

**PELAKSANAAN HAK ANGKET DEWAN PERWAKILAN  
RAKYAT KEPADA KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI  
PERSPEKTIF *SADD AL-DHARIQAH***

TESIS

Diajukan untuk Memenuhi Syarat Memperoleh Gelar Magister dalam  
Program Studi Hukum Tata Negara



**Moh Afifuddin Zuhri**

F12213119

**PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL**

**SURABAYA**

**2018**

### PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Moh Afifuddin Zuhri

Nim : F12213119

Program : Magister

Institusi : Program Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

Dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa tesis ini secara keseluruhan hasil penelitian/karya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk dari sumbernya.

Surabaya, 14 Maret 2018

Saya yang menyatakan



Moh Afifuddin Zuhri

**PERSETUJUAN**

**Tesis Moh Afifuddin Zuhri ini telah disetujui**

**Pada tanggal 15 Maret 2018**

**Oleh**

**Pembimbing**

A handwritten signature in black ink, consisting of a long horizontal stroke on the left, a vertical line in the middle, and a large, stylized flourish on the right that loops back towards the center.

**Prof. Dr. Hj. Titik Triwulan Tutik, SH, MH.**

## Pengesahan Tim Penguji

Tesis Moh. Afifuddin Zuhri ini telah diuji  
pada tanggal 05 April 2018

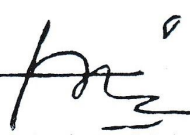
Tim Penguji:

1. Dr. Khoirul Yahya, MSI. (Ketua)
2. Dr. Hj. Sri Warjiati, M.Hum (Penguji)
3. Prof. Dr. Hj. Titik Triwulan Tutik, SH, MH. (Penguji)



Surabaya, 20 April 2018  
Direktur



  
Prof. Dr. H. Husein Aziz, M.Ag.  
NIP. 195601031985031002



KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA  
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300  
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertandatangan di bawah ini, saya:

Nama : Moh. Afifuddin Zuhri  
NIM : F12213119  
Fakultas/Jurusan : Pascasarjana / Hukum Tata Negara  
E-mail address : afifzuhry001@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

kripsi  Tesis  Desertasi  Lain-lain (.....)

yang berjudul :

Pelaksanaan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Kepada Komisi Pemberantasan

Korupsi Perspektif *Saad Dhari'ah*

Beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara **full text** untuk kepentingan akademis tanpa perlu memintajin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 20 April 2018

Penulis

(Moh. Afifuddin Zuhri)













Perwakilan Daerah (DPD), namun Presiden juga mempunyai hak untuk mengajukan rancangan undang-undang dan turut serta dalam pembahasan rancangan undang-undang bersama DPR. Kekuasaan Eksekutif dilaksanakan oleh Presiden, dan Kekuasaan Yudikatif dilaksanakan oleh Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK).

DPR dalam melaksanakan fungsinya menurut Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pada Bab VII pasal 20A ayat (2) disebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memiliki hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Sedangkan secara teknis pelaksanaan ketiga hak tersebut diatur dalam Undang-undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Selain itu, DPR memiliki tiga fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. *Pertama*, fungsi legislasi bahwa DPR adalah pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. *Kedua*, Fungsi anggaran, yang salah satu tugas pokoknya untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden. *Ketiga*, fungsi pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.

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 dengan koridor hukum yang berlaku.<sup>3</sup>

Dalam kehidupan ketatanegaraan, sering terjadi sengketa antar lembaga negara. Sengketa ini merupakan bagian dari dinamika diberlakukannya sistem *check and balance*, seperti halnya sengketa yang terjadi antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), DPR sebagai lembaga negara yang diberikan mandat oleh konstitusi untuk melakukan pengawasan, ingin mengevaluasi KPK dalam menjalankan kinerjanya dengan menggulirkan hak angket yang disepakati melalui sidang paripurna pada tanggal 28 April 2017.

Pakar hukum tata negara Yusril Ihza Mahendra memberikan penilaian bahwa tindakan yang diambil oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah sah karena salah satu fungsi pengawasan DPR adalah pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, maka DPR boleh menggunakan hak angket terhadap KPK, karena KPK dibentuk oleh Undang-Undang.

Sedangkan menurut pendapat para pakar yang tergabung dalam Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN) yang diketuai oleh Mahfud MD menyampaikan bahwa kritik DPR terhadap KPK dengan menggunakan hak angket adalah sebuah pola baru untuk menyerang kredibilitas komisi anti rasuah dalam

---

<sup>3</sup> Sri Soemantri, dkk, *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia: 30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945*, Cet 1 (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1993) 285.

membongkar perkara korupsi, dan langkah hak angket DPR terhadap KPK terlihat dipaksakan, bahkan cenderung melanggar ketentuan perundang-undangan.

Konflik yang terjadi antara DPR dan KPK adalah salah satu bentuk konsekuensi negara demokrasi modern dan akibat dari amandemen Undang-undang Dasar yang memberikan wajah baru dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Struktur ketatanegaraan Indonesia berdasarkan distribusi kekuasaan dan model hubungan antar lembaga negara dalam UUD 1945 pasca amandemen bersifat *nebensoernt*, dalam artian lembaga-lembaga negara diletakkan sederajat dalam model hubungan *checks and balances* dan tidak lagi bersifat hirarkis piramidal.<sup>4</sup>

Sistem *checks and balances* dapat mengakibatkan satu cabang kekuasaan dalam batas-batas tertentu, dan dapat pula turut campur dalam tindakan cabang kekuasaan lain, yang memungkinkan adanya saling kontrol antar cabang kekuasaan yang ada dan menghindari tindakan-tindakan hegemonik, tiranik dan sentralisasi kekuasaan.<sup>5</sup>

Sistem *checks and balances* mengakibatkan kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara yang

---

<sup>4</sup> Moh. Fajrul Fallakh, *Redistribusi Kekuasaan Negara dan Model Hubungan Antarlembaga Negara dalam UUD 1945 Pasca Amandemen, Laporan Penelitian*, (Bandung : WCRU-HTN Fakultas Hukum UGM, 2009), 85-86

<sup>5</sup> A. Fickar Hadjar ed. al, *Pokok-pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta : KRHN dan Kemitraan, 2003), 4

menduduki jabatan dalam lembaga negara dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.<sup>6</sup>

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) adalah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002, yang memiliki fungsi dan wewenang untuk melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi. KPK lahir dari sebuah kondisi yang tidak biasa, dimana kondisi tindak pidana korupsi yang memprihatinkan dan berlangsung dengan cara luas hingga masuk dalam sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara.

Berdasarkan fakta tersebut, upaya pemberantasan korupsi tidak bisa dengan cara biasa yang cukup dengan infrastruktur hukum yang sudah ada. Namun, perlu dibentuk lembaga khusus yang memiliki kewenangan yang lebih luas, independen dan bebas dari kekuasaan manapun. KPK di Indonesia mempunyai wewenang untuk menuntut. Namun berbeda dengan ICAC (I Corrupt All Cops) yang berada di Hongkong meskipun sama-sama mengemban tugas yang sama tapi ICAC tidak mempunyai wewenang untuk menuntut dan ICAC juga bertanggung jawab terhadap *Chief Excektif* namun KPK tidak bertanggung jawab terhadap Presiden.<sup>7</sup>

Berdasarkan struktur kelembagaan yang ada di negara Indonesia, menurut Jimly Asshiddiqie, KPK adalah salah satu lembaga negara yang bersifat penunjang (*state auxiliary organs*) sebagai bentuk eksperimentasi

---

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 74.

<sup>7</sup> Muhammad Reno, *Save KPK, Save Polri, Save Indonesia*, Cet 1 (Bandung: Naura Books, 2015), 81

kelembagaan (*institutional experimentation*) yang dapat berupa dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*) atau otorita (*authority*),<sup>8</sup>

Struktur kelembagaan tersebut terbentuk karena akibat perkembangan masyarakat, baik secara ekonomi, politik, dan sosial budaya, serta pengaruh globalisme dan lokalisme yang menghendaki struktur organisasi yang lebih responsif, lebih efektif dan lebih efisien dalam melaksanakan pelayanan publik, dan mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan dan diharapkan menjadi instrumen untuk mewujudkan cita negara hukum yang demokratis (*democratise rechtstaat*) dan negara demokrasi berdasarkan hukum.

Perdebatan mengenai sengketa kewenangan lembaga negara yang melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) membuat penulis tertarik untuk mengangkat peristiwa ini dari aspek prosedur formal baik menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 maupun aturan teknisnya dalam UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Selanjutnya, penulis akan menganalisa dari sudut pandang hukum Islam dengan menggunakan metode *sadd al-dhari'ah*.

Secara bahasa *al-dhari'ah* adalah sebuah perantara yang bisa menyampaikan terhadap sesuatu.<sup>9</sup> Pengertian *al-dhari'ah* ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh salah satu tokoh Khalid Ramadhan

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), v-vi

<sup>9</sup> Wahbah Az Zuhayliy, *Ushulul Al-Fiqh*, (Damaskus : Darr alfikr, 1986), 873

Hasan, bahwa *al-dhari@h* adalah sebuah perantara atau media dan sebuah jalan menuju sesuatu baik jalan itu merupakan jalan menuju kerusakan atau menuju kepada kemaslahatan.<sup>10</sup>

Dalam metode *ijtihad* yang satu ini di dahului dengan kata *sadd* yang mempunyai arti menutup, maksudnya adalah menutup jalan menuju kerusakan, meskipun apa yang dilakukan itu baik, jika bisa menjadi jalan untuk membuat kerusakan di kemudian hari, maka perbuatan tersebut haruslah dilarang. Sebagaimana yang diungkapkan oleh al-Syatibi, *al-dhari@h* adalah sebuah media atau perantara yang mengandung kebaikan menuju kerusakan.<sup>11</sup>

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini akan diarahkan untuk meneliti keabsahan hak angket DPR berdasarkan peraturan dan undang-undang yang berlaku, khususnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Selanjutnya, dengan mendasarkan pada teori *sadd al-dhari@h*, akan dianalisa bagaimana hukum penerapan hak angket oleh DPR kepada KPK. Secara sederhana, judul dari penelitian ini adalah ” *Pelaksanaan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat kepada Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Perspektif Sadd al-Dhari@h*”

---

<sup>10</sup> Khalid Ramadhan Hasan, *Mu'jam Ushulul Al-Fiqh*, (Mesir : Al-Rawdlah , 1998), 148

<sup>11</sup> Andewi Suhartini, *Ushul Fiqih*, (Jakarta : Direktorat Djendral Pendidikan Islam Kementerian Agama RI, 2012), 156



## B. Identifikasi dan Batasan Masalah

1. Adapun identifikasi masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :
  - a. Kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan dan hak Dewan Perwakilan Rakyat menurut UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen.
  - b. Prosedur pelaksanaan hak angketnya menurut UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
  - c. Hubungan antar lembaga negara sesuai dengan sistem ketatanegaraan di Indonesia.
  - d. Alasan Dewan Perwakilan Rakyat menggulirkan hak angket terhadap Komisi Peberantasan Korupsi.
  - e. Akibat pelaksanaan hak angket Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Komisi Peberantasan Korupsi.
  - f. Pelaksanaan hak angket DPR kepada KPK perspektif *sadd al-dhari'ah*.
2. Adapun batasan masalah adalah sebagai berikut :
  - a. Prosedur pelaksanaan hak angket Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan penerapannya terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi.

- b. Pelaksanaan hak angket Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi dalam perspektif *sadd al-dhari*@h.

### C. Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi dan batasan masalah di atas dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana prosedur pelaksanaan hak angket Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan penerapannya terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi?
- b. Bagaimana pelaksanaan hak angket Dewan Perwakilan Rakyat kepada Komisi Pemberantasan Korupsi perspektif *sadd adh-dhari*@h ?

### D. Tujuan Penelitian

Dengan rumusan masalah yang ada, penulis memberikan tujuan penelitian ini sebagai berikut :

- a. Untuk mendapatkan pengetahuan secara mendalam terkait prosedur pelaksanaan hak angket Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD),



- b. Dapat memberikan sumbangan ide kepenulisan di perpustakaan UIN Sunan Ampel khususnya dalam kajian bidang Hukum Tata Negara
- c. Dapat memberikan sumbangan yang berguna bagi para pegiat penelitian tentang Hukum Tata Negara

## F. Kerangka Teoritik

Terdapat empat unsur penting untuk memenuhi penelitian ini yang dapat dijadikan sebagai kerangka teori, yaitu

### 1. *Sadd al-Dhari'ah*

Kata *sadd al-dhari'ah* (سد الذريعة) merupakan bentuk frase yang terdiri dari dua kata, yaitu *sadd* (سَدُّ) dan *al-dhari'ah* (الذريعة). Secara etimologis, kata *al-sadd* (السَدُّ) merupakan kata benda abstrak (*mashdar*) dari سَدَّ يَسُدُّ سَدًّا. Kata *al-sadd* tersebut berarti menutup sesuatu yang cacat atau rusak dan menimbun lobang. Sedangkan *al-dhari'ah* (الذريعة) merupakan kata benda (*isim*) bentuk tunggal yang berarti jalan, sarana (*wasilah*)

*Sadd al-dhari'ah* adalah adalah suatu upaya untuk merintang atau membendung jalan yang dapat mengantarkan kepada sesuatu yang dilarang yang mengandung kerusakan. Menurut Ibn Qayyim al-Jauziyah bahwa pembatasan pengertian terhadap *al-dhari'ah* kepada sesuatu yang dilarang saja tidak tepat, karena terdapat *al-dhari'ah* yang bertujuan kepada yang dianjurkan. Oleh sebab itu, pengertian *al-*

*dhari'ah* dapat dikemukakan dalam dua pengertian yaitu, yang dilarang *sadd al-dhari'ah* dan yang dituntut untuk dilaksanakan *fath al-dhari'ah*.<sup>12</sup>

Dilihat dari aspek akibat yang timbulkan, Ibnu al-Qayyim mengklasifikasikan *sadd al-dhari'ah* menjadi empat macam, yaitu:

- a. Suatu perbuatan yang memang pada dasarnya pasti menimbulkan kerusakan (*mafsadah*).
- b. Suatu perbuatan yang pada dasarnya diperbolehkan atau dianjurkan (*mustahabb*), namun secara sengaja dijadikan sebagai perantara untuk terjadi sesuatu keburukan (*mafsadat*).
- c. Suatu perbuatan yang pada dasarnya diperbolehkan namun tidak disengaja untuk menimbulkan suatu keburukan (*mafsadah*), dan pada umumnya keburukan itu tetap terjadi meskipun tidak disengaja. Keburukan (*mafsadah*) yang kemungkinan terjadi tersebut lebih besar akibatnya daripada kebaikan (*maslahah*) yang diraih.
- d. Suatu perbuatan yang pada dasarnya diperbolehkan namun terkadang bisa menimbulkan keburukan (*mafsadah*). Kebaikan yang ditimbulkan lebih besar akibatnya daripada keburukannya.<sup>13</sup>

Dalam menggunakan metode *sadd al-dhari'ah*, dalam hal ini ulama berbeda pendapat. Diantara mereka yang menerima keabsahannya

---

<sup>12</sup> Ibn Qayyim al-Jauziyah, *I'lam al-Muwa'qqi'in 'an Rabb al 'Alamin*, Bairut; Dar al-Jail, 1973), 147

<sup>13</sup> *Ibid.*, 104

sebagai *istinbat* hukum adalah Malik Ibn Anas, Ahmad Ibn Hanbalm Ibn Taimiyyah, Ibn al-Qayyim, Ibn al-Jauziyah, dan yang menolak keabsahannya adalah Ibn Hazm. Sedangkan Imam Syafi'i dan Abu Hanifah tidak menolak *al-dhari'ah* secara keseluruhan dan tidak mengakuinya sebagai dalil yang berdiri sendiri.<sup>14</sup>

## 2. Kelembagaan Legislatif

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia umumnya disebut Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah salah satu lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan cabang kekuasaan legislatif. Kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau palemenn atau lembaga legislatif. Terdapat tiga hal yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu : (i) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; dan (iii) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara.

Pengaturan-pengaturan tersebut jika tidak dikontrol maka kekuasaan di tangan pemerintah dapat terjerumus dalam kecenderungan alamiahnya sendiri untuk menjadi sewenang-wenang, oleh karena itu lembaga perwakilan rakyat diberikan wewenang untuk melakukan kontrol dalam tiga hal, yaitu : (i) kontrol atas pemerintahan

---

<sup>14</sup> Sulaiman Abdullah, *Sumber Hukum Islam* (Jakarta: Sinar Grafika, 1995), 166.

(*control of executive*); (ii) kontrol atas pengeluaran (*control of expenditure*); dan (iii) kontrol atas pemungutan pajak (*control of taxation*).

Fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Secara substantif bahwa keterwakilan rakyat dianggap ada apabila kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar telah diperjuangkan dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat yang bersangkutan, atau setidaknya aspirasi mereka benar-benar telah diperjuangkan sehingga mempengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen. Fungsi ini berkaitan dengan fungsi deliberatif, dimana parlemen difungsikan sebagai forum perdebatan mengenai berbagai aspirasi dalam rangka *rule making* dan *public policy marking* serta *public policy executing*.<sup>15</sup>

### 3. Hak Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Dalam melaksanakan fungsi diatas DPR memiliki hak yang melekat, yang diatur dalam Pasal 20A ayat (1) UUD NRI

Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

dan ayat (2)

“Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan

---

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2013), 304-309

Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat”

Pelaksanaan hak angket ini diatur oleh Pasal 79 UU No. 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana berikut:

“Hak angket sebagaimana dimaksud 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”

Ketentuan tersebut merupakan konsekuensi dari amandemen UUD NRI yang dimaksudkan mengoptimalkan fungsi DPR dan memperkokoh pelaksanaan *check and balance*.<sup>16</sup>

#### 4. Kelembagaan Komisi Pemberantasan Korupsi

Penyebab utama munculnya inisiatif pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi adalah akibat rusaknya pranata penegakan hukum baik kejaksaan, kepolisian hingga peradilan di berbagai tingkatan.<sup>17</sup> Secara yuridis pembentukan lembaga ini dapat ditelusuri dalam penjelasan umum UU No. 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi sebagaimana berikut:

“Meningkatnya tindak pidana korupsi yang tidak terkendali akan membawa bencana tidak saja terhadap kehidupan perekonomian nasional tetapi juga pada kehidupan berbangsa dan bernegara pada umumnya. Tindak pidana korupsi yang meluas dan sistematis

<sup>16</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. 6, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2011), 167

<sup>17</sup> Zainal Arifin Muchtar, *Lembaga Negara Independent*, cet. 2 (Depok : Rajawali Pers, 2017), 67





bisa menghindarkan dari praktek plagiat dan tindakan-tindakan lain yang bisa mencederai dunia keilmuan.

Terdapat beberapa penelitian dan karya ilmiah yang membahas tentang penerapan hak angket DPR ini di antaranya adalah penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Fauzi dengan judul Penggunaan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Sebagai Fungsi Pengawasan Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Berdasarkan Undang Undang Dasar 1945 tahun 2016. Karya ilmiah ini untuk menganalisa efektifitas hak angket Dewan Perwakilan Rakyat sebagai alat pengawasan terhadap Presiden dan akibat yang ditimbulkan dari penggunaan hak angket oleh Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Presiden dalam sistem Pemerintahan Presidensial.

Karya ilmiah yang diteliti oleh Roma Rizky Elhadi dengan judul Penggunaan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, karya ilmiah ini memiliki rumusan masalah bagaimana kekuasaan DPR menurut UUD 1945, Bagaimana kekuasaan DPR dalam penggunaan hak angket menurut UUD 1945 beserta UU No. 27 Tahun 2009, dan apa saja permasalahan dalam pelaksanaan hak angket sesudah amandemen.

Dari beberapa karya ilmiah di atas meskipun telah ada penelitian terdahulu tentang pelaksanaan hak angket oleh DPR, namun belum ada satupun penelitian yang mengkaji secara komprehensif terkait hak angket DPR terhadap KPK yang menggunakan sudut pandang *al-Dhari'ah*.

## H. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Sebagai konsekuensinya maka penelitian kepustakaan (*library research*) adalah jenis penelitian yang digunakan. Metode penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan dan mempelajari data yang terdapat dalam buku-buku, literatur, tulisan-tulisan ilmiah, dokumen-dokumen dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan obyek penelitian.<sup>19</sup>

Dalam penelitian ini yang dilakukan adalah melakukan penelaahan terhadap Pasal 20 A ayat (2) UUD NRI 1945 tentang Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat, UU No. 17 Tahun 2014 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, UU No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi dan juga peraturan-peraturan lain yang kemudian dianalisa lebih dalam dengan menggunakan *sadd al-dhari'ah*

### 2. Bahan Hukum

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, maka penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder Data sekunder dalam bidang hukum sering kali disebut sebagai bahan hukum. Bahan hukum dalam penelitian dikelompokkan sebagai berikut:

---

<sup>19</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif*, (Bandung : Alfabeta, 2012), 13-14.

### **a. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah sebagaimana berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- 2) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
- 3) UU No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi
- 4) Serta peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan penelitian.

### **b. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder adalah informasi penunjang yang memberikan penjelasan sebagai penguat mengenai bahan hukum primer, seperti naskah akademis perundang-undangan, jurnal, hasil penelitian terdahulu, termasuk didalamnya adalah pendapat para pakar hukum yang dibukukan, makalah serta hasil seminaryang berkaitan dengan penelitian ini.

### **c. Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier yaitu informasi yang memberikan petunjuk maupun penjelasan sebagai penunjang atau penguat terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, dan ensiklopedi.

### 3. Metode Pendekatan

Pendekatan penelitian adalah metode atau cara mengadakan penelitian.<sup>20</sup> Pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*).<sup>21</sup> Pendekatan perundang-undangan dilakukan untuk meneliti prosedur pelaksanaan hak angket berdasarkan undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

### 4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Oleh karena itu, teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan.

Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca, menelaah, mencatat membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang ada kaitannya dengan hak angket Dewan Perwakilan Rakyat.

---

<sup>20</sup> Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Rieneka Cipta, 2002), 23.

<sup>21</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), 113

## 5. Teknik Analisis

Kegiatan yang akan dilakukan dalam analisis bahan hukum ini adalah sebagai berikut:<sup>22</sup>

- a. Melakukan sistematisasi bahan hukum dengan memberikan klasifikasi tertentu dalam rangka memudahkan menganalisa pasal-pasal dalam suatu Undang-Undang ataupun kaidah hukum yang terkandung di dalam bahan hukum.
- b. Analisis yang digunakan dengan menggunakan deskriptif kualitatif yaitu analisa terhadap bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan.
- c. Secara teknis, analisis dari penelitian ini adalah berdasarkan pada sejarah perundang-undangan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) baik tentang kekuasaan, kewenangan, struktur lembaga maupun perubahannya serta faktor yang mempengaruhi. Selanjutnya, kewenangan hak angket DPR akan dianalisis dengan teori *sadd al-dhari'ah* untuk mengetahui relevansinya berdasarkan hukum Islam.

### I. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan ini dipaparkan untuk mempermudah penulisan, pemahaman serta kejelasan. Agar penyusunan tesis ini bias mempermudah terhadap penulis dan juga pembaca maka tesis ini disusun

---

<sup>22</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif*, (Bandung : Alfabeta, 2012), 126.

dalam beberapa bab, pada tiap-tiap bab terdiri dari beberapa sub bab. Adapun sistematika penulisannya adalah:

**BAB I** Pendahuluan, menguraikan latar belakang masalah, identifikasi dan rumusan masalah, metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, yakni meliputi data yang dikumpulkan, sumber data, teknik pengolahan data, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data, dan sistematika pembahasan.

**BAB II** Tinjauan Pustaka, memuat landasan-landasan teori yang menjadi dasar dalam melaksanakan analisis permasalahan. Dalam tinjauan pustaka ini dikembangkan teori-teori yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dikaji, yaitu teori struktur dan fungsi lembaga negara, prinsip-prinsip hubungan antar lembaga negara setelah amandemen undang-undang dasar 1945, fungsi-fungsi dewan perwakilan rakyat, keabsahan tindakan pemerintah, hak dewan perwakilan rakyat dalam Islam, dan teori *sadd al-Dhari'ah* secara rinci.

**BAB III** Tinjauan Umum tentang prosedur pelaksanaan hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat menurut UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Konsekuensi Yuridis Pelaksanaan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat dan penerapannya terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi.

**Bab IV** Analisis Pembahasan Penelitian, memuat analisis prosedur pelaksanaan hak angket Dewan Perwakilan Rakyat menurut UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan analisis *sadd al-Dhari'ah* terhadap penerapan hak angket Dewan Perwakilan Rakyat kepada Komisi Pemberantasan Korupsi.

**Bab V** Penutup, memuat kesimpulan dan saran serta rekomendasi terhadap temuan-temuan dalam penelitian.





*Kedua*, pengklasifikasian lembaga negara berdasarkan pembagian lembaga negara utama (*main state's organ*) dan lembaga negara bantu (*auxiliary state's organ*). Pembagian tersebut mengacu pada pengelompokan berdasarkan ajaran trias politica (Montesquieu dan John Locke) dan ajaran catur praja Van Vollenhoven.<sup>2</sup>

Amandemen UUD 1945 telah melahirkan perubahan yang mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, seperti perubahan yang bersifat peralihan kekuasaan, perubahan yang bersifat penegasan pembatasan kekuasaan, perubahan yang bersifat pengembangan kekuasaan. Perubahan mengenai kedudukan, susunan dan kekuasaan lembaga negara, pembentukan lembaga negara yang baru dan meniadakan lembaga negara yang sudah ada, serta perubahan terhadap sistem pengisian jabatan lembaga-lembaga negara.

Sebelum perubahan UUD 1945, Republik Indonesia menganut prinsip supremasi MPR sebagai salah satu bentuk varian sistem supremasi parlemen yang dikenal di dunia. Kedaulatan rakyat yang dianut diorganisasikan melalui pelebagaan MPR yang dikonstruksikan sebagai lembaga penjelamaan seluruh rakyat Indonesia yang berdaulat yang disalurkan melalui prosedur perwakilan politik (*political representation*) melalui DPR, perwakilan daerah (*regional representation*) melalui Utusan

---

<sup>2</sup> Ernawati Munir, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum tentang Hubungan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia-Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2005), 17

Daerah, dan perwakilan fungsional (*functional representation*) melalui Utusan Golongan.<sup>3</sup>

Dalam TAP MPR No. III/MPR/1978 tentang Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara dikemukakan bahwa lembaga negara meliputi MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara, dan kemudian Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung, Badan Pengawas Keuangan dan Mahkamah Agung sebagai Lembaga Tinggi Negara.<sup>4</sup>

Pascaamandemen UUD 1945 lembaga negara dibedakan dengan jelas melalui cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang tercermin dalam fungsi-fungsi kekuasaannya, berhubungan satu dengan yang lain dan diikat oleh prinsip *checks and balances* yang lebih fungsional.

Dengan konsep pemisahan kekuasaan tersebut, format kelembagaan negara dari segi keutamaan kedudukan dan fungsinya lembaga negara utama terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai pemegang kekuasaan legislatif; Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung sebagai pemegang kekuasaan yudikatif; dan Presiden dan Wakil Presiden sebagai kepala pemerintahan eksekutif. Adapun keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan dapat dikatakan tidak berdiri sendiri.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, (Jakarta; PT. Raja Grafindo Persada, 2011), 149

<sup>4</sup> Saldi Isra, *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, (Depok ; PT. Raja Grafindo Persada, Cetakan ke-2, 2017), 28

<sup>5</sup> *Ibid*

## 2. Kedudukan dan Fungsi Lembaga Negara Bantu (*State Auxiliary Bodies*)

Selain lembaga-lembaga negara utama, bentuk keorganisasian modern dewasa ini juga mengalami perkembangan yang sangat pesat, khususnya berkenaan dengan inovasi-inovasi baru yang tidak terelakkan. Hal tersebut juga terjadi di Indonesia di tengah keterbukaan yang muncul bersamaan dengan gelombang demokratisasi di era reformasi.<sup>6</sup> Suatu *state auxiliary bodies* tidak boleh menyimpang dari tujuan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan pembentuknya. *State auxiliary bodies* harus bersifat mandiri dan independen, terlepas dari pengaruh lembaga negara lain (*main organ*), walaupun *state auxiliary bodies* dibentuk guna secara khusus membantu dan menjunjung suatu *main organ* tertentu.<sup>7</sup>

Dalam konteks Indonesia, pembentukan *state auxiliary bodies* tidak hanya dilakukan dalam pasal-pasal konstitusi secara langsung, tetapi juga dibentuk dengan peraturan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang akan dijabarkan sebagaimana berikut:

- a. Lembaga Negara dan Komisi-Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance* lainnya, seperti:
  - 1) Bank Indonesia (BI)
  - 2) Komisi Yudisial (KY)
  - 3) Komisi Pemilihan Umum (KPU)
  - 4) Kejaksaan Agung

---

<sup>6</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, (Jakarta; PT. Raja Grafindo Persada, 2011), 221

<sup>7</sup> Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2011), 160

- 5) Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI)
  - 6) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)
  - 7) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNASHAM)
  - 8) Tentara Nasional Indonesia (TNI)
- b. Lembaga-Lembaga Independen lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang, seperti:
- 1) Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)
  - 2) Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)
  - 3) Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)
- c. Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah), seperti Lembaga, Badan, Pusat, Komisi, atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan, seperti:
- 1) Komisi Pendidikan Nasional
  - 2) Dewan Pertahanan Nasional
  - 3) Konsil Kedokteran Indonesia (KKI)
  - 4) Lembaga Informasi Nasional (LIN).
  - 5) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
  - 6) Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas)
  - 7) Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT)
  - 8) Badan Pertanahan Nasional (BPN)
  - 9) Badan Kepegawaian Nasional (BKN)
  - 10) Lembaga Administrasi Negara (LAN)

d. Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti:

- 1) Komisi Hukum Nasional (KHN)
- 2) Menteri dan Kementerian Negara
- 3) Komisi Kepolisian
- 4) Dewan Pertimbangan Presiden
- 5) Komisi Ombudsman Nasional (KON)
- 6) Komisi Kejaksaan.

e. Lembaga, Korporasi, dan Badan Hukum Milik Negara atau Badan Hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum lainnya, seperti:

- 1) Kamar Dagang dan Industri (KADIN)
- 2) Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI)
- 3) BHMN Perguruan Tinggi
- 4) Lembaga Kantor Berita Nasional ANTARA
- 5) Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI)
- 6) Ikatan Notaris Indonesia (INI)
- 7) BHMN Rumah Sakit
- 8) Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI)
- 9) Persatuan Advokat Indonesia (Peradi).<sup>8</sup>

Pengaturan lembaga-lembaga tersebut dalam UUD Negara Republik Indonesia 1945 tidak dengan sendirinya mengakibatkan

---

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 49

lembaga-lembaga negara tersebut dipahami sebagai lembaga negara utama, misalnya Komisi Yudisial sebagai lembaga negara tidaklah menjalankan salah satu dari fungsi kekuasaan negara sebagaimana yang secara universal dipahami. Lembaga negara tersebut hanya bertugas melayani atau membantu lembaga-lembaga Negara utama. Dalam ketatanegaraan lembaga-lembaga tersebut disebut dengan *state auxiliary bodies* (lembaga negara bantu atau lembaga negara yang melayani). Meskipun tugasnya melayani, akan tetapi lembaga negara bantu memiliki kedudukan dan peranan yang penting dalam mewujudkan tujuan nasional.<sup>9</sup>

Lembaga-lembaga negara bantu tersebut pada dasarnya dibentuk untuk menjalankan fungsi pengawasan, seperti PPATK, dan sebagainya. Selain itu, pembentukan lembaga-lembaga negara mandiri di Indonesia tersebut juga dibentuk karena lembaga-lembaga negara yang ada belum dapat memberikan jalan keluar dan menyelesaikan persoalan yang ada ketika tuntutan perubahan dan perbaikan semakin mengemuka seiring dengan munculnya era demokrasi. Kelahiran lembaga-lembaga negara mandiri itu juga merupakan bentuk ketidakpercayaan publik terhadap lembaga-lembaga yang ada dalam menyelesaikan persoalan ketatanegaraan yang dihadapi.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Tutik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pascaamandemen UUD 1945*, (Jakarta: Cerdas Pustaka, 2008), 209-210.

<sup>10</sup> *Ibid.*,

## **B. Prinsip-Prinsip Hubungan Antar lembaga Negara Setelah Amandemen Undang-undang Dasar 1945.**

### **1. Pembagian Kekuasaan dan Prinsip *Chek and Balance*.**

Susunan dan sistem lembaga perwakilan rakyat di Indonesia mengalami dua kali perubahan yaitu sebelum amandemen dan sesudah amandemen UUD 1945. Sebelum amandemen UUD 1945 Indonesia menganut sistem *unicameral*, dengan menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai supremasi yang memegang penuh kedaulatan rakyat sehingga dampak dari sistem tersebut adalah timbul ketimpangan ketatanegaraan terutama antar lembaga negara, dampak dari superioritas MPR, bahwa lembaga tersebut dapat memberi justifikasi pada semua lembaga negara tanpa terkecuali, sehingga berimbas pada eksistensi tiga kekuasaan lembaga (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) menjadi semu.

Pada sidang umum MPR tahun 2001 berhasil mengamandemen UUD 1945 dengan mengembalikan sistem ketatanegaraan khususnya kelembagaan negara pada proporsinya, dan mengubah dari *unicameral* menjadi *bicameral*. Dampak dari perubahan ini adalah MPR tidak lagi sebagai supremasi tetapi sebagai lembaga tinggi yang anggotanya adalah gabungan dari DPR dan DPD. Pertimbangan logis dari penerapan *bicameral* adalah antara DPR dan DPD sebagai wadah keterwakilan yang berbeda antara pusat dan daerah.



Amandemen yang keempat atau yang terakhir dalam sejarah di Indonesia disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002 melalui sidang umum ST MPR 1-11 Agustus 2002. Pada amandemen ini merubah 2 bab (bab XIII dan Bab XIV) dan 13 pasal (Pasal 2, 6A, 8, 11, 16, 23B,23D, 24, 31, 32, 33, 34, dan pasal 37). Inti dari amandemen ini adalah tentang DPD sebagai bagian dari MPR, penggantian presiden, pernyataan perang, perjanjian, dan perdamaian, mata uang, bank central, pendidikan dan kebudayaan, perekonomian Nasional, dan kesejahteraan nasional.

Seperti yang dijelaskan di atas bahwa UUD 1945 yang tidak lain menjadi dasar negara kita telah mengalami 4 kali amandemen, beberapa alasan kenapa UUD 1945 diamandemen adalah :

- a. Lemahnya *check and balances* pada institusi-institusi ketatanegaraan.
- b. Presiden terlalu berkuasa dan mendominasi dalam ketatanegaraan.
- c. Aturan dari pasal di UUD 1945 terlalu fleksibel.
- d. Perluasan terhadap jaminan HAM.

Prinsip-Prinsip dari *checks and balances* sendiri tertuang dalam konstitusi dalam negara Indonesia, antara lain :

- a. Hak Dewan Perwakilan Rakyat untuk menuntut pemberhentian Presiden di tengah masa jabatannya melalui persidangan istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat atau yang dikenal dengan istilah *impeachment* semakin dipertegas dalam Pasal 7B UUD-NRI 1945. Hak untuk melakukan tuntutan pemberhentian Presiden ini merupakan

puncak dari fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap kinerja Presiden.

- b. Presiden sesuai dengan Pasal 20 ayat (4) perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945, memberikan kewenangan untuk melakukan pengesahan formil terhadap Rancangan Undang-Undang (RUU) yang telah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan ini dipertegas dalam ayat (5) sebagai ayat tambahan dalam naskah perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 sebagai ketentuan mengenai hak veto Presiden dalam waktu 30 hari untuk menolak pengesahan RUU tersebut menjadi undang-undang.
  - c. Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi menurut pasal 24A UUD-NRI 1945 diberikan kewenangan untuk menguji materi undang-undang terhadap UUD-NRI 1945.
  - d. Dewan Perwakilan Rakyat juga mempunyai kewenangan untuk melakukan pemberhentian terhadap para hakim agung. Dewan Perwakilan Rakyat diberikan kewenangan untuk memberhentikan anggota Mahkamah Agung atas usul Komisi Yudisial.<sup>11</sup>
2. Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Pemerintah dan Lembaga Negara Lainnya.

Ketatanegaraan Indonesia mengalami beberapa kali perubahan, pascaamandemen UUD 1945 yang sekarang disebut UUD Negara Republik Indonesia menganut sistem presidensial, dalam sistem ini

---

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqi, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), 18-19.

kabinet sudah tidak lagi bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Daerah akan tetapi bertanggung jawab kepada presiden secara langsung, dan Dewan Perwakilan Daerah tidak bisa menjatuhkan atau melengserkan seorang presiden ataupun sebaliknya, seperti yang tercantum dalam 7C UUD-NRI 1945.<sup>12</sup>

Jika sebelum amandemen UUD 1945 bahwa MPR sebagai lembaga tinggi Negara karena merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, sementara DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang kuat dan senantiasa mengawasi tindakan-tindakan presiden, bahkan jika tindakan presiden dianggap sungguh melanggar haluan negara yang sudah ditetapkan oleh UUD 1945 atau oleh MPR, maka DPR dapat mengundang MPR untuk menyelenggarakan sidang istimewa yang bertujuan meminta pertanggung jawaban presiden.

Setelah amandemen UUD 1945 terjadi pergeseran fungsi dari DPR jika sebelumnya fungsi legislasi berada di tangan presiden maka pascamandemen fungsi tersebut berpindah ke DPR. Akibat dari pergeseran fungsi tersebut, hilangnya dominasi presiden dalam proses pembentukan Undang-Undang . Pada masa demokrasi pancasila, DPR memiliki peran yang kurang memadai, karena sejak tahun 1971-1998 tidak lebih dari hanya menyetujui dan tidak menmgajukan usul inisiatif.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Yusuf, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), 15.

<sup>13</sup> Ismail Suny, *Kedudukan MPR, DPR, dan DPD Pasca Amandemen UUD 1945*, (Surabaya: Fak Hukum Unair, 2004), 9



- a. Presiden merupakan eksekutif tunggal, kekuasaan eksekutif Presiden tidak terbagi dan yang ada hanya Presiden dan Wakil Presiden saja.
- b. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggungjawab kepadanya.
- c. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.
- d. Kepala Pemerintahan adalah sekaligus sebagai kepala Negara atau sebaliknya kepala Negara adalah sekaligus kepala Pemerintahan.
- e. Kekuasaan tersebar dan tidak terpusat seperti dalam sistim parlementer yang terpusat pada parlemen
- f. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya.
- g. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen.
- h. Jika dalam sistim parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen maka dalam sistim presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. karena itu pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi.
- i. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat.

Jika kita mencermati kesembilan karakteristik dari ciri-ciri presidensial maka sistem inilah yang berlaku dalam sistem pemerintahan pasca amandemen UUD 1945. Apabila dikontekskan dalam UUD Negara Republik Indonesia terhadap sistem pemerintahan maka sistem

presidensial yang berlaku di Indonesia adalah sitem pemerintahan presidensial murni.<sup>15</sup>

Dalam sistem presidensial yang dianut oleh Negara Indonesia terdapat tiga lembaga yaitu lembaga legislatif sebagai pembuat kebijakan, eksekutif sebagai pelaksana kebijakan, dan yudikatif sebagai penguji materi kebijakan, dimana antara ke tiganya saling melengkapi dikarenakan memakai sistem atau prinsip *checks and balances*. Keseimbangan antara ketiga kekuasaan tersebut dalam teori politik disebut dengan "*checks and balances of power*". Artinya bahwa ketiga kekuasaan tersebut memiliki kedudukan yang sama sehingga saling melakukan kontrol secara seimbang agar tidak terjadi *abuse of power* dalam menyelenggarakan kekuasaan negara.<sup>16</sup>

### **C. Fungsi-Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat.**

#### **1. Fungsi Legislasi.**

Fungsi legislasi ini tercantum dan ditetapkan dalam Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945, sebelum adanya perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945. Setelah perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945 fungsi legislasi diatur dalam pasal 20A UUD Negara Republik Indonesia 1945 yang

---

<sup>15</sup> Mexasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2011), 127-129.

<sup>16</sup> Bambang Istianto, *Demokratisasi Birokrasi*, (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2013), 23-24.

menyebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Amandemen UUD Negara Republik Indonesia 1945 berakibat pada pergeseran kewenangan DPR. ada tiga hal yang harus diatur oleh para wakil rakyat, yaitu: pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, dan pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan warga negara sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di parlemen.<sup>17</sup>

Hasil amandemen Undang-Undang Dasar 1945 ini juga mempunyai dampak yuridis atas kewajiban yang dibebankan oleh anggota DPR antara lain :

- a. Dewan Perwakilan Rakyat wajib menyusun prioritas Rancangan Undang-Undang yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat pada umumnya.
- b. Dewan Perwakilan Rakyat dapat menerima masukan atau usulan dari masyarakat atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).
- c. Dewan Perwakilan Rakyat dapat membuat sendiri draf Rancangan Undang-Undang.
- d. Dewan Perwakilan Rakyat dapat melakukan kerjasama dalam hal penyusunan draf Rancangan Undang-Undang.

---

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2006), 298-299.

- e. Dewan Perwakilan Rakyat wajib melakukan pengawasan terhadap undang-undang yang telah berlaku selama ini.
- f. Dewan Perwakilan Rakyat wajib melakukan inventarisasi dan evaluasi masalah terhadap undang-undang yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi saat ini.

Walaupun DPR mendapatkan hak legislasi yang dalam hal ini pembentukan Undang-Undang tetapi tetap memberikan hak kepada pemerintah untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, pelaksanaan ini bertujuan untuk agar antara DPR dengan Presiden bisa membuat sebuah Undang-Undang yang sinkron antara pihak legislasi (DPR) dengan pelaksana Undang-Undang (Eksekutif).

## 2. Fungsi Anggaran

Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf b dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.

Dasar dari fungsi anggaran antara lain UUD-NRI 1945 Pasal 20A ayat (1) menyebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai wewenang yang kuat dalam proses penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Hal ini dapat dilihat juga dari ketentuan dalam Pasal 23 ayat (3) UUD-NRI 1945 yang menyebutkan bahwa Anggaran



Pendapatan dan Belanja Negara yang diajukan oleh pemerintah harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam pelaksanaan fungsi ini DPR dianggap sebagai poros dikarenakan jika pemerintah mengajukan anggaran belanja negara dan ditolak oleh DPR maka pemerintah wajib menggunakan anggaran belanja tahun lalu. Pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dalam sidang-sidang Dewan Perwakilan Rakyat disesuaikan dengan siklus pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, yang terdiri dari: Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan Rancangan Undang-Undang tentang Perhitungan Anggaran Negara. Pembahasan ketiga Rancangan Undang-Undang tersebut merupakan satu kesatuan dan satu rangkaian, meskipun waktu pembahasannya berbeda-beda sesuai dengan siklus anggaran Negara.<sup>18</sup>

Jimly Asshidiqie mengatakan bahwa fungsi anggaran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ini sangat berkaitan erat dengan fungsi lainnya. Yang terkait dengan fungsi anggaran DPR adalah hal-hal yang berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan dalam bentuk program-program kerja pemerintahan dan pembangunan untuk mencapai tujuan bernegara sebagaimana ditentukan dalam UUD Negara Republik Indonesia 1945. Karena itu, pelaksanaan fungsi anggaran Dewan Perwakilan Rakyat

---

<sup>18</sup> Fatwa, *Melanjutkan Reformasi Membangun Demokrasi*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2001), 141-142.

haruslah dimulai dengan penjabaran berbagai kebijakan-kebijakan yang tertuang dalam bentuk hukum yang berlaku berupa program-program kerja pemerintahan dan pembangunan.

Di samping itu, penyusunan program-program pemerintahan dan pembangunan itu dapat pula dirumuskan dengan mengacu kepada kebutuhan empiris yang ditemukan dari lapangan yang untuk selanjutnya dirumuskan menjadi program kerja yang dikukuhkan dalam bentuk hukum yang berlaku mengikat untuk umum. Jadi, program pemerintahan dan pembangunan disusun dengan mendasarkan diri pada peraturan perundang-undangan dan berlaku atau yang disusun berdasarkan kebutuhan empiris yang dikukuhkan menjadi produk hukum yang mengikat.<sup>19</sup>

DPR sendiri mempunyai hak yang diberikan oleh UUD dalam hal penganggaran yaitu hak *budged*, sasaran dari hak ini antara lain:

- a. Memberikan masukan atau perubahan dalam kebijakan dan asumsi makro atas beberapa substansi yang terdapat dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN). Adanya kebijakan dan asumsi makro adalah dasar perhitungan RAPBN.
- b. Panitia Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan pendapat dan aspirasinya dalam proses awal penyusunan RAPBN hingga sampai pada suatu kesepakatan bersama.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Jimly Asshidiqie, *Fungsi Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat*, Makalah dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RPDU) Badan Anggaran DPR RI, Jakarta 06 Juli 2011, 2.

<sup>20</sup> Laporan Tim Konsultasi Peningkatan, *Pelaksanaan Mekanisme dan Siklus Pembahasan APBN DPR-RI*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi APBN, 1995), 15.

Dalam pelaksanaan fungsi penganggaran oleh DPR kepada pemerintah, harus memenuhi prinsip:

- a. Hemat, efisien, transparan, produktif, dan tepat sasaran.
- b. Menyentuh langsung kebutuhan masyarakat sesuai dengan skala prioritas.
- c. Mendorong partisipasi masyarakat.
- d. Mengurangi penggunaan jumlah pinjaman luar negeri yang baru.
- e. Mengurangi jumlah defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.<sup>21</sup>

### 3. Fungsi Pengawasan

Berdasarkan pasal 20A Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 disebutkan bahwa fungsi Dewan Perwakilan Rakyat diantaranya adalah fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Dalam pelaksanaan fungsi pengawasan, DPR sebagai salah satu pilar demokrasi yang memiliki peran penting dalam memberikan kritik serta menyoroti berbagai perilaku dan kebijakan yang dilakukan oleh pihak pemerintah. Hal ini secara keseluruhan dijalankan dalam kerangka menciptakan sistem politik yang bersifat *checks and balances*, terutama berkenaan dengan hubungan badan legislatif dan eksekutif.

Pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, dan pengaturan-pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh

---

<sup>21</sup> Benny Pasaribu, *Peran dan Fungsi DPR dalam Penyusunan Anggaran Negara*, Makalah dalam Diskusi tentang Perubahan Fungsi dan Tugas DPR pada Pasca Amandemen UUD 1945, (Jakarta 23 November 2000), 1

penyelenggara negara, perlu dikontrol dengan sebaik-baiknya oleh rakyat sendiri melalui wakil-wakilnya di parlemen. Oleh sebab itu, lembaga perwakilan rakyat diberikan kewenangan untuk melakukan control dalam tiga hal, yaitu : kontrol atas pemerintahan (*control of executive*), kontrol atas pengeluaran (*control of expenditure*) dan kontrol atas pemungutan pajak (*control of taxation*).

Secara teoritis fungsi-fungsi kontrol atau pengawasan oleh parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat pula dirinci sebagaimana berikut:

- a. Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*)
- b. Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*)
- c. Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*)
- d. Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*)
- e. Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performances*)
- f. Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*) dalam bentuk persetujuan



- b) Menurut Lemaire, pemerintahan dalam arti luas dibagi dalam lima fungsi atau kekuasaan (panca praja) yaitu penyelenggaraan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*), pemerintahan dalam arti sempit, polisi, peradilan dan membuat peraturan.
- c) Menurut A.M. Donner, pemerintahan dalam arti luas dibagi dalam dua tingkatan atau kekuasaan (dwi praja), yaitu alat-alat pemerintahan yang menentukan haluan (politik) negara (*taakstelling*) dan alat-alat pemerintahan yang menjalankan politik negara yang telah ditentukan (*verwekenlijking van de taak*).<sup>24</sup>

Keabsahan tindak pemerintahan (*bestuur handelingen*), Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa ruang lingkup keabsahan meliputi: aspek kewenangan, prosedur dan substansi. Setiap tindak pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah yang diperoleh secara atribusi, delegasi dan mandat, serta dibatasi oleh isi (*materiae*), wilayah (*locus*) dan waktu (*temporis*). Prosedur berdasarkan asas negara hukum, yaitu berupa perlindungan hukum bagi masyarakat; asas demokrasi yaitu pemerintah harus terbuka, sehingga ada peran serta masyarakat (*inspraak*); asas instrumental yaitu efisiensi dan efektivitas artinya tidak berbelit-belit serta perlu deregulasi. Substansi bersifat mengatur dan mengendalikan apa sewenang-wenang/

---

<sup>24</sup> Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Jilid 1, (Bandung ; Penerbit Alumni, , 1983), 40-41.

legalitas ekstern) dan untuk apa (penyalahgunaan wewenang, melanggar undang-undang/legalitas intern).<sup>25</sup>

Suatu kewenangan dibatasi oleh isi (materi), wilayah dan waktu, dengan demikian setiap penggunaan wewenang di luar batas-batas itu adalah cacat wewenang atau tindakan melanggar wewenang (*onbevoegdheid*). Tindakan melanggar wewenang dari segi isi atau materi (*onbevoegdheid ratione materiae*) berarti organ administrasi melakukan tindakan dalam bidang yang tidak termasuk wewenangnya. Tindakan melanggar wewenang dari segi wilayah (*onbevoegdheid ratione loci*) berarti organ administrasi melakukan tindakan yang melampaui batas wilayah kekuasaannya. Tindakan melanggar wewenang dari segi waktu (*onbevoegdheid ratione temporis*) terjadi bila wewenang yang digunakan telah melampaui jangka waktu yang ditetapkan untuk wewenang itu.<sup>26</sup>

#### **E. Hak Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Islam.**

Fungsi legislatif Dewan Perwakilan Rakyat pada dasarnya hanyalah merupakan sebagian saja dari tugas pokok parlemen. Asal mula terbentuknya lembaga parlemen dalam sejarah Eropa dilatar belakangi oleh kebutuhan untuk mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan tugas-tugas pemerintah. Istilah parlemen itu sendiri berasal dari kata "*parle*" yang berarti "*to speak*" berbicara. Artinya, yang lebih diutamakan dari parlemen pada dasarnya

---

<sup>25</sup> Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10 Oktober 1994, hlm. 7

<sup>26</sup> *Ibid*





penguasa eksekutif untuk menepati al-Qur'an dan sunnah (hukum yang berlaku). *Muhasabah* dalam bentuk ini menggambarkan bahwa penyerahan kepercayaan kepada pihak eksekutif bukan penyerahan total tanpa catatan tetapi penyerahan seiring pengikatan dengan janji atau komitmen pada kedua sumber hukum atau hukum yang berlaku. Taufik al-Syawi melandasi pemikirannya dengan apa yang dikatakan oleh Abu Bakar pada saat dirinya diberi kepercayaan. "Taatlah kalian kepadaku selama aku masih taat kepada Allah dan Rasul-Nya. Jika aku sudah membangkang kepada-Nya, kalian tidak boleh taat kepadaku".<sup>29</sup>

Menurut Taqi al-Din al-Nabhani *majlis shura*> memiliki empat fungsi:

1. Setiap perkara yang masuk kepada wilayah "otoritas musyawarah" adalah wewenang anggota *majlis* untuk diambil keputusannya (misalnya masalah program negara, pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan yang lainnya). Keputusan yang diambil *majlis* oleh bersifat mengikat. Sedangkan setiap perkara yang tidak masuk ke wilayah otoritas musyawarah bukanlah bagian wewenang anggota *majlis* (misalnya, politik luar negeri, masalah fiskal dan kemiliteran);
2. *Majlis shura*> mempunyai hak mengawasi seluruh pejabat yang menagani berbagai masalah negara, baik permasalahan dalam negeri atau luar negeri, baik masalah fiskal maupun kemiliteran;

---

<sup>29</sup> Ija Suntana, *Model Kekuasaan Legislatif dalam Sistem Ketatanegaraan Islam*, (Bandung: Refika Aditama, 2007), 79.

3. Seorang *khalifah* harus mengajukan terlebih dahulu kepada *majlis shura* mengenai rancangan hukum yang akan dipakainya;
4. *Majlis shura* berhak untuk membatasi jumlah orang-orang yang akan dipromosikan memegang jabatan *khalifah*.<sup>30</sup>

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia memiliki fungsi pengawasan berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia dan lebih terperinci diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Fungsi ini dijalankan Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengawasi eksekutif dalam menjalankan atau melaksanakan Undang-Undang yang telah dibahas dan disepakati Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden. Pengawasan yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal ini adalah pengawasan politik (*political control*) dan bukan pengawasan hukum (*legal control*) yang menjadi ranah badan peradilan dan penegak hukum.

Fungsi pengawasan yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat mencakup lingkup yang luas. Mulai dari pelaksanaan UUD Negara Republik Indonesia 1945, undang-undang yang telah disahkan dan diberlakukan, penggunaan dan pengelolaan anggaran dan keuangan Negara, pengawasan terhadap kebijakan, perilaku dan tindakan pejabat publik baik yang dipilihnya maupun pejabat yang langsung diangkat oleh Presiden. Fungsi pengawasan tersebut dapat dilakukan melalui rapat-rapat

---

<sup>30</sup> Taqi al-Din al-Nabhani, *Nizām al-Hukm Fi al-Islām*, (Lebanon, Dar al-Ummah, 1990), 111

seperti Rapat Kerja dan Rapat Dengar Pendapat serta Rapat Dengar Pendapat Umum atau debat publik, kunjungan kerja baik kunjungan perorangan maupun komisi atau Panitia Khusus dan Panitia Kerja, hingga menanggapi berbagai isu yang menjadi perhatian publik.<sup>31</sup>

Fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dilengkapi sejumlah instrumen legal berupa hak-hak untuk mengefektifkan fungsi pengawasan, baik hak anggota secara individual maupun hak Dewan Perwakilan Rakyat secara kelembagaan. Dewan Perwakilan Rakyat dalam menjalankan fungsi pengawasannya, mempunyai keleluasaan atau kebebasan untuk menggunakan hak-hak tersebut. Dalam Pasal 20A ayat (2) UUD-NRI 1945, hak-hak yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat secara kelembagaan adalah hak interpelasi, hak angket untuk menyelidiki, dan hak menyatakan pendapat.

## F. Teori *Sadd al-Dhari'ah*

### 1. Pengertian *Sadd al-Dhari'ah*

*Sadd al-Dhari'ah* secara etimologi merupakan kalimat yang jika diurai terdiri dari dua kata, yaitu *sadd* (سَدُّ) dan *al-dhari'ah* (الذَّرِيْعَةُ). Kata *sadd* (سَدُّ) merupakan kata benda abstrak (مَصْنَعَةٌ) yang berarti menutup sesuatu yang cacat atau rusak dan menimbun lubang. Sedangkan *al-*

---

<sup>31</sup> Benny K. Harman, *Negeri Mafia Republik Indonesia-Menggugat Peran DPR Reformasi*, Yogyakarta: Lamalera, 2012), 70.

*dhari'ah* (التَرْيُّعَةُ) merupakan kata benda (اسْمٌ) bentuk tunggal yang berarti jalan, sarana (وَصِيْلَةٌ) dan sebab terjadinya.<sup>32</sup>

Maksud dari menutup sesuatu yang cacat atau rusak dan menimbun lubang adalah menutup segala sesuatu yang memungkinkan akan terjadinya sebuah kerusakan (*mafsadah*) yang ditimbulkan dari perbuatan. Sehingga perlu dilakukan upaya prevensi terhadap perbuatan itu untuk dicapainya sebuah kemaslahatan dan menghindarkan dari segala kerusakan yang akan terjadi.<sup>33</sup> Menurut Wahbah al-Zuhayli makna *sadd al-dhari'ah* adalah segala hal yang bisa mengantarkan dan menjadi jalan kepada sesuatu yang dilarang oleh *shara'*, karenanya jalan yang mengantarkan kepada sesuatu yang dilarang oleh *shara'* tersebut ditutup.<sup>34</sup>

Sedangkan menurut Ibn Qayyim al-Jauziyah bahwa pengertian *al-dhari'ah* dibatasi kepada sesuatu yang dilarang saja tidak tepat, pengertian *al-dhari'ah* lebih baik dikemukakan yang bersifat umum karena terdapat juga *al-dhari'ah* yang bertujuan kepada yang dianjurkan. Secara sederhananya *al-dhari'ah* dibagi menjadi dua yaitu yang dilarang (*sadd al-dhari'ah*) dan yang dituntut untuk dilaksanakan (*fath* *al-dhari'ah*).<sup>35</sup>

Pengertian *sadd al-dhari'ah* secara terminologi menurut al-Shaukani yaitu masalah (sesuatu) yang dilihat secara lahir adalah *mubah*

<sup>32</sup> Muhammad Abu Zahrah, *Ushul Fiqh*, (Jakarta; PT Pustaka Firdaus, 2010), 438-439

<sup>33</sup> Masykur Anhari, *Ushul Fiqh* (Surabaya: Diantama, 2008), 116.

<sup>34</sup> Wahbah Al-Zuhaili, *Ushul Fiqh Al-Islamiy*, Juz II, (Beirut: Dar Al-Fikr, 1986), 873

<sup>35</sup> Ibn Qayyim Al-Jauziyah, *I'lam al Muwaqi'in 'An Rabb al'alam*, Jilid III, Beirut: Dar al-Jail, tt), 147

(boleh), tetapi membawa kepada perbuatan yang terlarang.<sup>36</sup> Senada dengan al-Shatibi yang menyatakan bahwa *sadd al-dhari'ah* adalah menolak sesuatu yang boleh agar tidak mengantarkan kepada sesuatu yang dilarang, maksudnya perbuatan seseorang yang dilakukan terhadap sesuatu pekerjaan yang dasar hukumnya diperbolehkan karena mengandung suatu kemaslahatan, tetapi tujuan yang akan dicapai mengandung keburukan.<sup>37</sup>

Pengertian lebih rinci disampaikan oleh Imam Muhammad Abu Zahrah dalam Kitab *Ushul Fiqh* bahwa *sadd al-dhari'ah* adalah sesuatu yang menjadi perantara ke arah perbuatan yang diharamkan atau dihalalkan, dengan memperhatikan ketentuan hukum yang dikenakan pada *dhari'ah* selalu mengikuti ketentuan hukum yang terdapat pada perbuatan yang menjadi sasarannya. Artinya perbuatan yang membawa pada *mubalghah* ialah *mubalghah* perbuatan yang membawa pada *haram* ialah *haram*, perbuatan yang membawa pada wajib ialah wajib.<sup>38</sup>

Dari berbagai pendapat yang dikemukakan di atas dapat diambil kesimpulan bahwa *sadd al-dhari'ah* merupakan salah satu metode *istinbath hukm* dalam Islam yang mengedepankan upaya preventif terhadap suatu perbuatan yang boleh dilakukan untuk menghindarkan suatu kerusakan dan mengedepankan tercapainya kemaslahatan yang akan dicapai dari perbuatan tersebut.

<sup>36</sup> Nasrun Rusli, *Konsep Ijtihad Al-Shaukani*, (Jakarta: Logos, Cet. 1, 1999), 142.

<sup>37</sup> Ibrahim bin Musa al-Lakhmi al-Gharnathi al-Maliki (asy-Syathibi), *al-Muwafaqat fi Ushul al-Fiqh*, (Beirut: Dara l-Ma'rifah, tt.), hal. juz 3, hal. 257-258

<sup>38</sup> Imam Muhammad Abu Zahrah, *Ushul Fiqh*, (Kairo, Darul Fikr al 'Azli, t.th), 228.

Salah satu perbuatan yang dapat dijadikan contoh hukum dari *sadd al-dhari'ah* adalah dalam masalah zakat. Sebelum memasuki masa *h<sub>q</sub>ul*, seseorang yang memiliki sejumlah harta yang wajib dizakatkan, menghibahkan sebagian harta kepada anaknya, sehingga berkurang nisab harta itu dan dia terhindar dari kewajiban zakat. Pada dasarnya menghibahkan harta kepada anak atau orang lain dianjurkan oleh *sh<sub>h</sub>ara'*, karena perbuatan itu merupakan salah satu akad tolong menolong. Akan tetapi, karena tujuan hibah yang dilakukan itu adalah untuk menghindari kewajiban (membayar zakat), maka perbuatan seperti ini dilarang. Pelarangan ini didasarkan pada pemikiran bahwa hibah yang hukumnya *sunnah* menggugurkan zakat yang hukumnya wajib.<sup>39</sup>

## 2. Dasar Hukum

Terdapat beberapa perbedaan pendapat ulama' tentang keberadaan *sadd al-dhari'ah* sebagai alat dalam menetapkan hukum Islam. Bagi kalangan yang menggunakan *sadd al-dhari'ah* sebagai alat menetapkan hukum Islam memiliki landasan yang bersumber dari *nas* yang ada. Meskipun, secara garis besar dalil tersebut tidak secara jelas disebutkan di dalam Al-Qur'an, sunnah maupun *ijma'* Ulama'. Namun ada beberapa dalil yang dapat dijadikan acuan sebagai landasan *sadd al-dhari'ah*. Ulama Malikiyyah dan Ulama Hanabilah mendasarkan pada Surat Al-An'am ayat 108

---

<sup>39</sup> Sapiudin Shidiq, *Ushul Fiqh*, ( Jakarta : Prenada Media Grup, 2011), 67

وَلَا تَسُبُّوا الَّذِينَ يَدْعُونَ مِنْ دُونِ اللَّهِ فَيَسُبُّوا اللَّهَ عَدْوًا بِغَيْرِ عِلْمٍ ۗ كَذَلِكَ زَيْنًا لِكُلِّ  
 أُمَّةٍ عَمَلُهُمْ ثُمَّ إِلَىٰ رَبِّهِمْ مَرْجِعُهُمْ فَيُنَبِّئُهُمْ بِمَا كَانُوا يَعْمَلُونَ

Artinya : Dan janganlah kamu memaki sembah-sembahan yang mereka sembah selain Allah, karena mereka nanti akan memaki Allah dengan melampaui batas tanpa pengetahuan. Demikianlah Kami jadikan Setiap umat menganggap baik pekerjaan mereka. kemudian kepada Tuhan merekalah kembali mereka, lalu Dia memberitakan kepada mereka apa yang dahulu mereka kerjakan (QS. Al-An'am : 108).

Menurut Quraish Shihab dalam Tafsir al-Misbah maksud dari ayat ini adalah janganlah kalian, wahai orang-orang Mukmin, mencela patung-patung yang disembah oleh orang-orang *musyrik* selain Allah. Hal itu akan membuat mereka marah lantaran perbuatan kalian, dengan berbalik mencela Allah akibat sikap melampaui batas dan kedunguan mereka. Seperti apa yang Kami hiasi mereka dengan rasa cinta terhadap patung-patungnya, masing-masing umat juga Kami hiasi dengan pekerjaannya sesuai kesiapannya. Kemudian, semuanya hanya akan kembali kepada Allah di hari kiamat. Dia akan memberitahu mereka hasil perbuatannya dan akan memberikan balasannya.

Dapat dipahami dari penjelasan tafsir di atas bahwa sesungguhnya memaki-maki berhala orang kafir itu dibolehkan dan mengandung kemaslahatan, tetapi akan berdampak fatal terhadap kaum muslimin, karena kaum musyrikin akan memberikan balasan dengan mencaci maki Allah dengan lebih besar dan melampaui batas tanpa pengetahuan. Oleh sebab itu, perbuatan memaki terhadap berhala orang kafir dilarang meskipun hukum dasarnya diperbolehkan.

Menurut al-Qurtuby<sup>40</sup> dalam *al-Jami' li Ahkam al-Qur'an* bahwa dalil *sadd al-dhari'ah* selanjutnya termaktub dalam surat al-Baqarah ayat 104, sebagaimana berikut :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَقُولُوا رَاعِنَا وَقُولُوا انظُرْنَا وَاسْمَعُوا ۗ وَلِلْكَافِرِينَ عَذَابٌ  
أَلِيمٌ

Artinya : Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu katakan (kepada Muhammad): "*Ra'ina*", tetapi Katakanlah: "*Unzhurna*", dan "dengarlah". dan bagi orang-orang yang kafir siksaan yang pedih.

Pada surat ini terdapat sebuah larangan terhadap perbuatan karena kekhawatiran terhadap keburukan yang diakibatkannya. Maksud penjelasan dari ayat tersebut bahwa kata *ra'ina* artinya "sudilah kiranya kamu memperhatikan kami". Ketika para sahabat menggunakan kata ini kepada Rasulullah, orang Yahudipun memakai kata ini dengan nada ejekan dan hinaan kepada Rasulullah, dengan maksud menyebut Rasulullah *ra'ina*. Namun maksud *ra'ina* tersebut adalah *Ru'utah* yang berarti kebodohan yang sangat. Itulah sebabnya Allah kepada sahabat-sahabat untuk mengganti kata *ra'ina* dengan *undhurna* yang juga sama artinya dengan *ra'ina*.

Selain dalil yang bersumber dari al-Qur'an, dasar hukum mengenai *sadd al-dhari'ah* juga dapat diketemukan dalam hadits Nabi Muhammad SAW

<sup>40</sup> Muhammad bin Ahmad bin Abi Bakr bin Farh Al-Qurthubi, *al-Jami' li Ahkam al-Qur'an*, juz 2, hlm. 56



عَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ عُمَرَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا قَالَ سَمِعْتُ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ إِذَا مِنْ  
 أَكْبَرَ وَالْكَبَائِرِ أَنْ يَلْعَنَ الْجُلَّ وَالِدَيْهِ يَلِي رَسُولَ اللَّهِ كَوَفَّ يَلْعَنُ الْجُلَّ وَالِدَيْهِ قَالَ  
 يُسَبُّ اللَّجُّ أَبَا الْجُلِّ فَيُسَبُّ أَبَاهُ وَيُسَبُّهُ

Artinya : dari Abdullah bin Amr RA, ia berkata, Rasulullah SAW bersabda: “Termasuk diantara dosa besar seorang lelaki melaknat kedua orang tuanya.” Beliau kemudian ditanya, “bagaimana caranya seorang lelaki melaknat kedua orang tuanya?” Beliau menjawab, “seorang lelaki mencaci maki ayah orang lain, kemudian orang yang dicaci itu pun membalas mencaci maki ayah dan ibu lelaki tersebut.”<sup>41</sup>

Hadis ini menjadi dalil *sadd al-dhari'ah* sebagai salah satu metode penggalian hukum Islam menurut al-Syatibi karena dugaan (*z'ann*) bisa digunakan sebagai dasar untuk penetapan hukum dalam konteks *sadd al-dhari'ah*.<sup>42</sup>

Hadis selanjutnya diriwayatkan oleh al-Miqdad bin al-Aswad berkata :

قَالَ يَا رَسُولَ اللَّهِ أَرَأَيْتَ إِنْ لَقِيتُ رَجُلًا مِنَ الْكُفَّارِ فَقَاتَلَنِي فَضَبَّ إِحْلَى يَدِي  
 بِالسَّيْفِ فَقَطَعَهَا ثُمَّ لَادَنِي بِشَجْوَةٍ فَقَالَ أَسَلَمْتُ لِيهِ أَفَأَقْتُلُهُ يَا رَسُولَ اللَّهِ بَعْدَ أَنْ  
 قَالَهَا قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ لَا تَقْتُلُهُ قَالَ فَقُلْتُ يَا رَسُولَ اللَّهِ إِنَّهُ قَدْ  
 قَطَعَ يَدِي ثُمَّ قَالَ ذَلِكَ بَعْدَ أَنْ قَطَعَهَا أَفَأَقْتُلُهُ قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ  
 لَا تَقْتُلُهُ فَإِنْ قَتَلْتَهُ بِمَنْزِلَتِكَ قَبْلَ أَنْ يَقُولَ كَلِمَتَهُ الَّتِي قَالَ

<sup>41</sup> Al-Bukhory, *al-Jami' al-Shohih al-Muhtasar*, Juz V (Beirut: Dar Ibnu Kathir, 1987), 2228.

<sup>42</sup> Ibrahim bin Musa al-Lakhmi al-Gharnathi al-Maliki asy-Syathibi, *al-Muwafaqat fi Ushul al-Fiqh*, Juz 2 (Beirut: Dar al-Ma'rifah, tt), 360.

Artinya : “Wahai Rasulullah, bagaimana menurutmu jika aku bertemu dengan salah seorang dari kaum kafir lantas dia memerangi aku. Lalu dia memotong salah satu dari tanganku sehingga benar-benar berhasil memenggalnya. Setelah itu dia berlindung dariku di balik sebatang pohon sembari berkata, ‘Aku telah menyatakan keislaman kepada Allah’. Apakah aku (masih boleh) membunuhnya wahai Rasulullah setelah dia berkata seperti itu?”. Rasulullah SAW. bersabda, “Janganlah kamu membunuhnya”. Al-Miqdad berkata, “Aku berkata, ‘ Wahai Rasulullah, sesungguhnya dia telah memotong tanganku. Baru kemudian dia mengatakan hal tersebut (menyatakan keislaman) setelah berhasil memotongnya. Apakah aku (boleh) membunuhnya?”. Rasulullah SAW. bersabda, “Janganlah kamu membunuhnya. Jika kamu tetap saja membunuhnya, maka dia sama dengan statusmu sebelum kamu membunuhnya sedangkan kamu sama dengan statusnya sebelum dia mengucapkan kalimat yang dilafazkan tersebut.”<sup>43</sup>

Hadis di atas berisi bahwa ketika seorang munafik yang mengucapkan kalimat tauhid dilarang dibunuh, meskipun ucapan tersebut dilandasi karena takut akan dibunuh. Rasulullah melarang membunuh orang kafir tersebut karena terdapat kerusakan yang akan ditimbulkan dan jauh dengan maslahat.

Adapun kaidah fikih yang bisa dijadikan landasan *sadd al-dharih* sebagaimana berikut:

دَرءُ الْمَفَاسِدِ أَوْلَى مِنْ جَلْبِ الْمَصَالِحِ

Artinya : Menolak keburukan (*mafsadah*) lebih diutamakan daripada meraih kebaikan (*maslahah*).<sup>44</sup>

Di mana saja kemaslahatan bisa terealisasi, maka harus diusahakan untuk merealisasi dan menjaganya. Jika kerusakan

<sup>43</sup> Imam Al-Nawawi, *Shahih Muslim bi Al-Syarah An-Nawawi*, penterj. Wawan Djunaedi Soffandi Terjemah Syarah Shahih Muslim, (Jakarta: Mustaqim, 2002), 669.

<sup>44</sup> Nashr Farid Muhammad Washil, dan Abdul Aziz Muhammad Azzam, *Al-Madkhalu fi Al-Qaw'id Al-Fiqhiyyati wa Asyruha fi Al-Ahkami Al-Syar'iyyati*, terj. Qawaid Fiqhiyyah penterj. Wahyu Setiawan, (Jakarta: Amzah, 2009), 21

mungkin terjadi maka harus diusahakan untuk mencegah dan menutup jalannya, walaupun tidak ada teks secara khusus. Kaidah di atas adalah kaidah dasar dengan pengembangan masalah-masalah yang berada di bawahnya, termasuk konsep *sadd al-dhari'ah* yang turut pula dapat disandarkan pada kaidah tersebut. Sebagai pengembangan lebih dalam bahwa segala perbuatan dan perkataan yang dilakukan *mukallaf* yang dilarang *shara'* terkadang menyampaikan dengan sendirinya kepada kerusakan tanpa perantara, seperti zina, pencurian, dan pembunuhan. Namun terkadang tidak menyampaikan dengan sendirinya, tetapi dia menjadi perantara kepada sesuatu yang lain yang menyampaikan kepada kerusakan tersebut, seperti *khalwat* yang tidak menjadi sebab terjadinya percampuran keturunan, tetapi dia menjadi perantara kepada zina yang menimbulkan kerusakan.<sup>45</sup>

Menurut Syatibi jika terdapat dasar *shara'*, namun tidak dukung dengan teks-teks yang *qat'iy*, dan sesuai dengan semangat *shara'*, serta disimpulkan dari dalil-dalil *shara'* maka yang seperti itu dapat dijadikan sebuah rujukan. Al-Syatibi mencontohkan dengan menggunakan dalil *mursal* dan *istih'an* yang keduanya digunakan dalam rangka menjaga sebuah kemaslahatan.<sup>46</sup>

### 3. Klasifikasi *Sadd al-Dhari'ah*

Klasifikasi *sadd al-dhari'ah* menurut para Ulama' dibagi berdasarkan dua klasifikasi, yaitu dari segi kualitas kerusakannya, dan

<sup>45</sup> M. Hasbi Ash-Shiddieqy, *Falsafah Hukum Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1990), 322

<sup>46</sup> Imam Syathibi, *al-Muwafaqat-fi Usul-al-Shari'ah*, Juz I, 39

dari segi jenis kerusakannya. Pembagian ini mengandung nilai yang urgen karena memiliki hubungan dengan kemungkinan kerusakan yang ditimbulkannya.<sup>47</sup>

Imam al-Syatiby dalam bukunya *al-Muwafaqat* Juz II membagi kualitas kerusakan menjadi empat macam,<sup>48</sup> yaitu:

- a) Perbuatan yang dilakukan itu membawa kepada kemafsadatan secara pasti. Contohnya seseorang menggali sumur di depan rumahnya sendiri, namun sumur itu dapat mencelakai orang yang mau berkunjung ke rumah tersebut. Perbuatan tersebut dibolehkan, akan tetapi karena perbuatan tersebut dapat menimbulkan suatu kerusakan maka menjadi dilarang;
- b) Perbuatan yang dilakukan itu membawa kepada *mafsadat* atau besar kemungkinan membawa kepada *mafsadat*. Contohnya penjual anggur menjual kepada produsen minuman keras Pada dasarnya menjual barang (anggur) itu boleh-boleh saja, akan tetapi apabila ternyata dijual kepada produsen minuman keras besar kemungkinan anggur itu diproses menjadi minuman keras yang memabukkan (*khamar*). Perbuatan seperti ini dilarang, karena ada dugaan keras bahwa perbuatan itu membawa kepada kemafsadatan.
- c) Perbuatan yang dilakukan itu jarang atau kecil kemungkinan membawa kepada *mafsadat*. Misalnya seseorang mengendarai sepeda

<sup>47</sup> Nasroen Haroen, *Uhsul Fiqh 1*, (Jakarta:Logos, 1996), 162

<sup>48</sup> Al Syatibi, *al-Muwafaqat-fi Ushul-al-Shari'ah Juz II*, (Mesir : Matba'ah al-Maktabah al-Tijariyah, tth), 385

motor di jalan raya dengan kecepatan 30 sampai 50 km/jam pada jalur serta kondisi yang normal. Perbuatan seperti ini boleh-boleh saja;

- d) Perbuatan yang dilakukan itu mengandung kemaslahatan, tetapi memungkinkan juga perbuatan tersebut membawa kepada *mafsadat*. Misalnya, seseorang menjual pisau, sabit, gunting, jarum dan yang sejenisnya di pasar tradisional secara bebas pada malam hari.

Ibn al-Qayyim al-Jauziyyah dalam bukunya *I'la' al-Muwaqī'it* 'an Rabbil 'Alamin mengklasifikasikan *sadd al-dhari'ah* menurut akibat yang ditimbulkannya dalam empat hal, yaitu:

- a) Perbuatan yang pada dasarnya pasti akan menimbulkan suatu kerusakan ke depan. Seperti meminum minuman keras yang dapat menyebabkan mabuk dan hilang akal;
- b) Perbuatan yang pada dasarnya memiliki hukum dibolehkan, namun ada kesengajaan untuk dijadikan perantara terhadap suatu keburukan. Seperti melakukan akad jual beli dengan suatu syarat tertentu yang dapat mengakibatkan munculnya riba;
- c) Perbuatan yang pada dasarnya memiliki hukum dibolehkan, namun tidak ada kesengajaan untuk dijadikan perantara terhadap suatu keburukan, dan keburukan itu tetap terjadi meskipun tidak sengaja. Keburukan yang terjadi lebih besar dari pada kemaslahatannya. Seperti mencaci maki berhala yang disembah oleh kaum *mushrik* seperti termaktub dalam surat al-An'am ayat 108;

d) Perbuatan yang pada dasarnya memiliki hukum dibolehkan, namun terkadang bisa menimbulkan keburukan. Kebaikan yang ditimbulkan lebih besar akibatnya daripada keburukannya. Misalnya, melihat perempuan yang sedang dipinang dan mengkritik pemimpin yang lalim.<sup>49</sup>

Dari pembagian *al-dhari'ah* di atas, baik al-Qarafi dan al-Shatibi sepakat untuk tidak melarang suatu perbuatan yang dapat menjadi jalan atau sarana terjadinya perbuatan yang dilarang, seperti seseorang yang menanam pohon anggur, meskipun berpotensi anggur tersebut dijadikan minuman keras. Mereka juga bersepakat pada suatu yang mutlak dilarang seperti mencaci maki berhala orang-orang kafir. Akan tetapi masih terdapat perselisihan apakah suatu perbuatan dilarang atau diperbolehkan, seperti memandang perempuan karena bisa menjadi jalan terjadinya zina.

#### 4. Kedudukan *Sadd al-Dhari'ah* dalam Metode Hukum Islam

Kalangan ulama berbeda pendapat terhadap metode *sadd al-dhari'ah* sebagai salah satu metode dalam menetapkan hukum Islam, mereka terbagi dalam pro dan kontra diantaranya adalah

a) Metode ini lebih banyak digunakan dan diterima kehujujannya oleh kalangan ulama Malikiyyah dan ulama Hanabilah, yang mendasarkan pada surat Al-An'am ayat 108 sebagaimana berikut:<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Ibn al-Qayyim al-Jauziyyah, *A'lam al-Muqi'in*, Juz II (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1996), 104

<sup>50</sup> M. Quraish Shihab, *Tafsir Al-Misbah Pesan Kesan dan Keserasian Al-Qur'an Volume 4*, (Jakarta: Lentera Hati, 2001), 237



menolaknya dalam kasus lain.<sup>51</sup> Menurut Husain Hamid bahwa ulama Syafi'iyyah dan ulama Hanafiyyah dapat menerima kaidah ini apabila ada kerusakan yang akan muncul itu dapat dipastikan akan terjadi, atau sekurang-kurangnya dengan dugaan pasti akan terjadi.<sup>52</sup> Sebagai contohnya bahwa Imam Syafi'i membolehkan orang yang sudah *udhur* untuk tidak berpuasa, namun tidak boleh menunjukkan bahwa dia tidak berpuasa, agar tidak ada fitnah kepadanya. Contoh lain adalah Imam Syafi'i mengatakan bahwa jika ada seorang anak membunuh orang tuanya, maka dia tidak akan mendapat warisan dari orang tuanya, karena jika dia mendapatkan harta warisan, maka orang akan termotifasi untuk membunuh orang tuanya segera.<sup>53</sup>

d) Sementara itu, ulama Zāhiriyyah menolak secara mutlak menggunakan metode *sadd al-dharih* ini. Hal ini dikarenakan ulama Zāhiriyyah berpedoman terhadap penggunaan sumber nas murni yakni Al-Qur'an dan As-Sunnah dalam menetapkan suatu hukum tertentu tanpa campur tangan logika pemikiran manusia, mereka menilaibahwa hasil logika pemikiran selalu erat kaitannya dengan adanya persangkaan, dan haram hukumnya menetapkan sesuatu berdasarkan persangkaan, karena menghukumi dengan persangkaan sangat dekat dengan kebohongan, dan kebohongan adalah satu bentuk kebatilan.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Al Bannani, *Syarh al Mahalli 'Ala Matn Jam'il Jawami'*, Jilid II, (Beirut : Daar al Kutub al Ilmiah, 1983), 264

<sup>52</sup> Nasroen Haroen, 169

<sup>53</sup> *Ibid.*, 192

<sup>54</sup> Al-Imam Muhammad Abu Zahrah, *Ibnu Hazm: Hayatuh Wa 'Ashuh, Arath WaFiqhuh*, (Kairo: Daar Al-Fikr Al-'Arabi>tt), 372.



Perbedaan ulama dalam menempatkan *sadd al-dhari'ah* sebagai metodologi penemuan hukum Islam, lantas tidak menjadikan metode ini tidak bisa diaplikasikan dalam perkembangan kontemporer saat ini, dalam berbagai rilisnya Majelis Ulama Indonesia menggunakan *sadd al-dhari'ah* sebagai salah satu metode yang menjadi landasan dalam menerbitkan fatwa-fatwanya. Seperti dalam fatwa tentang hukum keharaman merokok, yang mana dalam fatwanya, bahwa keharaman rokok tidaklah bersifat mutlak, namun dibatasi dalam tiga kondisi yaitu jika dilakukan di tempat publik, dilakukan oleh anak-anak dan dilakukan oleh ibu-ibu yang dalam kondisi hamil. Dasar penetapan keharaman ini adalah bersumber dari Surat al-A'raf ayat 57 dan al-Isra' ayat 26-27, dengan hadis Nabi Muhammad yang menyatakan adanya larangan membuat *kemadharatan* pada diri sendiri dan orang lain. Sedangkan kaidah fikih yang dipakai adalah

يُدْفَعُ الضَّرُّ بِقَدْرِ الْإِمْكَانِ

Artinya : bahaya harus ditolak semaksimal mungkin.

Memperhatikan dalil-dalil diatas, bahwa metode yang digunakan oleh MUI adalah *sadd al-dhari'ah*, karena dalam fatwa ini terdapat dugaan kuat terhadap aktifitas merokok yang dapat membahayakan, khususnya bagi anak-anak dan ibu hamil dan termasuk dalam kategori pemborosan. Penggunaan metode ini berdasarkan pada Surat Keputusan No. U-596/MUI/X/1997 menetapkan bahwa dalam menetapkan suatu

fatwa didasarkan pada dalil-dalil hukum yang paling kuat dan membawa kemaslahatan bagi umat (pasal 2 ayat 1). Kemaslahatan merupakan ukuran utama dalam menetapkan hukum, dimana setiap fatwa yang diterbitkan tidak boleh bertentangan dengan maslahat umat.<sup>55</sup>

Menurut al-Shatibi, kemaslahatan haruslah memenuhi beberapa kriteria yaitu harus bersifat *ma'qub* (*rationable*) dan *munasib* (*relevan*) dengan kasus hukum yang ditetapkan, *maslahat* harus bertujuan untuk memelihara sesuatu yang *dharuri* dan menghilangkan kesulitan dengan cara menghilangkan *musyaqat* dan *madharat*, dan *maslahat* tersebut harus sesuai dengan *maqasid al-shari'ah* dan tidak bertentangan dengan dalil *shara'* yang *qath'i*.<sup>56</sup> Selain itu kemaslahatan memiliki syarat yaitu perbuatan itu membawa pada kerusakan yang mutlak, kerusakan yang ditimbulkan lebih kuat (kualitas) dari pada kemaslahatannya, dan unsur *mafsadat* dalam perbuatan itu lebih banyak (kuantitas) dari *maslahat*-nya.<sup>57</sup>

Disamping konsep *maslahat* diatas, al-Ghazali berpendapat bahwa *maslahat* haruslah memiliki hal-hal berikut ; 1) kemaslahatan tersebut tidaklah mengancam eksistensi lima unsur *maslahat* yang pokok (memelihara agama, jiwa, akal, keturunan dan harta), 2) *maslahat* tidaklah berdasarkan persangkaan, tapi merupakan hal yang pasti, 3)

<sup>55</sup> Mohammad Hasan Basri dalam Jurnal dengan judul “Penerapan Teori Maqasid asy-Syariah dalam Ijtihad Majelis Ulama Indonesia” tt, 4

<sup>56</sup> As-Syatibi tt: 364-367

<sup>57</sup> As-Syatibi tt: 198

*maslahat* itu kolektif dan tidak individual, akan tetapi jika *maslahat* itu individual haruslah sesuai dengan kaidah *maqasid al-shari'ah*.<sup>58</sup>

##### 5. Cara Menentukan *Sadd al-Dhari'ah*

Perkembangan hukum selalu mengikuti perkembangan masyarakat dimana hukum itu berada, semakin berkembang suatu masyarakat, maka semakin banyak problematika yang akan terjadi, sehingga dibutuhkan hukum yang responsif dan bisa mengakomodir terhadap kondisi tersebut. Kondisi social yang berubah tersebut menempatkan hukum sebagai sarana kontrol sosial dan sarana untuk mempertahankan stabilitas social, hal ini diakibatkan karena tidak sejalannya dinamika social dan hukum dalam kehidupan bermasyarakat.

Terdapat berbagai metodologi hukum Islam dalam menjawab kondisi masyarakat, baik yang disepakati oleh *jumhur 'ulama*, maupun yang masih menjadi perdebatan tentang keabsahan metodologi tersebut. *Sadd al-Dhari'ah* adalah salah satu metodologi hukum Islam sebagai suatu tindakan pencegahan (preventif) terhadap suatu perbuatan dalam menghadapi perubahan sebab dengan tetap mengedepankan kemaslahatan dan menjauhkan dari *mafsadat* sesuai dengan tujuan *shara'*.

Dalam jurnal ilmiah dengan judul teori *maqasid al-shari'ah* perspektif al-Shatibi yang dikutip oleh Ahmad al-Rasuni dalam kitab *Nadariyat al-Maqashid 'Inda al-Imam al-Shatibi*<sup>59</sup> bahwa *mujtahid*

<sup>58</sup> Al Ghozali, *Al Mustashfa Min 'Ilmi al Ushul-I*, (Mesir; *Matba'ah*, Mustafa Muhammad, 1356 H), 253-259

<sup>59</sup> Moh Thoriquddin, *Teori Maqasid Syariah Perspektif Al-Syatibi*, Jurnal de Jure, Volume 6 Nomor 1, (Malang ; UIN Maulana Malik Ibrahim, 2014), 46

dalam menetapkan suatu hukum perlu untuk mempertimbangkan akibat dari suatu hukum tersebut, karena melihat akibat-akibat dari perbuatan hukum adalah tujuan *shara'*, baik perbuatan itu diperbolehkan atau dilarang. Oleh sebab itu seorang *mujtahid* tidak cukup hanya memiliki keahlian menetapkan hukum berdasarkan dalil-dalil semata, namun dituntut untuk mahir terhadap karakteristik dan rahasia kejiwaan manusia dan ilmu kemasyarakatan.

Untuk mengoperasionalkan suatu *ijtihad* agar sesuai dengan tujuan *shara'*, ada empat cara yang dilakukan, yaitu : *Pertama*, memahami tujuan dari teks-teks dan hukum. *Kedua*, mengumpulkan antara globalisasi teks (*kulliyat al-ammah*) dan dalil-dalil khusus tentang masalah-masalah tertentu. *Ketiga*, mempertimbangkan dalil-dalil parsial untuk menghadirkan *kulliyat al-shari'ah* dan tujuan-tujuan syariah secara umum, serta kaidah-kaidahnya yang global. *Keempat*, menerapkan kaidah

دَرْءُ الْمَفَاسِدِ أَوْلَى مِنْ جَلْبِ الْمَصَالِحِ

Artinya : menolak keburukan (*mafsadah*) lebih diutamakan daripada meraih kebaikan (*maslahah*).

*Mujtahid* dalam menetapkan hukum terhadap suatu perbuatan terdapat rambu-rambu yang perlu untuk dipenuhi, termasuk di dalamnya penerapan teori yang digunakan. Dari berbagai pendapat ulama tentang *sadd al-dhari'ah* diatas, perlu untuk dipertegas bagaimana menerapkan *sadd al-dhari'ah* dalam suatu perbuatan dan menetapkan hukum dilarang

atau diperbolehkannya perbuatan tersebut. Menurut Wahbah al-Zuhayli bahwa terdapat dua hal yang bisa dijadikan ukuran ditetapkannya hukum suatu perbuatan dengan menggunakan *sadd al-dhari'ah* yaitu :

- a) Tujuan seseorang melakukan suatu perbuatan, apakah tujuan perbuatan tersebut untuk berdampak pada hal yang baik atau yang buruk. Seperti dalam nikah *al-tahlil*, dimana seseorang yang menikahi seorang wanita yang dicerai oleh suaminya sebanyak tiga kali dengan tujuan agar wanita tersebut dapat menikah kembali dengan suami pertamanya. Nikah ini pada dasarnya diperbolehkan karena hukum dasar nikah adalah boleh dan dianjurkan dalam Islam, namun nikah ini dilarang karena tujuannya tidak sesuai dengan *maqasid al-shari'ah*.

Tentang tujuan atau niat ini, ulama Hanafiyyah dan Shafi'iyah menyampaikan argumentasi bahwa dalam suatu transaksi adalah akad, bukan niat orang yang melakukan niat tersebut. Selama akad tersebut memenuhi rukun dan syarat, maka akad tersebut sah. Hal ini berarti bahwa dasar urusan dengan Allah adalah niat, sedangkan yang berkaitan dengan sesama manusia adalah *lafad* nya.

Adapun kaidah yang digunakan adalah

الْمَعْنَى فِي أَوْامِرِ اللَّهِ وَالْمَعْنَى فِي أُمُورِ النَّاسِ بِأَدَاءِ الْإِسْمِ وَاللَّفْظُ

Artinya : Patokan dasar dalam hal-hal yang berkaitan dengan hak Allah adalah niat, sedangkan yang berkaitan dengan hak-hak hamba (manusia) adalah *lafadh*-nya.

Namun, jika motifasi tersebut dapat diketahui secara jelas atau melalui indikator yang ada maka berlaku kaidah:

الْعِبْرَةُ بِالْمَعَانِي لَا بِالْأَلْفَاظِ وَالْمَبَانِي

Artinya : Yang menjadi patokan dasar adalah makna/ niat, bukan lafal dan bentuk.

- b) Akibat yang ditimbulkan dari suatu perbuatan, hal ini berarti bahwa apa yang dilakukan dengan mengesampingkan niat seseorang dalam melakukan perbuatan. Jika perbuatan tersebut berdampak pada kerusakan dan tidak ada kemaslahatan, maka perbuatan tersebut harus dicegah dan dilarang. Seperti yang termaktub dalam surat al-An'am ayat 108 yang melarang kaum muslimin mencaci maki berhala sesembahannya orang kafir karena hal tersebut lebih besar *mafsadat* nya dari pada manfaatnya.<sup>60</sup>

Menurut pendapat ulama Hanabilah dan Malikiyyah bahwa untuk mengukur perbuatan itu dihukumi larangan atau diperbolehkan adalah dari tujuan dan akibat dari perbuatan tersebut. Apabila tujuan orang itu tidak sesuai dengan semestinya, tetapi tidak ada indikasi yang menunjukkan bahwa niatnya sesuai dengan tujuan tersebut, maka dianggap sah, tetapi antara pelaku dengan Allah tetap ada perhitungan, karena Allah yang mengetahui niatnya. Apabila ada beberapa indikator yang dapat menunjukkan niatnya dan niat itu tidak bertentangan dengan tujuan *shara'*, maka akadnya sah. Namun apabila niatnya bertentangan

<sup>60</sup> Wahbah az-Zuhaili, *Ushul al-Fiqh al-Islami*, (Damaskus: Dar al-Fikr, 1986), 879-880

















waktu yang cukup yang berisi maksud pemanggilan, dan jadwal pelaksanaan.<sup>6</sup>

Bagi pihak yang telah di panggil wajib untuk hadir dan menyampaikan dokumen yang dibutuhkan oleh panitia khusus, bagi para pihak yang dipanggil tidak hadir dengan alasan yang dibenarkan ataupun menolak hadir maka panitia khusus bisa meminta kehadiran yang bersangkutan satu kali lagi dengan disertai dengan jadwal pelaksanaan. Dan jika pada pemanggilan ke tiga kali pihak tersebut tetap menolak hadir maka yang bersangkutan dengan permintaan dari pimpinan DPR bisa dikenakan pemanggilan paksa oleh pihak POLRI, Jika dalam pemanggilan paksa tersebut tidak ter[penuhi oleh pihak yang bersangkutan bisa disandera oleh kepolisian Republik Indonesia dalam jangka waktu 15 hari sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku.<sup>7</sup>

Sehingga peran panitia khusus hak angket dalam pelaksanaan hak angket sendiri sangat luas, dikarenakan panitia khusus ini mempunyai kewenangan sangat luas terutama dalam hal pemanggilan para pihak dimana pihak tersebut dirasa penting dalam member keterangan terhadap kasus yang tengah diselidiki oleh panitia khusus.

Panitia angket wajib melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada rapat paripuna DPR paling lambat 60 hari sejak dibentuknya panitia khusus tersebut, dalam rapat paripuna DPR akan mengambil keputusan apakah kebijakan pemerintah tersebut bertentangan dengan Undang

---

<sup>6</sup> Pasal 205 ayat (2) UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

<sup>7</sup> Pasal 205 ayat (5), (6), dan (7) UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan



- 4) Dalam Rapat Bamus yang membahas penentuan waktu pembicaraan usul interpelasi dalam Rapat Paripurna, kepada pengusul diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan usulnya secara ringkas.
- 5) Dalam Rapat Paripurna yang telah ditentukan, pengusul memberikan penjelasan tentang maksud dan tujuan usul interpelasi tersebut.
- 6) Rapat Paripurna memutuskan untuk menyetujui atau menolak usul tersebut.
- 7) Selama usul interpelasi belum diputuskan menjadi interpelasi DPR, pengusul berhak mengajukan perubahan atau menarik usulnya kembali.
- 8) Pemberitahuan tentang perubahan atau penarikan kembali usul tersebut harus ditandatangani oleh semua pengusul dan disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR, yang kemudian dibagikan kepada seluruh Anggota.
- 9) Apabila jumlah penandatanganan usul interpelasi yang belum memasuki pembicaraan dalam Rapat Paripurna, ternyata menjadi kurang dari 13 orang, harus diadakan penambahan penandatanganan sehingga jumlah mencukupi.
- 10) Apabila sampai 2 kali Masa Persidangan jumlah penandatanganan yang dimaksud tidak terpenuhi, usul tersebut menjadi gugur.











Dalam jangka waktu 7 hari sejak rapat paripurna DPR maka pimpinan DPR menyampaikan hasil dari panitia khusus tersebut kepada presiden untuk ditindak lanjuti.

Sehingga dalam pelaksanaan Hak angket adalah bertujuan sebagai bentuk pengawasan dari DPR dan juga sebagai aplikasi *check and balance* yang ada dalam sistem pemerintahan dimana DPR sebagai lembaga legislatif melakukan pengawasan terhadap keputusan atau aturan yang dikeluarkan oleh pemerintah yang menyangkut orang banyak, dan dengan adanya hak angket sendiri adalah sebagai bentuk penyelidikan sehingga akan ditemukan apakah keputusan pemerintah tersebut melakukan pelanggaran atau tidak.

Usul penggunaan hak angket oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan di Indonesia jarang dilaksanakan, sedangkan penggunaan hak angket dalam sistem presidensial saat ini menunjukkan peningkatan yang signifikan. Hal ini dapat dilihat sejak pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang pernah terjadi dan sampai saat ini masih dianggap belum tuntas, seperti dalam pelaksanaan hak angket pada kasus Bank Century yang samapai saat ini belum selesai dan lebih mengarah pada komoditas politik karena berbagai tarik menarik kepentingan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Hak angket yang pernah digulirkan dalam praktik ketatanegaraan Indonesia adalah sebagaimana berikut:





Rapat Paripurna DPR RI Penutupan Masa Sidang IV TS 2016-2017 pada tanggal 26 April 2017 di Gedung DPR RI menyetujui penggunaan hak angket terhadap pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK yang diusulkan oleh sejumlah anggota Komisi III DPR. Dalam perjalanan sidang paripurna tersebut, Komisi III DPR, diwakili oleh M Taufiqulhadi, membacakan usulan hak angket terhadap KPK dengan latar belakang sebagai berikut :

1. Kinerja KPK mendapatkan penilaian yang baik dari masyarakat. Namun, perlu adanya perhatian dan pengawasan dalam berbagai bentuk terhadap lembaga anti rasuah tersebut;
2. Adanya dugaan ketidakpatuhan yang dilakukan oleh KPK dalam tata kelola anggaran maupun tata kelola dokumentasi, yakni terjadinya pembocoran dokumen dalam proses hukum. Seperti Berita Acara Pemeriksaan (BAP), Surat Perintah Penyidikan (Sprindik), dan Surat CegahTangkal;
3. Adanya dugaan ketidakcermatan dan ketidak hati-hatian dalam penyampaian keterangan dalam proses hukum maupun komunikasi publik, termasuk dugaan pembocoran informasi terhadap media tertentu.

Ditambahkan dalam laporan hasil pemeriksaan (LHP) kepatuhan KPK tahun 2015 mengenai tata kelola anggaran, terdapat 7 indikasi ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, diantaranya:



1. Kelebihan pembayaran gaji pegawai KPK yang belum diselesaikan atas pelaksanaan tugas belajar;
2. Belanja barang pada direktorat monitor ke deputian informasi dan data yang tak dilengkapi dengan pertanggungjawaban yang memadai dan tak sesuai mata anggarannya;
3. Pembayaran belanja perjalanan dinas, belanja sewa, belanja jasa profesi pada biro hukum;
4. Kegiatan perjalanan dinas ke deputian penindakan yang tak didukung surat perintah;
5. Standar biaya pembayaran atas, honorarium ke deputian penindakan;
6. Realisasi belanja perjalanan dinas biasa tak sesuai dengan ketentuan minimal; dan
7. Perencanaan gedung KPK tak cermat sehingga mengakibatkan kelebihan pembayaran

Adapun dasar hukum pengguliran angket DPR terhadap KPK, yaitu:

1. Pasal 20 ayat 1 dan 2 UUD 45
2. Pasal 79 ayat 1 huruf b jo pasal 79 ayat 3 UUD 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD
3. Pasal 199 sampai 209 UUD nomor 17 tahun 2014 tentang UU nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD
4. Pasal 164 ayat 1 huruf b jo pasal 164 ayat 3 peraturan DPR 1 tentang Tatib.

5. Pasal 169-177 peraturan DPR 1 tentang Tatib
6. Pasal 5 UU nomor 30 tahun 2002 tentang KPK
7. Pasal 15 UU nomor 30 tahun 2002 tentang KPK
8. Pasal 20 ayat 2 huruf c UU nomor 30 tahun 2002 tentang KPK.

Dalam persidangan tersebut muncul beberapa interupsi, menurut Fahri Hamzah bahwa hak angket adalah hak konstitusional yang wajar digunakan setelah dilakukan hak bertanya di dalam Alat Kelengkapan Dewan masing-masing. Pelaksanaan hak angket terhadap KPK adalah suatu bentuk ekstensi penggunaan hak konstitusional yang diberikan undang-undang. Digulirkannya hak angket pada dasarnya untuk mendapatkan informasi yang komprehensif dan mendapatkan pemahaman yang jelas dan kongkrit dari KPK.<sup>14</sup>

Rapat pembentukan Pansus Hak Angket DPR terhadap KPK akhirnya dilaksanakan pada 30 Mei 2017 dilanjutkan pemilihan Pimpinan Pansus pada 7 Juni 2017 dengan nama-nama sebagai berikut:

1. Agun Gunanjar Sudarsa (Fraksi Partai Golkar) sebagai Ketua Pansus
2. Risa Mariska (F-PDI-P) sebagai Wakil Ketua
3. Dossy Iskandar (F-Hanura) sebagai Wakil Ketua
4. Taufiqulhadi (F-Nasdem) sebagai Wakil Ketua
5. Masinton Pasaribu (Fraksi PDI-P) sebagai Anggota
6. Eddy Kusuma Wijaya (Fraksi PDI-P) sebagai Anggota
7. Risa Mariska (Fraksi PDI-P) sebagai Anggota

---

<sup>14</sup> Tim Editor, *Prolog Menata Politik Pencegahan Korupsi* dalam Majalah Parleментарia Edisi 151 TH.XLVII 2017, (Jakarta; tt, 2017), 6









Hak angket yang digulirkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Komisi Pemberantasan Korupsi perlu dianalisis dari berbagai pendekatan agar bisa menjawab atas masalah yang terjadi. Mengacu pada sebuah teori yang dicetuskan oleh Philipus M. Hadjon mengenai keabsahan tindakan pemerintah, keabsahan tindakan atau kebijakan pemerintah bisa dilihat dari tiga aspek, yaitu kewenangan, prosedur dan substansi.

#### 1. Aspek Kewenangan

Setiap tindak pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah yang diperoleh secara atribusi, delegasi dan mandat, serta dibatasi oleh isi (*material*), wilayah (*locus*) dan waktu (*temporis*).

Suatu kewenangan dibatasi oleh isi (materi), wilayah dan waktu, dengan demikian setiap penggunaan wewenang di luar batas-batas itu adalah cacat wewenang atau tindakan melanggar wewenang (*onbevoegdheid*). Tindakan melanggar wewenang dari segi isi atau materi (*onbevoegdheid ratione materiae*) berarti organ administrasi melakukan tindakan dalam bidang yang tidak termasuk wewenangnya. Tindakan melanggar wewenang dari segi wilayah (*onbevoegdheid ratione loci*) berarti organ administrasi melakukan tindakan yang melampaui batas wilayah kekuasaannya. Tindakan melanggar wewenang dari segi waktu (*onbevoegdheid ratione temporis*) terjadi bila wewenang yang digunakan telah melampaui jangka waktu yang ditetapkan untuk wewenang itu.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Philipus M. Hadjon, Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih, Orasi Ilmiah Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10 Oktober 1994, hlm. 7







Kegiatan penyelidikan ini sebagai aplikasi *check and balance* yang ada dalam sistem pemerintahan, dimana DPR sebagai lembaga legislatif melakukan pengawasan terhadap keputusan atau aturan yang dikeluarkan oleh pemerintah yang menyangkut orang banyak, dan tujuan dari hak angket adalah untuk menyelidiki sehingga akan ditemukan apakah keputusan pemerintah tersebut melakukan pelanggaran atau tidak.

Pada terminologi “pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah” menjelaskan konsep alternatif-kumulatif yang menjelaskan dua norma atau lebih dapat dilaksanakan secara tunggal atau bersamaan. Namun konsep tersebut bermuara pada subyek “Pemerintah”. Penjelasan dari terminologi tersebut adalah DPR dapat melaksanakan penyelidikan terhadap :

1. Pelaksanaan undang-undang oleh pemerintah;
2. Pelaksanaan kebijakan oleh pemerintah;
3. Pelaksanaan undang-undang dan sekaligus pelaksanaan kebijakan oleh pemerintah.

Pemerintah (*government*) pada dasarnya memiliki dua pengertian: *Pertama*, pemerintah dalam arti luas (*government in broader sense*), yaitu meliputi keseluruhan fungsi yang ada dalam negara. Dilihat dari teori trias politika, pemerintahan dalam arti luas meliputi kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif), kekuasaan melaksanakan undang-undang (eksekutif) dan kekuasaan mengadili (yudikatif). Dengan demikian kekuasaan dalam arti luas meliputi kekuasaan membentuk undang-undang



Independenisasi KPK diterjemahkan tidak hanya independensi institusional saja, tetapi juga secara fungsional. Sifat independen KPK tidak terlepas dari landasan filosofis lembaga ini dibentuk, dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bahwa dalam rangka memberantas tindak pidana korupsi yang dilakukan secara konvensional telah mengalami berbagai hambatan. Sehingga diperlukan metode penegakan hukum secara luar biasa melalui pembentukan suatu badan khusus yang mempunyai kewenangan luas, independen serta bebas dari kekuasaan manapun dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi yang dilakukan secara optimal, intensif, efektif, profesional serta berkesinambungan.<sup>8</sup>

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyebutkan bahwa KPK mempunyai tugas dan wewenang antara lain :

1. Koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
2. Supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
3. Melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;
4. Melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan

---

<sup>8</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi* ,(Depok; Raja Grafindo Persada, 2017), 91







bertentangan dengan peraturan perundang-undangan” bersifat kumulatif yang semuanya harus terpenuhi tanpa terkecuali.

Suatu perbuatan yang dapat diawasi dengan hak angket memiliki haruslah spesifik jelas, dan terarah, tidak meluas tanpa kejelasan akan hal tertentu, dan memiliki dampak luas pada masyarakat bukan pada kelompok tertentu. Sedangkan latar belakang masalah pengguliran hak angket DPR kepada KPK adalah disebabkan penolakan KPK untuk membuka rekaman penyidikan terhadap Miryam S. Haryani beserta Berita Acara Pemeriksaannya terkait dugaan korupsi KTP Elektronik (E-KTP) oleh Novel Baswaden.

Pada perkembangannya saat Rapat Paripurna DPR RI Penutupan Masa Sidang IV TS 2016-2017, tertanggal 26 April 2017 di Gedung DPR RI menyetujui penggunaan hak angket terhadap pelaksanaan tugas dan kewenangan KPK yang diusulkan oleh sejumlah anggota Komisi III DPR. Dalam perjalanan sidang paripurna tersebut, Komisi III DPR, diwakili oleh M Taufiqulhadi, membacakan usulan hak angket terhadap KPK dengan latar belakang sebagai berikut :

1. Kinerja KPK mendapatkan penilaian yang baik dari masyarakat. Namun, perlu adanya perhatian dan pengawasan dalam berbagai bentuk terhadap lembaga anti rasuah tersebut;
2. Adanya dugaan ketidakpatuhan yang dilakukan oleh KPK dalam tata kelola anggaran maupun tata kelola dokumentasi, yakni terjadinya pembocoran dokumen dalam proses hukum. Seperti Berita Acara



Pemeriksaan (BAP), Surat Perintah Penyidikan (Sprindik), dan Surat Cegah Tangkal;

3. Adanya dugaan ketidakcermatan dan ketidak hati-hatian dalam penyampaian keterangan dalam proses hukum maupun komunikasi publik, termasuk dugaan pembocoran informasi terhadap media tertentu.

Ketiga latar belakang diatas jika ditelaah lebih lanjut tidak memenuhi unsur yang terdapat di dalam pasal 79 ayat (1) huruf b Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Namun, lebih pada persinggungan antara lembaga DPR dan KPK. Singgungan tersebut sangat mudah terjadi karena UU KPK memberikan banyak titik singgungan antara kerja KPK dengan kewenangan DPR.

Setidaknya ada empat titik singgung antara KPK dengan DPR: *pertama*, pelaporan dalam pelaksanaan monitoring. Dalam melaksanakan tugas monitoring terhadap penyelenggara negara, KPK berwenang melaporkan kepada presiden, DPR, dan BPK, jika saran KPK mengenai usulan perubahan tersebut tidak diindahkan.

*Kedua*, berkaitan dengan pelaporan kinerja tahunan, yang mewajibkan KPK untuk menyusun laporan tahunan dan menyampaikannya kepada presiden, DPR dan BPK. *Ketiga*, dalam pengisian jabatan komisioner, bahwa pimpinan KPK dipilih oleh DPR berdasarkan calon anggota yang diusulkan oleh presiden. *Keempat*,





kuorum kehadiran ini dipenuhi oleh anggota DPR, di mana terdapat 283 dari 560 anggota DPR yang hadir.

Dalam kuorum pengambilan keputusan untuk pengesahannya wajib secara voting dengan hasil lebih dari 1/2 dari minimal 280 anggota DPR yang hadir tersebut. Jadi setidaknya harus terdapat 140 orang anggota DPR yang menyetujui hak angket untuk dilaksanakan. Dalam pelaksanaannya, dari jumlah kuorum kehadiran setidaknya harus disetujui oleh 142 orang anggota DPR. Permasalahan adalah pada saat voting dimana seharusnya pada proses ini harus melalui proses voting terlebih dahulu, akan tetapi pada pelaksanaannya digantikan musyawarah secara mufakat, sehingga dalam pengambilan keputusan hak angket dianggap semua telah menyetujui melalui ketukan palu pimpinan sidang.

Berdasarkan pasal 279 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2014 tentang Tata Tertib DPR menyebutkan bahwa pengambilan keputusan dalam rapat DPR dilakukan dengan cara musyawarah untuk mufakat, dan dalam hal cara pengambilan keputusan secara musyawarah untuk mufakat ini tidak terpenuhi, barulah keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Namun itu hanya prinsip secara umum, dalam beberapa hal khusus seperti hak angket ini wajib diadakan voting, tidak bisa melalui musyawarah untuk mufakat, hal ini tercermin selain dalam UU No. 17 tahun 2014 MPR, DPR, DPD dan DPRD terdapat pula dalam pasal 169 ayat (3) Tata Tertib DPR tersebut.





Perwakilan Rakyat, yang ditujukan kepada pemerintah dalam menjalankan undang-undang.

Selanjutnya dalam Pasal 79 ayat (1) huruf b Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, pengertian dari angket adalah hak yang dimiliki 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.

Pelaksanaan hak angket Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan bentuk interpretasi terhadap fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPR dalam koridor *check and balance* yang merupakan ciri utama sistem pemerintahan di Indonesia. Berdasarkan kajian terhadap pelaksanaan hak angket ini terdapat berbagai cacat dalam sudut pandang keabsahan tindakan atau kebijakan pemerintah baik dari aspek kewenangan, prosedur maupun substansinya.

Dari sudut pandang sejarah Islam bahwa model hubungan antar lembaga negara seperti hubungan antara eksekutif dan legislatif tidak terdapat pemisahan radikal seperti halnya dalam negara demokrasi, namun Islam sangat menentang otokrasi dan sistem pemerintahan diktator. Pelaksanaan hak angket DPR terhadap KPK tidak relevan dengan kondisi masyarakat yang berkembang dengan sistem administrasi negara yang bersifat otonom. Sebab, pelaksanaan hak angket tersebut tidak banyak memberikan

kebermanfaatan dan kebaikan bagi kehidupan berbangsa dan bernegara, khususnya hubungan timbal balik antar lembaga negara.

Ibn al-Qayyim al-Jauziyyah dalam bukunya *A'lam al-Muqi'in* mengklasifikasikan *sadd al-dhari'ah* menurut akibat yang ditimbulkannya dalam empat hal, yaitu:

- 1) Perbuatan yang pada dasarnya pasti akan menimbulkan suatu kerusakan ke depan. Seperti meminum minuman keras yang dapat menyebabkan mabuk dan hilang akal;
- 2) Perbuatan yang pada dasarnya memiliki hukum dibolehkan, namun ada kesengajaan untuk dijadikan perantara terhadap suatu keburukan. Seperti melakukan akad jual beli dengan suatu syarat tertentu yang dapat mengakibatkan munculnya riba;
- 3) Perbuatan yang pada dasarnya memiliki hukum dibolehkan, namun tidak ada kesengajaan untuk dijadikan perantara terhadap suatu keburukan, dan keburukan itu tetap terjadi meskipun tidak sengaja. Keburukan yang terjadi lebih besar dari pada kemaslahatannya. Seperti mencaci maki berhala yang disembah oleh kaum *musyrik* seperti termaktub dalam surat Al-An'am ayat 108;
- 4) Perbuatan yang pada dasarnya memiliki hukum dibolehkan, namun terkadang bisa menimbulkan keburukan. Kebaikan yang ditimbulkan





pembocoran dokumen dalam proses hukum. Seperti Berita Acara Pemeriksaan (BAP), Surat Perintah Penyidikan (Sprindik), dan Surat Cegah Tangkal;

3. Adanya dugaan ketidakcermatan dan ketidak hati-hatian dalam penyampaian keterangan dalam proses hukum maupun komunikasi publik, termasuk dugaan pembocoran informasi terhadap media tertentu.

Latar belakang tersebut disampaikan oleh salah satu anggota komisi III DPR dalam rapat paripurna pengambilan keputusan terkait hak angket. Bahwa latar belakang tersebut mengalami pergeseran dari motifasi awal pengguliran hak angket yang meminta bukti rekaman penyelidikan KPK terhadap Miryam S. Haryani terkait kasus KTP Elektronik yang merugikan negara hingga 2,4 Triliun.

Menurut Wahbah al-Zuhaili bahwa terdapat dua hal yang dapat digunakan untuk menentukan suatu perbuatan dilarang atau tidak yaitu motifasi dan akibat. Dalam pelaksanaan hak angket yang dibahas bahwa latar belakang pelaksanaan hak angket memiliki tujuan yang bagus dan dibenarkan oleh *shara'*, namun terdapat indikasi kuat motifasi tersebut adalah dalam upaya memberikan intervensi dan pelemahan terhadap lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi.

Akibat yang terjadi oleh pelaksanaan hak angket ini adalah akan semakin melemahnya fungsi pemberantasan korupsi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi, dan memunculkan *mafsadah* yang lebih besar bagi bangsa Indonesia. Selain itu, jika tidak diprevensi hak angket ini, dapat















