ANALISIS FIKIH SIYASAH DUSTURIYAH TERHADAP PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG – UNDANGAN DI INDONESIA

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

Oleh

Dimas NurKholbi
NIM. F02217037

PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL
SURABAYA

2019

Yang bertanda tangan di bawah ini saya:

Nama : Dimas Nur Kholbi

NIM : F02217037

Program : Magister (S-2)

Institusi : Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

Dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa TESIS ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagaian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 15 Juli 2019

Saya yang menyatakan,

Dimas Nur Kholbi

ii

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

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Tesis berjudul "Analisis Fiqh Siyasah Dusturiyah Terhadap Pembentukan UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen Dalam Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia" yang ditulis oleh Dimas Nur Kholbi ini telah disetujui pada tanggal

12 Juli 2019

Oleh :

PEMBIMBING

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

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

PENGESAHAN TIM PENGUJI TESIS

Tesis berjudul " Analis Fikih Siyasah Dusturiyah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia" ini telah diuji
Pada tanggal 25 Juli 2019

Tim Penguji :

1. Prof. Dr. Hj. Titik Triwulan Tutik, SH, MH (Pembimbing/Ketua) .....
2. Dr. Muwahid, MH (Penguji I) .....
3. Dr. Khoirul Yahya, M.Si (Penguji II) .....

Surabaya, 31 Juli 2019
Direktur,

Prof. Dr. H. Aswadi, M.Ag
NIP. 196004121994031001

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

KEMENTERIAN AGAMA
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 bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Dimas Nur Kholbi
NIM : F02217037
Fakultas/Jurusan : Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya
E-mail address : nurdimas09@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :
☐ Sekripsi ☑ Tesis ☐ Desertasi ☐ Lain-lain (.....)
yang berjudul :
Analisis Fikih Siyasah Dusturiyah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Ekslusif 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 ***fulltext*** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin 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, 16 Agustus 2019

Penulis

(Dimas Nur Kholbi)

ABSTRAK

Undang-Undang menjadi bagian yang sangat penting bagi negara Indonesia karena menyatakan dirinya sebagai Negara Hukum (Pasal 1 ayat 3 UUD1945). Pembentukan perundang-undangan di Indonesia dimulai dari Proklamasi 17 Agustus 1945, Republik Indonesia telah melewati 4 kali berlakunya UUD, yaitu: (1) UUD 1945, (2) Konstitusi RIS, (3) UUDS Republik Indonesia dan (4) UUD 1945 yang akhirnya diamandemen dengan 4 kali perubahan. UUD 1945 sebelum perubahan tidak menjelaskan tentang pembentukan undang-undang dengan lengkap, Empat (4) kali Perubahan UUD 1945 sangat mempengarui mekanisme pembentukan undang-undang.

Metode penelitian yang dipakai mengunakan 2 metode antara lain, jenis penelitian dan pendekatan penelitian. Jenis penelitian yang dipakai yaitu penelitian hukum normatif, sedangkan pendekatan penelitian menggunakan penelitian perundang-undangan (*statute approach).*

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa dalam mekanisme pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 lebih terencana, bertahap, terarah dan terpadu dibandingkan dengan Keppres No. 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang yang kurang terencana, beratahap, terarah dan terpadu. Terdapat relevansi mengenai pembentukan undang-undang di Indonesia dengan fikih siyasah dusturiyah mengenai pembentukan *qonun*/hukum. Relevansi itu terwujud bahwa dalam islam juga terdapat badan legislasi dalam pembentukan *qonun*/hukum yaitu *ahlu halli walaqdi* . Dalam mekanismenya juga melalui musyawarah, *ahlu halli walaqdi* berhak membentuk dan menetapkan *qonun*/hukum, khalifah juga berhak meyodorkan *qonun*/hukum yang hendak diadopsi oleh *ahlu halli walaqdi* dalam musyawarah.

Sesuai dengan hasil penelitian maka, disarankan kepada eksekutif maupun legislative agar selalu mengasilkan undang-undang yang efektif, melindungi rakyat, jangka panjang dan berkualitas agar tidak banyak undang-undang di *Judicial Review*.

Kata Kunci : Fikih Siyasah Dusturiyah – Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

.

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

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i
PERNYATAAN KEASLIAN ii
PERSETUJUAN iii
PENGESAHAN TIM PENGUJI iv
MOTTO v
KATA PENGANTAR vi
PEDOMAN TRANSLITERASI vii
ABSTRAK viii
DAFTAR ISI ix

Bab I : Pendahuluan
A. Latar Belakang.....1
B. Identifikasi Masalah 5
C. Rumusan Masalah.....5
D. Tujuan Masalah 5
E. Kegunaan Penelitian.....6
F. Kerangka Teori.....6
G. Kajian Pustaka 18
H. Metode Penelitian.....20
I. Sistematika Pembahasan.....22

Bab II : Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Islam
A. Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Menurut Fikih Siyasah Dusturiyah
1. Pengertian Siyasah Dusturiyah..... 24
2. Ruang Lingkup Fikih Siyasah Dusturiyah..... 46
3. Konsep Negara Hukum Dalam Siyasah Dusturiyah…..... 30
4. Sejarah Munculnya Konstitusi……..... 32
5. Perkembangan Konstitusi Dalam Islam 34
B. Legislasi dalam Sistem Ketatanegaraan Islam
1. Kekuasaan Legislatif dalam Sistem Ketatanegaraan Islam ...38
a. Pengertian *Al-sulthah Al-tashri'iyah*..... 38
b. Wewenang dan Tugas *Al-sulthah Al-tashri'iyah*..... 40
c. Bentuk dan Perkembangan Al-Sulthah Al-Tasyri'iyah dalam Islam 43
d. Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Islam Menurut Fazlur Rahman 47
2. *Ahlu Halli Wal Aqdi* dalam Sistem Ketatanegaraan Islam

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

a. Pengertian Ahlu Halli Wal Aqdi 50
b. Tujuan Pembentukan *Ahlu al-halli wal Aqdi*…… 53
c. Syarat dan Mekanisme Pengangkatan *Ahlu al-halli wal Aqdi* 56
d. Tugas *Ahlu al-halli wal Aqdi*…… 57
e. Kewenangan *Ahlu al-halli wal Aqdi* 59

Bab III: Mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.

A. Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan 62
1. Proses Pembentukan Undang-Undang 65
a. Perencanaan Penyusunan Undang-Undang 66
b. Persiapan Pembentukan Undang-Undang 66
c. Pengajuan Rancangan Undang-Undang 67
d. Proses Penyiapan Rancangan Undang-Undang dari Presiden 69
e. Proses Penyiapan Rancangan Undang-Undang dari DPR 72
f. Proses Penyiapan Rancangan Undang-Undang dari DPD 75
g. Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR 78
h. Pengesahan Rancanan Undang-Undang, Pengundangan Dan Penyebarluasan 79

B. Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan 80
1. Tahapan Perencanaan Undang-Undang..... 83
2. Tahapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang..... 83
a. Proses Persiapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang dari Presiden 85
b. Proses Persiapan PenyusunanRancangan Undang dari DPR 89
c. Proses Persiapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang diri DPD 95
d. Pembahasan Rancangan Undang-Undang 98
e. Pengesahan Rancangan Undang-Undang, Pengundangan Dan Penyebarluasan 99

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

C. Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Keppres No. 188 Tahun 1998 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang 100
1. Prakarsa Penyusunan Rancangan Undang-Undang 101
a. Rancangan Undang-Undang dari Presiden 101
b. Rancangan Undang-Undang dari DPR 105
c. Pengesahan, Pengundangan dan Penyebarluasan 106
2. Landasan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan 107
3. Materi Muatan Undang-Undang 110
4. Asas-Asas PembentukanPeraturan Perundang-Undangan ... 111

Bab IV: Mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia
A. Mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia
1. Mekanisme Pembentukan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan 114
2. Mekanisme Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan 118
3. Mekanisme Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Keppres No. 188 Tahun 1998 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang 123
B. Analisis Fiqh Siyasah Dusturiyah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia 132

Bab V : Penutup
A. Kesimpulan 142
B. Saran 143

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

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah Negara hukum *(rechtstaat)* bukan negara kekuasaan *(machstaat)*. Konsekuensi sebagai Negara hukum adalah bahwa semua sendi kehidupan berbangsa dan bernegara yang ada di Indonesia haruslah didasarkan dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum. Salah satu manifestasi hukum di Indonesia adalah undang- undang. Undang-undang adalah dasar legislasi bagi seluruh elemen Negara, khususnya bagi penyelenggara Negara, dalam menyelenggarakan dan mengelola Negara.[1]

Dikarenakan peranya yang sangat penting dalam kehidupan bernegara di Indonesia maka idealnya setiap undang-undang yang diberlakukan di Negara Indonesua mencerminkan cita hukum *(rechtsidee)* dan cita Negara *(staatsidee*) dari Negara Indonesia.

Cita hukum *(rechtsidee)* bangsa Indonesia secara tersirat terangkum dalam nilai-nilai luhur Pancasila. Pancasila yang merupakan dasar filsafat hukum Indonesia secara langsung mengarahkan hukum untuk mewujudkan suatu keadilan social yang memberikan kepada masyarakat sebagai kesatuan suatu kesejahteraan baik materiil maupun spiritual yang merata dalam keseimbangan yang proposional.[2]

---

[1] Mahfud MD dalam Pataniari Siahaan,2012.
[2] Kaelan, 2013, hal. 530.

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

Kenyataanya, produk perundang-undangan di Indonesia saat ini terkesan jauh dari cita hukum tersebut, sebaliknya tidak jarang peraturan perundang-undangan menimbulkan kerancuan dan ketidakselarasan dalam kehidupan masyarakat

Dari sisi pembentukan hukum, persoalan ini juga disebabkan karena masih belum maksimalnya pemahaman mengenai teori dan teknik perundang-undangan. Hal ini bisa dipahami mengingat cangkupan ilmu perundang-undangan yang cukup luas. Sebagaimana dikatakan Burkhardt Krems.[3], yang pada intinya menyebut bahwa ilmu pengetahuan perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft)* merupakan ilmu yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi yang secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian besar yaitu :

1. Teori perundang-undangan (gesetzgebungstheorie), yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernian makna atau pengertian, dan bersifat kognitif;
2. Ilmu perundang-undangan (gesetzgebungslehre), yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, dan bersifat normative. Ilmu perundang-undangan ini dibagi menjadi tiga bagian, yaitu :
   a. Proses perundang-undangan (*Gesetzgebungsverfahren*).
   b. Metode Perundang-undangan (*Gesetzgebungsmethode*)
   c. Teknik Perundang-Undangan (*Gesetzgebungstechnik*

[3] Maria Farida Indarti Soeprapto*, Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-dasar dan Pembentukanya*, Cetakan kelima, (Yogyakarta: Kanisius, 2002) hal 2-3

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

Karena UUD 1945 (Pra-amandemen) tidak secara lengkap menjelaskan proses pembentukan undang-undang, melainkan sekedar menegaskan Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Mengenai proses pembentukan undang-undang, hanya disebutkan bahwa Rancangan Undang – Undang yang tidak mendapat persetujuan DPR tidak boleh diajukan lagi pada masa persidangan berikutnya.[4] DPR juga mempunyai hak inisiatif untuk menetapkan Undang – Undang. Walaupun di awal Indonesia merdeka, ditemukan berbagai benuk aturan hukum seperti : maklumat, UU Darurat, Penetapan Presiden, UU Federal. Misalnya UU Darurat diperkenalkan pada masa Konstitusi RIS dan UUD Sementara Tahun 1950.

Penetapan Presiden dibentuk setelah adanya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Oleh sebab itu, jika akan dilakukan pembaharuan atau penggantian terhadap ketentuan-ketentuan tersebut, harus terlebih dahulu dilakukan pengkajian secara komprehensif. Pada tahun 1966, Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara menetapkan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966[5] tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam ketatanegaraan sejarah islam yang dipraktekkan oleh ummat islam terhadap sistem pemerintahan dan kenegaraan islam maka disajikan sebuah aspek mengenai siyasa duturiyah. hal ini juga dibahas antara lain konsep – konsep konstitusi (Undang – Undang Dasar Negara dan sejarah lahirnya perundang – undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana perumusan

[4] Ahmad Yani,, *Pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Daerah*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), 4
[5] Kritik terhadap TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 ini ditanggapi oleh MPR Tahun 1973 denganpernyataan akan ditinjau kembali berdasarkan TAP MPR No. V/MPR/1973. Demikian juga pada tahun1978 dengan Ketetapan MPR No. IX/MPR/1978.

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

Undang – Undang, lembaga demokrasi dan syuro yang merupakan pilar penting dalam perundang – undangan.[6]

Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan atau disebut juga kekuasaan legislasi dalam fiqih siyasah disebut *al-sulthah al-tasyri'iyah* yang dalam pelaksanaanya dilaksanakan oleh *Ahlu ahalliwal Aqdi* digunakan untuk menunjukan salah satu kewenangan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Kekuasaan legislatif *al-sulthah al-tasyri'iyah* berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintahan islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syariat Islam . Dengan demikian unsur – unsur legislasi dalam islam meliputi : pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat islam, masyarakat islam yang akan melaksanakanya, isi peraturan atau hukumnya harus sesuai dengan nilai – nilai syariat Islam.

Jadi kekuasaan legislatif *al-sulthah al-tasyri'iyah* menjalankan tugas *siyasah syar'iyahnya* yang dilaksanakan oleh *Ahlu ahalliwal Aqdi* untuk membuat suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat islam demi kemaslahatan umat islam, sesuai dengan ajaran islam.[7]

Bertitik tolak dari uraian – uraian dan berdasarkan permasalahan – permasalahan di atas, penulis merasa tertarik untuk membahas dan meneliti

---

[6] Dr. Muhammad Iqbal*, Fiqih Siyasah ''Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam''*, Jakarta, Prenadamedia Group, 2014, 177

[7] Dr. Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Cet-2,* (Jakarta: Kencana, 2016), 187-188.

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

dengan mengambil judul ‘’Analisis Fiqih Siyasah Dusturiyah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan di Indonesia’’.

B. Identifikasi Masalah

Sesuai dengan latar belakang masalah yang telah dipaparkan sebelumnya, dapat ditarik beberapa masalah yang timbul diantaranya ialah *pertama*, Proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia *Kedua*, kajian alisis fiqih siyasah dusturiyah mengenai Proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Mengingat begitu banyak permasahan yang penulis singgung dalam identifikasi masalah, maka dalam penelitian ini penulis membatasi pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia kemudian ditinjau dari perspektif *fiqh siyasah dusturiyah*.

C. Rumusan Masalah

1. Bagaima mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia?
2. Bagaimana analisis fikih siyasah dusturiyah terhadap pembentukan peraturan perundang – undangan di Indonesia?

D. Tujuan

Berdasarkan pokok permasalahan yang diangkat di atas, maka penelitian ini bertujuan.

1. Untuk mengkaji mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia

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

2. Untuk menganalisis relevansi mekanisme pembentukan peraturan perundang – undangan di Indonesia dengan fiqih siyasah dusturiyah.

E. Kegunaan Penelitian

1. Secara Praktis

   Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sumbangan pemikiran terhadap pemerintah, DPR dan atau pihak terkait untuk dapat mengoptimalkan fungsi dan peran dan kewenanganya dalam menetapkan kebijakan.

2. Manfaat Teori

   Manfaat teoritis yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah memberikan kontribusi pemikiran dalam mengoptimalkan peran pemerintah, perguruan tinggi, DPR, dan ORMAS. Penelitian ini juga diharapkan menjadi bahan kajian bagi pihak-pihak yang membutuhkan dalam bidang Hukum Tata Negara, dan nantinya hasil penelitian ini sangat berguna dalam menambah wawasan keilmuan dan diskusi ilmiah pada perguruan tinggi khususnya di Program Hukum Tata Negara Pasca UIN Sunan Ampel Surabaya.

F. Kerangka Teori

1. Negara Hukum

Istilah Negara hokum merupakan terjemahan dari *"rechsstaat"*[8]. Istilah lain yang digunakan dalam hokum Indonesia adalah *the rule of law*, yang juga digunakan untuk maksud "negara hukum". Namun istilah *the rule of law* yang paling banyak digunakan saat ini.

[8] Philipus M. Handjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat – sebuah studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penangananya Oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Adminitrasi Negara*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, 30.

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

Menurut pendapat Hadjon, kedua terminology yakni *rechsstaa*t dan *the rule of law* tersebut ditopang oleh latar belakang system huku yang berbeda. Istilah *rechsstaa*t merupakan buah dari pemikiran untuk menentang absolutism, yang sifatnya revolusioner yang bertumpu pada sistem hukum kotinental yang disebut *civil law*. Sebaliknya *the rule of law* berkembang secara evolusioner, yang bertumpu atas sistem hukum *common law*. Walaupun demikian perbedaan keduanya sekarang tidak dipermasalahkan lagi, karena mengarah pada sasaran yang sama, yaitu perlindungan terhadap hak-hak manusia.

Meskipun terdapat perbedaan latar belakang paham antara *rechsstaa*t dan *the rule of law* namun tidak dapat dipungkiri bahwa kehadiran istilah "negara hukum" atau dalam istilah penjelasan UUD 1945 disebut dengan "*negara berdasarkan atas hukum (rechsstaat)*", tidak lepas dari pengaruh kedua paham tersebut. Keberadaan *the rule of law* adalah mencegah penyalahgunaan kekuasaan diskresi. Pemerintah juga dilarang menggunakan *privilege* yang tidak perlu atau bebas dari aturan hukum biasa. Paham negara hukum (*rechsstaa*t atau *the rule of law)* yang mengandung asas legalitas, asas pemisahan (pembagian) kekuasaan, dan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut, kesemuanya bertujuan untuk mengendalikan negara atau pemerintah dari kemungkinan bertindak sewenang-wenang, tirani, atau penyalahgunaan kekuasaan.

Pada zaman modern, konsep Negara Hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Khan, Paul Laband, Julius Stahl,

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

Fichte, dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu *rechsstaa*t. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, Konsep Negara Hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V Dicey dengan sebutan *the rule of law*. Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah *rechsstaa*t itu mencangkup empat elemen penting, yaitu :

1. Perlindungan hak asasi manusia;
2. Pembagian kekuasaan;
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang
4. Peradilan tata usaha negara.

Sedangkan A.V Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah *the rule of law,* yaitu :

1. Supremacy of law.
2. Equality befire the law
3. Due process of law.

Di zaman sekarang, bahkan oleh "The International Comission of Jurist", prinsip-prinsip negara hukum itu tambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak yang dizaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting negara hukum menurut The International Comission of Jurist itu adalah:

1. Negara harus tunduk pada hokum
2. Pemerintah menghormati hak-hak individu
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

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

Profesor Utrecht membedakan anatara negara hukum formil atau negara hukum klasik, dan negara hukum materiel atau negara hukum modern.9 Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu negara hukum material yang lebih mutakhir mencangkup pula pengertian keadilan di dalamnya. Karena itu Wolfgang Friedman dalam bukunya "law in a changing society" membedakan antara "rule of law" dalam arti formil yaitu dalam arti "organized public power" dan rule of law dalam arti meteriel yaitu "the rule of just law".

Perbedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu tidak serta-merta akan terwujud secara substantive, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum material. Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantife.

Terdapat dua belas prinsip pokok negara hukum yang berlaku di zaman sekarang. Kedua belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai negara hukum. Dalam arti yang sebesarnya.

[9] Uthech, *Pengantar Hukum Adminitrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Ichtiar, 1962, 9

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

Adapun prinsip-prinsip dimaksud adalah sebagai berikut :[10]

1. Supremasi Hukum (Supremacy of Law); Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi.
2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*); Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatife dan dilaksanakan secara empirik.
3. Asas Legalitas (Due Process of Law); Dalam setiap negara hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya *(due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis.
4. Pembatasan Kekuasaan; Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal.
5. Organ-Organ Eksekutif Independen; Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat, independen, seperti bank sentral, organisasi tentara, organisasi kepolisian dan kejaksaan. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum, lembaga Ombudsman, Komisi Penyiaran, dan lain sebagainya. Lembaga, badan atau organisasi-organisasi ini sebelumnya dianggap sepenuhnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang

[10] Jimly Asshiddiqie, *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer,* Papper. Disampaikan dalam Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Univ ersitas Sriwijaya Palemban g, 23 Maret 2 004 dalam Simbur Cahaya No. 25 Tahun IX Mei 2004 ISSN No. 14110-0614

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

berkembang menjadi independen sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan ataupun pemberhentian pimpinannya. Indepen densi lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan.

6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak; Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap negara hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi).
7. Peradilan Tata Usaha Negara; Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama negara hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap negara hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara dan dijalankannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara.
8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*); Di samping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap -tiap warga negara, negara hukum modern

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

juga lazim mengadopsikan gagasan pembentukan mahkamah konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya.

9. Perlindungan Hak Asasi Manusia; Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu negara hukum yang demokratis.
10. Bersifat Demokratis (*Democratische Rechtsstaat*); dianut dan dipraktekkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat.
11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*); Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama.
12. Transparansi dan Kontrol Sosial; Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenara.

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

2. Teori Pembentukan Perundang – Undangan

Negara Indonesia adalah Negara hukum, di dalam konstitusi secara sadar oleh Pendiri Bangsa maupun pelaku perubahan UUD 1945 menunjukan consensus bersama bangsa ini untuk mewujudkan Negara Indonesia sebagai Negara hukum. Banyak pendapat ahli mengemukakan unsur-unsur Negara hukum, salah satunya yang dikemukakan oleh A.V.Dicey, yaitu[11]: *Supremacy of law, Equality before the law, Due process of low*.

Di dalam *supremacy of law* terdapat pengakuan bahwa hukum merupakan panglima dan pedoman yang tertinggi, bukan orang atau kekuasaan. *Equality before the law* yaitu persamaan dalam hokum, *Due process of low* yaitu menguji apakah suatu keputusan adminitrasi Negara atau alat Negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan tidak melanggar hak asasi manusi.

Dalam Negara hukum juga tidak terlepas dari sistem hokum, Lawrence M. Friedman menyatakan ada 3 unsur-unsur yang terkait dalam sistem Negara hukum yaitu: Struktur, substansi, kultur hukum. Kajian hukum atau kajian yuridis dalam tulisan ini dimaksudkan untuk menganalisa substansi hukum, yaitu produk undang-undang.

Melihat sejarah pembentukan Undang – Undang di Indonesia, khususnya sebelum perubahan UUD 1945, serta sebelum di tetapkanya Undang – Undang No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2011, terdapat

[11] A.V.Dicey, *Introduction to the study of the law of the constitution:Liberty Fund*, 1982, 113-120.

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

berbagai ketentuan yang dijadikan dasar hukum dalam proses pembentukan undang – undang, di luar yang yang disebutkan dalam Undang – Undang Dasar yang berlaku saat itu (UUD 1945 Pra-amandemen) dan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966.

Sejarah perundang – undang dapat dikemukakan, bahwa sejak proklamasi 17 Agustus 1945, hingga periode sekarang, setidaknya 4 kali Indonesia mengalami pergantian Undang – Undang Dasar, yaitu : (1) Undang – Undang Dasar 1945; (2) Konstitusi Republik Indonesia Serikat; (3) Undang – Undang Dasar Sementara Republik Indonesia; (4) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen, dengan empat kali perubahan.[12]

UUD 1945 (Pra-amandemen) tidak secara lengkap menjelaskan tentang proses pembentukan undang-undang melainkan sekedar menegaskan bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk undang – undang, hanya disebutkan bahwa RUU yang tidak mendapat persetujuan DPR tidak boleh diajukan pada masa persidangan berikutnya.[13]

Menurut Bagir Manan pengertian peraturan perundang – undangan yaitu: setiap keputusan yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwewenang sifatnya mengikat umum, merupakan aturan yang berkenaan tentang tingkah laku yang berisi ketentuan – ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan, merupakan peraturan yang

[12] Yuliandri,Asas-Asas *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*,(Jakarta : Rajawali Pers, 2010), 69
[13] Yani, Ahmad, *Pembentukan Undang-Undang & Perda*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2011), 4

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

memiliki ciri – ciri umum abstrak umum, artinya tidak mengatur atau ditunjukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.[14]

Dalam mekanisme pembentukan peraturan perundang – undangan yaitu dimulai dari perencanaan, persiapan, tehnik penyususnan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan terdapat dalam Keppres No. 188 Tahun 1998 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang

3. Teori Fiqih Siyasah Dusturiyah

Fiqih siyasah dusturiyah secara konseptual teori yang dipergunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian tesis ini dan dapat dijadikan acuan dalam pembahasan. Kata fiqih berasal dari *faqaha-yafqahu-fiqhan*. Secara bahasa pengertian fiqih adalah ‘’paham yang mendalam’’. Imam al-Tirmidzi, seperti dikutip Amir Syarifuddin, menyebut ‘’Fiqih tentang sesuatu’’ berarti mengetahui batinya sampai kedalamnya. Berbeda dengan ilmu yang sudah berbentuk pasti (qat’i), fiqih merupakan ‘’ilmu’’ tentang hukum yang tidak pasti (zanni). Menurut istilah fiqih adalah :

العلم بالأحكام الشرعية العلمية المستنبطة من أدلّتها التفصلية

Objek kajian fiqh siyasah yang utama adalah tentang hubungan antara pemerintah dan rakyatnya dalam upaya menciptakan kesejahteraan dan kemaslahatan bersama.[15]

---

[14] Bagir Manan, “*Ketentuan-ketentuan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional”*, (Jakarta: LPND, 1994), 1-3

[15] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Cet-2, 17

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

Siyasah dusturiyah adalah bagian fiqh yang membahas masalah perundang – undangan negara. Dalam bab ini membahas tentang konsep – konsep konstitusi (undang – undang dasar Negara dan sejarah lahirnya perundang – undangan dalam suatu Negara), Legislasi (bagaimana cara perumusan undang – undang), lembaga demokrasi dan syuro yang merupakan pilar penting dalam pembuatan perundang – undangan tersebut. Di samping itu, kajian ini juga membahas konsep Negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga Negara serta hak – hak warga negara yang wajib dilindungi.

Dalam wacana fiqh siyasah, istilah *al-sultah at-tashri'iyah* digunakan untuk menunjukan salah satu kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, di samping kekuasaan *tanfidhiyah* (eksekutif) dan kekuasaan *qada'iyah* (yudikatif). Dalam konteks in, kekuasaan legislatif (*al-sultah at-tashri'iyah)* yang dijalankan oleh lembaga *ahlu halli walaqdi* berarti kewenangan pemerintah islam untuk membentuk hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang diturunkan AllahSWT dalam syariat Islam. Dengan demikian unsur – unsur legislasi dalam Islam meliputi:

a. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat islam;
b. Masyarakat Islam yang akan melaksanakanya;
c. Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai – nilai dasar syariat Islam.

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

Jadi dengan kata lain, *ahlu halli walaqdi* melakukan tugas siyasah shar'iyah untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat Islam demi kemaslahatan umat Islam, sesuai dengan semangat ajaran Islam.16

Kekuasaan yang terpenting dalam pemerintahan Islam adalah kekuasaan legislative yang dijalankan oleh lembaga legislatif, karena ketentuan dan ketatapan yang dikeluarkan lembaga legislatif ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif. Orang – orang yang menduduki lembaga legislatif ini terdiri dari para mujtahid dan ahli fatwa (mufti) serta para pakar dalam berbagai bidang. Karena dalam menetapkan syari'at sebenarnya hanyalah wewenang Allah, maka wewenang dan tugas lembaga legislatif hanya sebatas menggali dan memahami sumber – sumber syariat Islam, yaitu Al-quran dan Sunnah Nabi dan menjelaskan hukum – hukum yang terkandung di dalamnya. Undang – Undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan – ketentuan kedua sumber syariat Islam tersebut. Maka dari itu, dalam hal ini terdapat dua fungsi lembaga legislatif. Pertama, dalam hal – hal ketentuanya sudah terdapat di dalam nash Al-quran dan Sunnah, undang – undang yang dikeluarkan oleh as-shultah at-tashri'iyah adalah undang – undang Ilahiyah yang disyariatkanNya dalam Al-Quran dan dijelaskan oleh Nabi SAW dalam hadist. Namun hal ini sangat sedikit, karena pada prinsipnya kedua sumber ajaran Islam tersebut banyak

[16] Ibid, 187-188

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

berbicara masalah – masalah yang global dan sedikit sekali menjelaskan suatu permasalahan secara terperinci. Sementara perkembangan yang masyarakat begitu cepat dan kompleks sehingga membutuhkan jawaban yang tepat untuk mengantisipasinya.

Maka dari itu, kekuasaan legislatif menjalankan fungsi keduanya, yaitu melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap permasalahan – permasalahan yang secara tegas yang tidak dijelaskan oleh nash. Disinilah pentingnya *ahlu halli walaqdi* tersebut diisi oleh para mujtahid dan ahli fatwa sebagaimana yang sudah dijelaskan di atas. Mereka melakukan ijtihad untuk menetapkan hukumnya dengan jalan *qiya*s (analogi). Mereka berusaha mencari *illat* atau sebab hukum yang ada dalam permasalahan yang timbul dan menyesuaikanya dengan ketentuan yang terdapat pada nash. Di samping harus merujuk pada nash, ijtihad anggota legislatif harus mengacu pada prinsip *jalb al-masalih wa dar'u al-mafasid* (mengambil maslahat dan menolak kemudaratan). Ijtihad mereka perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar hasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan mereka.17

G. Kajian Pustaka

Adapun Penelitian sebelumnya yang pernah diteliti oleh para peneliti antara lain :

1. Tesis Tahun 2018 karya Mirza Elmy Safira Program Studi Hukum Tata Negara Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya yang

[17] Ibid, 188-189

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

berjudul, Pembuatan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Dalam Sistem Pembuatan Perundang – Undangan Menurut Undang –Undang Nomor 12 Tahun 2011 Perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah, Menurut penelitian tesis tersebut bahwa pemerintah daerah perlu mengkaji alur penyusunan peraturan daerahyang efektif dan efisien sesuai mekanisme pembuatan perda menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam pembuatan pembuatan peraturan perundang – undangan No. 12 Tahun 2011 dengan menganalisis Fiqh siyasah dusturiyah.

2. Tesis tahun 2012, karya Abdul Wahab Program Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia yang berjudul, Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia, menurut penelitian tesis tersebut bahwa bagaimana dalam pembuatan Undang-Undang harus efektif merespon keinginan masyarakatya, bagaimana dalam pembentukanya dianggarkan biaya yang sangat banyak, namun biaya yang sangat banyak tersebut tidak sebanding dengan kualitas undang-undang yang dihasilkan.
3. Tesis tahun 2010, karya Jose Cardoso de Araujo Program Pascasarjana Universitas Kristen Satya Wacana Salatiga yang berjudul, Studi Perbandingan Pembentukan Undang-Undang Antara Indonesia dan Timor-Lestle, menurut penelitian tesis tersebut bahwa dalam proses pembentukan undang-undang sejak proses perancangan telah dituntut agar undang-undang yang dihasilkan mampu memenuhi berbagai kebutuhan, yang meliputi : pertama, mampu dilaksanakan; kedua, dapat ditegakkan; ketiga, sesuai dengan prinsip-prinsip

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

jaminan hukum danpersamaan hak-hak sasaran yang diatur; dan keempat mampu menyerap aspirasi rakyat.

4. Jurnal, karya Aminuddin Kasim yang berjudul Proses Pembentukan Undang-Undang Pasca Pergeseran Kekuasaan Legislatif Dari Presiden Ke DPR, menurut jurnal tersebut menerangkan bahwa Penguatan kedudukan dan fungsi DPR lewat perubahan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, sesungguhnya bertolak dari fakta empirik masa lalu mengenai ketidakberdayaan DPR. Sebagaimana diketahui fungsi dan kedudukan DPR pada masa orde baru tampak tidak berdaya hanya sebagai tukang stempel. Demikian anggota DPR tidak mampu mengembangkan sikap kritis dalam setiap persidangan di DPR, termasuk dalam menilai setiap kebijakan yang ditempuh pemerintah.
5. Jurnal karya Heryono Tarjono Dosen Luar Biasa Fakultas Hukum Universitas Taman Siswa, yang berjudul Reorientasi Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia, menurut jurnal tersebut menjelaskan bahwa mengenai orientasi pembentukan undang-undang apakah pembentukan undang-undang saat ini sudah mengarah pada cita hukum dan cita Negara.

H. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif atau doktrinal.[18] dengan menggunakan pedekatan perundang – undangan (*statute approach*).[19]

---

[18] Penelitian hukum normatif atau doktrinal menurut Terry Hutchinson sebagaimana yang dikutip Peter Mahmud Marzuki ialah penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara peraturan yang menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan . Pater Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), 32.

[19] Pendekatan undang-undang (*statue apporach*), dilakukan dengan menelaaah semua peraturan

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

Pendekatan perundang – undangan digunakan untuk mengkaji secara mendalam berbagai peraturan yang mengatur tentang proses pembentukan peraturan perundang – undangan di Indonesia yakni meliputi Undang – Undang Dasar 1945, TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, Keppres No. 188 Tahun 1998 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undan-Undang, UU Nomor 10 Tahun 2004 dan UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan..

Adapun jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan sekunder, bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum maupun mempunyai kekuatan mengikat pihak – pihak yang berkepentingan yaitu berupa peraturan perundang – undangan yang mengikat dan ditetapkan oleh pihak yang berwewenang.[20] Adapun bahan hukum yang digunakan adalah : UUD 1945 Sebelum Perubahan, TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, Kepres No. 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, UU Nomor 10 Tahun 2004 dan UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap hukum primer meliputi : tesis hukum tata negara, desertasi hukum tata negara, dan jurnal ataupun materi dari berbagai sumber buku yang menjelaskan mengenai kajian terhadap hukum tata negara yang berkaitan dengan tema yang penulis bahas.

---

perundang-undangan atau regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang ditangani. Pater Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: kencana, 2005), 93

[20] Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yongyakarta: Liberty, 1988), 19.

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

I. Sistematika Pembahasan

Dalam pembahasan ini, peneliti membagi pembahasanya menjadi 5 (lima) bab. Hal ini bertujuan untuk memudahkan pemahaman dalam penjelasanya yaitu :

Bab I (Satu) yaitu pendahuluan yang mana pada bab ini mengawali seluruh rangkaian pembahasan yang terdiri dari sub – sub bab, yakni latar belakang masalah, identifikasi masalah, rumusan masalah, tujuan, kegunaan penelitian, kerangka teori, kajian pustaka, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab II (dua) yaitu yang berisikan, Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Islam yang berisikan pembentukan peraturan perundang-undangan menurut fikih siyasah dusturiyah yang terdiri dari, konsep pembentukan peraturan perundang-undangan menurut fikih siyasah dusturiyah dan legislasi dalam system ketatanegaraan islam.

Bab III (tiga) membahas mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang terdiri dari, pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Nomor. 10 Tahun 2004, pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 dan Keppres Nomor 188 Tahun 1998 Tentan Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

Bab IV (empat) membahas analisis mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dan analisis fiqh siyasah dusturiyah terhadap Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

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

Bab V (lima) yaitu penutup, yang mana bab ini menjadi bagian akhir dari seluruh rangkaian penyusunan tesis ini, yang mana di dalamnya berisikan beberapa kesimpulan yang didapat dari penelitian dan saran – saran.

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

BAB II

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Islam

A. Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Menurut Fikih Siyasah Dusturiyah

1. Pengertian *Siyasah Dusturiyah*

Siyasah menurut bahasa adalah mengandung beberapa arti yaitu, mengatur, mengurus, memerintah, memimpin, membuat kebijaksanaan, pemerintah dan politik. *Siyasah* secara *terminologis* dalam lisan al-Arab, *siyasah* adalah mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan. *Siyasah* adalah ilmu pemerintahan untuk mengendalian tugas dalam negeri dan luar negeri, yaitu politik dalam negeri dan politik luar negeri serta kemasyarakatan, yakni mengatur kehidupan umum atas dasar keadilan dan istiqomah.[1]

Dusturiyah berasal dari bahasa Persia yang berarti *dusturi*. Semula artinya adalah seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukan anggota kependetaan (pemuka agama) *Zoroaster* (majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa arab, kata *dusturiyah* berkembang pengertianya menjadi asas dasar/pembinaan. Menurut istilah, dusturiyah berarti kumpulan kaedah yang mengatur dasar dan hubungan

[1] Suyuthi Phulungan,*Fiqh Siyasah*,…..,l 27.

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

kerja sama antara sesame anggota masyarakat dalam sebuah Negara baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (konstitusi).

Dapat disimpulkan bahwa kata dusturiyah itu adalah suatu norma aturan perundang-undangan yang mendasar sehingga dijadikan landasan utama dalam rujukan semua tata aturan dalam hal bernegara agar sejalan dengan nilai-nilai *syariat*. Dengan demikian semua peraturan perundang-undangan haruslah mengacu pada konstitusinya masing-masing setiap Negara yang tercermin dalam nilai-nilai islam dalam hukum-hukum *syariat* yang telah dijelaskan oleh al-Quran dan Sunnah Nabi, baik mengenai akidah, akhlak, ibadah, muamalah, dan lainya.

Siyasah dusturiyah adalah bagian fiqh *siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan Negara. Dalam hal ini juga dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar Negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu Negara), legislasi (bagaimana cara perumusan perundang-undangan),lembaga demokrasi dan *syuro* yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Disamping itu, *Siyasah dusturiyah* juga membahas konsep Negara hukum dalam *siyasah* dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga Negara serta hak-hak warga Negara yang wajib dilindungi.[2] Nilai-nilai yang diletakkan dalam perumusan undang-undang dasar adalah jaminan atas hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan status social, materi ,pendidikan dan agama. Sehinggah tujuan dibuatnya peraturan perundang-

[2] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), 177.

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

undangan untuk merealisasikan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang merupakan prinsip *fiqh siyasah dusturiyah* akan tercapai.

Permasalahan di dalam fikih dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin disatu pihak dan rakyatnya di pihak dan rakyatnya di[ihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya.Oleh karena itu, di dalam fikih *siyasah dusturiyah* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh *hal ihwal* kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhanya.[3]

2. Ruang Lingkup Siyasah Dusturiyah

Fiqh *siyasah dusturiyah* terdiri dari bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Semua persoalan tersebut dan persoalan fiqh *siyasah dusturiyah* umunya tidak lepas dari dua hal pokok yaitu :

a. Al-quran yang dijadikan patokan dalam segala bidang hal mengurus tatanan kehidupan uamt termasuk dalam hal bernegara, baik untuk melakukan aturan hukum ataupun untuk mengatur akhlak manusia.

b. Kebijakan *Ulil Amri* atas dasar pertimbangan ulama' dalam menentukan suatu hukum berdasarkan situasi dan kondisi perkembangan zaman untuk mengatur tatanan kehidupan bernegara dan bermasyarakat agar mencapai kemslahatan bersama.

[3] Prof. H. A.Djazuli,*Fiqh Siyasah,"Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah"*, Jakarta, Kencana, 2004, 47.

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

Sumber fiqh dusturiyah pertama adalah alquran yaitu ayat-ayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan kemasyarakatan, dalil-dalil *kulliy* dan semangat ajaran al-Quran, kedua adalah *hadist-hadist* yang berhubungan *imamah*, dan kebijaksanaan-kebijaksanaan Rasuallah SAW di dalam menerapkan hukum di Negara Arab.[4] ketiga, adalah kebijakan-kebijakan *khulafa al-Rasyidin* di dalam mengendalikan pemerintahan. Meskipun mereka mempunyai perbedaan dalam gaya pemerintahanya sesuai dengan pembawaan masing-masing, tetapi ada kesamaan alur kebijakan yaitu berorientasi kepada sebesar-besarnya kepada kemaslahatan ummat, Keempat adalah hasil ijtihad ulama', di dalam masalah fiqh *dusturiyah* hasil ijtihad ulama' sangat membatu dalam memahami semangat dan prinsip fiqh *dusturiyah* dalam mencapai kemaslahatan umat, kelima adalah adat kebiasaan suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip al-Quran dan hadist. Adat kebiasaan semacam ini tidak tertulis yang sering diistilahkan dengan konvensi.

Adapula dari adat kebiasaan itu diangkat menjadi suatu ketentuan yang terulis, yang persyaratan adat untuk dapat diterima sebagai hukum yang harus diperhatikan. Kebiasaan adat tertulis ini biasa diterapkan oleh Negara-Negara yang mayoritas masyarakatnya muslim tapi dalam konteks menetapkan hukum peraturan perundang-undangan tidaklah merujuk pada al-Quran dan hadist melainkan melihat dari kemaslahatan umat manusia. Hal itu tidaklah menyangkut agama, suku, dan budaya.

[4] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*,….,53.

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

Fiqh siyasah dusturiyah dapat terbagi menjadi beberapa bidang antara lain[5] :

1) Bidang *siyasah tashri'iyah*, termasuk dalam permasalahan *al-hall wa al-'aqd*, perwakilan permasalahan rakyat, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-Undang Peraturan Pelaksana, dsb.
2) Bidang *siyasah tanfidiyah*, termasuk dalamnya persoalan *imamah, bai'ah, wizarah, waliy al-ahadi*, dll.
3) Bidang *siyasah qadlaiyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.
4) Bidang *siyasah idariyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah andminitratif dan kepegawaian.

Ulama-ulama terdahulu umumnya lebih banyak berbicara tentang pemerintahan daripada Negara, hal ini disebabkan antara lain oleh :

a) Perbedaan antara negara dan pemerintah, hanya mempunyai arti yang teoritis dan tidak mempunyai arti yang praktis sebab setiap perbuatan negara di dalam kenyataanya adalah perbuatan pemerintah, bahkan lebih konkret lagi orang-orang yang diserahi tugas untuk menjalankan pemerintah.[6] Sedangkan para *fuqaha*/ulama menitik beratkan perhatian dan penyelidikannya kepada hal-hal praktis.
b) Karena sangat eratnya hubungan antara pemerintah dan negara, negara tidak dapat berpisah dari pemerintah, demikian pula pemerintah hanya

[5] *Ibid*, 48.
[6] Muchtar Affandi,*Ilmu-Ilmu Kenegaraan*, Alumni, Bandung, 1971, 157

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

mungkin ada sebagai organisasi yang disusun dan digunakan sebagai alat negara.[7]

c) Kalau *fuqaha* lebih tercurah perhatianya kepada negara (imam), karena yang konkret adalah orang-orang yang menjalankan pemerintahan, yang dalam hal ini dipimpin oleh kepala negara. (imam)[8].

d) Fakta sejarah Islam menunjukan bahwa masalah yang pertama yang dipersoalkan oleh umat Islam setelah rasulullah wafat adalah masalah kepala negara, oleh karena itu logis sekali apabila para *fuqaha* memberikan perhatianya yang khusus kepada masalah kepala negara dan pemerintahan ketimbang kenegaraan lainya.[9]

e) Masalah timbul dan tenggelamnya suatu negara adalah lebih banyak mengenai tenggelamnya pemerintahan daripada unsure-unsur negara yang lainya.[10]

Walaupun demikian, ada juga diantara *fuqaha* dan ulama Islam yang membicarakan pula bagian-bagian lainya dari negara, seperti Al-farabi,Ibnu-sina,Al-mawardi, Al-ghazali, Ibnu rusydi, dan Khaldun.

Apabila dipahami penggunaan kata *dustur* sama dengan *constitution* dalam bahasa inggris, atau Undang-undang Dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata "dasar" dalam bahasa Indonesia tidaklah mustahil berasal dari kata *dustu*r. Sedangkan penggunaan istilah *fikih dusturi*, merupakan untuk nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas,

---

[7] *Ibid*, 155
[8] Prof. H. A.Djazuli,Fiqh Siyasah*,"Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah"*, Jakarta, Kencana,2004, 49.
[9] I*bid*, 49
[10] Dr. Wirjonno Projodikiro,*Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*,PT. Eresco, Bandung, 1971,17-18

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

karena di dalam *dustu*r itulah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan di dalam pemerintahan suatu negara.sebagai *dustur* dalam suatu negara sudah tentu suatu perundang-undangan dan aturan-aturan lainya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan *dustur* tersebut.

3. Konsep Negara Hukum Dalam Siyasah Dusturiyah

a. Konstitusi

Dalam fikih siyasah, konstitusi disebut juga dengan *dusturi*. Kata ini berasal dari bahasa Persisa.Semula artinya adalah "seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik agama". Dalan perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (Majusi). Setelah mengalami penyerapan kedalam bahasa arab, kata dustur berkembang pengertianya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (konstitusi). Kata *dustur* juga sudah disergap kedalam bahasa Indonesia, yang salah satu artinya adalah Undang-Undang Dasar suatu negara.[11]

Menurut 'Abdul Wahhab Khallaf, Prinsip-prinsip yang diletakkan Islam dalam perumusan Undang-Undang Dasar ini adalah jaminan hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan

[11] Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 2003, 281

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

semua orang dimata hukum, tanpa membeda-bedakan sertifikasi social, kekayaan, pendidikan, dan agama.[12]

Pembahasan tentang konstitusi ini juga berkaitan dengan sumber-sumber dan kaedah perundang-undangan disuatu negara, baik sumber material,sumber sejarah, sumber perundangan yang berkenaan dengan materi pokok perundang-undangan dasar.Inti persoalan dalam sumber konstitusi ini adalah peraturan tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat yang diperintah. Perumusan konstitusi tersebut tidak dapat dilepaskan dari latar belakang sejarah negara yang bersangkutan, baik masyarakatnya, politik maupun kebudayaanya.Dengan demikian, materi dalam konstitusi itu sejalan dengan konspirasi dan jiwa masyarakat dalam negara tersebut. Sebagai contoh,perumusan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 diusahakan sesuai semangat masyarakat Indonesia yang majemuk sehingga dapat menampung aspirasi semua pihak dan menjamin persatuan dan keutuhan bangsa. Oleh karena itu, umat islam bersedia menerima keberatan pihak Kristen disebagian Timur Indonesia agar mencabut beberapa klausul dalam perumusan Undang-Undang Dasar tersebut.

Kemudian agar mempunyai kekuatan hukum, sebuah Undang-Undang Dasar yang akan dirumuskan harus mempunyai landasan atau pengundanganya. Dengan landasan yang kuat Undang-Undang Dasar tersebut akan memiliki kekuatan pula untuk mengikat dan mengatur

[12] Abdul Wahhab Kahllaf, *Al-Siyasah al-Syar'iyah*, Kairo, Dar al-Anshar, 1977, 25-40.

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

masyarakat dalam negara yang bersangkutan. Sementara sumber penafsiran adalah otoritas para ahli hukum untuk menafsirkan atau menjelaskan hal-hal yang perlu pada saat Undang-Undang Dasar tersebut diterapkan.

4. Sejarah Munculnya Konstitusi

Menurut ulama fikih siyasah,pada awalnya pola hubungan antara pemerintah dan rakyatnya ditentukan oleh adat istiadat. Dengan demikian, hubungan antara kedua pihak berbeda-beda pada masing-masing negara, sesuai dengan perbedaan dimasing-masing negara.Akan tetapi, karena adat istiadat ini tidak tertulis, maka dalam hubungan tersebut tidak terdapat batasan-batasan yang tegas tentang hak dan kewajiban masing-masing pihak. Akibatnya, karena pemerintah memegang kekuasaan, tidak jarang pemerintah bersifat absolute, otoriter terhadap rakyat yang dipimpinya. Mereka berlaku sewenang-wenang dan melanggar hak asasi rakyatnya.Sebagai rekasi, rakyatpun melakukan pemberontakan, perlawanan bahkan rewolusi untuk menjatuhkan pemerintah yang berkuasa secara absolute tersebut.[13]

Dari revolusi ini kemudian lahirlah pemikiran untuk menciptakan Undang-Undang Dasar atau konstitusi sebagai pedoman dan aturan main dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat.Contoh dalam kasus ini adalah Revolusi Perancis 1789 yang melawan kesewenang-wenangan Raja Luis XVI. Dalam revolusi tersebut, rakyat berhasil menjatuhkan

[13] Dr. Muhammad Iqbal, Fiqh Siyasah "Konstektualisasi Doktrin Politik Islam", Jakarta, Prenadamedia Group, 2014,179.

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

raja absolute ini dan memenggal lehernya dan keluarganya.Sementara dalam dunia kontemporer dapat kita lihat pada revolusi IslamIran, Februari 1979, yang dipimpin oleh Ayatullah Khomeini, dalam revolusi ini rakyat Iran berhasil menjatuhkan penguasanya, Reza Pahlevi mengusirnya dari tanah Iran. Pasca-revolsi barulah Iran mengadakan dan merumuskan kembali Undang-Undang Dasar Negara mereka.Namun, tidak selamanya konstitusi dibentuk berdasarkan revolusi. Ada juga pembuatan konstitusi didasarkan karena lahirnya sebuah Negara baru. Dalam halini, pendiri negara yang bersangkutanlah yang terlibat aktif dalam merumuskan Undang-Undang Dasar bagi negara Pakistan dan Indonesia.[14]

Usaha untuk mengadakan Undang-Undang Dasar tertulis sebenarnya telah drintis di Eropa sejal abad ke 17 M. Sumber utama yang mereka pakai adalah adat istiadat, karena adat adalah kebiasaan yang secara turun-temurun dipraktekan dan terus-menerus dipelihara dari generasi ke generiasi.Dari sinilah lahirlah teori-teori tentang hubungan timbale balik penguasa-rakyat. Diantaranya adalah teori “kontrak social” yang dikemukakan oleh Thomas Hobbes (1588-1679), Jhon Locke (1632-1709), dan J.J Rousseu (1712-1798M). Teori ini, dengan beberapa perbedaan berasumsi bahwa pemerintahan dan rakyat memiliki kewajiban timbal balik secara seimbang. Pemerintahan berkewajiban membimbing rakyatnya dan mengelola negara dengan sebaik-baiknya,

[14] *Ibid*, 180

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

karena rakyat telah memberikan sebagian hak dan kebebasanya serta berjanji setia kepada mereka yang mengurus kepentingan rakyat. Teori ini mencikal bakali lahirnya Undang-Undang Dasar yang mengatur batas-batas hak dan kewajiban kedua belah pihak secara timbale balik.[15]

Dalam perkembangan berikutnya mulailah Negara-negara Eropa mengadakan Undang-Undang Dasar secara tertulis.Diantaranya adalahUndang-Undang Dasar Amerika Serikat pada 1771 dan Undang-Undang Dasar Prancis tahun 1791, dua tahun setelah terjadinya revolusi Prancis. Hal ini kemudian diikuti negara-negar lain baik yang berbentuk kerajaan dan republic. Praktis pada masa sekarang hampir tidak ada negara yang tidak memiliki undang-undang dasar secara tertulis.[16]

5. Perkembangan Konstitusi Dalam Islam

Sumber tertulis utama pembentukan Undang-Undang Dasar dalam Islam adalah Al-quran dan Sunnah. Akan tetapi, karena memang bukan buku undang-undang, Al-quran tidak merinci lebih jauh tentang bagaimana hubungan pemimpin dan rakyatnya serta hak dan kewajiban mereka masing-masing. Al-quran hanya memuat dasar-dasar atau prinsip-prinsip umum pemerintahan Islam secara global saja. Ayat-ayat yang berhubungan dengan tata pemerintahan juga tidak banyak. Ayat-ayat yang masih global ini kemudian dijabarkan oleh nabi dalam sunnahnya, baik berbentuka perkataan, perbuatan maupun takdir atau ketetapanya.

[15] *Ibid*, 180
[16] I*bid*,180

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

Namun demikian, penerapanya bukan “harga mati”. Al-quran dan Sunnah menyerahkan semuanya kepada umat Islam untuk membentuk dan mengatur pemerintahan serta menyususn konstitusi dengan perkembangan zamandan konteks sosial masyarkatnya. Dalam hal ini dasar-dasar hukum Islam lainya, seperti *ijma’, qiyas, istikhsan, maslaha mursalah, dan ‘Urf* memegang peranan penting dalam perumusan konstitusi. Hanya saja, penerapan dasar-dasar tersebut tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip pokok yang telah digariskan dalam Al-quran dan Sunnah.

Nabi Muhammad SAW, dalam kedudukanya sebagai penjelas terhadap Al-quran, pada tahun kedua hijrah ke Madinah telah mengundangkan piagam madinah yang mengatur kehidupan dan hubungan antara komunitas negara Madinah yang heterogen, seperti kaum muhajirin (penduduk Makkah yang hijrah bersama Nabi ke Madinah), Kaum Yahudi dari berbagai suku dan kelompok serta sisa-sisa kaum paganis yang belum masuk Islam tapi menyatakan diri tunduk kepada Nabi. Dalam, piagam Madinah ditegaskan bahwa umat Islam walaupun dari berbagai kelompok adalah merupakan satu komunitas. Piagam ini juga mengatur pola hubungan antara sesama komunitas muslim lainya. Hubungan ini dilandasi atas prinsip-prinsip bertetangga baik, saling membantu, saling menasehati dan menghormati kebebasan menjalankan agama.[17]

[17] Munawir Sjadali, *Islam dan Tata Negara*, Jakarta,UI Press, 1990, 15-116.

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

Isi penting dari Piagam madinah ini adalah membentuk suatu masyarakat yang harmonis, mengatur sebuah umat dan menegakkan pemerintahan atas dasar persamaan hak. Piagam Madinah ini juga merupakan suatu konstitusi yang telah meletakkan dasar-dasar sosial politik bagi masyarakat Madinah dalam sebuah pemerintahan di bawah kepemimpinan Nabi Muhammad SAW. Namun keberadaan piagam ini tidak dapat bertahan lama, karena dihianati sendiri oleh suku-suku yahudi Madinah. Sebagai balasan atas penghianatan tersebut, Nabi SAW menghukum mereka, sebagian diusir dari Madinah dan sebagian lagi dibunuh. Setelah itu Nabi SAW tidak lagi mengadakan perjanjian tertulis dengan kelompok-kelompok masyarakat Madinah. Pola hubungan masyarakat Madinah langsung dipimpin Nabi berdasarkan wahyu Al-quran.[18]

Setelah Nabi wafat, tidak ada konstitusi tertulis yang mengatur agama Islam. Umat Islam dari zaman ke zaman, dalam menjalankan roda pemerintahan, berpedoman kepada prinsip-prinsip Al-quran dan teladan Nabi SAW dalam sunnahnya. Pada masa khalifah ke empat, teladan Nabi SAW masih dapat diterapkan dalam mengatur masyarakat Islam yang sudah semakin berkembang. Dalam masa ini pola peralihan kepemimpinan umat (suksesi) didasarkan pada kecakapan dan kemampuan, tidak berdasarkan keturunan. Namun pasca Khulafa al Rasyidin, pola pemerintahan sudah berubah kepada bentuk kerajaan yang

[18] Dr. Muhammad Iqbal, Fiqh Siyasah *"Konstekstualisasi Doktrin Politik Islam*", Jakarta Prenadamedia Group, 2014, 181-182.

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

menentukan suksesi berdasarkan garis keturunan.Selain itu, dengan semakin meluasnya wilayah kekuasaan Islam, dasar-dasar dan sistem pemerintahan masing-masing negara berbeda. Dalam hal ini adat memegang peranan penting dalam mempengaruhi praktik pemerintahan suatu negara. Tetapi, sebagaimana ditegaskan di atas, belum ada satupum konstitusi tertulis yang mengatur hubungan antara penguasa dan rakyat.

Barulah pada abad ke-19 M, Setelah dunia Islam mengalami penjajahan barat, timbul pemikiran dikalangan ahli tata negara diberbagai dunia Islam untuk mengadakan konstitusi. Pemikiran ini timbul sebagai reaksi atas kemunduran umat Islam dan respon terhadap gagasan-gagasan politik Barat yang masuk ke dunia Islam. Negara Islam yang pertama kali mengadakan konstitusi adalah Kerajaan Usmani pada 1876. Konstitusi yang ditandatangani oleh Sultan Abdul Hamid pada 23 Desember 1876 terdiri dari 12 bab dan 119 pasal. Konstitusi ini banyak dipengaruhi oleh konstitusi Belgia 1831. [19] Dalam konstitusi ini ditegaskan bahwa SultanUsmani adalah pemegang kekuasaan ke khalifaan Islam yang menjadi pelindung agama Islam, Namun dalam konstitusi ini tidak dipisahkan antara kekuasaan legislatif,eksekutif, dan yudikatif. Konstitusi ini belum mengenal *trias politika*.[20]

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa konstitusi dibedakan menjadi tiga; *pertama*, negara yang tidak mengadakan pembaharuan dan pemberlakukan hukum fikih secara apa adanya.

[19] Bernard Lewis, et al, *The Encyclopedia of Islam*, 642.
[20] Dr. Muhammad Iqbal, Fiqh Siyasah *"Konstekstualisasi Doktrin Politik Islam*", Jakarta Prenadamedia Group, 2014, 181.

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

Contoh tipe negara ini adalah Arab Saudi, *kedua*, negara yang menanggalkan sama sekali Islam dari dasar negaranya (sekuler) dan mengadopsi sistem hukum negara-negara Barat dalam konstitusinya, sepertiyang dilakukan Turki pasca Khilafah Usmani. *Ketiga*, negara yang mencoba menggabungkan Islam dan sistem hukum barat, contohnya, Mesir, Tunisia, Aljazair dan Indonesia.

B. Legislasi dalam Sistem Ketatanegaraan Islam

1. Kekuasaan Legislatif dalam Sistem Ketatanegaraan Islam

a. Pengertian *Al-sulthah Al-tashri'iyah*

Dalam kajian fiqh siyasah, legislasi atau kekuasaan legislatif disebut juga dengan ,yaitu kekuasaan pemerintah islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut islam, tidak seorangpun berhak menetapkan hukum yang akan diberlakukan bagi umat islam. Hal ini ditegaskan sendiri oleh Allah dalam Surat *Al-an'am*, 6:57 (*in al-hukm illah lillah*). Akan tetapi, dalam wacana fiqh siyasah, istilah *al-sulthah al-tashri'iyah* digunakan untuk menunjukan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah islam dalam mengatur masalah kenegaraan, disamping kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidziyah*), dan kekuasaan yudikatif (*al-sulthah al- qadlaiyah).* Dalam konteks ini kekuasaan legislatif/*al-sulthah al-tashri'iyah* berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah

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

SWT dalam syariat islam. Dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam islam meliputi :

1) Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarkat islam.
2) Masyarkat islam yang akan melaksanakanya.
3) Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat islam.

Jadi, dengan kata lain dalam *al-sulthah al-tashri'iyah* pemerintah melakukan tugas *siyasah syar'iyahnya* untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat islam demi kemaslahatan umat islam, sesuai dengan semangat ajaran islam. Sebenarnya pembagian kekuasaan dengan beberapa kekhususan dan perbedaan, telah terdapat dalam pemerintah islam jauh sebelum pemikir-pemikir Barat merumuskan teori mereka tentang *Trias Politica*. Ketiga kekuasaan ini, kekuasaan *tashri'iyah* (legislative), kekuasaan *tanfidziyah* (eksekutif), kekuasaan *qadlaiyah* (yudikatif) telah berjalan sejak zaman Nabi Muhammad SAW di Madinah, sebagai Kepala Negara. Nabi memberi tugas-tugas tersebut kepada para sahabat yang mampu dan menguasai bidang-bidangnya, meskipun secara umum semuanya bermuara kepada Nabi juga. Dalam perkembangan selanjutnya, pelaksanaan tugas-tugas pun berkembang dan berbeda-beda sesuai sesuai dengan perbedaan masa dan tempat.

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

b. Wewenang dan Tugas *Al-sulthah al-Tashri'iyah*

Kekuasaan legislatif atau *Al-sulthah al-Tashri'iyah* adalah kekuasaan terpenting dalam pemerintahan islam, karena ketentuan dan ketetapan yang dikeluarkan lembaga legislatif ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Orang-orang yang duduk di lembaga legislatif ini terdiri dari para *mujtahid* dan ahli fatwa (*mufti*) serta para pakar dalam berbagai bidang.[21] Karena menetapkan syariat sebenarnya hanyalah wewenang Allah, maka wewenang dan tugas lembaga legislatif hanya sebatas menggali dan memahami sumber –sumber syariat islam, yaitu al-Quran dan Sunnah Nabi, dan menjelaskan hukum-hukum yang terkandung di dalamnya.

Undang-Undang dan Peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan kedua sumber syariat islam tersebut. Oleh Karena itu, dalam hal ini terdapat dua fungsi lembaga legislative. *Pertama*, dalam hal-hal yang ketentuanya sudah terdapat di dalam nash Al-quran dan Sunnah, undang-undang yang dikeluarkan oleh *Al-sulthah al-Tashri'iyah* adalah undang-undang illahiyah yang disyariatkan-Nya dalam Al-quran dan dijelaskan oleh Nabi SAW dalam Hadist. Namun hal ini

[21] Khallaf, *al-siyasah al-syar'iyah*, 42.

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

sangat sedikit, karena pada prinsipnya kedua sumber ajaran islam tersebut banyak berbicara masalah-masalah yang global dan sedikit sekali menjelaskan suatu permaslahan secara terperinci. Sementara perkembangan masyarakat begitu cepat dan kompleks sehingga membutuhkan jawaban yang tepat untuk mengantisipasinya.

Oleh karena itu, kekuasaan legislatif menjalankan fungsi *keduanya* yaitu melakukan penalaran kreatif (*ijtihad*) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash. Disinilah perlunya -*sulthah al-Tashri'iyah* tersebut diisi oleh mujtahid dan ahli fatwa sebagaimana yang telah dijelaskan di atas. Mereka melakukan ijtihad untuk menetapkan hukumnya dengan jalan *qiyas* (analogi). Mereka berusaha mencari *'illat* atau sebab hukum yang ada dalam permasalahan yang timbul dan menyesuaikan dengan ketentuan nash, ijtihad anggota legislatif harus mengacu kepada prinsip *jalb al-mashalih* dan *daf al-mafasid* (mengambil maslahat dan menolak kemudorotan). Ijtihad mereka juga perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar hasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan mereka.

Pentingnya mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat ini mengisyaratkan bahwa undang-undang atau peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif tidak dimaksudkan untuk berlaku selamanya dan tidak kebal terhadap perubahan. Kalau

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

terjadi perubahan dalam masyarakat dan undang-undang lama tidak bisa lagi mematuhi perkembangan tersebut, maka badan legislatif berwenang meninjaukan kembali dan menggantinya dengan undang-undang baru yang lebih relevan dengan perkembangan zaman dan antisipatif terhadap perkembangan masyarakat. Dalam anggota legislatif ini para anggotanya akan berdebat dan bertukar pikiran untuk menentukan undang-undang yang baru. Setelah terjadi kesepakatan, dikeluarkanlah undang-undang baru untuk diberlakukan kepada masyarakat. Undang-undang inipun baru bisa efektif apabila didaftarkan di dalam lembaga sekretariat Negara dan disebarluaskan dalam masyarakat.[22]

Selanjutnya, pada masa al-Khulafa al-Rasyidin, dengan semakin meluasnya wilayah kekuasaan islam hingga keluar jazirah arab, dan juga semakin kompleknya permasalahan yang ada pada saat itu, maka para khalifah dalam mengatasinya merujuk pada al-Quran kalau mereka tidak menemukan jawabanya dalam al-Quran mereka mencarinya dalam Sunnah Nabi. Namun karena belum terkodifikasi, mereka bertanya kepada sahabat lain yang senior (al-sabiqunal-awwalun). Dala periode ini, sahabat senior lebih banyak memberi nasihat, mengontrol dan berpatisipasi dalam menjalankan fungsi kekuasaan. Sahabat-sahabat senior inilah yang kemudian disebut oleh

[22] Mahmud Hilmi, *Nizham al-Hukm al-Islami*, (Kairo: Dar al-Hadi, 1978), 201.

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

para kalangan ulama kontemporer dengan sebutan "*Ahlu Halli Wal Aqdi*".

c. Bentuk dan Perkembangan Al-Sulthah Al-Tasyri'iyah dalam Islam

Bentuk dan perkembangan *al-shulthah al-tasuri'iyah* berbeda dan berubah dalam sejarah, sesuai dengan perbedaan dan perkembangan dalam sejarah, sesuai dengan perbedaan dan perkembangan yag terjadi dalam masyarakat Islam. Pada masa Nabi Muhammad SAW, otoritas yang membuat *tasyri'* (hukum) adalah Allah SWT. Allah menurunkan ayat-ayat al-Quran secara bertahap selama lebih kurang 23 tahun. Adakalnya ayat tersebut diturunkan untuk menjawab suatu pertanyaan, adalakahnya pula untuk menanggapi suatu perubahan atau permasalahan yang terjadi dalam masyarakat. Disamping itu Nabi SAW juga berperan sebagai penjelas terhadap ayat-ayat al-Quran yang masih bersifat global dan umum tersebut.

Dalam kerajaan mughal (India) legislasi hukum islam dalam bentuk undang-undang dilakukan pada masa pemerintahan Sultan Aurangzeb (*Almgir I*) yang memerintah pada 1658-1707 M. Dialah yang memprakarsai penghimpunan fatwa ulama mengamodifikasinya. Ia membentuk sebuah Komisi yang bertugas menyusun kitab kumpulan hukum Islam. Hasil kerja Komisi ini adalah diundangkanya kitab peraturan ibadah dan muamalah umat

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

Islam yang bernama Fatwa-I Alangmiriyah yang dinisbahkan kepada nama Sultan tersebut. Kitab ini terdiri dari enam jilid tebal dengan rujukan utama pada madzab Hanfi, Madzab yang paling banyak dianut umat muslim India. Namun sifat undang-undang ini setenga resmi, karena tidak mempunyai kekuatan mengikat untuk diamalkan sebagaimana layaknya sebuah undang-undang.[23]

Legislasi besar-besaran dilakukan pada masa pemerintahan Usmani (1300-1924). Pada masa ini hukum yang dipakai dalam masyarakat bukan hanya fikih, melainkan juga keputusan khalifah atau sultan terhadap sengketa atau perselisihan yang terjadi diantara anggota masyarakat. Selain itu, ada juga keputusan yang diambil dalam rapat majelis legislative sebagai *al-sulthah al-tasyri'iyah* dan disetujui oleh khalifah. Bentuk pertama disebut *Idarah Saniyah*, sedangkan yang kedua dinamakan dengan *Qanun*. Puncak kemajuan *qanun* ini terjadi pada masa khalifah Sulaiman I (1520-1566) M. Karena besarnya perhatian khalifah ini terdapat perundang-undangan, maka ia diberi gelar dengan Sulaiman al-Qanuni. Ditangan Sulaiman al-Qanuni juga kerajaan Usmani mengalami puncak kejayaan diberbagai bidang.

Namun setelah Sulaiman al-Qanuni wafat, kerajaan Usmani mengalami kemunduran. Tidak ada lagi Khalifah yang memiliki kapasitas untuk menjalani dua kekuasaan tersebut. Kemampuan

[23] Subhi Mahmashani, *Falsafah al-Tasyri' fi al-Islam, Damaskus: Dar al-Kasysyaf*, 1952, 61-62

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

politik penguasa-penguasa penggantinya tidak diikuti dengan kemampuan dan penguasaan mereka dibidang keagamaan. Olehkarena itu, dalam tugas-tugas kenegaraan mereka dibantu oleh *Sadrazam* (*shadr al-a'zam*) untuk urusan politik dan *Syaikh al-Islam* untuk urusan keagamaan.

Pada awalnya *Syaikh al-Islam* berasal dari mufti (pemberi fatwa). Mereka bertugas member jawaban terhadap pertanyaan tentang permasalahan agama. Diantara mufti ini kemudian ada yang diangkat sebagai pejabat Negara untuk menjawab permasalahan agama yang dihadapi Negara. Jadilah mufti sebagai jabatan resmi dalam negara dengan nama *Syaikh al-Islam* yang fatwa-fatwanya menjadi rujukan dan pegangan negara. Bahkan dalam wewenang legislasi hukum Islam, *Syaikh al-Islam* menjadi tempat bergantung khalifah Usmani dan merangkap sebagai *al-sulthah al-tasyri'iyah* . Namun, kekuasaan khalifah-khalifahUsmani tetap bersifat absolut dan tidak jarang pula sifat absolut ini didukung oleh *Syaikh al-Islam.*

Pada perkembangan selanjutnya, Daulat Usmani semakin lemah. Banyak daerah yang berada di bawah kekuasaan khalifah Usmani melepaskan diri dan kembali ketangan bangsa-bangsa Eropa, karena kerajaan Usmani sering mengalami kekalahan dari bangsa-bangsa Eropa. Disisi lain, kemengan bangsa Eropa ini turut mempengaruhi legislasi hukum islam. Akhirnya lahirlah gerakan *Tanzhimat* yang berusaha menyusun konstitusi untuk membatasi

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

kekuasaan absolut sultan. Atas pengaruhnya lahirlah *Hatt-i Syerif Gulhane (Pigam Gulhane)* pada masa pemerintahan Sultan Abdul Majid (1838-1861). Piagamini memberi peluang bagi masuknya pengaruh barat dalam legislasi hukum Islam. Secara berturut-turut lahirlah Undang-Undang Hukum Dagang (1850) yang banyak memasukkan unsur-unsur hukum dagang Perancis. Negara Barat juga mendesak Kerajaan Usmani untuk meningkatkan status dan kedudukan orang-orang Kristen Eropa yang berada dalam wilayah Kerajaan Usmani (*kaum dzimmi*). Atas desakkan tersebut, Kerajaan Usmani terpaksa mengeluarkan *Piagam Humayun* pada 18 Februari 1856 yang memberikan hak-hak yang sama kepada penduduk Kristen Eropa di Kerajaan Usmani dengan penduduk muslim sendiri. Pada tahun1958 keluar Undang-Undang Hukum Tanah dan Undang-Undang Hukum Pidana yang banyak mengadopsi peraturan – peraturan pidana perancis dan Itali. Tahun 1883 dan 1906 keluar Undang-Undang Hukum Acara Perdata dan Undang-Undang Eksekusi.[24]

Pada awal abad 20 adopsi besar-besaran terhadap hukum barat dilakukan oleh Musthafa Kemal Pasya setelah ia berhasil menghapus kekhalifaan Usmani pada 1 November 1922 dan mendirikan Republik Turki yang sekuler pada 1924. Ia melancarkan gerakan sekularisasi dan menghapus institusi-institusi ke Islaman dari

[24] Subhi Mahmashani, *Falsafah al-Tasyri' fi al-Islam,* 62-63.

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

negara. Berawal dari penghapusan Kementerian Agama dan Wakaf serta jabatan *Syaikh al-Islam* 1922, yang selanjutnya hukum Islam diganti dengan hukum sipil Swis pada 1926. Pada 1928 Kemal Pasya menghapus Islam sebagai agama resmi negara dan membubarkan lembaga legislatif (parlemen).[25]

d. Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Islam Menurut Fazlur Rahman

Fazlur Rahman (1919-1988) menjelaskan dan juga menegaskan pentingnya perumusan ijtiha ini kedalam lebaga legislatif, namun Rahman lebih berusaha memperjelas bentuk dan operasionalisasinya. Menurut Rahman, sebagai lembaga legislatif, ijtihad yang dihasilkanya menjadi undang-undang yang mengikat, tapi tidak terlepas dari kemungkinan benar atau salah. Namun sejauh undang-undang tersebut mencerminkan kehendak umat, ia tetap merupakan konsensus (*ijma*') yang bersifat islami dan demokratis serta mengikat umat islam dalam suatu Negara. Walaupun demikian, konsensus ini selalu bias diubah sesuai dengan perkembangan masa dan tempat.[26]

Rahman juga menegaskan peranan penting para ahli dalam berbagai bidang yang duduk di lembaga legislatif ini. Adapun ulama, menurutnya, tidak berfungsi menciptakan hukum, tetapi hanya

[25] Muhammad Iqbal, *The Recontruction of Religious Thought in Islam*, Delhi: Kitab Bhavan, 1981, 155.
[26] Fazlur Rahman, "Implementation of the Islamic Concept of State in the Pakistani-Milleu", Dalam John J. Donohue dan John L. Esposito, *Islam Transition: Islamic Perspective*, (New York : Oxford Univercity Press, 1982), 259.

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

memimpin umat secara umum dengan penyebaran ide-ide yang islami di dalam masyarakat. Ini penting agar kesadaran dan pemikiran masyarakat sesuai dengan landasan islam. Anggapan para ulama yang menyatakan bahwa persoalan legislatife dalam islam merupakan tugas yang dibebankan kepada mereka (ulama) bukan saja salah, tetapi juga sekaligus mengingkari kebenaran adanya proses pembentukan hukum Islam yang dikenal dalam sejarah. Kenyataan sejarah menunjukan bahwa yang membentuk hukum islam adalah para penguasa, bukan para ulama (fuqaha).[27]

Dalam kesadaran inilah nantinya legislasi oleh lembaga legislative bersifat islami. Dalam pandangan ini Rahman melihat peranan penting masyarakat sebagai pengontrol terhadap kerja lembaga legislatif. Masyarakat beserta ulama dapat mengajukan keberatan kalau legislatif oleh badan legislatif tidak sejalan dengan semangat prinsip Islam dan aspirasi mereka. Rahman juga menekankan pentingnya pembentukan lembaga islam internasional sebagaimana digagas Iqbal. Dalam hal ini Rahman lebih memperjelas bentuk dan cara kerjanya. Menurutnya, masing-masing badan legislatife negara muslim perlu memilih beberapa anggotanya untuk mewakili negaranya dalam lembaga legislatife sedunia. Badan ini bias mengadakan pertemuan di Makkah setelah musim Haji setiap tahun. Ketua lembaga internasional ini bisa dipilih oleh badan itu

[27] *Ibid*, 260.

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

sendiri jangka waktu 3 Tahun. Fungsi lembaga ini menurut Rahman, bukan membuat hukum atau perundang-undangan tentang permasalahan yang dibicarakan, tetapi hanya sebatas memberi saran dan nasehat. Inilah yang akan dijabarkan oleh lembaga legislative masing-masing Negara islam, sesuai dengan perbedaan tempat, lingkungan fisik dan situasi sosialnya.

Hukum yang dibuat melalui prosedur ini lebih bersifat alami daripada yang dibuat oleh aliran-aliran tradisional, sebagaimana yang pernah berkembang dalam sejarah islam. Hukum yang dibuat terakhir ini merupakan karya penafsir individual yang tidak lepas dari subjektivitas mazhab. Adapun hukum yang dibuat oleh lembaga legislatif merupakan pemikiran kolektif yang sudah disaring dan didiskusikan secara lebih mendalam. Karenanya, pemikiran individu tidak mungkin bisa mengimbangi pemikiran kolektif yang sudah teruji.

Dari pemikiran di atas, Rahman menyimpulkan bahwa sumber fisik semua wewenang dan kekuasaan adalah umat islam itu sendiri. Kekuasaan itu kemungkinan dilimpahkan kepada dewan legislatif untuk membuat undang-undang yang sesuai dengan syariat islam.

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

2. *Ahlu Halli Wal Aqdi* dalam Sistem Ketatanegaraan Islam.

a. Pengertian Ahlu Halli Wal Aqdi

Secara harfiyah Ahlu ahalli wal Aqdi ialah "orang-orang yang dapat melepas dan mengikat". Disebut "mengikat" karena keputusannya mengikat orang-orang yang mengangkat *Ahlu ahalli wal Aqdi* ; dan disebut "melepas" karena mereka yang duduk disitu bisa melepaskan dan tidak memilih orang-orang tertentu yang tidak disepakati. Sedangkan menurut para ahli fiqih siyasah merumuskan pengertian *Ahlu ahalli wal Aqdi* sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat, dengan kata lain *Ahlu ahalli wal Aqdi* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat.[28]

Imam Al-Mawardi menyebutkan *Ahlu ahalli wal Aqdi* dengan *al- ikhtiyar* karena merekalah yang berhak memilih khalifah. Sedangkan Ibnu Taimiyyah menyebutkan *Ahlu al-halli wal Aqdi* dengan *ahl al-syawkah*. An Nawawi dalam *Al-Minhaj Ahlu al-halli wal Aqdi* adalah para ulama, para kepala, para pemuka masyarakat sebagai unsur-unsur masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan rakyat. Abu Ala al-Maududi menyebutkan *Ahlu al-halli wal Aqdi* sebagai lembaga penegah dan pemberi fatwa, juga menyebut sebagai lembaga legislatife.

[28] Muhammad Iqbal, Fiqih Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam, 138

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

Muhammad Abduh menyamakan *Ahlu al-halli wal Aqdi* dengan ulil amri, Rasyid Ridha juga berpendapat *ulil amri* adalah *Ahlu al-halli wal Aqdi* karena mereka mendapat kepercayaan dari umat yang terdiri dari para ulama para pemimpin militer, para pemimpin pekerja untuk kemaslahatan publik seperti pedagan, para pemimpin partai dan para tokoh wartawan. Sedangkan menurut para ahli fiqih siyasah, *Ahlu al-halli wal Aqdi* adalah orang-orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat atau lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat.

Adanya perbedaan istilah dikalangan para ulama dikarenakan melihat tugas dan fungsi kewenangan dari lembaga *Ahlu al-halli wal Aqdi* yakni memilih khalifah, menetapkan undang-undang, melakukan musyawarah, melakukan controlling terhadap kinerja khalifah di dalam menjalankan roda kepemimpinanya.[29]

Pada masa al-khulafa al-Rasyidin, khususnya pada masa pemerintahan Umar bin Khattab lembaga *Ahlu al-halli wal Aqdi* lebih dikenal dengan sebutan *ahl al syura*. Istilah ini mengacu kepada pengertian beberapa sahabat senior yang melakukan musyawarah untuk menentukan kebijaksanaan negara dan memilih pengganti kepala negara. Mereka adalah enam sahabat senior yang ditunjuk

[29] J. Suyuthi pulugan, *Fiqih Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, 6

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

,Umar bin khattab untuk melakukan musyawarah menentukan siapa yang akan menggantikanya setelah ia wafat. Memang pada masa ini *ahl al syura* atau *Ahlu al-halli wal Aqdi* belum lagi terlembaga dan berdiri sendiri. Namun dalam pelaksanaanya, para sahabat senior telah menjalankan perananya sebagai "wakil rakyat" dalam menentukan arah kebijakan negara dan pemerintahan.

Dari uraian tersebut diatas, tampak beberapa hal terkait *Ahlu al-halli wal Aqdi* sebagaimana berikut[30] :

1. *Ahlu al-halli wal Aqdi* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan mem-bai'at Imam;
2. *Ahlu al-halli wal Aqdi* mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada maslahat;
3. *Ahlu al-halli wal Aqdi* mempunyai wewenang membuat undang-undang yang mengikat kepada seluruh umat di dalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas dalam Al-Qur"an dan Hadits;
4. Memberikan masukan dan nasihat kepada khalifah dan tempat konsultasi dalam menetukan kebijakannya;
5. *Ahlu al-halli wal Aqdi* mempunyai wewenang mengawasi jalannya pemerintahan.

[30] A. Djazuli, *Fiqih Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*,77

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

b. Tujuan Pembentukan *Ahlu al-halli wal Aqdi*

Dasar hukum lembaga *Ahlu al-halli wal Aqdi* adalah keterangan al-Quran dalam surat an-Nisa' (14) ayat 58-59, yang artinya :

> *"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya dan menyuruh kamu apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepada kamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat. Hai orang-orang yang beriman taatilah Allah dan taatilah Rosul, dan ulil amri di antara kamu, Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (al-Quran) dan Rosul (sunnahnya)".*

Ada banyak penafsiran dari beberapa tokoh muslim tentang substansi dari ayat tersebut. Menurut Muhammad Rayid Ridha ayat tersebut menyatakan bahwa terdapat kaidah-kaidah pemerintahan islam. Sementara menurut Sayyid Qutb ayatini menjelaskan kaidah-kaidah asasi tentang organisasi umat islam (negara), kaidah-kaidah hukum dan dasar-dasar mengenai kekuasaan negara. Adapun Maulana Muhammad Ali menyatakan , bahwa aya ini menggariskan tiga aturan penting tentang hal-hal yang berhubungan dengan kesejahteraan umat Islam, terutama yang berkaitan dengan pemerintahan. Dari ketiga penafsiran tookh tersebut dapat ditarik kesimpulan tentang dasar-dasar kaidah kekuasaan dan pemerintahan dalam Islam yang berlandaskan al-Quran dengan dijalankan lewat *ulil amri.*

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

Di dalam ayat tersebut terdapat kata ulil amri, yang memiliki banyak arti, diantaranya *Ahlu al-halli wal Aqdi* (kelompok yang ahli dalam mengambil keputusan dan memberikan pertimbangan yang sehat demi kepentingan umum). *Ulil Amri* juga dapat berarti pemerintahan dengan /khilafah/imam/amir sebagai kepala pemerintahan. Namun ulil amri juga dapat berarti sekelompok orang yang bertugas menjalankan dan menjatuhkan hukum. Dari hal tersebut dapat disimpulkan bahwa dari *ulil amri* adalah sekelompok orang yang menjalankan pemerintahan dari segi eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Kekuasaan legislatif termuat di dalam pengertian ulil amri sebagai *Ahlu al-halli wal Aqdi* yaitu kelompok yang ahli dalam mengambil keputusan dan memberikan pertimbangan yang sehat demi kepentingan umum.

Pembentukan lembaga *Ahlu al-halli wal Aqdi* dirasa perlu dalam pemerintahan Islam, mengingat banyak permasalahan kenegaraan yang harus diputuskan secara bijak dan pandangan yang tajam, sehingga mampu menciptakan kemaslahatan umat Islam. Para ahli fiqih siyasah menyebutkan beberapa alasan pentingnya pelembagaan *majelis al-syura* atau *Ahlu al-halli wal Aqdi* ini, yaitu:

1) Rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dilibatkan untuk dimintai pendapatnya tentang masalah kenegaraan dan pembentukan undang-undang. Oleh karena itu, harus ada kelompok masyarakat yang bisa diajak musyawarah dalam

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

menentukan kebijakan pemerintahan dan pembentukan undang-undang.

2) Rakyat secara individual tidak mungkin dikumpulkan untuk melakukan musyawarah disuatu tempat, apalagi di antara mereka pasti ada yang tidak mempunyai pandangan yang tajam dan tidak mampu berfikir kritis. Mereka tentu tidak mampu mengemukakan pendapat dalam musyawarah;
3) Musyawarah hanya bisa dilakukan apabilah jumlah pesertanya terbatas. Kalau seluruh rakyat dikumpulkan disuatu tempat untuk melakukan musyawarah, dipastikan musyawarah tersebut tidak dapat terlaksana;
4) Kewajiban amar ma'ruf nahi mungkar hanya bisa dilakukan apabila terdapat lembaga yang berperan untuk menjaga kemaslahatan antara pemerintah dan rakyat;
5) Kewajiban taat kepada ulil amr (pemimpin umat) baru mengikat apabila pemimpin itu dipilih oleh lembaga musyawarah.
6) Ajaran Islam sendiri yang menekankan perlunya pembentukan lembaga musyawarah, sebagaimana di dalam surah al-Syura 42:38 dan Ali Imran, 3:159[31]. Di samping itu Nabi sendiri menekankan untuk menentukan suatu kebijaksanaan pemerintah

[31] Abdul Aziz Dahlan, *Ensiklopedia Hukum Islam*,1061.

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

Pada masa modern, sejalan dengan masuknya pengaruh pemikiran politik Barat terhadap Islam, pemikiran tentang *Ahlu al-halli wal Aqdi* juga berkembang. Para ulama siyasah mengemukakan pentingnya pembentukan Lembaga Perwakilan Rakyat atau MPR, DPR atau DPD sebagai representasi kehendak rakyat. Mereka mengemukakan gagasan tentang *Ahlu al-halli wal Aqdi* ini dengan mengombinasikan dengan pemikiran-pemikiran politik yang berkembang di Barat.[32]

c. Syarat dan Mekanisme Pengangkatan *Ahlu al-halli wal Aqdi*

Mekanisme pengangkatan Ahlu al-halli wal Aqdi secara jelas tidak disebutkan dalam Al-Qur "an dan Hadits, tetapi Nabi SAW pernah mencontohkan pemilihan yang demokratis. Peristiwa tersebut ketika nabi meminta kepada suku Aus dan Khazraj untuk menentukan tokoh-tokoh yang mewakili mereka. Kemudian terjadilah pemilihan yang akhirya memilih wakil masing-masing tiga dari suku Aus dan sembilan dari suku Khazraj. Sejalan dengan hal ini, menurut al-Anshari *Ahlu al-halli wal Aqdi* di angkat melalui beberap mekanisme:

1) Pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala. Dalam pemilu ini, anggota masyarakat yang sudah memenuhi persyaratan memilih anggota Ahlu al-halli wal Aqdi sesuai dengan pilihannya;

[32] Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*,143.

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

2) Pemilihan anggota Ahlu al-halli wal Aqdi melalui seleksi dalam masyarakat. Dalam hal ini masyarakat akan melihat orang-orang yang terpandang dan mempunyai integritas pribadi serta memiliki perhatian yang besar untuk kepentingan umat, merekalah yang kemudian dipilih untuk menjadi anggota Ahlu al-halli wal Aqdi.

3) Disamping itu, ada juga anggota *Ahlu al-halli wal Aqdi* yang di angkat oleh kepala negara.[33]

d. Tugas *Ahlu al-halli wal Aqdi*

legislatif atau *Ahlu al-halli wal Aqdi* dalam suatu negara islam memiliki sejumlah tugas yang harus dilakukanya.

Menurut Abu ala al-Maududi majelis al-syura atau Ahlu al-halli wal Aqdi memiliki beberapa tugas diantaranya :

1) Menegakkan aturan yang ditentukan secara tegas dalam syariat dan merumuskan suatu perundangan-undangan yang mengikat kepada seluruh umat tentang hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Al-Quran dan Al-Sunnah.

2) Jika pedoman-pedoman dalam Al-Quran dan As-Sunnah mempunyai kemungkinan interprestasi lebih dari satu maka lembaga legislatiflah yang berhak memutuskan penafsiran terhadap mana yang harus ditempatkan dalam kitab undang-undang;

[33] Al-Anshari, *Al-Syura wa Atsaruha fi al – Di - muqrathiyah*, (Kairo: Mathba ‟ ah al - Slafiyah, 1980), 251 -254

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

3) Jika tidak ada isyarat yang jelas dalam Al-Qur‟an dan As-Sunnah, fungsi lembaga legislatif ini adalah menegakkan hukum-hukum yang berkaitan dengan masalah yang sama, tentunya dengan selalu menjaga jiwa hukum Islam. Dan jika sudah ada hukum-hukum dalam bidang yang sama yang telah tercantum dalam kitab-kitab fikih,maka dia bertugas untuk menganut salah satu diantaranya. Jika dalam masalah apapun Al-Qur‟an dan As-Sunnah tidak memberikan pedoman yang sifatnya dasar sekalipun, atau masalah ini juga tidak ada dalam konfensi Khulafa al-Rasiyydin, maka kita harus mengartikan bahwa Tuhan telah memberikan kita kebebasan melakukan legislasi mengenai masalah ini menurut apa yang terbaik. Oleh karenanya, dalam kasus semacam ini, lembaga legislatif dapat melakukan perumusan hukum tanpa batasan, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa semangat syari'ah.[34]

Tugas mereka tidak hanya bermusyawarah dalam perkara umum kenegaraan, mengeluarkan undang-undang yang berkaitan dengan kemaslahatan dan melaksanakan peran konstitusional dalam memilih pemimpin tertinggi negara saja, tetapi tugas mereka juga mencakup peran pengawasan terhadap pemerintah dan penguasa untuk mencegah mereka dari tindakan pelanggaran terhadap satu hak dari hak-hak Allah SWT. Menurut Al-Mawardi, tugas *Ahlu al-halli wal Aqdi* terbatas pada tiga hal, yaitu :

a) Mengangkat dan memilih khalifah .

[34] Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: UI Press,1990), 169.

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

b) Menetapkan peraturan atau hukum kepada masyarakat yang dibuat melaui proses musyawarah;

c) Menindak para penguasa yang zalim, yakni penguasa yang menyimpang dari aturan-aturan yang telah ditetapkan.

e. Kewenangan *Ahlu al-halli wal Aqdi*

Dengan adanya tugas tersebut di atas, maka wewenang *Ahlu al-halli wal Aqdi* adalah sebagai berikut.:

a) Memberikan masukan kepada khalifah dalam berbagai aktifitas dan masalah praktis, semisal masalah pemerintahan, pendidikan, kesehatan, ekonomi, perdagangan dll. Dalam hal ini pendapatnya besifat mengikat;

b) Mengenai masalah pemikiran yang memerlukan penelitian dan analisa, serta masalah kedisiplinan, finansial, pasukan, politik luar negeri, khalifah berhak merujuk pada pandangan Majelis umat, namun dalam hal ini pandangan Majelis umat tidak mengikat;

c) Khalifah berhak menyodorkan undang-undang atau hukum yang hendak di adopsi kepada Majelis, Majelis berhak memberikan saran atau masukan serta smenilai dan mengefaluasi meskipun tidak bersifat mengikat

d) Majelis mempunyai hak untuk mengoreksi tindakan riil yang dilakukan oleh khalifah. Dalam hal ini, koreksi majelis dapat bersifat mengikat manakala dalam Majelis terdapat konsensus. Namun sebaliknya, koreksi tersebut tidak tidak bersifat mengikat

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

manakalah di dalam Majelis belum atau tidak terjadi konsensus. Jika diantara Majelis dan khalifah terjadi silang pendapat dalam masalah yang riil berdasarkan hukum syara ‟maka dalam kondisi yang seperti ini nantinya keputusan yang dihasilkan bersifat mengikat;

e) Majelis juga berhak membatasi kandidat calon khalifah sebagai wujud dari suksesi kekuasaan atau pemerintahan;

f) Majelis memiliki hak interplasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada khalifah mengenai kebijakan-kebijakan strategis yang berkenaan dengan kemaslahatan umat dan pertmbangan syara'Hak angket, yaitu Majelis berhak melakukan penyelidikan terhadap berbagai kebijakan khalifah yang dirasa bertentangan dengan syara‟, meskipun dalam hal ini keputusan Majelis tidak bersifat mengikat karena hal itu merupakan hak perogratif Wilatul Mudhalim. Selain itu juga punya hak untuk menyatakan pendapat.[35]

Mencermati tugas dan kewenangan Ahlu al-halli wal Aqdi seperti yang telah dijelaskan, maka agaknya hampir mirip dengan tugas yang dimiliki oleh MPR, DPR dan DPA sebelum amandemen UUD 1945 dalam sistem parlemen di Indonesia. Adanya Ahlu al-halli wal Aqdi sangat penting dalam kehidupan

[35] Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, 64

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

bernegara, karena dalam suatu negara pada hakikatnya pemegang kekuasan tertinggi ialah rakyat.

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

BAB III

Mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

A. Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam dasar hukum "Mengingat" Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, hanya dimuat Pasal 20, 20A ayat (1), Pasal 21 dan Pasal 22A UUD 1945. Pasal-pasal tersebut merupakan peraturan yang memberikan kewenangan pembentukan suatu undang-undang, yang secara keseluruhan berbunyi sebagai berikut :

a. Pasal 20 UUD 1945 merumuskan:
   1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
   2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.
   3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh lagi diajukan dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
   4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
   5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak

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

rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

b. Pasal 20A ayat (1) merumuskan bahwa:

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

c. Pasal 21 merumuskan bahwa :

   Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.

d. Pasal 22A merumuskan bahwa :

   Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

Walaupun dalam dasar hukum "Mengingat" Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tersebut hanya merumuskan pasal-pasal dalam UUD 1945 yang memberikan kewenangan pembentukan suatu undang-undang, namun demikian sebenarnya terdapat beberapa ketentuan yang merupakan landasan hukum yang tegas bagi pembentukan undang-undang tersebut. Landasan hukum tersebut adalah sebagai berikut:

a. Pasal 22A Perubahan UUD 1945 yang merumuskan bahwa "Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang".

b. Pasal 6 Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, yang merumuskan bahwa: "Tata cara

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

pembuatan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah dan pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkama Agung serta pengaturan ruang lingkup keputusan presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

c. Pasal 4 angka 4 Ketetapan MPR No. 1/MPR/2003 tentang peninjauan terhadap materi dan status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawatan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawatan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, yang menyatakan bahwa. "Ketetapan Majelis Permusyawatan Rakyat Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan tetap berlaku sampai terbentuknya undang-undang.

Berdasarkan beberapa ketentuan di atas, maka diajukanlah rancangan undang-undang Usul Inisiatif DPR tentan Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundangan (RUU TCP3), yang akhirnya menjadi Undang-Undan No. 10 Tahun 2004 tetang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Berdasarkan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, suatu rancangan undang-undan dapat berasal dari beberapa pihak, yaitu :

a. Dari Pemerintah (Presiden), berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945;
b. Dari Dewan Perwakilan Rakyat, berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945;
c. Dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, berdasarkan Pasal 21 UUD 1945;
d. Dari Dewan Perwakilan Daerah, berdasarkan Pasal 22D UUD 1945.

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

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

c. Peraturan Pemerintah;

d. Peraturan Presiden;

e. Peraturan Daerah.

Secara garis besar proses pembentukan Undang-Undang terdiri atas beberapa tahap, yaitu :

1. Proses persiapan pembentukan undang-undang, yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan Pemerintah, dilingkungan Dewan Perwakilan Rakyat, atau dilingkungan Dewan Perwakilan Daerah.
2. Proses Pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat
3. Pengesahan oleh Presiden, dan
4. Proses Pengundangan (oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya dibidan peraturan perundang-undangan).

1. Proses Pembentukan Undang-Undang

Dalam pasal 1 angka 1 Undang Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ditetapkan bahwa yang dimaksud dengan “pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.”

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

a. Perencanaan Penyusunan Undang-Undang

Proses pembentukan undang-undang menurut Pasal 15 ayat (1) dan pasal 16 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dilaksanakan sesuai dengan Program Legislasi Nasional, yang merupakan perencanaan penyusunan Undang-Undang yang disusun secara terpadu antara DPR dan Pemerintah.

Koordinasi penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) antara DPR dan Pemerintah tersebut dilakukan melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.

Penyusunan Prolegnas dilingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dikorsinasi oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi, sedangkan di lingkungan Pemerinah dikordinasi oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang peraturan perundang-undangan.

Tata cara penyususnan dan pengelolaan Prolegnas tersebut dalam pelaksanaanya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional, yang ditetapkan tanggal 13 Oktober 2005.

b. Persiapan Pembentukan Undang-Undang

Rancangan undang-undang dapat berasal dari (Anggota) DPR, Presiden maupun DPD yang disusun berdasarkan Prolegnas. Dalam hal-hal tertentu DPR atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Prolegnas sedangkan rancangan undang-undang yang berasal dari DPD adalah rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah.

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

c. Pengajuan Rancangan Undang-Undang

Pengajuan rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden , DPR dan DPD diatur dalam pasal 18 dan pasal 19 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 yang menetapkan bahwa:

1) Rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nondepartemen, sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.
2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan.
3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden.[1]

Pasal 19 :

1) Rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.
2) Rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Daerah dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengusulan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2)

[1] Saat ini telah diatur dala Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Udang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden.

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

diatur dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat[2] dan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah[3].

Setelah rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden selesai disiapkan, maka sesuai dengan pasal 20 UUP3, rancanan undang-undang tersebut akan diajukan ke DPR dengan Surat Presiden (dahulu amanat Presiden).

Dalam Surat Presiden tersebut akan ditegaskan mengenai penunjukan menteri yang akan mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan rancangan di DPR.

Selanjutnya DPR akan membahas rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden tersebut dalam jangka waktu 60 hari sejak surat Presiden tersebut diterima oleh DPR. Untuk memudahkan pembahasan rancangan undang-undang di DPR, Menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa akan memperbanyak naskah rancangan undang-undang terebut dengan jumlah yang diperlukan. Selain itu sesuai Pasal 22 ayat (2) UUP3, penyebarluasan rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.

Apabila rancangan undang-undang tersebut berasal dari DPR, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 21, rancangan undang-undang yang disapkan oleh DPR akan disampaikan kepada Presiden dengan surat

[2] Saat ini telah diatur dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No. 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
[3] Saat ini telah diatur dalam Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia No. 2/DPD/2004 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagaimana diubah terakhir dengan Keputusan DPD RI No. 29/DPD/2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.

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

pimpinan DPR. Selanjutnya Presiden akan menugasi menteri yang mewakili Presiden dalam pembahasan rancangan undang-undang bersama DPR. Penyebarluasan rancangan undang-undang yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh Sekretaris Jenderal DPR, sesuai pasal 22 ayat (1) UUP3.

d. Proses Penyiapan Rancangan Undang-Undang Dari Pemerintah

Proses penyiapan rancangan undang-undang yang berasal dari Pemerintah saat ini dilakukan menurut Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden yang ditetapkan tanggal 14 November 2005. Tata Cara mempersiapkan undang-undang yang berasal dari Pemerintah dilakukan melalui tahapan sebagai berikut :

1) Penyusunan Rancangan Undang-Undang

Menurut ketentuan pasal 2 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005, penyusunan rancangan undang-undang dilakukan Pemrakarsa berdasarkan Prolegnas. Penyusunan rancangan undang-undang yang didasarkan Prolegnas tidak memerlukan persetujuan ijin prakarsaa dari Presiden, dan secara berkala pemrakarsa melaporkan penyiapan dan penyusunan rancangan undang-undang tersebut kepada Presiden. Sedangkan menurut Pasal 3 ayat (1) menjelaskan bahwa menyusun rancangan undang-undang diluar Prolegnas setelah terlebih dahulu mengajukan permohonan ijin ke Presiden.

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

Dalam menyusun rancangan undang-undang, Pemrakarsa dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik. Penyusunan Naskah Akademik tersebut dapat dilakukan oleh pemrakarsa bersama-sama dengan Departemen yang tugas dan tanggung jawabnya dibidang peraturan perundang-undangan dan pelaksanaanya dapat diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainya yang mempunyai keahlian itu. Pedoman penyusunan naskah akademik itu diatur dalam Peraturan Menteri (PasaL 5 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005).

2) Penyampaian Rancangan Undang-Undang Kepada Dewan Perwakilan Rakyat

Terhadap suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Presiden, selanjutnya akan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dilakukan pembahasan.[4]

Sesuai ketentuan pasal 26 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005, Menteri Sekretaris Negara akan menyiapkan Surat Presiden kepada Pimpinan DPR untuk menyampaikan rancangan undang-undang disertai dengan Keterangan Pemerintah mengenai rancangan undang-undang tersebut.

Dalam pembahasan rancangan undang-undang di DPR, menteri yang ditugasi oleh Presiden wajib melaporkan perkembangan dan permasalahan yang dihadapi kepada Presiden untuk memperoleh keputusan dan arahan.

[4] Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden Pasal 25.

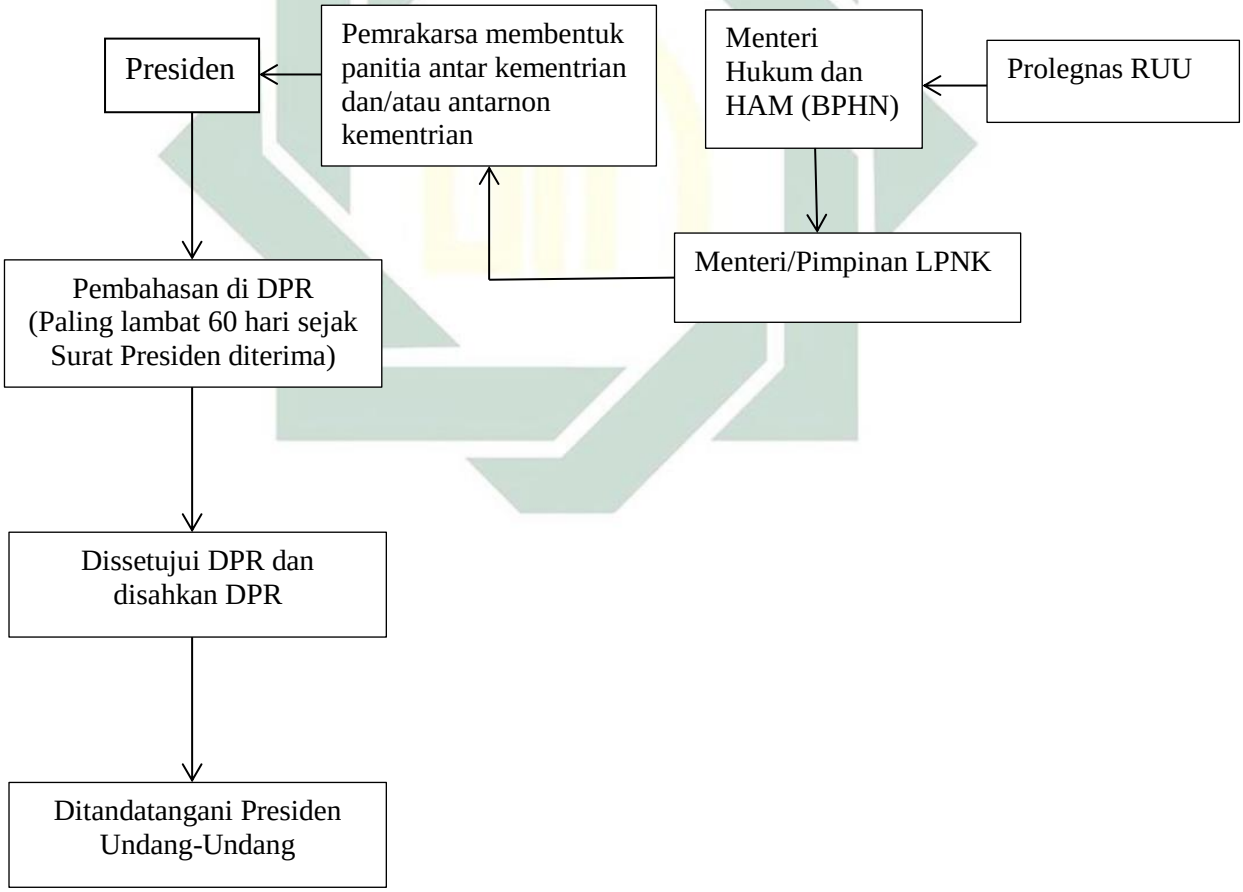
digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Menteri yang ditugasi sebagaimana yang dimaksud pasal 26 ayat (2) huruf a segera melaporkan rancangan undang-undang yang telah mendapat atau tidak mendapat perseujuan DPR kepada Presiden.

Menurut pasal 30 dalam hal rancangan undang-undang tidak mendapatkan persetujuan bersama antara Presiden dan DPR, rancangan undang-undang tersebut tidak dapat diajukan kembali dalam masa sidang yang sama.

Mekanisme Penyusunan RUU dari Presiden Berdasarkan Prolegnas

Gambar 3.1



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

e. Proses Penyiapan Rancangan Undang-Undang Dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Proses penyiapan rancanngan undang-undang yang berasal dari DPR dan DPD dilaksanakan berdasarkan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat, yang saat diatur dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No. 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Berdasarkan pasal 130 Peraturan Tata Tertib DPR, pengajuan rancangan undang-undan dari DPR dilakukan sebagai berikut :

1) Sekurang-kurang 13 orang anggota dapat mengajukan usul inisiatif rancangan undang-undang.
2) Usul inisiatif rancangan undang-undang sebagaimana ayat 1, dapat juga diajukan oleh Komisi, Gabungan Komisi atau Badan Legislasi.
3) Usul inisiatif rancangan undang-undang sebagaimana ayat 1 dan 2 beserta penjelasan keterangan dan/atau naskah akademis disampaikan secara tertulis oleh Anggota atau pimpinan Komisi, Pimpinan Gabungan Komisi, atau Pimpinan Badan Legislasi kepada Pimpinan DPR disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama Fraksinya setelah dilakukan pengharmonisan, pembulatan dan pemantapan konsepsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat 1 huruf c.

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

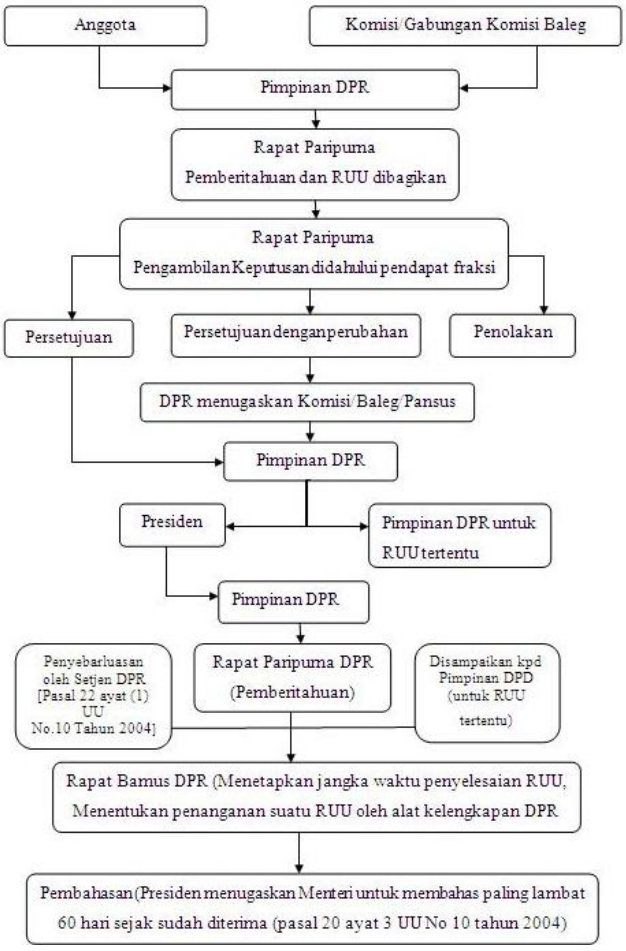
4) Dalam rapat paripurna berikutnya, setelah usul inisiatif rancangan undang-undang tersebut diterima oleh pimpinan DPR, Pimpinan DPR memberiahukan kepada anggota tentang masuknya usul inisiatif rancangan undang-undang tersebut, kemudian dibagikan kepada selruh anggota.
5) Rapat paripurna memutuskan apakah usul rancangan undang-undang tersebut secara prinsip dapat diterima menjadi rancangan undang-undang usul dari DPR atau tidak.
6) Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat 5 diambil setelah diberikan kesempatan kepada fraksi untuk memberikan pendapatnya.
7) Keputusan dalam rapat paripurna tersebut dapat berupa, persetujuan tanpa perubahan, persetujuan dengan perubahan atau penolakan.
8) Dalam hal persetujuan dengan perubahan, DPR menugaskan kepada Komisi, Badan Legislasi, atau Panitia Khusus untuk menyempurnakan rancangan undang-undang tersebut.
9) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui atau disempurnakan, disampaikan kepada Presiden oleh Pimpinan DPR dengan permintaan Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakili Presiden dalam hal melakukan pembahasan rancangan undang-undang bersama dengan DPR, dan kepada DPD jika rancangan undang-undang yang diajukan mengenai hal-hal sebagaimana dimaksud dalam pasal 121 ayat 4.

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

10) Dalam waktu 60 hari kerja sejak diterimahnya surat tentang penyampaian rancangan undang-undang dari DPR, Presiden menunjuk Menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam membahas rancangan undang-undang bersama DPR.

Bagan Mekanisme penyusunan RUU Dari DPR

Gambar 3.2



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

f. Proses Penyiapan Rancangan Undang-Undang dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No. 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia diatur tentang rancangan undang-undang yang berasal dari DPD dalam pasal 134 yang dirumuskan sebagai berikut :

1) Rancangan undang-undang beserta penjelasan, keterangan, dam/atau naskah akademis yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh Pimpinan DPD kepada Pimpinan DR.
2) Dalam rapat paripurna berikutnya, setelah rancangan undang-undang diterima oleh Pimpinan DPR, Pimpinan DPR meberitahukan kepada anggota tentang masukya rancangan undang-undang tersebut, kemudian membaginya kepada seluruh anggota.
3) Setelah usul rancangan undang-undang sebagaimana ayat 2 telah dilaksanakan, Pimpinan DPR menyampaikan surat pemberitahuan kepada Pimpinan DPD mengenai tanggal pengumuman rancangan undang-undang yang berasal dari DPD tersebut kepada anggota rapat paripurna.
4) Badan musyawarah selanjutnya menunjuk Komisi atas Badan Legislasi untuk membahas rancangan undang-undang tersebut, serta mengagendakan pembahasanya.

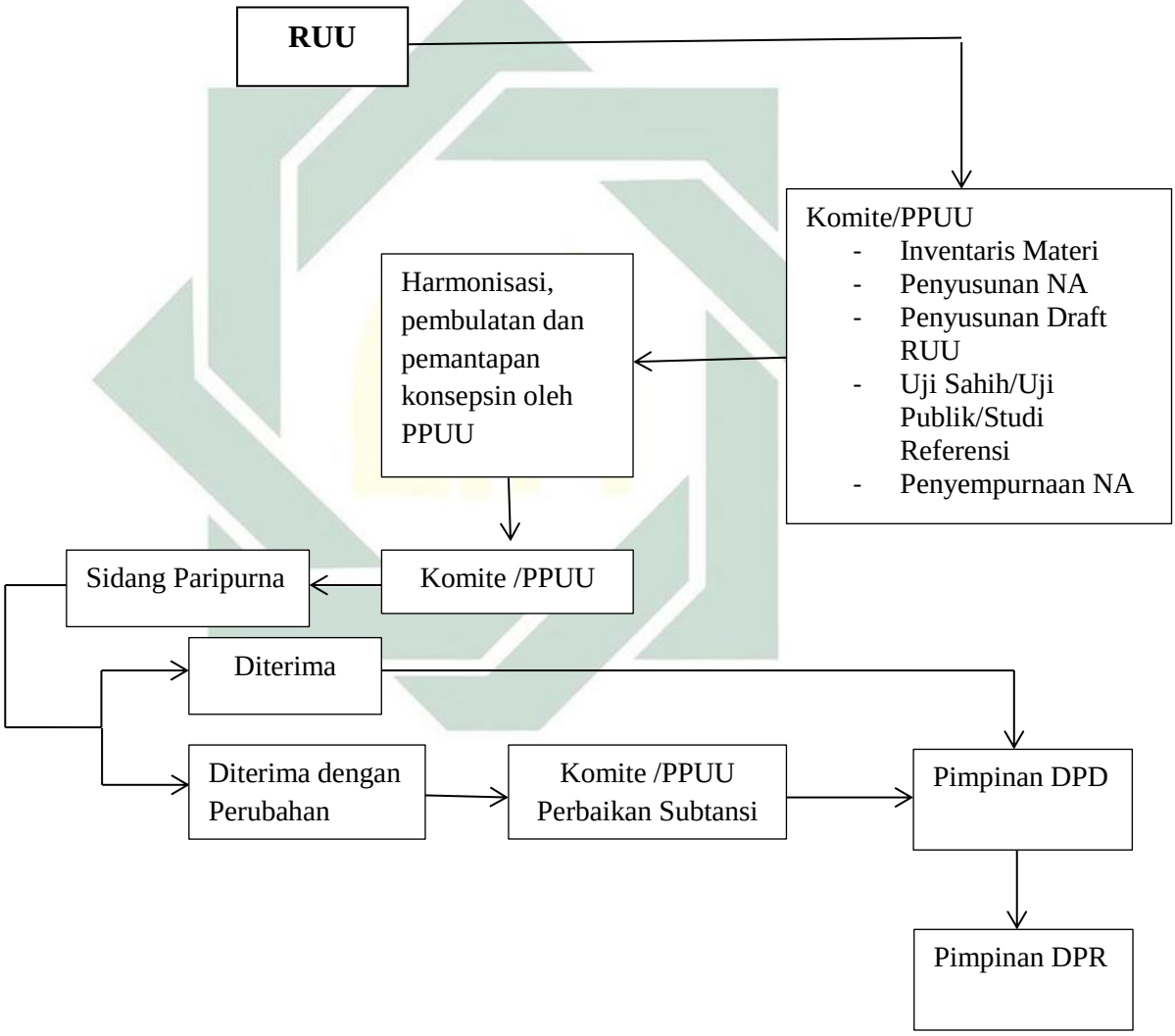
digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

5) Komisi atau Badan Legislasi sebagaimana ayat 4 mengundang anggota alat kelengkapan DPD sebanyak-banyaknya 1/3 dari jumlah anggota alat kelengkapan DPD, untuk membahas rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat 1.
6) Dalam waktu 30 hari kerja sejak Komisi atau Badan Legislasi mengundang ala kelengkapan DPD sebagaimana dimaksud ayat 5, wajib hadir.
7) Hasil pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat 5 dilaporkan dalam rapat paripurna.
8) Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud ayat 5, disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden dengan permintaan agar Presiden menunjuk menteri yang ajan mewakili Presiden dalam melakukan Pembahasan rancangan undang-undang tersebut bersama DPR dan kepada Pimpinan DPD untuk ikut membahas rancangan undang-undanga tersebut.
9) Dalam waktu 60 hari sejak diterimanya surat tentang penyampaian rancangan undang-undang dari DPR, Presiden menunjuk Menteri yang ditugasi mewakili Presiden dala pembahsan rancangan undang-undang bersama DPR.
10) Terhadap pembahsan dan penyelesaian selanjutnya, berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 136, pasal 137, dan pasal 138 dengan memperhatikan ketentuan yang khusus bagi rancangan undang-undang dari DPR.

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

Bagan Proses Mekanisme Penyusunan RUU dari DPD

Gambar 3.3



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

g. Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam tingkat pembahasan di DPR, setiap rancangan undang-undang (baik berasal dari Pemerintah, DPR, maupun DPD) dibahas dengan cara yang ditentukan dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No.08/DPR RI/I/2005-2006 khusunya pasal 136, 137 dan 138.

Berdasarkan pasal 136 Peraturan Tata Tertib DPR, pembahasan rancangan undang-undang dilakukan melalui 2 tingkat pembicaraan, yaitu :

1) Pembicaraan tingkat I, yang dilakukan dalam rapat Komisi, Rapa Gabungan Komisi, Raat Badan Legislasi, Rapat Panitia Anggaran atau Rapat Fraksi.
2) Pembicaraan tingkat II, yang dilakukan dalam rapat paripurna.

   Selain itu, sebelum dilakukan pembicaran ingkat I dan Tingkat II, diadakan rapat fraksi.

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

h. Pengesahan Rancangan Undang-Undang, Pengundangan, dan Penyebarluasan.

Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.[5]

Setelah menerima rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR dan Presiden tersebut, Sekretariat Negara akan menuangkan dalam kertas Kepresidenan dan akhirnya dikirmkan kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang.

Pengesahan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut dilakukan dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu 30 hari sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.

Setelah Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersam dengan DPR tersebut, maka undang-undang tersebut kemudian diundangkan oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya dibidang peraturan perundang-undangan agar undang0undang itu dapat berlaku dan mengikat umum. Pada dasarnya Peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

[5] Pasal 37 UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

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

Dalam hal rancangan undang-undang tersebut tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lambat 30 hari sejak rancangan undang-undan tersebut disetujui bersama, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan, sesuai ketentuan pasal 38 ayat 2 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 , dan pasal 20 ayat 1 UUD 1945 Perubahan.

Setelah Undang-Undang tersebut diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Pemerintah wajib ,menyebarluaskan Undang-Undang yang telah diundangkan tersebut.[6]

B. Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undangundang diatur lebih lanjut dengan undang-undang." Namun, ruang lingkup materi muatan Undang-Undang ini diperluas tidak saja Undang-Undang tetapi mencakup pula Peraturan Perundang-undangan lainnya, selain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 danKetetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Undang-Undang ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain:

[6] Pasal 51 UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

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

a. Materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
b. Teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
c. Terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundangundangan; dan
d. Penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Secara umum Undang-Undang ini memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis sebagai berikut: asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan; jenis, hierarki, dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan; perencanaan Peraturan Perundangundangan; penyusunan Peraturan Perundang-undangan; teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan; pembahasan dan pengesahan Rancangan Undang-Undang; pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; pengundangan Peraturan Perundang-undangan; penyebarluasan; partisipasi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan ketentuan lain-lain yang memuat mengenai pembentukan Keputusan Presiden dan lembaga negara serta pemerintah lainnya.

Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, serta pengundangan merupakan langkah-langkah yang pada dasarnya harus ditempuh dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun, tahapan tersebut tentu dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi serta

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

jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan tertentu yang pembentukannya tidak diatur dengan Undang-Undang ini, seperti pembahasan Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, atau pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8ayat (1).

Selain materi baru tersebut, juga diadakan penyempurnaan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan beserta contohnya yang ditempatkan dalam Lampiran II. Penyempurnaan terhadap teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan dimaksudkan untuk semakin memperjelas dan memberikan pedoman yang lebih jelas dan pasti yang disertai dengan contoh bagi penyusunan Peraturan Perundangundangan, termasuk Peraturan Perundang-undangan di daerah.

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti
4) Undang-Undang;
5) Peraturan Pemerintah;
6) Peraturan Presiden;
7) Peraturan Daerah Provinsi; dan
8) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

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

1. **Tahapan Perencanaan Undang-Undang**

Perencanaan adalah tahap dimana DPR dan Presiden (serta DPD terkait RUU tertentu) menyusun daftar RUU yang akan disusun kedepan. Proses ini umumnya dikenal dengan istilah penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Hasil pembahasan tersebut kemudian dituangkan dalam Keputusan DPR.[7]

Ada dua jenis Prolegnas, yakni yang disusun untuk jangka waktu 5 tahun (Prolegnas Jangka Menengah/Proleg JM) dan tahunan (Prolegnas Prioritas Tahunan/Proleg PT).[8] Sebelum sebuah RUU dapat masuk dalam Prolegnas tahunan, DPR dan/Pemerintah sudah harus menyusun terlebih dahulu Naskah Akademik dan RUU tersebut. Namun Prolegnas bukanlah satu-satunya acuan dalam perencanaan pembentukan UU. Dimungkinkan adanya pembahasan atas RUU yang tidak terdapat dalam prolegnas, karena muncul keadaan tertentu yang perlu segera direspon.[9]

Pada tahap mengumpulkan masukan, Pemerintah, DPR, dan DPD secara terpisah membuat daftar RUU, baik dari kementerian/lembaga, anggota DPR/DPD, fraksi, serta masyarakat. Usul Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, Presiden dan DPD.

2. **Tahapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang.**

Tahap Penyusunan RUU merupakan tahap penyiapan sebelum sebuah RUU dibahas bersama antara DPR dan Pemerintah. Tahap ini terdiri dari:

a) Penyusunan rancangan undang-undang,

[7] Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 22 ayat 2.
[8] Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 22 ayat 3.
[9] Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 23 ayat 2.

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

b) Selanjutnya adalah harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi

c) Pembuatan naskah akademik,

Ad. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya tehadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan peraturan sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Dalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 43 ayat 3 dinyatakan:

"Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR. Persiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik". Pada ayat 4 dinyakan bahwa: "Katentuan pada ayat 3 tidak berlaku bagi Rancangan Undang-Undang mengenai:

a) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

b) Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang atau

c) Pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Dalam Pasal 48 juga dinyatakan bahwa:

"Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pinpinan DPR dan harus disertai Naskah akademik".P

Dari isi Pasal 43 UU No. 12 Tahun 2011 di atas dipahami bahwa Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden dan DPD, yang ruang lingkupnya meliputi (Rancangan Peraturan Daerah Propinsi atau

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

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota) harus disertai Naskah Akademik, tetapi tidak berlaku pada Rancangan Undang-Undang mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan Pencabutan Undang-Undang atau Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Penyusunan RUU adalah pembuatan rancangan peraturan pasal demi pasal dengan mengikuti ketentuan dalam lampiran II UU 12/2011 sedangkan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi adalah suatu tahapan untuk:

1) Memastikan bahwa RUU yang disusun telah selaras dengan:
   a) Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, dan UU lain
   b) Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan
2) Menghasilkan kesepakatan terhadap substansi yang diatur dalam RUU.

Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU yang berasal dari Presiden dikordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

a. Proses Persiapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) Dari Presiden.

Menurut UU No. 12 Tahun 2011 Bab V Pasal 43 ayat 3 dinyatakan bahwa Rancangan UU dari presiden harus disertai dengan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang. Pada Pasal 50 UU No. 12 Tahun 2012 ayat 1: RUU

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

dari presiden diajukan dengan surat presiden kepada pimpinan DPR dan kepada pimpinan DPD untuk rancangan UU yang menjadi kewenangan DPD.[10]

Penyusunan RUU dapat dilakukan dengan dua cara yaitu: *Pertama* dilakukan prakarsa berdasarkan Prolegnas. Penyusunan RUU yang didasarkan Prolegnas tidak memerlukan persetujuan izin prakarsa dari Presiden. Dan *Kedua* dalam keadaan tertentu, prakarsa dalam menyusun RUU di luar Prolegnas dapat dilakukan setelah terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa kepada Presiden, dengan disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan RUU yang akan diajukan. Penjelasan mengenai konsepsi pengaturan RUU tersebut meliputi:

1) Urgensi dan tujuan pengaturan;

2) Sasaran yang ingin diwujudkan;

3) Pokok pikiran, lingkup, atau obyek yang akan diatur; dan

4) Jangkauan serta arah pengaturan.

Penyampaian RUU kepada DPR

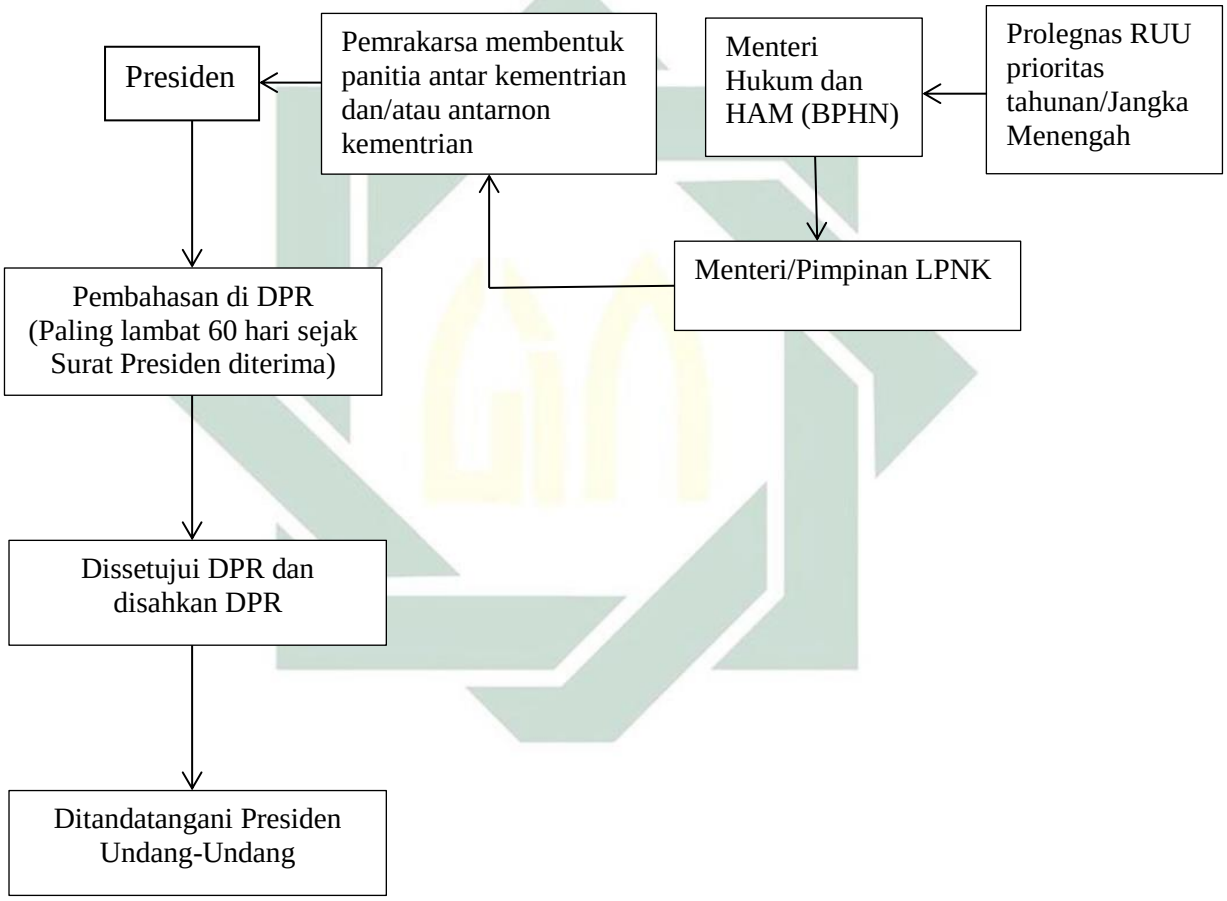
Berdasarkan ketentuan Pasal 110 Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 terhadap suatu RUU yang telah disetujui oleh Presiden dan DPR, akan disampaikan oleg Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang

[10] Putusan Mahakamah Konsitusi No. 92/2012.

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

Penyusunan RUU dari Presiden Prolegnas Tahunan

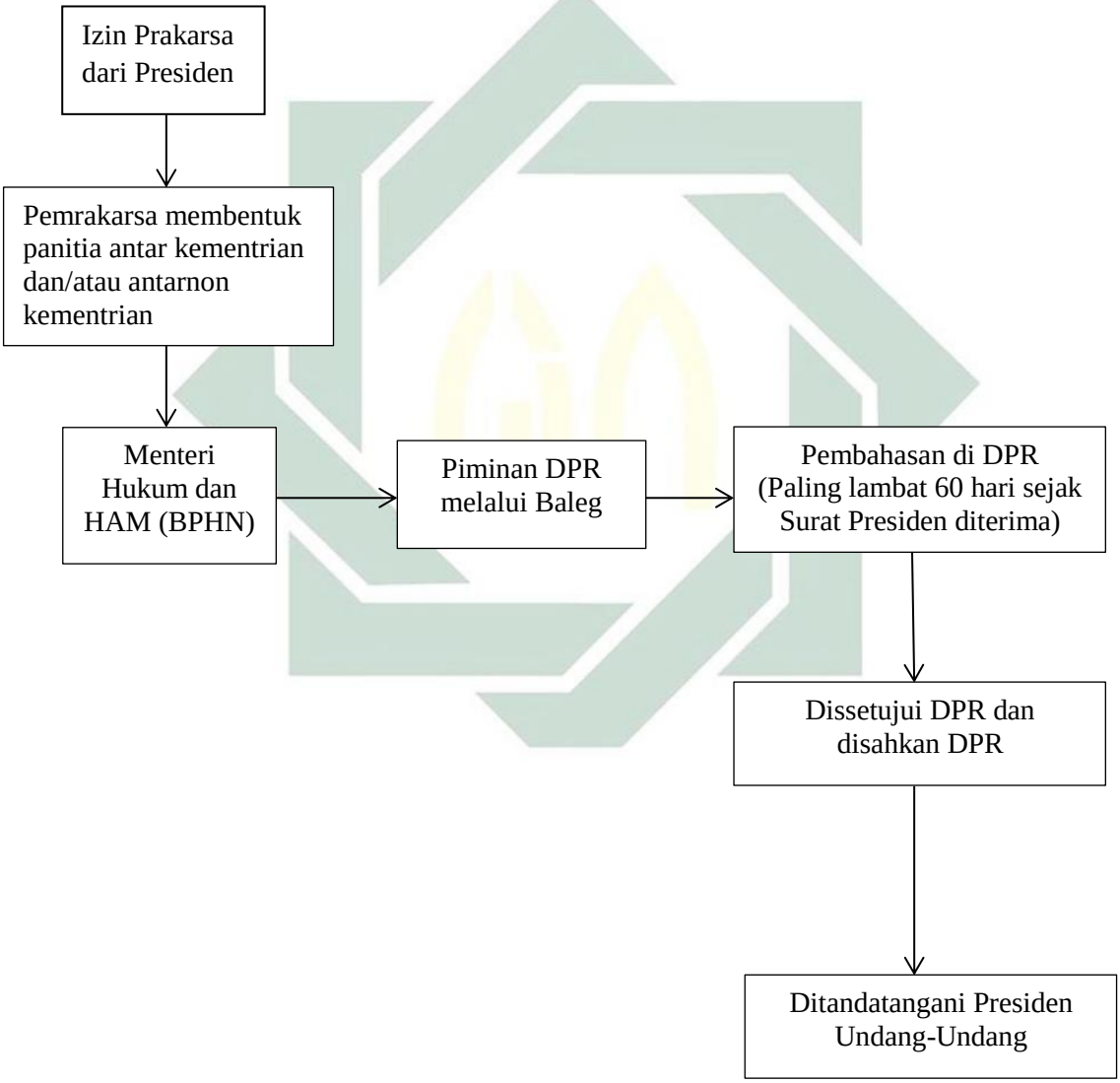
Gamabar 3.4



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

Bagan Penyusunan RUU dari Presiden Diluar Prolegnas

Gambar 3.5



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

b. Proses Persiapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) Dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Proses penyiapan RUU yang berasal dari DPR dilaksanakan berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPR Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang. Badan Pembantuan Penyiapan Usul Inisiatif DPR Sebelum sampai pada usul inisiatif DPR, ada beberapa badan yang membantu penyiapan suatu RUU. RUU disiapkan oleh Tim Asistensi Badan Legislasi (Baleg). Selain itu ada beberapa badan lain yang secara fungsional memiliki kewenangan untuk menyiapkan sebuah RUU yang akan menjadi usul inisiatif DPR. Badan ini adalah Pusat Pengkajian Pelayanan Data dan Informasi (PPPDI) yang bertugas melakukan penelitian atas substansi RUU dan Tim Perancang Sekretariat Jenderal DPR yang menuangkan hasil penelitian tersebut menjadi sebuah RUU. Menurut UU No 12 Tahun 2011 Bab V bagian kesatu, Penyusunan undang-undang Pasal 43 ayat 1. Selanjutnya RUU dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada presiden dan kepada pimpinan DPD untuk RUU yang berkaitan dengan kompetensi DPD.

Tahapan *pertama*, penyusunan RUU dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu berdasarkan Prolegnas dan kedua inisiatif dari Anggota, Komisi, Gabungan Komisi atau Baleg. Penyusunan Prolegnas oleh DPR dikoordinasikan oleh DPR melalui Baleg. Dalam Prolegnas ditetapkan skala prioritas sesuai perkembangan kebutuhan masyarakat. Tahapan awal untuk mengajukan RUU

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

usul inisiatif dapat diajukan oleh Anggota, Komisi, Gabungan Komisi, atau Badan Legislasi. Usul inisiatif RUU tersebut beserta penjelasan keterangan dan/atau naskah akademis yang disampaikan secara tertulis oleh Anggota atau Pimpinan Komisi, Pimpinan Gabungan Komisi, atau Pimpinan Badan Legislatif kepada pimpinan DPR disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama Fraksinya setelah dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi.

Tahapan *kedua*, dalam Rapat Paripurna setelah usul inisiatif RUU tersebut diterima oleh Pimpinan DPR, Pimpinan DPR memberitahukan kepada Aggota tentang masuknya usul inisiatif RUU tersebut, kemudian dibagikan kepada seluruh Anggota. Rapat Paripurna untuk memutuskan apakah usul RUU tersebut secara prinsip dapat diterima menjadi RUU usul dari DPR atau tidak, setelah diberikan kesempatan kepada Fraksi untuk memberikan pendapatnya. Keputusan dalam Rapat Paripurna dapat berupa:

1) Persetujuan;
2) Persetujuan dengan perubahan; atau
3) Penolakan.

Dalam hal persetujuan, DPR menugaskan kepada Komisi, Baleg, atau panitia khusus untuk menyempurnakan RUU tersebut. Dalam hal RUU yang telah disetujui tanpa perubahan atau yang telah disempurnakan, disampaikan kepada Presiden oleh Pimpinan DPR dengan permintaan agar Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan RUU tersebut bersama-sama dengan DPR, dan kepada Pimpinan DPD jika RUU

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

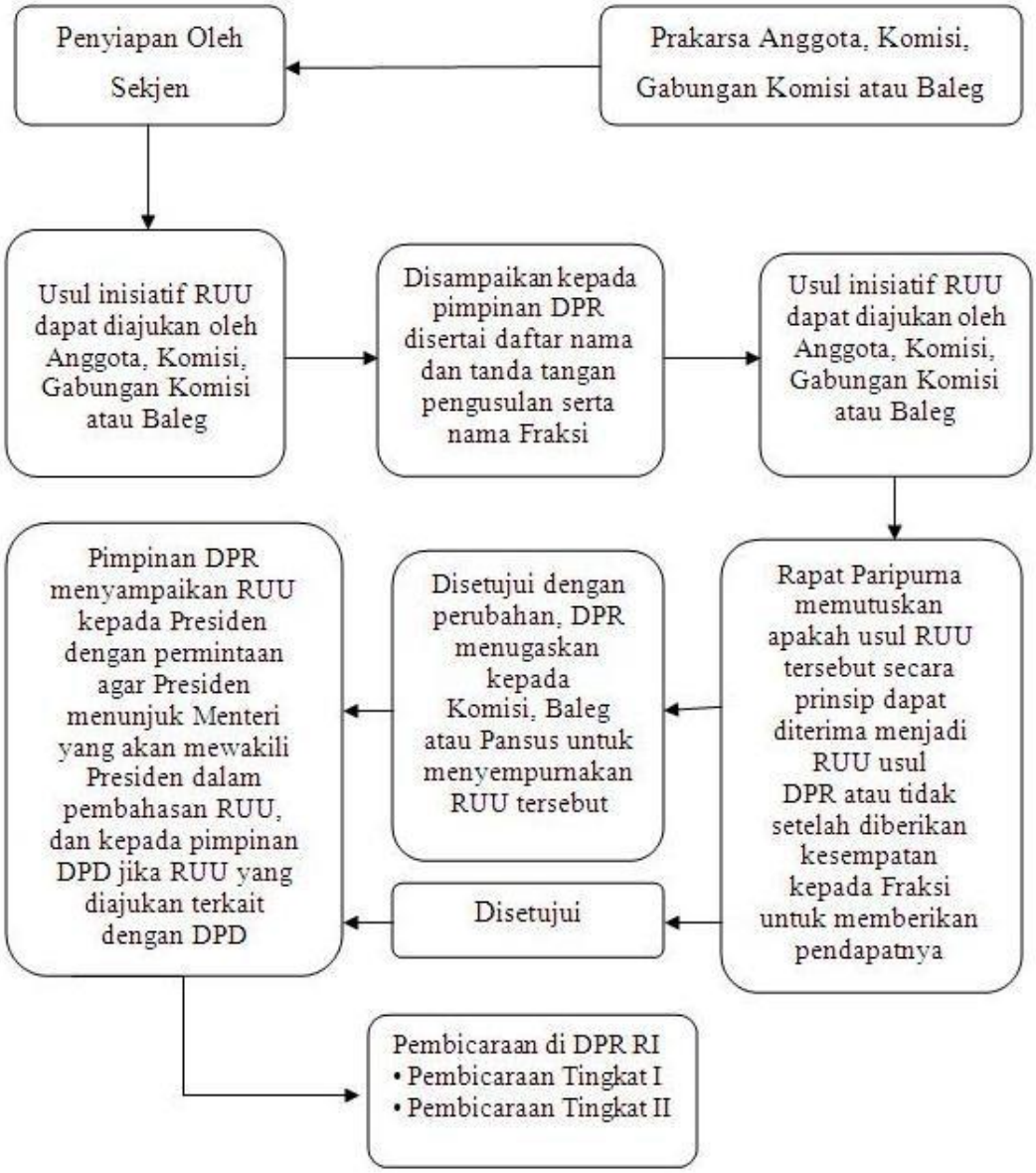
yang diajukan mengenai hal-hal tertentu. Dalam waktu 60 (enam puluh) hari kerja sejak diterimanya surat tentang penyampaian RUU dari DPR, Presiden menunjuk Menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam pembahasan RUU bersama DPR. Terhadap RUU yang berasal dari DPR terdapat beberapa pengaturan yang harus diperhatikan sebagai syarat keabsahan, yaitu:

1) Pengusul berhak mengajukan perubahan selama usul RUU belum dibicarakan dalam Badan Musyawarah yang membahas penentuan waktu pembicaraan dalam Rapat Paripurna usul RUU tersebut.
2) Pengusul berhak menarik usulnya kembali, selama usul RUU tersebut belum diputuskan menjadi RUU oleh Rapat Paripurna.
3) Pemberitahuan tentang perubahan atau penarikan kembali usul, harus ditandatangani oleh semua pengusul dan disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR, kemudian dibagikan kepada seluruh Anggota.

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

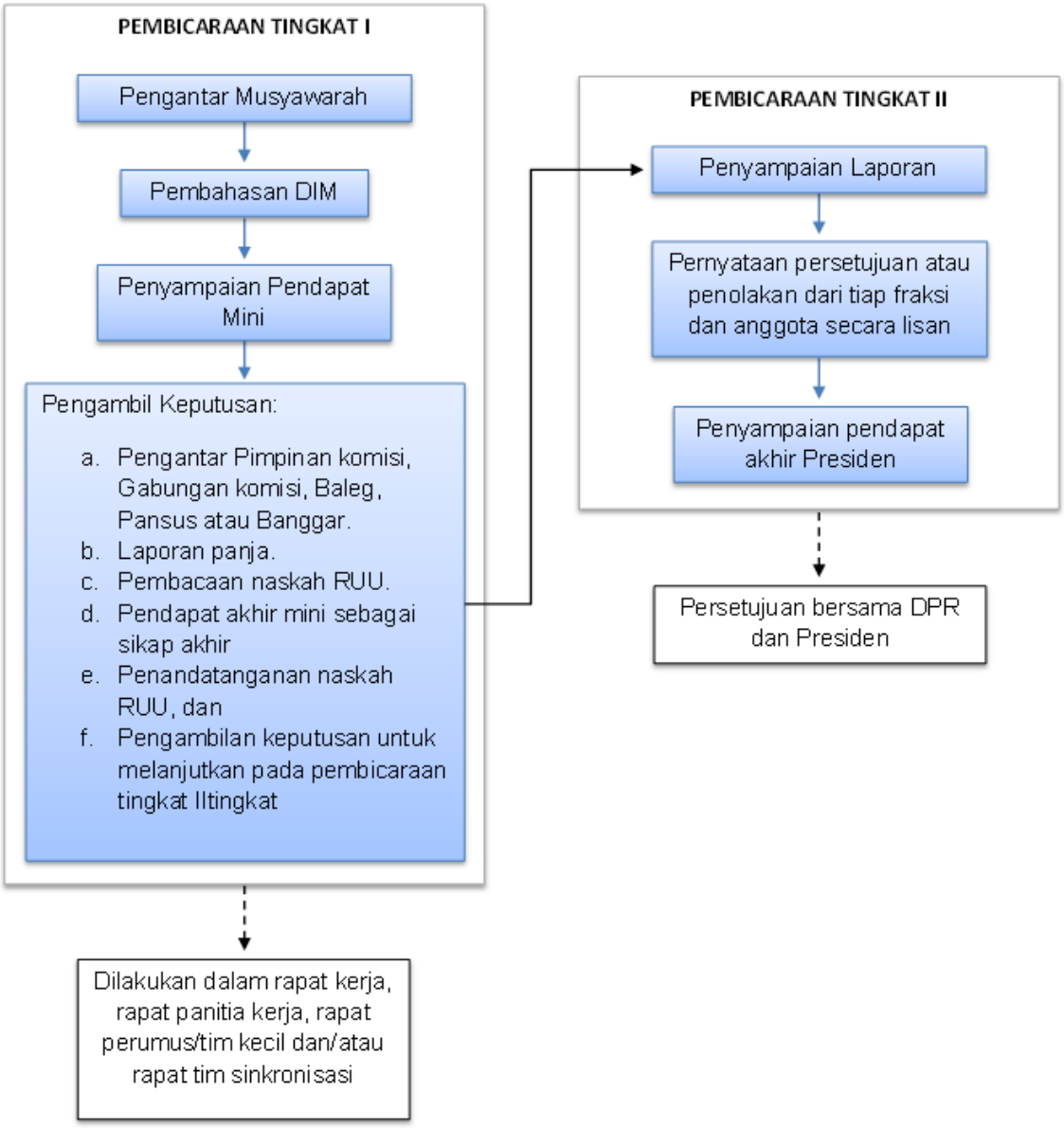
Bagan Alur Penyusunan RUU Usul Inisiatif DPR

Gambar 3.6



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

Gambar 3.7[11]

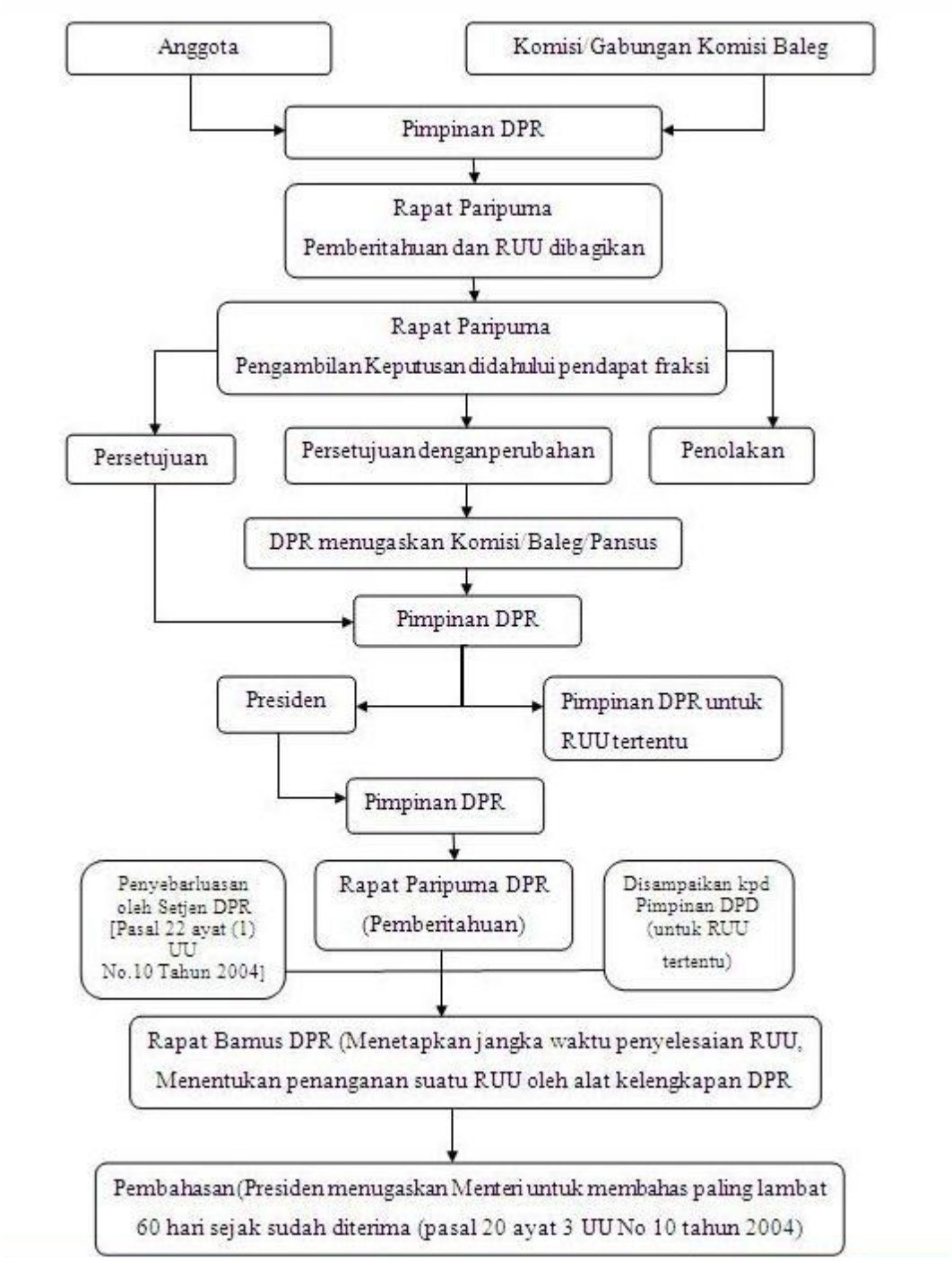


[11] Dermina Dalimunthe, *"Proses Pembentukan Undang-Undang Menurut UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan"*, 80.

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

Bagan Alur Penyusunan RUU Usul DPR

Gambar 3.8



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

c. Proses Persiapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) Dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Dalam UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 48 ayat 1: RUU yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan kepada presiden dan harus disertai Naskah Akademik. RUU yang diajukan oleh DPD adalah RUU yang berkaitan dengan:

1) Otonomi daerah,
2) Hubungan pusat dan daerah,
3) Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah,
4) Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya,
5) Perimbangan keuangan pusat dan daerah[12].

Setelah melalui proses penyusunan legislasi di DPD, sidang Paripurna DPD akan memutuskan, apakah Usul RUU tersebut dapat diterima menjadi RUU Usul DPD atau tidak. Keputusan Sidang Paripurna dapat terdiri atas tiga macam, yaitu:

1) Diterima;
2) Diterima dengan perubahan; atau
3) Ditolak.

Keputusan tersebut diambil setelah Panitia Perancang Undang-Undang menyampaikan penjelasan dan prakarsa diberi kesempatan untuk memberikan pendapatnya. Dalam hal Usul RUU diterima dengan perubahan, DPD menugasi

[12] UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 45 ayat 2.

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

Panitia Perancang Undang-Undang untuk membahas dan menyempurnakan usul RUU tersebut. Usul RUU yang telah diterima tanpa perubahan, atau RUU yang telah disempurnakan tersebut selanjutnya akan disampaikan kepada DPR dan Presiden disertai Surat Pengantar Pimpinan DPD. Dalam keadaan tertentu DPR, DPD atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas mencakup:

1) Mengatasi keadaan luar biasa,keadaan konflik atau bencana alam
2) Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum[13].
3) Tahap selanjutnya adalah pembahasan masing-masing usulan dalam forum bersama antara Pemerintah, DPR dan DPD. Dalam tahap inilah seluruh masukan tersebut diseleksi dan kemudian, setelah ada kesepakatan bersama, ditetapkan oleh DPR melalui Keputusan DPR. Dalam UU No. 12 Tahun 2011 perencanaan peraturan perundanga-undangan diatur dalam Bab IV Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan Bagian Kesatu, Perencanaan Undang-Undang Pasal 16: Perencanaan Penyusunan undang-undang dilakukan dalam Prolegnas. Prolegnas memuat program pembentukan undang-undang dengan judul rancangan undang-undang, Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. RUU meliputi:
    a) Latar belakang dan tujuan penyusunan

[13] UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 23 ayat 2.

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

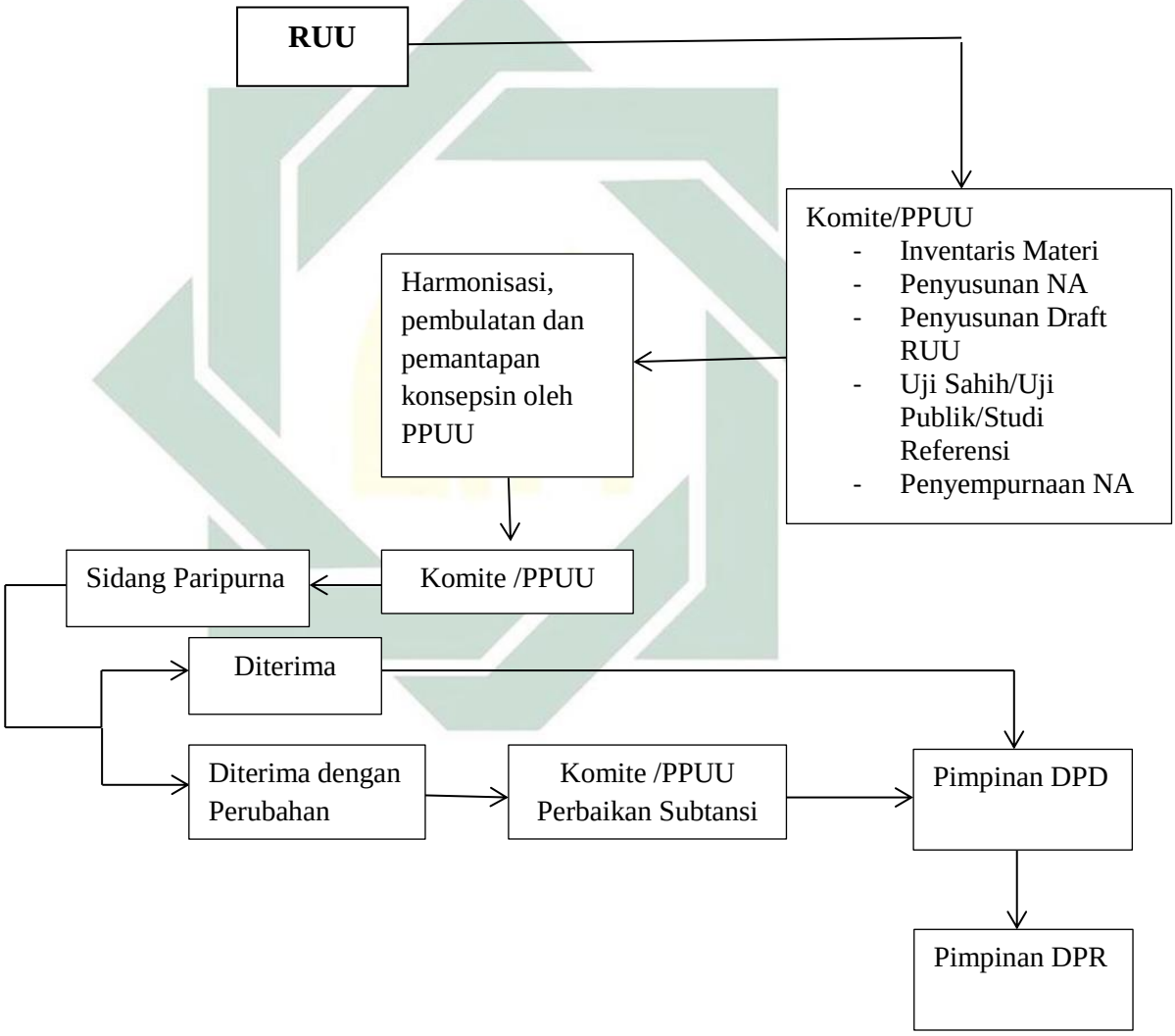
b) Sasaran yang ingin diwujudkan

c) Jangklauan dan arah pengaturan

d) Materi di atas telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam bentuk naskah akademik[14].

Bagan Proses Mekanisme Penyusunan RUU dari DPD

Gambar 3.9



[14] UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 19aya 1, 2.

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

d. Pembahasan Rancangan Undang-Undang

Pembahasan materi RUU antara DPR dan Presiden (juga dengan DPD, khusus untuk topik-topik tertentu) melalui 2 tingkat pembicaraan. Tingkat 1 adalah pembicaraan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran atau rapat panitia khusus. Tingkat 2 adalah pembicaraan dalam rapat paripurna. Pengaturan sebelumnya DPD hanya "diizinkan" untuk ikut serta dalam pembahasan tingkat 1, kemudian DPD ikut dalam pembahasan tingkat 2. Namun peran DPD tidak sampai kepada ikut memberikan persetujuan terhadap suatu RUU. Persetujuan bersama terhadap suatu RUU tetap menjadi kewenangan Presiden dan DPR. tidak ikut serta pada pemberian persetujuan akhir yang lazimnya dilakukan pada rapat paripurna DPR pembahasan Tingkat II. Artinya, DPD dapat saja ikut membahas dan memberi pendapat pada saat rapat paripurna DPR yang membahas RUU pada Tingkat II, tetapi tidak memiliki hak memberi persetujuan terhadap RUU yang bersangkutan. Persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, terkait dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa hanya DPR dan Presidenlah yang memiliki hak memberi persetujuan atas semua RUU. Kewenangan DPD yang demikian, sejalan dengan kehendak awal pada saat pembahasan pembentukan DPD pada Perubahan Ketiga UUD 1945 yang berlangsung sejak tahun 2000 sampai tahun 2001. Semula, terdapat usulan bahwa kewenangan DPD termasuk memberi persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, tetapi usulan tersebut ditolak.

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

Dalam pembahasan terjadi “saling kritik” terhadap suatu RUU. DPR memberikan penjelasan dan presiden menyampaikan pandangan jika RUU berasal dari DPR, DPR memberikan penjelasan serta presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika RUU berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari DPR, Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan, jika RUU berasal dari Presiden`, Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari Presiden[15].

e. Pengesahan Rancangan Undang-Undang, Pengundangan, dan Penyebarluasan

Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 72 Penyampaian RUU yang telah disetujui bersama DPR dan Presiden tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari sejak tanggal persetujuan bersama. Setelah menerima RUU yang telah disetujui DPR dan Presiden tersebut, Sekretariat Negara akan menuangkannya dalam kertas kepresidenan dan akhirnya dikirimkan kepada Presiden untuk disahkan menjadi UU. Pengesahan RUU yang telah disetujui bersama tersebut dilakukan dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak RUU tersebut disetujui oleh DPR dan Presiden. Setelah Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama dengan DPR tersebut, maka Undang-Undang itu kemudian diundangkan oleh Menteri agar Undang-Undang itu dapat berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat umum.

[15] UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 68 ayat 2.

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

Dalam hal RUU tersebut tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak RUU tersebut disetujui bersama DPR dan Presiden, maka RUU tersebut sah menjadi Undang-Undang, dan wajib diundangkan, sesuai dengan ketentuan Pasal 73 ayat (3) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, dan Pasal 20 ayat (5) UUDNRI Tahun 1945. Penyebarluasan tercantum pada Bab X Pasal 88.

Bagan Pengesahan

Gambar 3.10

C. Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Keppres Nomor 188 Tahun 1998 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

UUD 1945 (sebelum perubahan) tidak menjelaskan tentang pembentukan undang-undang dengan lengkap, melainkan hanya menegaskan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR sesuai pasal 5 ayat 1 dan pasal 20 ayat 1 UUD 1945. Mengenai proses pembentukan undang-undang hanya menyebutkan bahwa rancangan undang-undang yang tidak mendapat persetujuan DPR tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan berikutnya sesuai pasal 20 ayat 2. Namun demikian sebenarnya terdapat beberapa ketentuan yang merupakan landasan hukum yang tegas bagi

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

pembentukan undang-undang tersebut. Landasan hukum tersebut adalah TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Tata urutan peraturan perundang-undangan yaitu :

1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.
2) Ketetapan MPR.
3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
4) Peraturan Pemerintah.
5) Keputusan Presiden
6) Peraturan-Peraturan Pelaksana lainya seperti : Peraturan Menteri, Intruksi Menteri, dll.

Dalam Ketetapan MPRS Nomor XX Tahun 1966 menyebutkan bahwa ketentuan-ketentuan yang tercantum didalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar adalah ketentuan-ketentuan yang tertinggi tingkatanya yang pelaksanaanya dilakukan dengan Ketetapan MPR, Undang-Undang atau Keputusan Presiden. Maka dari itu, dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan Presiden mengeluarkan Keputusan Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang. Sebenarnya, sebelum Keputusan Presiden Nomor 188 dikeluarkan sudah terdapat peraturan perundang-undangan yang mengatur.

1. Prakarsa Penyusunan Rancangan Undang-Undang

a. Rancangan Undang-Undang Dari Presiden

Menteri atau Pimpinan Lembaga Non Departemen yang selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disingkat Pimpinan Lembaga, dapat

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

mengambil prakasa penyusunan Rancangan Undang-undang untuk mengatur masalah yang menyangkut bidang tugasnya[16].

Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa penyusunan Rancangan Undang-undang, dapat pula terlebih dahulu menyusun rancangan akademik mengenai Rancangan Undang-undang yang akan disusun. Penyusunan rancangan akademik dilakukan oleh Departemen atau Lembaga pemrakarsa bersama-sama dengan Departemen Kehakiman dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada Perguruan Tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu.

Prakasa penyusunan Rancangan Undang-undang wajib dimintakan persetujuan terlebih dahulu kepada Presiden dengan disertai penjelasan selengkapnya mengenai konsepsi pengaturan yang meliputi :

1) latar belakang dan tujuan penyusunan;
2) sasaran yang ingin diwujudkan;
3) pokok-pokok pikiran, lingkup atau obyek yang akan diatur; dan
4) jangkauan dan arah pengaturan[17].

Dalam rangka pengharmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi yang akan dituangkan dalam Rancangan Undang-undang, Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa penyusunan Rancangan Undang-undang wajib mengkonsultasikan terlebih dahulu konsepsi tersebut dengan Menteri Kehakiman serta Pimpinan Lembaga lainnya yang terkait.

---

[16] Keppres Nomor 188 Tahun 1998 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang Pasal 1

[17] Keppres Nomor 188 Tahun 1998 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang Pasal 2

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

Dalam hal telah diperoleh keharmonisan, kebulatan, dan pemantapan konsepsi, menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa secara resmi mengajukan permintaan persetujuan prakarsa penyusunan Rancangan Undang-undang kepada Presiden. Persetujuan Presiden terhadap prakarsa penyusunan Rancangan Undang-undang diberitahukan secara tertulis oleh Menteri Sekretaris Negara kepada Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa dengan tembusan Menteri Kehakiman.

Setelah Presiden mengeluarkan persetujuan Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa membentuk Panitia Antar Departemen dan Lembaga yang diketahui pejabat yang ditunjuknya, selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut Panitia Antar Departemen, untuk menyususn Rancangan Undang-undang tersebut[18]. Permintaan keanggotaan Panitia sebagaimana dimaksud dilakukan langsung oleh Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa kepada Menteri Sekretaris Negara, Menteri Kehakiman, Menteri atau Pimpinan Lembaga yang terkait dengan materi yang akan diatur, dalam waktu tujuh (7) hari kerja setelah diterimanya surat Menteri Sekretaris Negara mengenai pemberitahuan persetujuan prakarsa dan Surat Keputusan pembentukan Panitia Antar Departemen telah ditetapkan paling lambat tiga puluh (30) hari kerja sejak tanggal diterimanya surat Menteri Sekretaris Negara mengenai pemberitahuan persetujuan pemrakarsa.

[18] Keppres Nomor 188 Tahun 1998 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang Pasal 9 dan 10.

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

Panitia menyampaikan hasil perumusan akhir Rancangan Undang-undang kepada Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa dengan disertai penjelasan secukupnya.

Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa menyampaikan Rancangan Undang-undang yang dihasilkan Panitia kepada Menteri Kehakiman dan Menteri atau Pimpinan Lembaga lainnya yang terkait untuk memperoleh pendapatnya dan pertimbangan terlebih dahulu, pendapat dan pertimbangan dapat pula diminta kepada Perguruan Tinggi dan organisasi di bidang sosial, politik profesi atau kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan.

Dalam hal pendapat dan pertimbangan dimintakan kepada pihak-pihak sebagaimana dijelaskan di atas, maka salinan pendapat dan pertimbangan tersebut disampaikan kepada Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa kepada Menteri Kehakiman dan Menteri Sekretaris Negara selambat-lambatnya tujuh hari kerja setelah diterimanya setiap pendapat dan pertimbangan tersebut.

Apabila Rancangan Undang-undang tersebut telah memperoleh kesepakatan, Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa mengajukan Rancangan Undang-undang tersebut kepada Presiden sekaligus mempersiapkan amanat Presiden bagi penyampaianya kepada Pimpinan DPR.

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

b. Rancangan Undang-Undang Dari DPR

Rancangan Undang-undang yang disusun Dewan Perwakilan Rakyat disampaikan kepada Presiden, dilaporkan oleh Menteri Sekretaris Negara disertai saran mengenai Menteri yang akan ditugasi untuk mengkoordinasikan pembahasannya dengan Menteri atau Pimpinan Lembaga lainnya yang terkait dengan mengikutsertakan Menteri Kehakiman.

Menteri yang ditugasi mengkoordinasikan pembahasan Rancangan Undang-undang secepatnya membentuk Panitia Antar Departemen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 dan Pasal 10 untuk membahas dan menyiapkan pendapat, pertimbangan, serta saran penyempurnaan yang diperlukan[19]. Panitia Antar Departemen menyelesaikan tugasnya selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal pembentukannya, dan melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Menteri yang ditugasi mengkoordinasi pembahasan Rancangan Undang-undang.

Menteri yang ditugasi untuk mengkoordinasi pembahasannUndang-undang berkewajiban:

1) mengkonsultasikan Rancangan Undang-undang dengan disertai pendapat, pertimbangan serta saran penyempurnaan yang diajukan Panitia Antar Departemen kepada Menteri atau Pimpinan Lembaga lainnya yang terkait.

[19] Keppres Nomor 188 Tahun 1998 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang Pasal 23 ayat 1.

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

2) menyelesaikan seluruh proses konsultasi hingga pelaporan Rancangan Undang-undang kepada Presiden diselesaikan dalam waktu 60 (enam puluh) hari sejak tanggal penerimaan surat Menteri Sekretaris Negara mengenai penyampaian Rancangan Undang-undang[20].

Presiden menyampaikan kembali Rancangan Undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat dengan Amanat Presiden yang berisikan penerimaan untuk membahas lebih lanjut Rancangan Undang-undang atau tidak menerimaannya.

Dalam hal Presiden menerima Rancangan Undang-undang untuk dibahas lebih lanjut, dalam Amanat disebutkan Menteri yang ditugasi untuk mewakili Presiden dalam pembahasan Rancangan Undang-undang yang bersangkutan di Dewan Perwakilan Rakyat.[21]

c. Pengesahan, Pengundangan dan Penyebarluasan Undang-Undang

Menteri Sekretaris Negara menyiapkan naskah Rancangan Undang-undang yang telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat dan selanjutnya mengajukan kepada Presiden guna memperoleh pengesahan dan Menteri Sekretariat Negara mengundangkan Undang-undang tersebut dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara[22].

[20] Keppres Nomor 188 Tahun 1998 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang Pasal 24.

[21] Keppres Nomor 188 Tahun 1998 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang Pasal 25.

[22] Keppres Nomor 188 Tahun 1998 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang Pasal 26.

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

Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa bersama-sama Menteri Kehakiman dan Penerangan kewajiban secepatnya menyebarluaskan jiwa, semangat dan substansi Undang-undang tersebut kepada masyarakat.

2. Landasan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Bagir Manan mengemukakan dalam pembentukan perundang-undangan, haruslah mengacu pada landasan sebagai berikut :

1. Landasan Yuridis

Landasan Yuridis atau disebut juga dasar hukum ataupun legalitas adalah landasan atau dasar yang terdapat dalam ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku lebih tinggi derajatnya.[23]

Landasan Yuridis dalam perumusan setiap undang-undang haruslah ditempatkan pada bagian konsideran "mengingat" artinya undang-undang itu dijadikan dasar yuridis dalam konsideran mengingat itu sebagai suatu kesatuan sistem norma.[24]

Setiap Produk hukum haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan menunjukan :

a. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat produk-produk hukum harus dibuat oleh pejabat yang berwewenang. Kalau tidak, produk-produk hukum batal demi hukum atau dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal demi hukum.

[23] Syarif, Amiroeddin, *Perundang-Undangan : Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya* (Jakarta : Bina 1987), 94.
[24] Jimly, Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2010), 172.

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

b. Keharusan andanya kesesuaian bentuk atau jenis produk-produk hukum dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk atau jenis dapatmenjadi alasan membatalkan atau dapat dibatalkan produk hukum tersebut.

c. Keharusan mengikuti tata cara tertentu, apabila tata cara tertentu yang diharuskan tidak diikuti, maka produk-produk hukum tersebut belum mempunyai kekuatan hukum mengikat dan dapat dibatalkan demi hukum

d. Keharusan tidak bertentangan degan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatanya.

e. Produk-produk hukum yang dibuat untuk umum dapat diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan.[25]

2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis yaitu bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat.[26]

Landasan sosiologis artinya mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dalam suatu masyarakat industry, hukumnya harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industry tersebut. Kenyataan dapat merupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi, seperti masalah kebersihan, ketertiban dan lain-lain

[25] Yuandri,*Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang baik*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2010), 134
[26] Asshiddiqie, Jimly, *Ibid*, 171.

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

Adanya landasasan sosiologis diharapkan suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan mempunyai daya berlaku efektid dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakan.[27]

3. Landasan Filosofi

Perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofi apabila rumusanya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran dikaji secara filosofi.[28] Undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan oleh suatu masyarakat kearah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Karena itu undang-undang dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur dan filosofis yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan undang-undang yang bersangkutan dalam kenyataan.[29]

Landasan filosofi berkaitan dengan "*rechtsidee"* dimana semua masyarakat mempunyainya, yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Cita hukum atau "*rechtsidee"* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik atau buruk, pandangan terhadap hubungan individual dan

[27] Yuliandri, *Ibid*, 135.
[28] Syarif, Amiroeddin, *Perundang-Undangan : Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, (Jakarta : Bina Aksara, (1987), 91.
[29] Asshiddiqie, Jumly, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta : Rajawi Pers, 2010), 170.

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

kemasyarakatan, tentang kebendaan dan lain-lain. Semuanya itu bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai hakikat sesuatu.[30]

Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik secara sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkan dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat sehingga setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, adakalanya sistem nilai tersebut telah terangkum dalam baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin resmi (misalnya pancasila).

3. Materi Muatan Undang-Undang

Dilihat dari norma hukum sebagaimana dikemukakan oleh Hans Nawiasky pada pembahasan sebelumnya, Undang-Undang menempati posisi di tengah-tengah. Di atas undang-undang ada aturan dasar Negara/Aturan Pokok Negara dan Norma Fundamental Negara. Di bawah Undang-Undang ada Aturan Pelaksana dan Aturan Otonomi. Dengan posisi di tengah-tengah tersebut, Undang-Undang menjembatani antara Konstitusi atau Aturan Dasar/Aturan Pokok dengan Aturan Pelaksana. Materi muatan Konstitusi sebagai aturan dasar/pokok pada prinsipnya sangat terbatas pada hal-hal yang pokok dan mendasar, sedang materi muatan Aturan Pelaksana bersifat teknis dan sangat terperinci. Dengan demikian, maka materi muatan Undang-Undang meskipun bersifat umum harus jelas dan terperinci namun tidak terlalu teknis.

[30] Yuliandri, *Ibid*, 134.

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

Posisi di tengah-tengah tersebut telah menjadikan materi muatan yang diatur dalam Undang-Undang sangat luas, mencangkup berbagai aspek kehidupan kita. Tidak ada pembatasan yang tegas berkaitan dengan materi muatan Undang-Undang, yaitu mengenai apa saja yang perlu diatur dalam Undang-Undang dan bagaimana pengaturanya,

Apapun yang menjadi materi muatan Undang-Undang yang pasti harus dapat menyerap berbagai aspirasi dan kepentingan masyarakat yang beranekaragam. Kekuatan politik yang ada dalam parlemen yang merupakan representasi kepentingan masyarakat akan sangat besar pengaruhnya dalam member warna materi muatan Undang-Undang. Karena itu benar apayang dikatan Karbbe, bahwa materi muatan Undang-Undang adalah endapan-endapan pengalaman politik.[31] Pakah muatan materi Undang-Undang itu akan dapat mencerminkan aspirasi dan kepentingan masyarakat terhantung pula bagaimana Undang-Undang itu dibuat. Dengan kata lain, kualitas Undang-Undang sangat dipengaruhi oleh kualitas proses pembentukanya; apakah proses pembentukanya cukup demokratis, melibatkan beberapa lembaga Negara yang relevan dengan mekanisme saling mengimbangi dan saling control, ataukah dibentuk oleh suatu lembaga atas dasar kekuasaan yang absolute dan otoriter.

4. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada asas-asas tertentu yang pada awalnya berkembang dari asas-asas

[31] A. Hamid S. Attamimi,Op Cit, 205.

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

penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*beginselen van behoorlijk bestuur*) . Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik dimaksud adalah :

1) Asas tidak menyalahgunakan kekuasaan (*detournement de pouvoir)*
2) Asas tidak bertindak sewenag-wenang (*kennelijke onredelijkheid/willekeur*)
3) Asas perlakuan yang sama (*gelijkheidsbeginsel*)
4) Asas kepastian hukum (*rechzekerheid*)
5) Asas memenuhi harapan yang ditimbulkan (*gewekte verwachtingen honoreren*)
6) Asas perlakuan yang jujur (*fair play*)
7) Asas kecermatan (*zorgvuldigheid*)
8) Asas keharusan adanya motivasi dalam tindakan (*motivering*)

Sejumlah ahli hukum kemudian mengembangkan beberapa asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang menurut A. Hamid S. Attamimi asas-asas tersebut dapat dibagi menjadi asas-asas yang bersifat formal dan asas-asas yang bersifat material. Asas-asas formal berkaitan dengan tata cara pembentukan dan bentuk peraturan perundang-undangan, sedang asas-asas material berkaitan dengan isi atau meteri peraturan perundang-undangan.

Asas-asas formal dengan perincian :

1) Asas tujuan yang jelas
2) Asas perlunya pengaturan
3) Asas organ/lembaga yang tepat
4) Asas materi muatan yang tepat
5) Asas dapatnya dilaksanakan dan

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

6) Asas dapatnya dikenali

Asas material yang meliputi :

1) Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma hukum fundamental Negara
2) Asas sesuai dengan hukum dasar Negara
3) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara berdasarkan atas hukum, dan
4) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Pemerintahan berdasar sistem Konstitusi

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

BAB IV

Mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

A. Mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.

1. Mekanisme Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Dalam pasal 1 angka 1 Undang Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ditetapkan bahwa yang dimaksud dengan "pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan."

a. Perencanaan

Menurut Pasal 15 ayat (1) dan pasal 16 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dilaksanakan sesuai dengan Program Legislasi Nasional.

b. Persiapan

Rancangan undang-undang dapat berasal dari (Anggota) DPR, Presiden maupun DPD yang disusun berdasarkan Prolegnas. Dalam hal-hal tertentu DPR atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Prolegnas sedangkan rancangan undang-undang yang berasal dari

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

DPD adalah rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah.

c. Teknik Penyusunan terdapat pada lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

d. Pengajuan

Pengajuan rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden , DPR dan DPD diatur dalam pasal 18 dan pasal 19 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 yang menetapkan bahwa:

1) Rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nondepartemen, sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.
2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan.
3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden.[1]
4) Rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

[1] Saat ini telah diatur dala Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Udang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden.

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

5) Rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Daerah dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengusulan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat[2] dan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah[3].

e. Pembahasan

Selanjutnya DPR akan membahas rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, DPR maupun DPD tersebut dalam jangka waktu paling lambat 60 hari. Dalam tingkat pembahasan di DPR, setiap rancangan undang-undang (baik berasal dari Pemerintah, DPR, maupun DPD) dibahas dengan cara yang ditentukan dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No.08/DPR RI/I/2005-2006 khusunya pasal 136, 137 dan 138.

Berdasarkan pasal 136 Peraturan Tata Tertib DPR, pembahasan rancangan undang-undang dilakukan melalui 2 tingkat pembicaraan, yaitu :

3) Pembicaraan tingkat I, yang dilakukan dalam rapat Komisi, Rapa Gabungan Komisi, Raat Badan Legislasi, Rapat Panitia Anggaran atau Rapat Fraksi.

---

[2] Saat ini telah diatur dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No. 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

[3] Saat ini telah diatur dalam Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia No. 2/DPD/2004 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagaimana diubah terakhir dengan Keputusan DPD RI No. 29/DPD/2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.

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

4) Pembicaraan tingkat II, yang dilakukan dalam rapat paripurna.

Selain itu, sebelum dilakukan pembicaran ingkat I dan Tingkat II, diadakan rapat fraksi.

f. Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan

Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Setelah menerima rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR dan Presiden tersebut, Sekretariat Negara akan menuangkan dalam kertas Kepresidenan dan akhirnya dikirmkan kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang.

Pengesahan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut dilakukan dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu 30 hari sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.

Setelah Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersam dengan DPR tersebut, maka undang-undang tersebut kemudian diundangkan oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya dibidang peraturan perundang-undangan agar undang0undang itu dapat berlaku dan mengikat umum. Pada dasarnya Peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

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

Dalam hal rancangan undang-undang tersebut tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lambat 30 hari sejak rancangan undang-undan tersebut disetujui bersama, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan, sesuai ketentuan pasal 38 ayat 2 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 , dan pasal 20 ayat 1 UUD 1945 Perubahan.

Setelah Undang-Undang tersebut diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Pemerintah wajib ,menyebarluaskan Undang-Undang yang telah diundangkan tersebut.

2. Mekanisme Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

a. Perencanaan dan Persiapan

Perencanaan adalah tahap dimana DPR dan Presiden (serta DPD terkait RUU tertentu) menyusun daftar RUU yang akan disusun kedepan. Proses ini umumnya dikenal dengan istilah penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Hasil pembahasan tersebut kemudian dituangkan dalam Keputusan DPR.[4]

Ada dua jenis Prolegnas, yakni yang disusun untuk jangka waktu 5 tahun (Prolegnas Jangka Menengah/Proleg JM) dan tahunan (Prolegnas Prioritas Tahunan/Proleg PT).[5] Sebelum sebuah RUU dapat masuk dalam Prolegnas tahunan, DPR dan/Pemerintah sudah harus menyusun terlebih

[4] Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 22 ayat 2.
[5] Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 22 ayat 3.

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

dahulu Naskah Akademik dan RUU tersebut. Namun Prolegnas bukanlah satu-satunya acuan dalam perencanaan pembentukan UU. Dimungkinkan adanya pembahasan atas RUU yang tidak terdapat dalam prolegnas, karena muncul keadaan tertentu yang perlu segera direspon.[6]

Pada tahap mengumpulkan masukan, Pemerintah, DPR, dan DPD secara terpisah membuat daftar RUU, baik dari kementerian/lembaga, anggota DPR/DPD, fraksi, serta masyarakat. Usul Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, Presiden dan DPD.

b. Teknik Penyusunan terdapat pada lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

c. Pembahasan

Pembahasan materi RUU antara DPR dan Presiden (juga dengan DPD, khusus untuk topik-topik tertentu) melalui 2 tingkat pembicaraan. Tingkat 1 adalah pembicaraan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran atau rapat panitia khusus. Tingkat 2 adalah pembicaraan dalam rapat paripurna. Pengaturan sebelumnya DPD hanya “diizinkan” untuk ikut serta dalam pembahasan tingkat 1, kemudian DPD ikut dalam pembahasan tingkat 2. Namun peran DPD tidak sampai kepada ikut memberikan persetujuan terhadap suatu RUU. Persetujuan bersama terhadap suatu RUU tetap menjadi kewenangan Presiden dan DPR. tidak ikut serta pada pemberian persetujuan akhir yang lazimnya dilakukan pada rapat paripurna DPR pembahasan Tingkat II.

[6] Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 23 ayat 2.

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

Artinya, DPD dapat saja ikut membahas dan memberi pendapat pada saat rapat paripurna DPR yang membahas RUU pada Tingkat II, tetapi tidak memiliki hak memberi persetujuan terhadap RUU yang bersangkutan. Persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, terkait dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa hanya DPR dan Presidenlah yang memiliki hak memberi persetujuan atas semua RUU. Kewenangan DPD yang demikian, sejalan dengan kehendak awal pada saat pembahasan pembentukan DPD pada Perubahan Ketiga UUD 1945 yang berlangsung sejak tahun 2000 sampai tahun 2001. Semula, terdapat usulan bahwa kewenangan DPD termasuk memberi persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, tetapi usulan tersebut ditolak.

Dalam pembahasan terjadi "saling kritik" terhadap suatu RUU. DPR memberikan penjelasan dan presiden menyampaikan pandangan jika RUU berasal dari DPR, DPR memberikan penjelasan serta presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika RUU berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari DPR, Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan, jika RUU berasal dari Presiden`, Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari Presiden[7].

e. Pengesahan, Pengundangan dan Penyebarluasan

[7] UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 68 ayat 2.

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

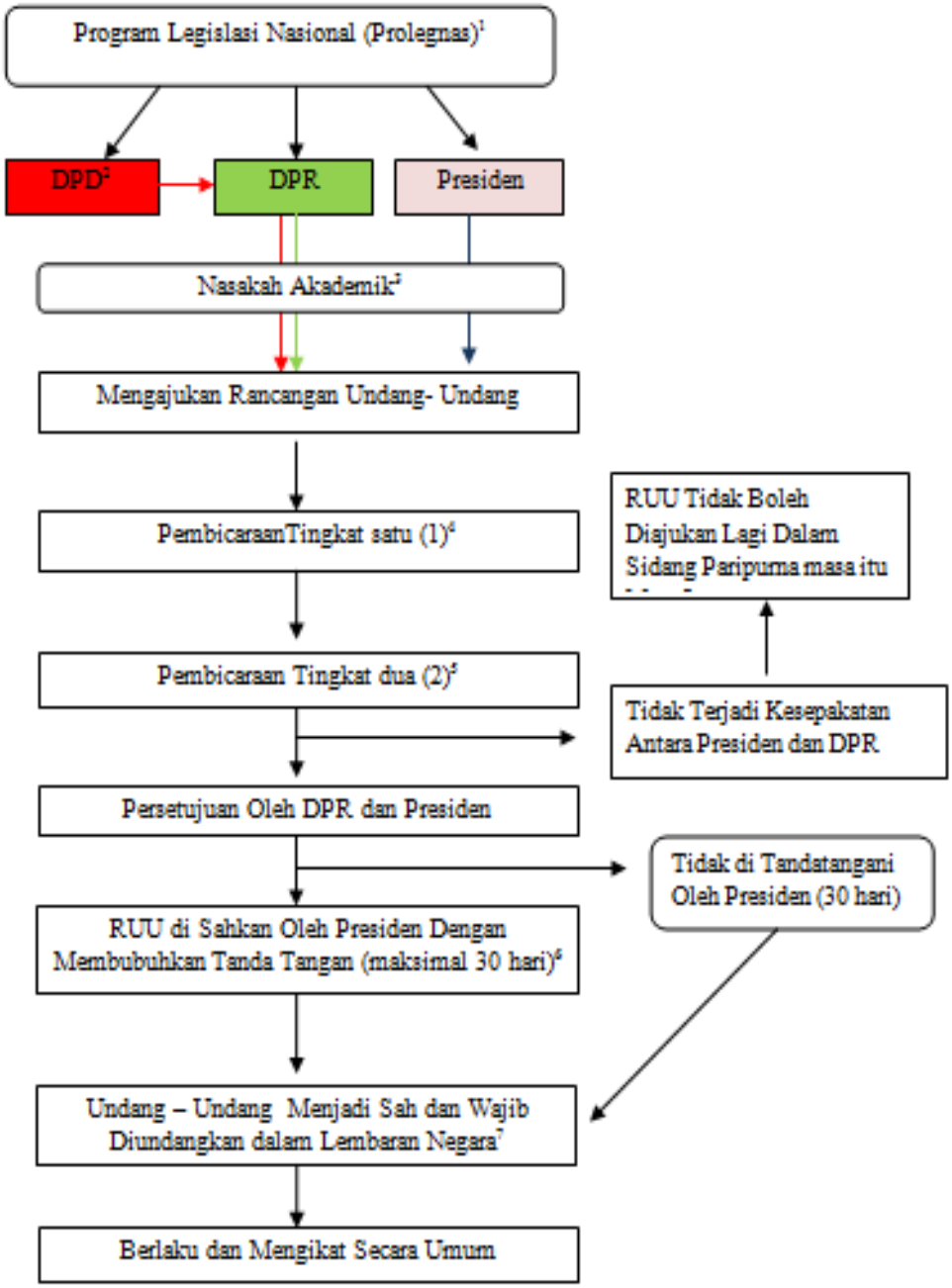
Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 72 Penyampaian RUU yang telah disetujui bersama DPR dan Presiden tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari sejak tanggal persetujuan bersama. Setelah menerima RUU yang telah disetujui DPR dan Presiden tersebut, Sekretariat Negara akan menuangkannya dalam kertas kepresidenan dan akhirnya dikirimkan kepada Presiden untuk disahkan menjadi UU. Pengesahan RUU yang telah disetujui bersama tersebut dilakukan dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak RUU tersebut disetujui oleh DPR dan Presiden. Setelah Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama dengan DPR tersebut, maka Undang-Undang itu kemudian diundangkan oleh Menteri agar Undang-Undang itu dapat berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat umum.

Dalam hal RUU tersebut tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak RUU tersebut disetujui bersama DPR dan Presiden, maka RUU tersebut sah menjadi Undang-Undang, dan wajib diundangkan, sesuai dengan ketentuan Pasal 73 ayat (3) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, dan Pasal 20 ayat (5) UUDNRI Tahun 1945. Penyebarluasan tercantum pada Bab X Pasal 88.

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

Gambar Mekanisme Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011

Gambar 4.1



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

3. Mekanisme Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Keppres Nomor 188 Tahun 1998 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

a. Prakarsa

Prakarsa adalah tahap dimana Presiden dan DPR menyusun RUU yang akan disusun. Dengan persetujuan Presiden Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa penyusunan Rancangan Undang-undang, dapat pula terlebih dahulu menyusun rancangan akademik mengenai Rancangan Undang-undang yang akan disusun selanjutnya. Sedangkan rancangan undang-undang yang disusun DPR tidak ada ketentuan untuk menyusun rancangan akademik terlebih dahulu.

Menteri atau Pimpinan Lembaga Non Departemen dapat mengambil prakasa penyusunan Rancangan Undang-undang untuk mengatur masalah yang menyangkut bidang tugasnya[8] disertai penjelasan selengkapnya mengenai konsepsi pengaturan yang meliputi :

1) latar belakang dan tujuan penyusunan;
2) sasaran yang ingin diwujudkan;
3) pokok-pokok pikiran, lingkup atau obyek yang akan diatur; dan
4) jangkauan dan arah pengaturan.

Rancangan Undang-undang yang disusun Dewan Perwakilan Rakyat disampaikan kepada Presiden, dilaporkan oleh Menteri Sekretaris Negara disertai saran mengenai Menteri yang akan ditugasi untuk

[8] Keppres Nomor 188 Tahun 1998 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang Pasal 1

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

mengkoordinasikan pembahasannya dengan Menteri atau Pimpinan Lembaga lainnya yang terkait.

b. Persiapan

Dalam hal rancangan undang-undang dari Presiden diperlukan pengharmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi yang akan dituangkan dalam Rancangan Undang-undang, Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa penyusunan Rancangan Undang-undang wajib mengkonsultasikan terlebih dahulu konsepsi tersebut dengan Menteri Kehakiman serta Pimpinan Lembaga lainnya yang terkait.

Dalam hal rancangan undang-undang yang disusun DPR yang disampaikan ke Presiden menunggu persetujuan apakah diterima atau ditolak oleh Presiden.

Setelah Presiden mengeluarkan persetujuan Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa membentuk Panitia Antar Departemen dan Lembaga yang diketahui pejabat yang ditunjuknya, selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut Panitia Antar Departemen, untuk menyususn Rancangan Undang-undang tersebut [9] . Permintaan keanggotaan Panitia sebagaimana dimaksud dilakukan langsung oleh Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa kepada Menteri Sekretaris Negara, Menteri Kehakiman, Menteri atau Pimpinan Lembaga yang terkait dengan materi yang akan diatur, dalam waktu tujuh (7) hari kerja setelah diterimanya surat Menteri Sekretaris Negara mengenai

[9] Keppres Nomor 188 Tahun 1998 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang Pasal 9 dan 10.

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

pemberitahuan persetujuan prakarsa dan Surat Keputusan pembentukan. Panitia Antar Departemen telah ditetapkan paling lambat tiga puluh (30) hari kerja sejak tanggal diterimanya surat Menteri Sekretaris Negara mengenai pemberitahuan persetujuan pemrakarsa.

Apabila Rancangan Undang-undang tersebut telah memperoleh kesepakatan, Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa mengajukan Rancangan Undang-undang tersebut kepada Presiden sekaligus mempersiapkan amanat Presiden bagi penyampaianya kepada Pimpinan DPR.

c. Pengesahan, Pengundangan dan Penyebarluasan Undang-Undang

Menteri Sekretaris Negara menyiapkan naskah Rancangan Undang-undang yang telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat dan selanjutnya mengajukan kepada Presiden guna memperoleh pengesahan dan Menteri Sekretariat Negara mengundangkan Undang-undang tersebut dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara[10].

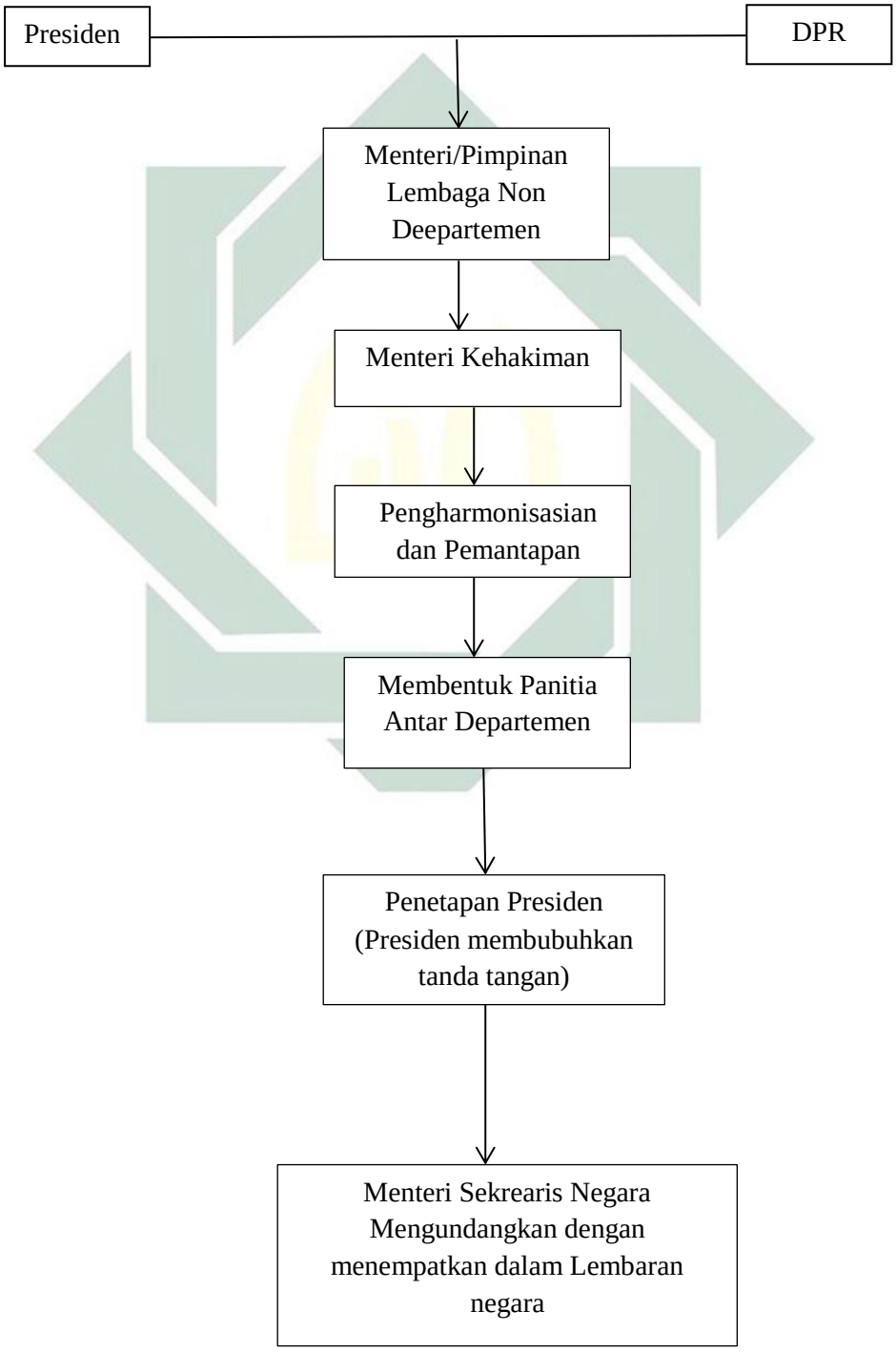
Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa bersama-sama Menteri Kehakiman dan Penerangan kewajiban secepatnya menyebarluaskan jiwa, semangat dan substansi Undang-undang tersebut kepada masyarakat.

[10] Keppres Nomor 188 Tahun 1998 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang Pasal 26.

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

Gambar Mekanisme Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Keppres Nomor 188 Tahun 1998 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang

Gambar 4.2



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

Dari penjelasan di atas mengenai mekanisme pembentukan undang-undang di Indonesia berdasarkan Undang-Undan Nomor 10 Tahun 2010, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Keppres Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang. Penulis berpendapat bahwa setelah amandemen 4 kali UUD 1945 sangat mempengaruhi mekanisme yang berkaitan dengan pembentukan undang-undang yang melibatkan fungsi DPR dan Presiden, terdapat berbagai landasan pengaturan baru dalam UUD 1945 (setelah amandemen) antara lain sebagai berikut :

1) Beralihnya kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR (Pasal 20 ayat (1) walaupun setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 20 ayat (2);
2) Kewajiban Presiden mengesahkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undangundang. (Pasal 20 ayat (4);
3) Sahnya undang-undang setelah lewat waktu 30 hari sejak persetujuan. bersama atas rancangan undang-undang dalam hal RUU tersebut tidak disahkan oleh Presiden (Pasal20 ayat 5);
4) Kewajiban mengundangkan undang-undang (Pasal 20 ayat (5).

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

5) Adanya undang-undang organik yang mengatur tentang tata cara pembentukan undang-undang (Pasal 22A) yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011; dan
6) Tugas pengundangan peraturan perundang-undangan diserahkan kepada menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan. (Pasal 48).

Penulis juga berpendapat juga bahwa dari sisi mekanisme pembentukan undang-undang juga lebih terencana, bertahap, terarah, dan terpadu. Penulis akan menggambarkan dalam bentuk tabel.

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

Tabel Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Keppres Nomor 188 Tahun 1998

Tabel 4.3

No	Peraturan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	Landasan Hukum	Badan Berwenang	Mekanisme Pembentukan Undang-Undang
1	UU. No. 10 Tahun 2004	Pasal 20 UUD 1945	DPR	Penyusunan Naskah Akademik
		Pasal 20A UUD 1945	Presiden	Prolegnas
		Pasal 21 UUD 1945	Anggota DPR	Mekanisme lebih lanjut mengenai Prolegnas diatur pada Perpres No. 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional.
		Pasal 22A UUD 1945	Usul Inisiatif dapat diajukan oleh Komisi, Gabungan Komisi dan Badan Legislatif	Mekanisme lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan RUU diatur pada Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005
			DPD	Mekanisme lebih lanjut mengenai tata tertib DPR diatur pada Keputusan DPR RI No. 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI.
				Mekanisme lebih lanjut mengenai Pengesahan, Pengundangan, Dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-Undangan diatur pada Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2007.

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

				Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan terdapat pada lampiran UU No.10 Tahun 2004 mengenai bentuk rancangan peraturan perundang-undangan
2	UU No. 12 Tahun 2011	Pasal 20 UUD 1945	DPR	Penyusunan Naskah Akademik
		Pasal 20A UUD 1945	Presiden	RUU berasal dari DPR, Presiden dan DPR harus disertai Naskah Akademik (Pasal 43 ayat 3)
		Pasal 21 UUD 1945	Anggota DPR	Prolegnas jangka menengah (5 Tahun) dan Prolegnas Prioritas (Tahunan)
		Pasal 22A UUD 1945		Mekanisme lebih lanjut mengenai Peraturan Pelaksana UU No. 12 Tahun 2011 diatur pada Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014
			DPD	Mekanisme lebih lanjut mengenai Tata Cara Penyusunan Prolegnas diatur pada Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2012
2	UU No. 12 Tahun 2011	Pasal 20 UUD 1945	DPR	Mekanisme mengenai Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang diatur pada Peraturan DPR RI No. 2 Tahun 2012
		Pasal 20A UUD 1945	Presiden	Teknik Penyusunan Naskah Akademik RUU terdapat pada lampiran I UU No.12 Tahun 2011
		Pasal 21 UUD 1945	Anggota DPR	Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan terdapat pada lampiran II UU No.12 Tahun 2011
			Usul Inisiatif dapat diajukan oleh Komisi, Gabungan Komisi, Badan Legislatif dan Badan Pusan Pengkajian Pelayanan Data dan	

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

			Informasi (PPPDI)	
3	Keppres No. 188 Tahun 1998	Pasal 5 Ayat 1 UUD 1945 (sebelum amandemen)	Menteri atau Pimpinan Lembaga Non Departemen dengan Persetujuan Presiden	Penyusunan Naskah Akademik
		Pasal 20 Ayat 1 UUD 1945 (sebelum amandemen)	DPR	Hanya menjelaskan bahwa dalam pengajuan RUU disetujui oleh DPR dan Presiden selanjutnya mengajukan kepada Presiden guna memperoleh pengesahan
		TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966		Jika RUU tidak mendapatkan persetujuan dari Presiden atau DPR RUU tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan berikutnya.

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

B. Analisis Fiqh Siyasah Dusturiyah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.

Fiqh Siyasah dusturiyah dibidang *siyasah tashri'iyah* (legislasi) atau kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan pemerintahan islam dalam membuat dan menetapkan hukum berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syariat islam yang meliputi :

1) Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarkat islam.
2) Masyarkat islam yang akan melaksanakanya.
3) Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat islam

Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan atau bisa disebut *khalifah* sebagai gelar Kepala Negara dalam sejarah islam mempunyai kewenangan dan kekuasaan untuk mengeluarkan suatu ketetapan hukum yang tidak diatur jelas dalam Al-Quran dan Al-Hadist), namun hak untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan hanyalah milik Allah SWT dan Rosulnya. Sehingga *Khalifah* mengeluarkan suatu hukum atau *qanun* atau undang-undang yang tidak diatur jelas oleh al-Quran dan Al-Hadist. Karena aturan hukum Allah SWT tidak membedakan antara pemilik kekuasaan dan individu-individu Negara .

Tahapan mekanisme pembuatan qanun (Undang-Undang) pemegang kekuasaan dan kewenangan tertinggi ada ditangan kepala Negara, Presiden, atau dalam istilah politik Islam klasik khalifah merupakan khas sistem kekuasaan

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

modern dimana kekuasaan itu dibangun secara konstitusional.[11] Khalifah sebagai pimpinan tertinggi suatu Negara berhak menetapkan aturan hukum atau *qanun* yang tidak diatur secara tegas dalam al-Quran dan al-Hadist. Selain kekuasaan dalam menetapkan aturan hukum yaitu *khalifah*, peran *Al-sulthah al-Tashri'iyah* juga berhak menetapkan aturan hukum atau *qanun* yang dilaksanakan oleh lembaga *Ahlu al-halli wal Aqdi* . Namun kekuasaan dan kewenangan mutlak menetapkan suatu hukum merupakan Hak Allah SWT dan Rosulnya. Sebagaimana Sabda Nabi SAW:

> *"Bagaimana kamu bisa memutuskan ketika ada suatu permasalahan hukum yang diajukan kepadamu?, Muadz r.a, menjawab, "Aku memutuskanya dengan Kitabuallah". Rasuallah SAW bertanya, jika kamu tidak menemukan di dalam Kitabuallah? Muadz r.a menjawab, "Aku akan memutuskanya dengan Sunnah Rasulnya". Rasuallah SAW bertanya lagi, jika kamu tidak menemukan di dalam Sunnah Rosulnya? Muadz r.a menjawab, "Aku akan berijtihad dengan pendapatku dan aku tidak akan teledor didalamnya". Rasulullah SAW lalu menepuk-nepuk dada Muadz bin Jabal r.a seraya berkata, "Segala puji bagi Allah Yang telah menunjukan utusan Rasulnya kepada apa yang diridhoi oleh Allah dan Rasulnya.*[12]

Terkait hadist di atas bahwa hal ini berarti kedaulatan yang asli adalah hanya milik Allah SWT. Apabila terjadi tuntutan perkembangan sosial mengharuskan menetapkan suatu aturan hukum yang sebelumnya tidak terdapat dalam nash, sehingga memperbolehkan kepada seorang khalifah atau pemimpin untuk bermusyawarah bersama *ahlul halli wal'aqdi*. Dimana menghasilkan suatu aturan hukum untuk memperjuangkan kemaslahatan umum terkait dalam hal yang tidak terdapat dalam nash.

---

[11] Masdar Farid Mas'udi, *Syarah Konstitusi UUD 1945 dalam Perspektif Islam*, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2010), Hal, 77

[12] Wahbah al Zuhaili, al-Fiqhu al-Islami, Wa Adillatuhu, Hal 275.

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

Di dalam al-Quran juga menjelaskan Dasar hukum lembaga *Ahlu al-halli wal Aqdi* dalam menetapkan hukum yang ada di surat an-Nisa' (4) ayat 58-59, yang artinya :

> *"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya dan menyuruh kamu apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepada kamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat. Hai orang-orang yang beriman taatilah Allah dan taatilah Rosul, dan ulil amri di antara kamu, Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (al-Quran) dan Rosul (sunnahnya)".*

Ada banyak penafsiran dari beberapa tokoh muslim tentang substansi dari ayat tersebut. Menurut Muhammad Rayid Ridha ayat tersebut menyatakan bahwa terdapat kaidah-kaidah pemerintahan islam. Sementara menurut Sayyid Qutb ayat ini menjelaskan kaidah-kaidah asasi tentang organisasi umat islam (negara), kaidah-kaidah hukum dan dasar-dasar mengenai kekuasaan negara. Adapun Maulana Muhammad Ali menyatakan , bahwa aya ini menggariskan tiga aturan penting tentang hal-hal yang berhubungan dengan kesejahteraan umat Islam, terutama yang berkaitan dengan pemerintahan. Dari ketiga penafsiran tokoh tersebut dapat ditarik kesimpulan tentang dasar-dasar kaidah kekuasaan dan pemerintahan dalam Islam yang berlandaskan al-Quran dengan dijalankan lewat *ulil amri.*

Di dalam ayat tersebut terdapat kata *ulil amri*, yang memiliki banyak arti, diantaranya *Ahlu al-halli wal Aqdi* (kelompok yang ahli dalam mengambil keputusan dan memberikan pertimbangan yang sehat demi kepentingan umum). *Ulil Amri* juga dapat berarti pemerintahan dengan /khilafah/imam/amir sebagai

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

kepala pemerintahan. Namun ulil amri juga dapat berarti sekelompok orang yang bertugas menjalankan dan menjatuhkan hukum. Dari hal tersebut dapat disimpulkan bahwa dari *ulil amri* adalah sekelompok orang yang menjalankan pemerintahan dari segi eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Kekuasaan legislatif termuat di dalam pengertian *ulil amri* sebagai *Ahlu al-halli wal Aqdi* yaitu kelompok yang ahli dalam mengambil keputusan dan memberikan pertimbangan yang sehat demi kepentingan umum.

Ketetapan hukum yang dikeluarkan lembaga legislatif yaitu *ahlul halli wal'aqdi* akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Orang-orang yang duduk di lembaga legislatif ini terdiri dari para *mujtahid* dan ahli fatwa (*mufti*) serta para pakar dalam berbagai bidang.

Undang-Undang dan Peraturan yang akan dikeluarkan oleh kekuasaan *Ahlu al-halli wal Aqdi* harus mengikuti ketentuan-ketentuan kedua sumber syariat islam tersebut. Oleh Karena itu, dalam hal ini terdapat dua fungsi lembaga legislatif. *Pertama*, dalam hal-hal yang ketentuanya sudah terdapat di dalam nash Al-quran dan Sunnah, undang-undang yang dikeluarkan oleh *Ahlu al-halli wal Aqdi* adalah undang-undang illahiyah yang disyariatkan-Nya dalam Al-quran dan dijelaskan oleh Nabi SAW dalam Hadist. Namun hal ini sangat sedikit, karena pada prinsipnya kedua sumber ajaran islam tersebut banyak berbicara masalah-masalah yang global dan sedikit sekali menjelaskan suatu permaslahan secara terperinci. Sementara perkembangan masyarakat begitu

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

cepat dan kompleks sehingga membutuhkan jawaban yang tepat untuk mengantisipasinya.

Maka dari itu kekuasaan legislatif atau *Ahlu al-halli wal Aqdi* menjalankan fungsi *keduanya* yaitu melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash. Disinilah perlunya *Ahlu al-halli wal Aqdi* tersebut diisi oleh mujtahid dan ahli fatwa sebagaimana yang telah dijelaskan di atas. Mereka melakukan ijtihad untuk menetapkan hukumnya dengan jalan *qiyas* (analogi). Mereka berusaha mencari *'illat* atau sebab hukum yang ada dalam permasalahan yang timbul dan menyesuaikan dengan ketentuan nash, ijtihad anggota legislatif harus mengacu kepada prinsip *jalb al-mashalih* dan *daf al-mafasid* (mengambil maslahat dan menolak kemudorotan). Ijtihad mereka juga perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar hasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan masyarakat. Dalam ijtihad tersebut dilakukan dengan cara musyawarah yang disebutkan dalam al-Quran surat al-*Imran* ayat 159 yang berbunyi :

> *"Maka berkat rahmat Allah engkau (Muhammad) berlaku lemah lembut terhadap mereka menjauhkan diri dari sekitarmu. Karena itu maafkanlah mereka dan mohonkanlah ampunan untuk mereka, dan bermusyawaralah dengan mereka dengan urusan itu. Kemudian, apabila engkau telah membulatkan tekad, maka bertawallah kepada Allah. Sungguh Allah mencintai orang yang bertawakal".*

Pembentukan Qonun/Undang-Undang dalam Fikih Siyasah Dusturiyah

kekuasaan *Al-sulthah al-Tashri'iyah* dijalankan oleh lembaga *Ahlu ahalli wal Aqdi* dalam pengertianya orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat, dengan kata lain *Ahlu*

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

ahalli wal Aqdi adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat.[13] menurut al-Anshari *Ahlu al-halli wal Aq*di di angkat melalui beberapa mekanisme:

1) Pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala. Dalam pemilu ini, anggota masyarakat yang sudah memenuhi persyaratan memilih anggota *Ahlu al-halli wal Aqdi* sesuai dengan pilihannya;
2) Pemilihan anggota *Ahlu al-halli wal Aqdi* melalui seleksi dalam masyarakat. Dalam hal ini masyarakat akan melihat orang-orang yang terpandang dan mempunyai integritas pribadi serta memiliki perhatian yang besar untuk kepentingan umat, merekalah yang kemudian dipilih untuk menjadi anggota *Ahlu al-halli wal Aqdi*.
3) Disamping itu, ada juga anggota *Ahlu al-halli wal Aqdi* yang di angkat oleh kepala negara.[14]

Tugas *Ahlu al-halli wal Aqdi* sebagai lembaga legislatif dalam suatu negara islam memiliki sejumlah tugas yang harus dilakukanya, Menurut Abu ala al-Maududi *majelis al-syura* atau *Ahlu al-halli wal Aqdi* memiliki beberapa tugas diantaranya :

1) Menegakkan aturan yang ditentukan secara tegas dalam syariat dan merumuskan suatu perundangan-undangan yang mengikat kepada seluruh umat tentang hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Al- Quran dan Al-Sunnah.

[13] Muhammad Iqbal, Fiqih Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam, 138
[14] Al-Anshari, *Al-Syura wa Atsaruha fi al – Di - muqrathiyah*, (Kairo: Mathba ‟ ah al - Slafiyah, 1980), 251 -254

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

2) Jika pedoman-pedoman dalam Al-Quran dan As-Sunnah mempunyai kemungkinan interprestasi lebih dari satu maka lembaga legislatiflah yang berhak memutuskan penafsiran terhadap mana yang harus ditempatkan dalam kitab undang-undang;
3) Jika tidak ada isyarat yang jelas dalam Al-Qur‟an dan As-Sunnah, fungsi lembaga legislatif ini adalah menegakkan hukum-hukum yang berkaitan dengan masalah yang sama, tentunya dengan selalu menjaga jiwa hukum Islam. Dan jika sudah ada hukum-hukum dalam bidang yang sama yang telah tercantum dalam kitab-kitab fikih,maka dia bertugas untuk menganut salah satu diantaranya. Jika dalam masalah apapun Al-Qur‟an dan As-Sunnah tidak memberikan pedoman yang sifatnya dasar sekalipun, atau masalah ini juga tidak ada dalam konfensi Khulafa al-Rasiyydin, maka kita harus mengartikan bahwa Tuhan telah memberikan kita kebebasan melakukan legislasi mengenai masalah ini menurut apa yang terbaik. Oleh karenanya, dalam kasus semacam ini, lembaga legislatif dapat melakukan perumusan hukum tanpa batasan, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa semangat syari'ah.[15]

Kewenangan *Ahlu al-halli wal Aqdi* dengan adanya tugas di atas yaitu :

1) Memberikan masukan kepada khalifah dalam berbagai aktifitas dan masalah praktis, semisal masalah pemerintahan, pendidikan, kesehatan, ekonomi, perdagangan dll. Dalam hal ini pendapatnya besifat mengikat;

[15] Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: UI Press,1990), 169.

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

2) Mengenai masalah pemikiran yang memerlukan penelitian dan analisa, serta masalah kedisiplinan, finansial, pasukan, politik luar negeri, khalifah berhak merujuk pada pandangan Majelis umat, namun dalam hal ini pandangan Majelis umat tidak mengikat;
3) Khalifah berhak menyodorkan undang-undang atau hukum yang hendak di adopsi kepada Majelis, Majelis berhak memberikan saran atau masukan serta menilai dan mengefaluasi meskipun tidak bersifat mengikat
4) Majelis mempunyai hak untuk mengoreksi tindakan riil yang dilakukan oleh khalifah. Dalam hal ini, koreksi majelis dapat bersifat mengikat manakala dalam Majelis terdapat konsensus. Namun sebaliknya, koreksi tersebut tidak tidak bersifat mengikat manakalah di dalam Majelis belum atau tidak terjadi konsensus. Jika di antara Majelis dan khalifah terjadi silang pendapat dalam masalah yang riil berdasarkan hukum syara "maka dalam kondisi yang seperti ini nantinya keputusan yang dihasilkan bersifat mengikat;
5) Majelis juga berhak membatasi kandidat calon khalifah sebagai wujud dari suksesi kekuasaan atau pemerintahan;
6) Majelis memiliki hak interplasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada khalifah mengenai kebijakan-kebijakan strategis yang berkenaan dengan kemaslahatan umat dan pertmbangan syara'Hak angket, yaitu Majelis berhak melakukan

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

penyelidikan terhadap berbagai kebijakan khalifah yang dirasa bertentangan dengan syara‟, meskipun dalam hal ini keputusan Majelis tidak bersifat mengikat karena hal itu merupakan hak perogratif *Wilatul Mudhalim*. Selain itu juga punya hak untuk menyatakan pendapat.[16]

Sama halnya Fiqh Siyasah Dusturiyah dalam menganalisis pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, pembentukanya tidak lepas dari peran Pemerintah dalam hal ini Presiden selaku Kepala Pemerintahan, DPR ataupun DPD sebagai wakil rakyat di daerah. Peran DPR dan DPD (selaku wakil rakyat di daerah) sama halnya peran *Ahlu al-halli wal Aqdi* dia berhak membentuk aturan hukum, tapi sebelum amandemen UUD 1945, dalam hal pembentukan undang-undang harus mendapatkan persetujuan dari Presiden atau DPR, jika tidak mendapatkan persetujuan dari salah satu tersebut maka rancangan undang-undang tersebut tidak dapat diajukan lagi apabila mendapatkan persetujuan maka Presiden akan mengesahkan dan menetapkan RUU tersebut menjadi undang-undang.

Setelah terjadi amandemen UUD 1945 pergeseran kekuasaan pembentuk undang-undang dimana DPR memegang kekuasaan membentuk undang. Dalam hal mekanisme pembentukan undang-undang juga lebih terencana, bertahap, terarah, dan terpadu. Dari sisi rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tetapi tidak disahkan oleh Presiden

[16] Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, 64

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

dalam waktu 30 hari semenjak rancangan undang-undang disetujui, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Dari penjelasan di atas, fikih siyasah dusturiyah menganalisis bahwa, dalam hal legilsasi/membentuk qonun tidak menjelaskan secara detail bagaimana mekanisme pembentukan qonun tersebut, hanya dijelaskan bahwa dalam membentuk qonun dilakukan hanya dengan musyawarah oleh anggota *Ahlu al-halli wal Aqdi*, dalam hal musyawarah masyarakat tidak dilibatkan untuk dimintai pendapatnya dalam pemebntukan *qonun*, khalifah juga berhak menyodorkan *qonun*/hukum yang hendak diadopsi oleh *Ahlu al-halli wal Aqdi* dalam musyawarah pembuatan *qonun*/hukum tapi sifatnya tidak mengikat, *Ahlu al-halli wal Aqdi* berhak membentuk dan menetapkan *qonun*/hukum yang mengikat kepada seluruh umat di dalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas dalam Al-Qur‟an dan Hadits.

Dari penjelasan di atas mengenai pembentukan *qonun*/hukum menurut fikih siyasah dusturiyah, jika dianalisis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia maka, nilai nilai islam dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah terwujud, yang dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, pembahasan dan penetapan, pengundangan sampai penyebarluasan.

.

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

BAB V

1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian yang telah dikemukakan di bab-bab sebelumnya dan mengerucut pada inti dari masalah tentang mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam analisis fiqh siyasah dusturiyah maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Bahwa setelah terjadi amandemen UUD 1945 sebanyak 4 (emapat) kali sangat mempengaruhi mekanisme yang berkaitan dengan pembentukan undang-undang yaitu terdapat berbagai landasan pengaturan baru dalam UUD 1945 salah satunya Pasal 22A yang menerangkan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Maka dari itu terbentuklah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan merubah mekanisme pembentukan undang-undang di Indonesia lebih terencana, bertahap, terarah, dan terpadu dibandingkan dengan UUD 1945 (sebelum amandemen) yang diatur lagi pada Ketetapan MPRS Nomor XX Tahun 1966 mengenai Sumber Tertib Hukum R.I dan Tata Urutan Perundangan R.I dan Skema Susunan Kekuasaan Didalam Negara Republik Indonesia dan diatur lebih teknis pada Keppres Nomor 188 Tahun 1998 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang yang kurang terencana, bertahap, terarah, dan terpadu .
2. Bahwa dalam analisis fiqh siyasah dusturiyah pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah mewujudkan nilai-nilai islam dalam

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

pembentukan peraturan perundang-undangan, yang mana dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, pembahasan dan penetapan, pengundangan sampai penyebarluasan.

3. Saran

Berdasarkan asas-asas pembentukam perundang-undangan yang baik, seharusnya undang-undang yang akan dibentuk benar-benar demokratis dengan berpihak kepada kepentingan rakyat banyak, serta berpegang pada Pancasila sebagai falsafah bangsa Indonesia dan Undang-Undang Dasar sebagai dasar hukum.

Kepada eksekutif maupun legislatif agar selalu menghasilkan undang-undang yang efektif, melindungi rakyat dan jangka panjang agar tidak banyak undang-undang yang di *Juducial Review* di Mahkama Konstitusi. .

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

DAFTAR PUSTAKA

Amiroeddin. *Perundang-Undangan: Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*. Jakarta: Bina, 1987.

Asshiddiqie Jimly. *Dimensi Konseptual dan Prosedural Kemajuan Hak-Hak Asasi Manusi Dewasa ini, Perkembangan ke Arah Pengertian Hak Asasi Manusia Generasi Keempat*, Jakarta: Habibi Center, 2000.

Asshiddiqie Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Press, 2010.

Asshiddiqie Jimly. *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*. Paper. Disampaikan dalamWisuda Sarjana Hukum Universitas Sriwijaya Palembang. Simbur Cahaya No. 25 Tahun IX Mei 2004 ISSN No.14110-0614.

Atok Rosyid. *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Malang: Setara Press, 2015.

Bidiarjo Mariam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka, 2001.

Fazlur Rahman. *Implementation of the Islamic Concept of State in the Pakistani Milleu, Dalam John J. Donohue dan John L. Esposito, Islam Transition: Islamic Perspective.* New York : Oxford Univercity Press, 1982.

H. A. Djazuli. *Fiqh Siyasah "Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu Rambu Syari'ah*. Jakarta: Kencana, 2004.

Iqbal Muhammad. *Fiqih Siyasah "Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam".* Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.

Iqbal Muhammad. *Fiqih Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Cet*

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

2.Jakarta: Kencana, 2016.

Manan *Bagir*. *Ketentuan-Ketentuan tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional*. Jakarta: LPND, 1994.

Manan Bagir. *Perubahan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Bandung: Mandar Maju, 1995.

MD. Moh Mahfud. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Raja Wali Press, 2010.

Marzuki Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Group, 2011.

M. Handjon Philipus. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.

Projodikiro Wirjonno. *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*. Bandung: PT. Eresco, 1971.

Sirajuddin, Fatkhurohman, Zulkarnain. *Legislative Darafing*. Malang: Setara Press.

Sjadali. *Islam dan Tata Negara*. Jakarta: UI Press, 1990.

Soedikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 1988.

Yani Ahmad. *Pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Daerah*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Perauran Perundang-Undangan Yang Baik*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Indrati Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan 2*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

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