakarta, Bumi Aksara, 1994

Inu kencana Syafi'i,*Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Refika Aditama, Jatinangor 2001

Inu Kencana Syafi'ie, *Ilmu Politik*, Jakarta, Rineka Cipta, 2000

Isma'il bin Kasir, *Tafsir Ibnu Kasir, H. Salim Bahraysy, terj. Singkat jus II*, Bina Ilmu, Surabaya,2005.

J. Shuyuti Pulungan, *Sejarah Fiqh Siyasah Ajaran, dan Pemikiran.*, raja grafindo Persada, Jakarta, 1993.

Kompilasi hukum Tata Negara, Yogyakarta, Riset Informasi Arsip Kenegaraan (RIAK)2007

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta,1998

Mohadam Labolo. *Memahami ilmu pemerintahan*. Suatu Kajian, Teori Konsepdan Pengembangannya. Raja Grafindo Persada. Jakarta 2008

Mohamad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Konstektual Doktrin Pholitik Islam*, Jakarta, Gaya Media Pratama,2001

Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD1945*, Jakarta, FH UII,2003.

Mohamad Tahir Azhari, *Negara Hukum:Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam,Implementasinya Pada Pereode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta, Bulan Bintang, 1992

Rachmat Syafi'i, *Alhadist:Aqidah, Sosial, Ahlaq, dan Hukum*. Bandung Pustaka Setia, 2000

Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Widiasarana Indonesia,1992

Rifyal Ka'bah, *Politik dan Hukum Dalam Alqur'an*, Jakarta, Khoirul Bayan.2005

Sumali, *Reduksi kekuasa'an eksekutif (di Bidang Peraturan Pengganti undang-undang){perpu}*,UMM Pers., Malang,2002

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

Suyuthi Pulungan, *Prinsip-Prinsip Pemerintah Dalam Piagam Madinah Ditinjau Dari Pandangan Alqur'an,* Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1994

Titik Triwulan Tutik. *Diktat Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Mimeo, Surabaya,2004.

Undang-Undang RI no.27 TAHUN 2009 tentang MPR DPR DPD DAN DPRD.PUSTAKA Fahima, Jakarta 2009.

UUD 1945,{setelah amandemen} Asamandiri, Jakarta.2007

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