

**IMPLEMENTASI KONSEP *SHURA* TERHADAP PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA DI INDONESIA
(Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang
Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Perubahannya)**

SKRIPSI

Oleh

Abd. Sholeh

NIM. C04219001



**UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A**

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Fakultas Syariah dan Hukum

Jurusan Hukum Publik Islam

Program Studi Hukum Tata Negara

Surabaya

2023

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Abd. Sholeh
NIM : C04219001
Fakultas/Prodi : Syariah dan Hukum/ Hukum Tata Negara
Judul : Implementasi Konsep *Shura* Terhadap
Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia
(Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 15
Tahun 2019 Jo Undang-Undang Nomor 13 Tahun
2022 Terhadap Perubahan atas Undang-Undang
Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan
Peraturan Perundang-Undangan)

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 28 Desember 2022
Saya yang menyatakan,



METERAL
TEMPEL
10000
73B4AKX28687996

Abd. Sholeh
NIM. C04219001

PERSETUJUAN PEMBIMBING

PERSETUJUAN PEMBIMBING

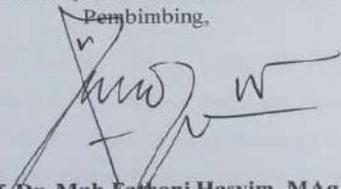
Skripsi yang ditulis oleh:

Nama : Abd Sholeh
NIM. : C04219001
Judul : Implementasi Konsep *Shura* terhadap Pembentukan Undang-Undang di Indonesia (Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Jo Undnag-Undang Nomo 13 Tahun 2022 Terhadap Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)

Telah diberikan bimbingan, arahan dan koreksi sehingga dinyatakan layak serta disetujui untuk diajukan kepada Fakultas guna diujikan pada sidang munaqasah.

Surabaya, 22 Desember 2022

Pembimbing,


Prof. Dr. Muh Fathoni Hasyim, MAg
NIP. 195601101987031001

PENGESAHAN

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh:

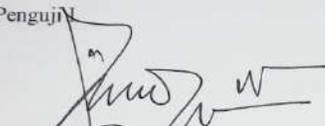
Nama : Abd. Sholeh

NIM : C04219001

Telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel pada hari Senin, tanggal 09 Januari 2023, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum Tata Negara.

Majelis Munaqasah Skripsi:

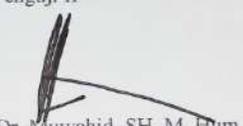
Penguji I


Prof. Dr. H. Muh Fathoni Hasyim, MAG
NIP. 195601101857031001

Penguji III


Arif Wijaya M. Hum
NIP. 197107192005011003

Penguji II


Dr. Muwahid. SH, M. Hum
NIP. 197803102005011004

Penguji IV


M. Pasca Zakky Muhajir Ridwan SH,
M.Kn
NUP. 202111015

Surabaya, 09 Januari 2023

Mengesahkan,

Fakultas Syariah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Surabaya,



Dr. H. Musyafah Musfah'ah, M.Ag.
NIP. 196303271999032001



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 : Abd. Sholeh
NIM : C04219001
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Hukum Tata Negara
E-mail address : sholehabd73@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :
 Skripsi Tesis Desertasi Lain-lain (.....)
yang berjudul :

Implementasi Konsep *Shura* Terhadap Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja di Indonesia
(Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Perubahannya)

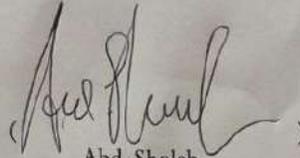
beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *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, 18 Januari 2023

Penulis


Abd. Sholeh

ABSTRAK

Pelaksanaan konsep *shura* dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia merupakan suatu langkah untuk memberikan keluasan pandangan dan pendapat terhadap masing-masing pihak yang terlibat. Dalam hal pembentukan Undang-Undang, kekuasaan yang bertugas untuk membentuk Undang-Undang ialah kekuasaan legislatif. Skripsi ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan yang dituangkan dalam dua rumusan masalah: Bagaimana implementasi konsep *shura* terhadap pembentukan Undang-Undang di Indonesia dan Bagaimana proses pembentukan Undang-Undang di Indonesia.

Data dalam penelitian ini, dihimpun menggunakan Teknik *library research* dan menggunakan metode pengumpulan data yang meliputi *literatur review* dan dokumentasi. Setelah mendapatkan data yang dibutuhkan, Teknik yang digunakan oleh penulis dalam melakukan analisis data menggunakan analisis kualitatif, yang mana pada pendataan tersebut tidak menggunakan angka, namun dengan menguraikan data secara sistematis dan rasional untuk memberikan bahan jawaban terhadap permasalahan dalam objek kajian penelitian ini.

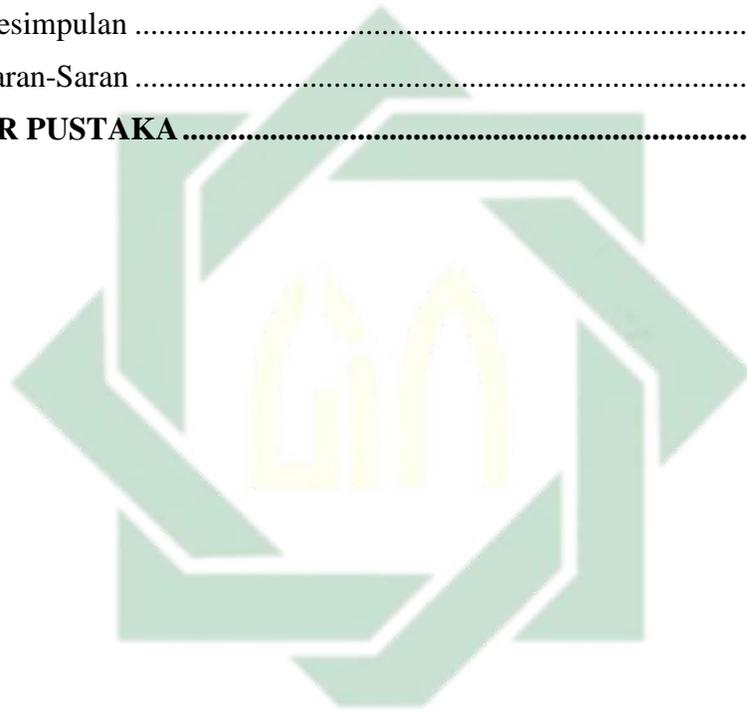
Hasil dari penelitian ini menyimpulkan, pertama dalam konsepnya, *shura* tidak dijelaskan secara rinci, baik dalam al-Qur'an ataupun hadis. *Shura* menjadi titik sentral yang sangat penting dalam perumusan suatu Undang-Undang, sebagaimana dijelaskan dalam pasal 68 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Kedua, dalam proses pembentukan Undang-Undang di Indonesia, ada beberapa langkah yang harus dilakukan, yaitu Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Pengesahan dan Pengundangan.

Sejalan dengan kesimpulan di atas, penulis menyarankan: *pertama* lembaga legislatif harus memperhatikan secara betul kebutuhan masyarakat atau *Maqasid al Shariah*, agar produk hukum yang akan dibentuk dan kemudian diundangkan diterima dengan baik dan berlaku efektif. *Kedua* konsep *shura* diterapkan tidak lain untuk mereduksi terjadinya konflik antar sesama, karena hal ini menyangkut kebutuhan bersama.

DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM	i
PERNYATAAN KEASLIAN	ii
PENGESAHAN	iii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iv
ABSTRAK	iv
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TRANSLITERASI	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah.....	8
C. Rumusan Masalah.....	10
D. Tujuan Penelitian.....	10
E. Manfaat Penelitian.....	10
F. Penelitian Terdahulu.....	11
G. Definisi Operasional.....	17
H. Metode Penelitian.....	17
I. Sistematika Pembahasan.....	21
BAB II KONSEP <i>SHURA</i> TERHADAP PRAKTIK PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DALAM ISLAM	23
A. Pengertian <i>Shura</i>	23
B. Dasar Hukum <i>Shura</i>	28
C. Pembentukan Undang-Undang Dalam Islam.....	32
BAB III <i>SHURA</i> DALAM PROSES RANCANGAN DAN PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA	41
A. <i>Shura</i> Dalam Rancangan Undang-Undang di Indonesia.....	41
B. Proses Rancangan Undang-Undang dan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia.....	45
BAB IV ANALISIS <i>SHURA</i> TERHADAP PEMBENTUKAN UNDANG- UNDANG CIPTA KERJA DI INDONESIA	61

A. Pelaksana <i>Shura</i> Dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia	61
B. Implementasi Konsep <i>Shura</i> Dalam Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja di Indonesia	65
BAB V PENUTUP	70
A. Kesimpulan	70
B. Saran-Saran	71
DAFTAR PUSTAKA	73



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam Kehidupan sosial yang merupakan modus *survival* bagi Seorang manusia, tentunya tidak akan pernah lepas dari saling membutuhkan antar sesama agar dapat melangsungkan hidupnya. Hal ini berarti manusia tidak mungkin hidup secara atomistis atau dalam kesendirian. Tidak dapat dipungkiri bahwa secara kodrati manusia memang makhluk bermasyarakat. Dengan demikian, tidak ada catatan sejarah sejak kapan manusia mulai dapat berbicara yang dapat difahami oleh sesamanya, karena kemampuan manusia untuk berbicara ini telah menjadi alat perekat bagi kehidupan bermasyarakat yakni, bisa membangun komunikasi yang baik antara sesama manusia dalam lingkungannya.¹

Suatu realitas dalam kehidupan bahwa seorang manusia harus hidup berdampingan, bahkan bermasyarakat ataupun berkelompok yang sering menjalin hubungan berupa suatu kegiatan antar sesama. Proses hubungan inilah terjadi adanya sebuah kebutuhan dalam kehidupan serta tidak akan mungkin dapat dipenuhi dengan sendirinya. Untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia tersebut, bisa tergantung dari hasil yang didapat melalui daya upaya yang sudah dia kerjakan. Pada setiap saat, manusia secara pasti menginginkan kebutuhan hidupnya berjalan dengan baik. Namun kalau dalam saat yang bersamaan dua individu menginginkan

¹ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Kencana, 2012), 41–42.

pemenuhan kebutuhan yang sama dengan hanya satu objek saja, sedangkan keduanya tidak mau mengalah maka, bentrokan yang akan terjadi. Hal yang semacam ini sebenarnya merupakan akibat dari tingkah laku manusia yang ingin mempunyai kebebasan dan negara harus mampu untuk mereduksi hal tersebut.²

Dalam sebuah tatanan kenegaraan bahwa didalam negara hukum segala penyelenggaraan kekuasaan pemerintah harus didasarkan atas hukum yang berlaku, baik bagi lembaga negara ataupun instansi yang lainnya. Hal demikian tentunya menjadi tanggung jawab bersama untuk memastikan bahwa hukum memang dijalankan dengan se adil-adilnya dalam pemenuhan hak dan kewajiban bagi warga negaranya.

Dalam perkembangan negara hukum tidak dapat dinafikan bahwa faham kerakyatan merupakan hal yang sangat krusial dalam negara hukum, karena pada esensi negara hukum, itu untuk mengatur serta membatasi kekuasaan negara atau sebuah pemerintahan yang diartikan sebagai produk hukum dibuat atas dasar kekuasaan dan kedaulatan rakyat.³

Sebagai salah satu konsep dalam bernegara, faham negara hukum bukan lagi hal yang baru dibicarakan menyangkut bagaimana suatu negara itu dikelola untuk menciptakan suatu keadilan. Pada abad ke 19 muncul suatu konsep terhadap pemisahan kekuasaan pemerintah melalui produk hukum yang akan diberlakukan,

² Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia* (Depok: PT. Raja Grafindo Persada, 2018), 2.

³ Ramli, Muhammad Afzal, and Gede Tausan Ardika, "Studi Kritis Terhadap Ragam Konsep Negara Hukum," *Media Keadilan: Jurnal Ilmu Hukum* 10, no. 2 (2019): 134.

yang dalam hal ini adalah konstitusi sebagai pondasi paling dasar dalam negara hukum, baik dalam bentuk tertulis ataupun tidak. Konstitusi dalam hal ini, diantaranya mengandung batasan dalam kekuasaan serta jaminan terhadap hak politik yang dimiliki oleh rakyat dan prinsip *check and balance* antar kekuasaan yang ada. Perumusan dalam sebuah konstitusi atas kekuasaan negara, kemudian dikenal dengan sebutan konstitusionalisme. Selanjutnya konstitusionalisme ini menciptakan konsep *rechstaat* (dari eropa kontinental) atau *rule of law* (dari *anglo saxon* amerika).

Indonesia sebagai salah satu negara yang mengadopsi konsep negara hukum, pada dasarnya sudah sesuai dengan prinsip paham konstitusi. Yang dalam hal ini dapat dinilai dari proses mufakat (*consensus*) seluruh elemen bangsa Indonesia sejak Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang NRI menjadi produk hukum tertinggi negara Indonesia yang ditetapkan. *Consensus* inilah yang kemudian dalam perkembangannya menjadi tujuan bersama yang sinonim dengan falsafah kenegaraan serta berfungsi sebagai *filosofische grondlag* atau dalam istilah agama disebut *kalimatun sawa* antar sesama warga masyarakat dalam kehidupan bernegara.⁴

Dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia ini, tentunya konstitusi sebagai hukum dasar harus difahami secara utuh bahwa adanya konstitusi ini selain mejadi

⁴ Zulkarnain Ridlwan, "Negara Hukum Indonesia Kebalikan *Nachtwachterstaat*," *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 2 (March 21, 2014): 142, accessed October 24, 2022, <https://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/flat/article/view/56>.

falsafah negara, juga difahami sebagai suatu penjelmaan konsep bernegara hukum agar juga terciptanya negara yang demokratis. Namun harus juga diakui, bahwa dalam konstitusi ini juga terdapat berbagai kekurangan, yang hal demikian membutuhkan amandemen atau perubahan agar dalam pelaksanaannya tidak terjadi sebuah penyimpangan, yang implikasinya terhadap penerapan hukum yang kurang efektif.⁵

Suatu hal yang mendasar bagi pentingnya amandemen Undang-Undang NRI adalah tidak adanya sistem kekuasaan dengan *checks and balance* terutama terhadap kekuasaan eksekutif. Oleh karena itu bagi bangsa Indonesia proses reformasi terhadap Undang-Undang NRI adalah merupakan suatu kewajiban, karena hal itu akan mengantarkan bangsa Indonesia ke arah yang lebih baru serta dapat melakukan reformasi birokrasi dalam ketatanegaraan Indonesia. Namun pada kenyataannya, memang Undang-Undang NRI ini hanya mengatur secara garis besar dalam konsep bernegara jadi tidak terperinci, seperti halnya mengatur pembagian kekuasaan. Dengan demikian, untuk memperjelas aturan tersebut, maka Undang-Undang NRI membutuhkan produk peraturan yang lain, sebutlah adanya Undang-Undang.⁶

Undang-Undang adalah suatu peraturan yang merupakan salah satu produk hukum yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Bersama Presiden. Kalau dipandang dalam materi muatannya Undang-Undang dapat dibedakan atas

⁵ Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, 134.

⁶ Umi Salamah, Munir, and Suratman, *Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Perguruan Tinggi* (Malang: Madani, 2017), 50–51.

Undang-Undang formil dan Undang-Undang materilnya.⁷ Dalam proses pembentukannya hal ini sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sebagaimana melalui tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan tingkat I dan II, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.

Pada sebuah peristiwa yang baru terjadi saat ini bahwa pemerintah dalam hal ini presiden mengajukan suatu Rancangan Undang-Undang yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Cipta Kerja kepada DPR dengan tujuan untuk menarik investor asing dalam memperkuat prekonomian nasional dengan menggunakan konsep yang dikenal dengan *Omnibus Law*. *Omnibus Law* merupakan Undang-Undang yang secara substansialnya mencabut atau merevisi banyak Undang-Undang yang saling bertentangan antara Undang-Undang yang satu dengan yang lainnya. Namun pada kenyataannya setelah Undang-Undang tersebut disahkan menjadi Undang-Undang banyak kalangan yang justru mempermasalahkan disahkannya Undang-Undang tersebut menjadi Undang-Undang. Hal demikian dianggap terburu-buru dan tidak mempertimbangkan kebutuhan masyarakat hanya saja mengedepankan kepentingan golongan tertentu.⁸

Secara yuridis pembentukan peraturan Perundang-Undangan, harusnya tidak terlepas dari partisipasi masyarakat, karena hal ini diatur di Pasal 96 Undang-

⁷ Salamah, *Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Perguruan Tinggi*, 71.

⁸ Saifudin, "Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan-Perundang-Undangan", (Jakarta, FH UII Press, 2009) 107

Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa masyarakat diikutsertakan dalam proses memberikan masukan secara langsung maupun tulisan serta mengontrol dan juga mengawasi. Dengan demikian tidak dapat dinafikan bahwa prinsip *shura* (musyawarah) menjadi landasan dilaksanakannya pembentukan Undang-Undang ini sebagai bentuk dari negara demokrasi dan penjelmaan dari sila ke empat dalam butir pancasila, yang tertulis “*Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan*”.⁹

Musyawarah atau *Shura* merupakan bagian yang sangat penting dalam pembentukan Undang-Undang, karena negara kita menganut sistem demokrasi. Demikian juga dalam konsep *Shura* ini telah menjadi kebiasaan Nabi Muhammad SAW dan juga para sahabatnya dalam mengambil suatu keputusan dan menentukan suatu tujuan. Hal demikian menjadi suatu perhatian bagaimana konsep *Shura* itu, dijalankan dengan sebenar-benarnya.

Dalam hal pelaksanaannya, *shura* memang memiliki dasar yang normatif dalam al-Qur’an maupun sunah, tetapi penerjemahannya dalam konteks kehidupan umat islam mengalami bentuk dan corak yang beragam. Hal itu berarti bahwa *shura* merupakan suatu yang niscaya dilakukan dalam menyelesaikan dalam setiap persoalan kehidupan umat manusia, karena *shura* memiliki makna yang sangat

⁹ Callychya Juanitha Raisha Tuhumena, Jemmy Jefry Pietersz, and Victor Juzuf Sedubun, “Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang,” *TATOHI Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 3 (2021): 250–251.

besar, terutama dalam masalah-masalah politik, kenegaraan dan pembentukan Undang-Undang.¹⁰

Dalam pelaksanaannya, Nabi Muhammad SAW selalu menggunakan konsep *shura* bersama para sahabat-sahabatnya terkait berbagai hal. Dengan demikian, dalam tatanan politik umat Islam, *shura* telah menjadi prinsip dalam bernegara yang juga dipraktikkan oleh para sahabat Nabi. Ada tiga periode yang sangat bersejarah politik umat Islam. Periode pertama, adalah periode sirkulasi kekuasaan era *Khulafaur Rasyidin* yang teratur, sejak khalifah Abu Bakar sampai kepada khalifah Ali bin Abi Thalib. Sirkulasi kekuasaan yang dilaksanakan dengan cara musyawarah, meskipun tidak menggunakan sistem pemilu seperti yang sekarang kita lihat. Periode kedua, perpindahan kekuasaan turun-temurun dalam sistem kerajaan Islam, seperti pada masa Bani Abasiyah, Bani Umayyah dan Bani Utsmaniyah. Periode ketiga yaitu sirkulasi kekuasaan yang terjadi pada saat ini, yang beragam dikarenakan adanya negara yang berbentuk kerajaan dan berbentuk republik.¹¹

Dengan demikian dari penjelasan yang diuraikan di atas bahwa adanya suatu produk hukum, yang dalam hal ini Undang-Undang memang seharusnya ada dalam penyelenggaraan sistem negara hukum agar menjamin keadilan dan juga kepastian hukum. Suatu contoh adanya Undang-Undang Cipta Kerja dari presiden yang

¹⁰ Muhammad Imran, "Sistem Syuro' Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Islam," *Jurnal IUS* 3, no. 7 (2015): 135.

¹¹ Farid Abdul Kholiq, *Fiqh Politik Islam as- Shura*, (Jakarta: AMZA, 2005) cet. ke-1, 158-159

disahkan menjadi Undang-Undang namun menuai banyak penolakan karena dianggap hanya menguntungkan sebagian golongan, hal demikian tentunya patut dipertanyakan, mengapa harus mendapat banyak penolakan, apa memang proses musyawarahnya (pembahasan) tidak melibatkan pihak terkait, atau hanya sebagian pihak yang dilibatkan? Harusnya konsep *shura* dalam pembahasan Undang-Undang ini, menjadi jembatan untuk kemudian mengakomodir permasalahan dari berbagai pihak, sehingga Undang-Undang yang akan menjadi Undang-Undang dapat diterima dengan penuh dukungan, baik antar pejabat negara bahkan masyarakat sendiri.

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

1. Manusia tidak bisa memenuhi kebutuhannya sendiri, oleh karenanya hidup bermasyarakat sangatlah penting untuk saling melengkapi satu sama lain.
2. Kebutuhan dalam kehidupan masyarakat akan berjalan dengan baik, bilamana negara memberikan jaminan hukum yang pasti.
3. Indonesia sebagai negara hukum, menganut Undang-Undang NRI sebagai hukum tertinggi di Indonesia sebagaimana dijelaskan dalam hierarki Perundang-Undangan di Indonesia.
4. Dalam Undang-Undang NRI hanya dibahas secara pokok-pokok konsep negara Indonesia, maka dari itu, perlunya aturan-aturan yang dalam hal ini adalah Undang-Undang, yang bertujuan untuk mengatur lebih lanjut bagaimana sesungguhnya kehidupan bernegara dijalankan dengan baik.

5. Dalam perumusan Undang-Undang, adanya konsep *shura* harus dijalankan dengan mekanisme yang ada. Karena hal ini merupakan bentuk dari salah satu konsep demokrasi di Indonesia.
6. Kandungan dalam Undang-Undang Cipta Kerja sebagai produk hukum harus sesuai dengan nilai-nilai serta kebutuhan dalam kehidupan masyarakat.
7. Prinsip utama dalam *shura* yaitu mendasarkan kebenaran terhadap al-Qur'an dan al-Hadis, hal ini bertujuan untuk memberikan perlindungan dan keamanan kepada setiap masyarakat.
8. *Shura* merupakan suatu keniscayaan yang dilakukan dalam penyelesaian setiap persoalan kehidupan umat manusia, karena *shura* memiliki makna yang sangat luas, terutama dalam masalah politik dan ketatanegaraan.
9. Mekanisme implementasi konsep *shura* dalam pemilihan seorang pemimpin bersandar kepada praktik yang disepakati para sahabat (*Ijmak*) dalam menentukan pengganti setelah Nabi Muhammad SAW wafat.
10. Sebagai suatu konsep, *shura* tidak hanya dipakai dalam merumuskan suatu Undang-Undang, melainkan juga dipakai dalam pengangkatan *Qadhi* (hakim) sebagaimana yang pernah dilakukan oleh Nabi Muhammad SAW.

Berdasarkan permasalahan yang telah dipaparkan di atas, maka batasan masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini terbatas pada proses pembentukan Undang-Undang, yakni analisis dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan hingga penyebarluasan, yang tentunya semua mekanisme tersebut dijalankan

dengan menganut konsep *shura* (musyawarah) sebagaimana kandungan poin dari sila ke 4 pancasila dan merupakan sebuah anjuran dalam agama islam untuk menyelesaikan suatu permasalahan.

C. Rumusan Masalah

Dari pemaparan yang dikemukakan di atas, maka penulis merumuskan permasalahan yang menjadi pembahasan dalam skripsi ini. Permasalahan tersebut yaitu:

1. Bagaimana proses pembentukan Undang-Undang menurut Peraturan Perundang-Undangan Nomor 11 Tahun 2012 beserta Perubahannya?
2. Bagaimana implementasi konsep *shura* dalam pembentukan Undang-Undang cipta kerja di Indonesia ?

D. Tujuan Penelitian

Setelah dipaparkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini ialah:

1. Untuk mengetahui serta memahami praktik pembentukan Undang-Undang di Indonesia.
2. Untuk menganalisis penerapan konsep *shura* dalam praktik pembuatan Undang-Undang cipta kerja di Indonesia .

E. Manfaat Penelitian

Beberapa manfaat penelitian dalam skripsi ini, yaitu:

1. Manfaat secara teoritis

Dampak dalam penelitian ini, tentunya dapat menjadi bahan informasi dan penambahan pengetahuan, terutama bagi seseorang atau masyarakat yang kurang memahami terhadap proses pembentukan Undang-Undang. Tidak hanya itu, penelitian ini juga diharapkan menjadi tambahan pemahaman, untuk kemudian penelitian ini dikembangkan lebih lanjut.

2. Manfaat Praktis

Dampak penelitian ini juga dapat dijadikan sebagai rujukan bagi seseorang yang akan melaksanakan metode penelitian lanjutan yang harapannya dapat memberikan suatu edukasi atau bahan terhadap masyarakat Indonesia, agar bisa memahami tentang konsep *shura* dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia.

F. Penelitian Terdahulu

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menemukan beberapa tinjauan atau penelitian yang mana, penelitiannya ada kaitannya dengan penelitian ini. Beberapa diantaranya:

Pertama, jurnal yang ditulis oleh Muhammad Fadli yang berjudul. “Pembentukan Undang-Undang yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat” yang dapat disimpulkan bahwa dalam Proses yang dilakukan dalam pembentukan Peraturan Perundang Undangan di Indonesia terdapat hambatan yang ada, sehingga

proses penyelesaiannya harus ada kerjasama yang baik antara lembaga legislatif dan juga eksekutif. Dalam draf rancangan Undang-Undang, hal ini harus disesuaikan dengan skala prioritas dalam program legislasi nasional. Prosedur normal dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia, prosesnya dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan tingkat I dan II, pengesahan atau penetapan hingga pengundangan merupakan sebuah proses yang cukup lama yang harus melalui pembahasan dan perdebatan di lingkungan legislatif untuk menghasilkan mufakat.¹²

Dalam penelitian ini, ada beberapa kesamaan salah satunya yaitu, sama-sama membahas proses pembentukan Undang-Undang. Namun yang membedakan penelitian ini adalah ruang lingkup pembahasan pembentukan Undang-Undangnya yang kemudian harus disetujui oleh presiden.

Kedua, Thesis yang disusun oleh M. Syahdega Pitra yang berjudul “Problematika Pembentukan Undang-Undang di Indonesia (Studi Gagasan Hak Veto Oleh Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undang)” yang dapat disimpulkan bahwa Transisi kewenangan dari lembaga eksekutif kepada legislatif dalam pembuatan Perundang-Undangan terjadi penambahan tugas dan wewenang. Dalam proses pembentukan Undang-Undang yang semula nya kewenangan eksekutif, kini beralih kepada legislatif. Begitupun dengan sistem pemerintahan yang dianut indonesia. Indonesia menjalankan sistem pemerintahan presidensial

¹² Muhammad Fadli, “Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, no. 1 (2018): 57.

yang seharusnya otoritas kewenangan presiden lebih tinggi karena adanya jaminan dalam sistem pemerintahan ini. Namun, yang terjadi saat ini mengindikasikan bahwa sistem presidensial tengah dihadapkan pada keadaan politik yang sedang terjadi sehingga cenderung mengarah pada sistem Parlementer dan menjadikan sistem pemerintahan di Indonesia ini tidak lagi murni pemerintahan presidensial, melainkan menjadi sistem campuran.¹³

Dalam penelitian ini akan terdapat perbedaan, yaitu pembahasannya akan lebih difokuskan kepada implementasi *shura* dalam pembentukan Undang-Undang walaupun dalam penelitian terdahulunya dikatakan presiden memiliki hak veto.

Ketiga, jurnal yang disusun oleh Sopiani dan Zainal Mubaroq yang berjudul “Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan” yang dapat disimpulkan, bahwa proses pembentukan peraturan Perundang-Undangan tidak terlepas dari yang namanya politik hukum. Jadi pada proses pembentukan peraturan Perundang-Undangan, termaktub dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terjadi perubahan, yakni dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

¹³ M Syahdega Pitra, “Problematika Pembentukan Undang-Undnag Di Indonesia (Studi Gagasan Hak Veto Oleh Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undan)” (Thesis, Universitas Islam Indonesia, 2018)., 110

Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah dijalankan perubahan dengan penambahan pengaturan materi pokok baru.¹⁴

Penelitian ini mempunyai kesamaan pembahasan, yaitu sama-sama Undang-Undang yang dipakai adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang kemudian terjadi perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Perbedaannya dalam penelitian ini tidak hanya fokus terhadap politik hukum pembentukan Undang-Undang, namun juga menjelaskan tentang proses pembentukan Undang-Undang, dari perencanaan hingga pengundangan.

Keempat, jurnal yang disusun oleh Lukman Santoso yang berjudul “Eksistensi Prinsip Shura Dalam Konstitusional Islam” yang dapat disimpulkan bahwa dalam islam, *shura* diletakkan sebagai pondasi paling dasar untuk dapat menyelesaikan masalah, baik menyangkut sosial, politik dan pemerintahan. *Shura* sebagai sarana untuk memberikan kesempatan pada anggota masyarakat yang memiliki keahlian untuk bersama-sama membuat kebijakan yang sifatnya mengikat, baik dalam bentuk peraturan hukum maupun kebijakan. Semua orang yang terlibat untuk melakukan bermusyawarah berusaha menyatakan pendapat yang menyangkut kemaslahatan bersama, sehingga pendapat tersebut dapat menyelesaikan persoalan yang ada. Namun demikian ihwal pelaksanaan *shura* maupun pelembagaan *shura*, tidak ada

¹⁴ Sopiani Sopiani and Zainal Mubaraq, “Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (June 30, 2020): 146. 152

nash al-Qur'an yang memberikan paparan detail tentangnya. Nabi Muhammad SAW yang telah melembagakan dan membudayakan *shura*, karena ia gemar bermusyawarah dengan para sahabatnya tidak meninggalkan pola dan bentuk tertentu, karena itu, umat Islam dalam hal bentuk pelaksanaannya dalam berikhtiar untuk disesuaikan dengan kondisi dan realitas.¹⁵

Dalam penelitian ini mempunyai beberapa persamaan, yaitu sama-sama berbicara tentang bagaimana konsep *shura* dilaksanakan. Namun juga terdapat perbedaan-perbedaan, penelitian ini akan lebih difokuskan terhadap bagaimana *shura* di implementasikan dalam pembuatan suatu Undang-Undang.

Kelima, jurnal yang disusun oleh Muhammad Ichsan yang berjudul "Demokrasi Dan *Shura*: Perspektif Islam Dan Barat" yang dapat disimpulkan bahwa, secara esensialnya antara demokrasi dan *shura* ada perbedaan. Akan tetapi ada hal-hal yang terkadang dapat diterima itupun bila tidak bertentangan dengan nilai-nilai syariat. Bahwa juga demokrasi yang dipahami dan dikembangkan oleh dunia barat kepada dunia Islam tidak semuanya dapat diterima dan diterapkan di dunia Islam, karena banyak hal yang terkadang tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang telah di gariskan dalam al-Qur'an dan Sunnah Rasulullah Saw.¹⁶

Dalam penelitian ini juga memiliki berbagai kesamaan, yaitu sama-sama membahas konsep *shura* dan demokrasi islam. Namun juga memiliki perbedaan,

¹⁵ Lukman Santoso, "Eksistensi Prinsip Syura Dalam Konstitusional Islam," *Jurnal Agama dan Hak Asasi Manusia* 3, no. 1 (2013): 29. 136

¹⁶ Muhammad Ichsan, "Demokrasi Dan Syura: Perspektif Islam dan Barat," *Jurnal Substansia* 16, no. 1 (2014): 12. 11

yakni dalam penelitian ini tidak melebar terhadap konsep *shura* yang terjadi di negara barat namun lebih fokus kepada *shura* dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia.

Keenam, skripsi yang disusun oleh Muhammad Ridho Qhodar yang berjudul “Telaah Terhadap Konsep *Shura* Menurut Al Mawardi dan Relevansinya Dengan Konsep Demokrasi Menurut Undang-Undang NRI” yang dapat disimpulkan, bahwa Pandangan Al-Mawardi mengenai konsep *shura* dalam menentukan pemimpin atau kepala Negara bahwa pemimpin dipilih melalui dewan *Ahlu al-Hall wa al-Aqdi* yang berasal dari wakil rakyat yang dipilih dan memenuhi syarat-syarat tertentu, serta memiliki kemampuan untuk mengetahui syarat-syarat khalifah dan juga memiliki sikap bijaksana dalam menentukan siapa yang berhak untuk menjadi khalifah dari calon yang ada.¹⁷

Penelitian ini memiliki persamaan dan perbedaan. Persamaannya yaitu sama-sama membahas praktik *shura* dalam pelaksanaan dalam ketatanegaraan di Indonesia. Perbedaannya yaitu, penelitian kali ini lebih memfokuskan praktik *shura* dalam pembentukan Undang-Undang, yakni bukan praktik *shura* terhadap penentuan pemimpin yang dilakukan oleh *Ahl al-Hall wa al-Aqdi* yang merupakan representasi dari rakyat.

¹⁷ E Zaenal Muttaqin, “Konsep Syura Dan Lembaga-Lembaga Penyelenggara Negara,” *Jurnal Hukum dan Politik* 9, no. 2 (2018). 104

G. Definisi Operasional

Dengan tujuan untuk mempermudah dalam memahami isi serta maksud dalam penelitian ini, maka penulis perlu mendefinisikan beberapa istilah yang berkaitan dengan judul penelitian tersebut, yaitu:

1. Konsep *Shura*, merupakan suatu proses saling menjelaskan dan merundingkan atau saling meminta dan menukar pendapat mengenai suatu permasalahan.
2. Pembentukan Undang-Undang adalah suatu peraturan PeUndang-Undangan, yang dibentuk oleh lembaga legislatif bersama eksekutif yang disahkan langsung oleh presiden.
3. Cipta Kerja merupakan upaya untuk menciptakan lapangan pekerjaan melalui usaha dalam kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan, usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan daya investasi dan kemudahan berusaha, dan investasi pemerintah pusat dan percepatan proses strategi dalam skalan nasional.

H. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu upaya menyelidiki dan menelusuri suatu permasalahan dengan menggunakan cara kerja ilmiah secara cermat dan teliti untuk mengumpulkan, mengolah, melakukan analisis data dan mengambil kesimpulan secara sistematis dan objektif guna memecahkan suatu masalah atau menguji hipotesis untuk memperoleh suatu pengetahuan yang berguna bagi kehidupan

manusia.¹⁸ Untuk pembahasan dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode-metode sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian pustaka (*library research*). Jenis ini merupakan pusat tempat berbagai literatur agama maupun literatur umum, baik dalam bentuk buku, jurnal, majalah, dokumen ataupun dalam bentuk lainnya. Studi demikian senantiasa dapat menemukan konsep-konsep, teori, pemikiran seorang tokoh dan lain sebagainya, sehingga untuk menemukan, mengungkapkan serta mengembangkan dalam pengujian konsep tersebut perlu dilakukan penelitian terhadap buku-buku atau literatur yang menjadi objek penelitian tersebut.¹⁹

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan dalam penelitian ini, penulis menerapkan pendekatan normatif, atau *statute approach* yang merupakan pendekatan penelitian yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan Perundang-Undangan dan regulasi hukum yang berkait dengan isu hukum yang terjadi. Dengan demikian pendekatan ini, juga digunakan untuk meneliti kerangka teori yang ada, sehingga kemudian dianalisa dengan konsep *shura* dalam Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja di Indonesia.

Rifa'i Abu Bakar, *Pengantar Metodologi Penelitian* (Yogyakarta: SUKA-Press UIN Sunan Kalijaga, 2021), 2.

¹⁹ Nur Sapia Harahap, "Penelitian Kepustakaan," *Jurnal Iqra'* 8, no. 1 (2014): 68.

3. Sumber Hukum

Sumber Hukum merupakan asal dari mana data atau informasi tersebut didapatkan. Jadi dalam penelitian ini mengambil dari berbagai literatur yang ada, baik berbentuk buku, media internet, jurnal ataupun karya ilmiah. Dengan demikian terdapat 3 sumber data yaitu:

a. Sumber Hukum Primer

Sumber Hukum Primer merupakan sumber data yang diperoleh secara langsung dari subjek penelitian sebagai informasi yang dicari. Sumber data primer dalam penelitian ini diperoleh dari al-Qur'an, Hadis, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana terjadi perubahan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 serta dalam perubahan kedua Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

b. Sumber Hukum Sekunder

Sumber Hukum Sekunder merupakan berbagai informasi yang telah ada sebelumnya dan sudah dikumpulkan oleh para peneliti untuk digunakan dalam melengkapi kebutuhan data penelitian. Bahan sumber data sekunder yang akan digunakan dalam penelitian ini berupa literatur yang ada seperti buku, jurnal, skripsi, dan lainnya yang tentunya sama-sama membahas tentang konsep *shura* dan pembentukan Undang-Undang.

c. Sumber Hukum Tersier

Selain dari dua sumber hukum tersebut, dalam penelitian ini juga butuh sumber data tersier yang terkait dengan objek penelitian, seperti, kamus hukum, kamus besar Indonesia dan kamus bahasa arab.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan suatu metode yang dilakukan peneliti untuk memperoleh data dan informasi yang nantinya akan digunakan sebagai data pendukung dalam suatu penelitian. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini ialah:

a. *Literatur Review*

Literatur Review merupakan salah satu dari sekian banyak teknik yang dapat digunakan untuk melakukan kegiatan penelitian. Hal ini menunjukkan bahwa *literatur literatur* adalah teknik untuk membuktikan atau mengatasi masalah tertentu. Secara alternatif, kita dapat mengatakan bahwa tinjauan literatur adalah proses ilmiah yang menghasilkan hasil dalam bentuk laporan yang dimaksudkan untuk melakukan atau memfokuskan penelitian ilmiah.

Secara ringkas *literatur review* diartikan sebagai suatu kajian ilmiah yang berfokus pada satu topik tertentu. Dalam *literatur review* ini juga akan menghasilkan pemahaman yang kemudian dilakukan identifikasi atas suatu teori atau metode sehingga bisa dikembangkan serta mengidentifikasi kesenjangan yang terjadi antara suatu teori dengan relevansi di lapangan atau terhadap suatu hasil penelitian.

b. Dokumentasi

Pengertian kata dokumen ini Menurut Louis Gottschalk, para ahli sering menggunakannya dalam dua cara. Pertama, itu berarti sumber informasi sejarah tertulis, sebagai lawan dari bukti lisan, artefak, artefak lukisan, dan artefak arkeologi. Dan kedua seperti dokumen resmi dan pemerintah seperti hibah, konsesi dan lainnya. Metode atau studi dokumen, pada masa lalu jarang diperhatikan dalam metodologi penelitian kualitatif. Dalam penulisan ini, penulis akan menggunakan pengertian yang kedua untuk dijadikan suatu alat dalam mengumpulkan data yang ada.

Pada masa kini studi dokumen menjadi salah satu bagian yang penting dan tak terpisahkan dalam metodologi penelitian kualitatif. Hal ini disebabkan adanya kesadaran dan pemahaman baru yang berkembang di kalangan para peneliti, bahwa begitu banyak data tersimpan dalam bentuk dokumen dan artefak. Hal ini membuat penggalian sumber data melalui studi dokumen menjadi pelengkap bagi proses penelitian kualitatif.²⁰

I. Sistematika Pembahasan

Untuk memudahkan pemahaman dalam pembahasan ini, maka penulis akan menjelaskan secara ringkas tentang sistematika penelitian dalam skripsi ini. Sistematika dalam pembahasan dalam skripsi ini dikelompokkan dalam lima bab,

²⁰ Natalina Nilamsari, "Memahami Studi Dokumen Dalam Penelitian Kualitatif," *Jurnal Wacana* 13, no. 2 (2014): 177.

yang masing-masing ada pembahasan, yang disebut dengan sub bab. Hal ini sebagai berikut:

Bab Pertama, pendahuluan. Pada bab ini terdiri dari latar belakang masalah, identifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, penelitian terdahulu, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab kedua bab ini membahas konsep *shura* dalam praktik pembentukan Undang-Undang dalam islam.

Bab ketiga pada bab ini membahas *shura* dalam proses rancangan dan pembentukan Undang-Undang di Indonesia.

Bab keempat bab ini membahas analisis *shura* terhadap pembentukan Undang-Undang cipta kerja di indonesia.

Bab kelima bab ini berisikan kesimpulan dan saran.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB II

KONSEP *SHURA* TERHADAP PRAKTIK PEMBENTUKAN UNDANG- UNDANG DALAM ISLAM

A. Pengertian *Shura*

Konsep negara yang kemudian berkembang dalam konstitusionalisme Islam adalah negara *shura* atau negara permusyawaratan. Konsep negara *shura* yang dipraktikkan dalam Islam adalah menyesuaikan diri dengan proses pengambilan keputusan pemimpin melalui refleksi. Konsep negara *shura* ada sebagai antitesis dari konsep monarki, yakni turun-temurun. Karena sistem kerajaan bertentangan dengan nilai-nilai persamaan dan keadilan yang tertanam dalam Islam, maka setiap warga negara yang memenuhi persyaratan dapat menjadi kepala negara.¹

Penggunaan kata *shura* merupakan bentuk dari Masdar dari kata *syawara* yang berarti meminta pada orang lain. Dalam al-Qur'an terdapat tiga bentuk kata yang berakar dari kata *syawara*, yaitu:

Kata *syawir* dalam bentuk suatu amar (perintah) yang termaktub dalam surah *Al-Maidah*. *Syawir* dalam surah *Al-Maidah* tersebut menunjukkan keharusan melakukan suatu musyawarah dalam masalah umum.

¹ Husni A Jalil, Hikmawati Meuraxa, and Hasanuddin Yusuf Adan, "Konsep Syura Menurut Yusuf al Qardawi dan Relevansinya Dengan Sistem Demokrasi Pancasila di Indonesia," *Jurnal Kajian Islam dan Pendidikan Tadarus Tarbawy* (n.d.): 99.

Kata *tasyawur* terdapat dalam surah *Al-Baqarah*. Kalimat *tasyawur* dalam surah *Al-Baqarah* tersebut berkenaan dengan kegiatan musyawarah empat mata, yaitu musyawarah antara suami istri dalam masalah menyusui bayi.

Kata *shura* (dalam bentuk masdar) terdapat dalam surah *Asy-Shura*. Penyebutan kata *shura* dalam surah *Asy-Shura* ini lebih menggambarkan ciri khas sebuah tatanan dalam suatu masyarakat. al-Qur'an mensinyalir bahwa ciri khas tatanan masyarakat suatu bangsa yang tunduk kepada Allah dan Rasulnya yang selalu menyelesaikan masalah bersama melalui musyawarah.²

Beberapa peristiwa yang terjadi, sehingga konsep *shura* dianjurkan, baik dalam al-Qur'an ataupun anjuran Nabi Muhammad. Dalam beberapa peristiwa, renungan terhadap konsep *shura* pada era Nabi dapat dikategorikan dalam tiga jenis. Yaitu sebagai berikut:

1. *Shura* yang berlangsung atas intruksi Nabi sendiri.

Pada peristiwa sebelum pecahnya Perang Uhud. Karena kebimbangan diantara dua pilihan apakah tetap di kota dan menunggu atau menghadapi musuh atau keluar (menemukan keberadaannya). Terakhir, Nabi meminta pendapat dengan kata-kata berikan pendapatmu.

Sebelum menanyakan pendapat para tokoh muslim dan tokoh munafik yang telah dikumpulkannya, Nabi menyampaikan pendapatnya dulu yang kemudian menanyakan pendapat para sahabatnya. Dalam hal ini, rasul

² Ija Suntana, *Pemikiran Ketatanegaraan Islam* (Bandung: PT. Pustaka Setia, 2010), 234.

memberikan kebebasan kepada para pendengarnya untuk mengungkapkan pikiran mereka. Meskipun sang rasul sebelumnya telah menyatakan pendapatnya, dia melakukannya hanya untuk mengilustrasikan pemikiran mereka, bukan untuk mempengaruhi mereka. Dalam kasus tersebut, maka akhirnya mencapai kesepakatan dengan membuat keputusan mayoritas.

2. Refleksi *shura* yang diprakarsai oleh sahabat sendiri (*khulafaur rasyidin*).

Pistiwa ini terjadi pada saat perang badar. Pada saat perang tersebut, Nabi memerintahkan untuk mengambil posisi yang sangat dekat dengan air. Namun, hal ini menimbulkan kebingungan pada salah satu kelompok Ansar bernama *Hubab bin Mundhir*, dia bertanya apakah keputusan Nabi didasarkan pada Perintah Allah, sehingga dia dan pasukan muslim tidak dapat bergerak dari sana, atau apakah dia menjadikan ketetapan ini sebagai standar strategi militer.

Namun saat itu Nabi menjawab bahwa keputusan yang diambilnya sebenarnya bukan atas petunjuk Allah, melainkan hanya atas perhitungannya sendiri. Hubab berkata, jika demikian, wahai Rasulullah, maka tempat ini tidak benar. Karena menurut Hubab, akan lebih baik jika kita bergerak maju, tepat di depan air. Kami membawa banyak tangki air dari mata air untuk diisi, kemudian mata air ditutup dengan pasir. Jika keadaan kemudian menuntut pasukan harus mundur, mereka masih bisa minum, tapi musuh tidak bisa. Akhirnya, karena merasa telah menerima saran yang masuk akal, Nabi

menerima saran Hubab untuk pindah ke tempat yang dikatakan Hubab sebelumnya.

3. Percakapan yg terletak di antara kedua jenis tersebut di atas.

Dengan kata lain, Nabi saat itu akan memasuki penghakiman sesaat sebelum dieksekusi. Suatu peristiwa yang dapat dimasukkan pada kategori ini adalah ketika Nabi menetapkan untuk berdamai dengan Gathafan selama Perang Khandaq.

Dalam hal ini, Nabi menjanjikan sekutunya sepertiga dari hasil kota Madinah dengan syarat mereka mengambil pasukannya kembali. Ketika janji itu akan dipenuhi, rasul berkonsultasi dengan Sa'ad ibn Mu'az dan Sa'ad ibn Ubadah tentang lamarannya, namun kedua sahabat tersebut membangkang dengan alasan yang dianggap bisa diterima oleh Nabi. Lalu Nabi akhirnya siap berubah pikiran dan memutuskan untuk mengindahkan nasihat para sahabatnya.

Sejak masa awal islam, Ketika kaum muslim di Makkah menjadi pribadi-pribadi yang tertindas dan yang selalu dalam kejaran musuh, al-Qur'an telah menumbuhkan dari mereka suatu masyarakat yang memiliki rasa kestiakawanan yang sempurna. Pribadi-pribadi mereka disatukan dengan ikatan persaudaraan dan solidaritas, yaitu mengimani dan menyembah Allah SWT, mendirikan sholat, gotong royong dengan tukar menukar pendapat dan menjalankan konsep *shura* serta bekerja sama dalam infak atau dalam urusan harta atau ekonomi dalam bentuk khusus. Demikian bukti Allah SWT telah

memuliakan konsep *shura* dengan cara menyebutkan dalam kitabnya, bahkan bukan hanya disebutkan dalam ayatnya, namun juga penamaan dalam surah *Asy-Shura* sebagaimana dijelaskan di atas.³

Sebenarnya, penggunaan kata *shura* dalam tatanan kegiatan perpolitikan sudah berjalan sejak sebelum islam datang. Hal ini ditandai oleh derivasi al-Qur'an pada suatu kata untuk penyebutan sistem asasi politik dan sosial kaum mukmin. Bahkan, tidak satu kata pun yang dipakai oleh al-Qur'an, tetapi ia derivasi dari Bahasa yang dipergunakan oleh orang-orang arab sebelumnya. Kehadiran istilah *shura* dalam diskursus siyasah islam telah menggambarkan rekonstruksi doktrin islam untuk kemudian menghilangkan kesan, bahwa islam selalu menggantungkan diri terhadap konsep barat.⁴

Penafsiran kata *shura* sebagai dalam tataran teoritis yang Merupakan bentuk pertahanan kaum muslim terhadap ketergantungan yang bersifat wetomania. Selain *shura* konsep *Ijmak* dan *al-Hall wa al-Aqd* mengalami rekonstruksi yang diklaim sebagai anasir yang sama dengan anasir demokrasi. *Ijmak* bukan sebagai teknis kesepakatan bersama dalam pengambilan hukum *fiqhiyyah*, melainkan diterjemahkan sebagai mekanisme kerja majelis *shura* dalam pengambilan keputusan politik. Kemudian *Ahlu al-Hall wa al-Aqdi* diterjemahkan sebagai anggota parlemen yang mempunyai hak penuh politik

³ Munawir Sjadzali, *Islam Dan Tata Negara; Ajaran, Sejarah, Dan Pemikiran* (Jakarta: UI Press, 1990), 16–18.

⁴ Taufiq Muhammad, *Demokrasi Atau Syura* (Depok: Gema Insani, 2013)

sebagai wakil rakyat. Kata *shura* diterjemahkan sebagai lembaga musyawarah dewan rakyat, yang berhak membuat keputusan politik berdasarkan musyawarah dengan suara terbanyak sebagai ukurannya dan atas nama rakyat yang mewakilkan. Rekonstruksi dan redefinisi tersebut kemudian diklaim sebagai bentuk lain dari demokrasi.

Konsep yang sangat paradoks bahwa *shura* merupakan wadah partisipasi politik masyarakat dengan sistem representatif. Dengan demikian, seorang pemimpin mempunyai tanggung jawab sebagai pelaksana apa yang menjadi kehendak rakyat melalui perwakilan di majelis *shura*. Seorang pemimpin bukan hanya mempunyai kewajiban mengadakan musyawarah, namun ia wajib melaksanakan isi dari musyawarah di majelis *shura*.⁵

B. Dasar Hukum *Shura*

Sebagaimana penjelasan di atas, penggunaan kata *shura* yang merupakan sebagai dalil dianjurkan dalam penyelesaian suatu masalah terdapat tiga ayat dalam al-Qur'an. Dalam Surah Al Baqarah, dalam ayat ke 233 yang berbunyi:

وَالْوَالِدَاتُ يُرْضِعْنَ أَوْلَادَهُنَّ حَوْلَيْنِ كَامِلَيْنِ لِمَنْ أَرَادَ أَنْ يُبْرِئَ الرِّضَاعَةَ ۗ وَعَلَى الْمَوْلُودِ لَهُ رِزْقُهُنَّ وَكِسْوَتُهُنَّ بِالْمَعْرُوفِ ۗ لَا تُكَلِّفُ نَفْسٌ إِلَّا وُسْعَهَا ۗ لَا تُضَارَّ وُلْدَةٌ بِوَالِدِهَا وَلَا مَوْلُودٌ لَهُ ۗ يُولَدُ لَهُ ۗ وَعَلَى الْوَارِثِ مِثْلُ ذَلِكَ ۗ فَإِنْ أَرَادَا فِصَالًا عَنْ تَرَاضٍ مِنْهُمَا وَتَشَاوُرٍ

⁵ Suntana, *Pemikiran Ketatanegaraan Islam*, 236.

فَلَا جُنَاحَ عَلَيْهِمَا ۖ وَإِنْ أَرَدْتُمْ أَنْ تَسْتَزِضِعُوا أَوْلَادَكُمْ فَلَا جُنَاحَ عَلَيْكُمْ إِذَا سَلَّمْتُمْ مَا

ءَاتَيْتُمْ بِالْمَعْرُوفِ ۗ وَاتَّقُوا اللَّهَ وَاعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ بِمَا تَعْمَلُونَ بَصِيرٌ

dan ibu-ibu hendaklah menyusui anak-anaknya selama dua tahun penuh, bagi yang ingin menyusui secara sempurna. Dan kewajiban ayah menanggung nafkah dan pakaian mereka dengan cara yang patut. Seseorang tidak dibebani lebih dari kesanggupannya. Janganlah seorang ibu menderita karena anaknya dan jangan pula seorang ayah menderita karena anaknya. Ahli waris pun berkewajiban seperti itu pula. Apabila keduanya ingin menyapih dengan persetujuan dan permusyawaratan antara keduanya. Dan jika kamu ingin menyusukan anakmu kepada orang lain, maka tidak ada dosa bagimu memberikan pembayaran dengan cara yang patut. Bertakwalah kepada Allah dan ketahuilah bahwa Allah maha melihat apa yang kamu kerjakan (QS Al Baqarah;233).

Dari ayat diatas dapat disimpulkan bahwa yang membicarakan kesepakatan (musyawarah) yang harus dicapai oleh suami istri jika ingin menyapih anaknya sebelum dua tahun menunjukkan bahwa suami istri harus memutuskan masalah anak (termasuk masalah lain dalam rumah tangga) dengan cara musyawarah. Dan seharusnya tidak ada pemaksaan kehendak satu pihak pada pihak lain.⁶

Dijelaskan dalam lainnya yaitu surah ali Imran, pada ayat ke 159 yang berbunyi:

⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasaah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, 1st ed. (Jakarta: Kencana, 2014), 214.

فِيمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ ۗ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ ۗ

فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ

يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

Maka disebabkan rahmat Allah lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakal kepada-Nya (QS Ali Imran; 159).

Ayat ini secara redaksional ditujukan kepada Nabi Muhammad SAW untuk melakukan proses *shura* yang erat kaitannya dengan peristiwa Perang Uhud, didahului dengan musyawarah bersama yang disepakati. Setelah musyawarah, ia dapat menyimpulkan bahwa musyawarah tidak diperlukan, terutama untuk Rasulullah SAW. Pesan utama dari ayat ini adalah bahwa kesalahan yang dibuat setelah musyawarah tidak lebih besar dari kesalahan yang dibuat tanpa musyawarah, dan kebenaran yang dicapai sendiri tidak lebih baik dari kebenaran yang dicapai secara kolektif.⁷ Kemudian dijelaskan juga dalam surah *Asy-Shura* ayat 38, yang berbunyi:

⁷ Muhammad Hasbi Amiruddin, *Konsep Negara Islam Menurut Fazlu Rahman* (Yogyakarta: UII Press, 2000), 244.

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ

Dan bagi orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhan dan melaksanakan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka dan mereka menginfakkan sebagian dari rezeki yang kami berikan kepada mereka. (Q.S Asy-Shura; 38)

Pada dua ayat diatas, Allah menyebutkan bahwa hal yang dimusyawarahkan adalah *al-amr* (*wa syawirhum fi al-amr* dan *wa amruhum shura bainahum*). Secara etimologi, kata *amr* ini bisa diartikan dengan urusan, persoalan dan juga permasalahan. Oleh karena itu dua ayat di atas dapat dipahami bahwa *shura* dilakukan dalam hal-hal yang berhubungan dengan permasalahan umat Islam secara umum.

Dari penjelasan di atas, kita dapat melihat bahwa persoalan-persoalan yang dibakukan dan dijelaskan oleh Allah dan Rasul-Nya tidak menyisakan ruang untuk refleksi dalam *shura*. Oleh karena itu, Islam tidak membenarkan pertimbangan pertimbangan tentang pokok-pokok seperti dasar-dasar iman dan ibadah kepada Allah. Ini adalah kemahakuasaan Allah. Di sisi lain, tentang hal-hal yang secara universal dan universal dijelaskan oleh Allah dan Rasul-Nya, atau yang tidak dijelaskan sama sekali, umat Islam dianjurkan untuk bermusyawarah bila diperlukan. Misalnya, musyawarah secara langsung dalam keputusan kebijakan publik, seperti keputusan hukum perdagangan dan pajak dan lainnya.⁸

⁸ Iqbal, *Fiqh Siyarah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, 214–216.

Walaupun demikian, perintah ayat tersebut tidak hanya berlaku kepada Nabi saja, melainkan juga berlaku bagi umatnya, terutama bagi dia yang sedang di amanahi sebagai pemimpin. Prinsip *shura* dikukuhkan juga oleh Nabi Muhammad SAW melalui sabdanya sebagai berikut;

عَنْ أَنَسِ بْنِ مَالِكٍ قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: مَا خَابَ

مَنْ اسْتَشَارَ وَلَا نَدِمَ مَنْ اسْتَشَارَ وَلَا عَالَ مَنْ أَقْتَصَدَ. رواه البخاري

Diriwayatkan dari Anas bin Malik bahwa Rasulullah SAW bersabda, “Tidak rugi orang yang beristikhrah dan tidak pernah menyesal orang yang bermusyawarah, dan tidak menjadi fakir orang yang hidup harmonis ” (H.R. Bukhari).⁹

C. Pembentukan Undang-Undang Dalam Islam

Dalam sistem hukum nasional Indonesia, hukum merupakan produk politik, menurut Daniel S. Levi, konsep dan struktur kekuasaan politiklah yang paling menentukan proses hukum, yang kemudian berbicara hukum Islam yang mewakili cita-cita dan jiwa dari umat Islam, dalam hal ini negara membutuhkan kekuasaan untuk mengintervensi legislasi, sehingga dalam proses pembuatan Undang-Undang sangat erat kaitannya dengan kepentingan tertentu dan dengan demikian peraturan Perundang-Undangan menjadi pertarungan kepentingan, dimana peraturan Perundang-Undangan mencerminkan struktur kekuasaan dan kepentingan yang ada di dalam masyarakat.¹⁰

Dalam penerapan salah satu produk hukum islam ke dalam hukum positif, seringkali terjadi perbedaan pendapat, tarik ulur antara kekuatan politik nasionalis

⁹ Afifudin Muhajir, *Fiqh Tata Negara* (Yogyakarta: IRCiSoD, 2020), 52–53.

¹⁰ Daniel S Lev, *Hukum Dan Politik Di Indonesia* (Jakarta: LP3S, 1990), 12.

dan Islam telah menjadi dua pilar raksasa kekuasaan yang menentukan stabilitas kekuasaan atau pemerintahan. Tidak ada kekuatan yang benar-benar stabil kecuali dua pilar kekuatan bersatu dan benar-benar mendukung kekuatan itu. Dengan demikian, stabilitas persatuan dua kekuatan politik, yakni nasionalisme dan Islam justru menjadi dasar stabilitas nasional.

Dapat pula dikatakan bahwa perimbangan kekuatan (*balance of power*) antara kaum nasionalis dan umat Islam menjadi stabilitas kekuasaan dalam arena politik. Peraturan dalam hukum Islam, merupakan bagian salah satu produk hukum yang dianut oleh sebagian besar rakyat dan bangsa Indonesia, yang bersifat material dalam kehidupan berbangsa. kepemimpinan dan pengembangan hukum di Indonesia.¹¹

Hukum Islam, juga diartikan sebagai bagian dari aspek ajaran Islam yang sangatlah penting bagi umat Islam karena hal tersebut manifestasi Islam yang sangat nyata dalam agama. Tidak mungkin mengartikan Islam tanpa memahami produk hukum Islam, selain dimensi hukum (syariah), Islam juga memiliki dimensi akidah dan akhlak yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain.

Syariah merupakan ekspresi utama dari pengalaman keagamaan Islam, hal demikian merupakan subjek refleksi utama dalam al-Qur'an dan al-Hadis. Syariah merupakan sistem nilai-nilai agama yang memberikan kerangka bagi perilaku dan

¹¹ Miftah Farid, *Legalisasi Hukum Islam Di Indonesia* (Makasar: UIN Alaudin Press, 2015), 71–72.

tindakan setiap muslim. Ada empat tahapan dalam penerapan proses penerapan syariah, yaitu:

- a. Langkah hermeneutik langkah ini untuk memahami sesuatu melalui metode interpretasi.
- b. Langkah sosialisasi langkah ini merupakan proses interaksi sosial dan tingkah laku sosial.
- c. Langkah politik langkah ini merupakan proses dari hasil keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah yang berwenang.
- d. Langkah penegakan langkah ini menuntut untuk semua nilai yang ada harus ditegakkan tanpa terkecuali.¹²

Dengan demikian istilah hukum Islam sering digabungkan dengan *Fikih* dan Syariah. Secara teknis, hukum Islam tidak ditemukan dalam literatur Arab, kecuali istilah *al hukm* dan *al Islam* yang memiliki terminologi yang berbeda sehingga sulit untuk menemukan makna yang pasti. Untuk memahami pengertian hukum Islam, terlebih dahulu harus mengetahui arti kata hukum dalam bahasa Indonesia, kemudian pengertian hukum berdasarkan kata islam.

Memang sulit untuk menemukan definisi hukum karena setiap definisi memiliki kelemahan. Oleh karena itu, untuk memudahkan pengertian tentang pengertian hukum, diberikan pengertian hukum secara sederhana, yaitu seperangkat aturan manusia untuk tingkah laku seseorang atau kelompok, yang

¹² Khisni, *Transformasi Hukum Islam Ke Dalam Hukum Nasional* (Semarang: Unissula Press, 2011), 2.

dibuat dan ditetapkan oleh orang-orang, disahkan oleh suatu musyawarah (*shura*) berlaku dan mengikat bagi seluruh elemen masyarakat.¹³

Dalam hal mekanisme memutuskan sebuah keputusan mengenai hal yang terkait dengan kepentingan bersama, tentunya dapat memperhatikan seberapa jauh elemen masyarakat yang diikutsertakan dalam tata kelola urusan kenegaraan. Dengan demikian juga, sesuai dengan petunjuk al-Qur'an, Nabi mengembangkan budaya *shura* (musyawarah) di antara para sahabatnya. Meskipun dia sendiri adalah seorang Nabi, dia sering melakukan *shura* dengan pengikutnya tentang masalah sosial.

Namun, dalam hal tersebut, Nabi tidak hanya mengikuti suatu pola, tetapi sering berkonsultasi dengan sahabat yang lebih tua. Apalagi Nabi juga mendapat hidayah dari Allah melalui wahyu-wahyunya dan tidak selalu mengikuti nasehat para sahabatnya. Dalam beberapa kesempatan Nabi mengambil keputusan yang bertentangan dengan pendapat para sahabatnya, namun turun wahyu yang menguatkan pendapat yang tidak diterima Nabi.¹⁴

Misalnya, tujuh tahun setelah menetap di Madinah, Nabi pergi ke Makkah dengan sekitar seribu empat ratus pengikut untuk menunaikan umrah. Pengikutnya adalah untuk umrah dan dia kembali ke Madinah segera setelah kebaktian. Dalam perjalanannya ke Makkah, ia dan para sahabatnya mengenakan pakaian ihram dan

¹³ Ali Imron, "Kontribusi Hukum Islam Terhadap Pembangunan Hukum Nasional," *Jurnal MMH* 1, no. 3, 41 (July 3, 2012): 84.

¹⁴ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasa; Terminologi Dan Lintasan Sejarah Politik Islam*, 2nd ed. (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2015), 195.

tidak bersenjata. Menyadari sikap orang Makkah ini, Nabi dan para pengikutnya berkemah di dataran Hudaibiya, selatan Makkah, memulai perselisihan dengan orang Makkah, dan saling mengirim utusan.

Negosiasi berlanjut selama sehari-hari tanpa kesepakatan. Orang-orang Makkah yakin bahwa Nabi dan para pengikutnya mencoba memasuki Makkah hanya untuk beribadah, namun hal ini menimbulkan kesan bahwa kaum Quraisy telah terpecah belah oleh Islam kepada bangsa lain. Itu dimaksudkan untuk memberikan kepada suku-suku Arab dan menghancurkan kehormatan suku Quraisy. Sebaliknya, jika mereka terus menghalangi Nabi dan umat Islam untuk masuk ke Makkah untuk beribadah, akan meninggalkan kesan buruk bagi mereka untuk peziarah dari seluruh Arab.

Dalam keadaan seperti itu, tercapai kesepakatan dengan ditandatanganinya Perjanjian Hudaibiyah, yang antara lain menetapkan bahwa Nabi dan para pengikutnya tidak akan masuk Makkah pada tahun berikutnya, tetapi kaum Quraisy menyatakan bahwa umat Islam akan pergi ke Makkah. Saya berjanji. Tahun berikutnya akan datang ke Makkah dan menetap di sana selama tiga hari tanpa senjata, kecuali pedang yang tersisa di sarungnya.

Dari peristiwa tersebut, yang dapat difahami bahwa dalam waktu akan merumuskan narasi perjanjian, Nabi sangat menerima ketidak sepakatan yang disampaikan oleh utusan orang Quraisy Suhail bin Amr. Namun, Suhail bersikukuh tidak ingin pindah dari posisinya, akibatnya banyak sahabat Nabi yang marah dan jengkel kepada dia, termasuk sahabat Umar bin Khattab.

Dalam awal sebuah konsensus, Nabi memerintahkan Ali bin Abi Thalib untuk menuliskan, “*Dengan Nama Tuhan Maha Penyayang dan Maha Pengasih*”, namun, Suhail memotong pembicaraan dengan mengatakan bahwa ia tidak mengenal sifat yang disebutkan tadi, dan dia minta agar diganti menjadi: “*Dengan namamu, ya Tuhan*”, dan Nabi menyuruh kepada Ali untuk mengikuti apa yang diinginkan oleh Suhail. Ketika Nabi memerintahkan Ali untuk melanjutkan proses menulisnya, “*Berikut ini adalah naskah perjanjian yang dicapai oleh Muhammad utusan Allah dan Suhail bin Amr*” Suhail lagi-lagi memotong pembicaraan dengan mengatakan bahwa kalau ia terima atau meyakini beliaulah adalah utusan Allah, ia tidak akan memusuhinya, dan ia memerintahkan agar tulisan Muhammad utusan Allah diganti dengan Muhammad bin Abdullah, hal demikian memicu marahnya para sahabat. Namun, Nabi sekali lagi memerintahkan kepada Ali untuk menulis sesuai dengan yang diinginkan oleh Suhail.¹⁵

Seyogyanya, keberadaan hukum Islam semata-mata ditujukan untuk mewujudkan kepentingan manusia dan juga merupakan suatu *ibtila'* dan *ikhtibar*, yaitu menguji derajat ketaatan terhadap hukum agama yang dianut oleh umat Islam. Bagi umat Islam yang taat, semua hukum Islam diterima dan dipatuhi secara universal, dan rela karena mengandung segala kearifan dan kemaslahatan bagi umat Islam.

¹⁵ Saebani, *Fiqh Siyasah; Terminologi Dan Lintasan Sejarah Politik Islam*, 196–197.

Dalam penyusunan Undang-Undang hukum Islam, sangat penting untuk tanggap terhadap berbagai persoalan yang kemudian merumuskan suatu produk Undang-Undang, yang berfungsi sebagai payung hukum Islam, terutama dalam menghadapi berbagai persoalan yang muncul di era globalisasi. Hal ini erat kaitannya dengan sistem hukum Islam dan peran lembaga negara untuk bekerja sama dalam harmonisasi dan sinkronisasi hukum Islam di Indonesia.¹⁶

Tentang bagaimana etika musyawarah dilakukan, surah *Ali-Imran* ayat 159 di atas, dapat dijadikan sebagai suatu rujukan. Ayat ini menunjukkan tiga sikap yang diperintahkan Allah kepada Nabi Muhammad dalam melakukan musyawarah, yaitu:

1) Berlaku lemah lembut

Sikap seperti itu sangatlah penting, terutama bagi para pemimpin. Bersikap kasar dan dogmatis dapat menyebabkan pihak yang diajak musyawarah tidak menunjukkan simpati dan pergi. Akibatnya, *shura* tidak dapat mencapai tujuan yang dimaksudkan.

2) Memberi Maaf

Dalam musyawarah, banyak argumen saling menyalahkan dapat muncul, dan situasi ini dapat mengarah pada fakta bahwa akan terjadi pihak yang satu menyalahkan pihak yang lain. Hal ini harus disikapi dengan sikap dingin dan terbuka. Ada sebuah ungkapan "hati boleh panas, tetapi kepala tetap dingin".

¹⁶ Inti Ulfi Sholichah, "Eksistensi Legal Drafting Hukum Islam Di Indonesia," *Syar'ie* 4, no. 2 (2021): 103–104.

Karena saat emosi memuncak, *shura* bisa menjadi medan perang yang hanya mendatangkan semangat dan dendam. Untuk itu, Allah menghukum etika bahwa masing-masing pihak harus rela saling memaafkan dalam musyawarah.¹⁷

3) Hubungan Vertikal Dengan Allah

Shura harus disertai dengan permohonan maaf agar hasil yang dicapai benar-benar yang terbaik bagi setiap orang. Semua hasil disampaikan kepada Allah melalui (Tawakal) setelah kesepakatan terjadi. Orang telah merencanakan sesuai dengan kemampuan dan keputusan mereka. Jadi, pada kenyataannya, Tuhan memerintahkan manusia untuk tunduk kepada-Nya.

Islam tidak mengatur secara rinci bagaimana musyawarah harus dilakukan. Ini dipercayakan hanya kepada mereka yang melakukan *shura* dalam satu pemerintahan atau negara, *shura* ini dapat dilakukan, seperti melalui pembentukan badan lain seperti parlemen atau yang lainnya. Di lembaga ini anggota dapat melakukan *shura* secara berkala untuk jangka waktu tertentu atau bergantung pada permasalahan yang muncul dalam keanggotaannya, lembaga ini juga dapat dibatasi pada jam-jam tertentu yang disepakati bersama. Ini tidak berarti bahwa mayoritas mutlak harus diikuti saat membuat keputusan.¹⁸ Keputusan dapat diambil berdasarkan suara minoritas jika pendapat dianggap logis dan lebih unggul dari suara mayoritas.

¹⁷ Iqbal, *Fiqh Siyasa: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, 218–219.

¹⁸ Ibid, 220.

Misalnya, Khalifah Abu Bakar pernah mengabaikan suara mayoritas tentang pertanyaan tentang sikap Zakat terhadap para pembangkang. Sebagian besar sahabat sepuh yang diantar ke Umar berpendapat bahwa yang menolak membayar zakatnya adalah tetap Muslim dan tidak perlu berperang, beberapa sahabat berpendapat bahwa kita harus berperang.

Abu Bakar memilih pendapat kedua. Pendapat ini akhirnya didukung oleh forum dan ditentang oleh Abu Bakar. Di beberapa titik selama masa pemerintahan Umar, ia menentang pendapat mayoritas tentang pembagian rampasan perang dalam bentuk Tanah Sawad (Irak). Sebagian besar sahabat Bilal ibn Rabah dan Abd al-Rahman ibn 'Auf berbicara untuk berpendapat bahwa tanah harus dibagi, tetapi beberapa sahabat berpendapat bahwa tanah harus diserahkan kepada pemiliknya dan pemerintah Islam diklaim hanya mengumpulkan pajak. Akhirnya, melalui diskusi yang menegangkan dan demokratis, Umar sepakat dengan pendapat yang kedua.

Shura boleh dilakukan dalam segala hal sepanjang tidak bertentangan dengan asas-asas umum hukum Islam. Selain itu, keterlibatan ahli yang mempunyai pandangan ke dapan memastikan bahwa hasil keputusan musyawarah lebih mendekati kesempurnaan. Keputusan diambil secara bersama-sama, sehingga masing-masing pihak merasa bertanggung jawab atas hasil musyawarah tersebut.¹⁹

¹⁹ Saebani, *Fiqh Siyasah; Terminologi Dan Lintasan Sejarah Politik Islam*, 220.

BAB III
**SHURA DALAM PROSES RANCANGAN DAN PEMBENTUKAN UNDANG-
UNDANG DI INDONESIA**

A. Shura Dalam Rancangan Undang-Undang di Indonesia

Dalam kehidupan sehari-hari konsep *shura* dalam mencari suatu solusi dari permasalahan atau dalam rancangan dalam suatu Undang-Undang, sangatlah penting untuk diterapkan dengan tujuan semua dasar dalam tindakan permasalahan tersebut atas dasar keputusan bersama. Dengan demikian beberapa tokoh islam terkemuka merumuskan konsep *shura*, diantaranya Hasan Al-Banna, beliau adalah pemikir dan pimpinan umat Mesir, ide beliau banyak diterapkan serta direalisasikan melalui sebuah pergerakan yang berpengaruh, yaitu ikhwanul muslimin. Beberapa gagasan Hasan al-Banna mengenai konsep *shura* sebagai berikut:

1. Pelaksana *Shura*

Dalam hal pelaksana musyawarah terhadap rancangan Undang-Undang, Hasan Al-Banna mengemukakan bahwa petinggi negara atau para pejabat yang memimpin dalam suatu negara atau suatu kelompok tersebut merupakan pelaksana utama dalam *shura* ini. Namun dari pernyataan demikian bahwa konsep *shura*, tidak hanya dimaksudkan diterapkan dalam dunia ketatanegaraan saja, namun juga diterapkan dalam kehidupan bersosial yang berkelompok dalam memecahkan suatu permasalahan atau menentukan kesepakatan.

Namun yang pasti dalam bermusyawarah harus terdiri dari tiga rukun utama, yaitu:

- a) Adanya orang yang melakukan *shura*, dengan demikian musyawarah akan terlaksana.
- b) Adanya suatu pembahasan yang akan dimusyawarahkan.
- c) Adanya pimpinan yang mengatur jalannya *shura*, sehingga putusan akhir diputuskan pada pandangan para pihak yang terlibat.

Dalam pelaksanaannya, bentuk dari *shura*, menurut Hasan Al-Banna dibuktikan dengan adanya *Majelis Shura* pada gerakan perubahan serta realisasi *shura* secara umum dalam keadaan membahas suatu problem, baik itu bersifat internal ataupun terkait dengan problem umat secara umum. Namun selain pendapat dari Hasan Al-Banna, ada beberapa tokoh Ikhwanul Muslimin juga mengemukakan pendapat bahwa *shura* merupakan hal keharusan dalam pelaksanaannya bagi penguasa. Penguasa dalam hal ini bukan hanya dipusatkan kepada penguasa utama saja, namun semua orang yang merepresentasikan kekuasaan, baik kekuasaan eksekutif dan legislatif.¹

2. Mekanisme *Shura*

Dalam mekanisme pelaksanaannya, *shura* dapat dilaksanakan dengan berbagai cara yang tentunya menyesuaikan dengan keadaan, tentunya dengan

¹ Yusuf al-Qardhawy, *Pedoman Bernegara Dalam Perspektif Islam* (Jakarta: Pustaka al-KAutsar, 1999), 104.

melalui kehendak pemimpin melalui mufakat bersama.² Sarana dalam bentuk pelaksanaannya merupakan konsep yang dapat berkembang dan berubah sesuai dengan kondisi yang ada di masyarakat. Dengan demikian hal yang perlu diperhatikan bahwa *shura* merupakan kewajiban bersama, baik rakyat ataupun pemimpin yang semuanya menerapkan konsep *shura* dengan sebagaimana fungsinya. Pemimpin atau penguasa melakukan musyawarah terkait segala urusan yang berkaitan pemerintahan, kepentingan perorangan dan kepentingan umum. Rakyat menyampaikan pendapatnya dengan mengikuti prosedur yang ada, agar terciptanya konsep *chek and balance*.

Walaupun tidak ada mekanisme khusus yang menjelaskan tentang pelaksanaan konsep *shura* ini, namun beberapa pemikiran Hasan Al-Banna, bisa dijadikan suatu konsep dalam pelaksanaan ini. Yakni dengan cara menggunakan prinsip diskusi yang bersifat:

- a) Menyampaikan pendapat dengan tenang.
- b) Menyampaikan pendapat dengan ringkas dan jelas.
- c) Adanya kebebasan berpendapat bagi pihak-pihak yang terlibat.
- d) Tidak boleh memotong pembicaraan orang, dan
- e) Meninggalkan debat yang hanya menimbulkan masalah antar pihak, sehingga masing-masing bisa menjelaskan pendapatnya dengan sempurna dan gampang untuk dimengerti.

² Taufik Muhammad, *Demokrasi Dan Syura* (Depok: Gemma Insani, 2013), 65.

Selain prinsip di atas, Hasan Al-Banna, memiliki pemikiran yang unik untuk melakukan *shura* (musyawarah), yakni pada waktu malam hari, dengan alasan pada malam hari merupakan waktu manusia dapat berfikir jernih, tenang dan rasa tanggung jawab kepada Allah SWT.³

Namun dalam suatu realitas, bahwa tidak seluruh manusia mempunyai keahlian intelektual dan ketangkasan dalam berfikir, yang kemudian mampu untuk memetukan suatu permasalahan dengan baik, dengan demikian tidaklah mungkin konsep *shura* dilaksanakan dengan cara mengumpulkan seluruh manusia dan meminta pendapat mereka terhadap suatu permasalahan tersebut. Salah satu contoh dalam hal ini, yakni ketika Nabi Muhammad sendiri melakukan *shura* ini, dia hanya menargetkan sahabat yang lebih tua atau sahabat tertentu yang memiliki pandangan dan pemikiran yang tajam. Oleh karena itu, para ulama berpendapat bahwa musyawarah ini hanya dapat dilakukan oleh orang-orang yang berilmu tinggi dan berakal tajam. Hal ini sesuai dengan surah *An-Nisa* ayat 59 yang disebut *Ulu al-Amr*. Mereka mengadakan musyawarah untuk mencari solusi atas permasalahan umat Islam.⁴

Imam Al-Mawardi dan ulama Sunni umumnya menyebutkan orang yang melakukan musyawarah dengan *Ahl al-Hall wa al-Aqd* (orang yang berhak melepaskan dan mengikat dan orang yang mampu melakukannya). Ibnu Taimiya

³ Abdul Qadir Djaelani, *Negara Ideal Menurut Konsepsi Islam*, Cetakan ke 4. (Surabaya: PT Bina Ilmu, 1995), 447.

⁴ Muhammad Ichsan, "Demokrasi dan Syura: Perspektif Islam dan Barat," *Substantia* 16, no. 1 (2014): 243.

menyebut mereka *al Syawkah*. Namun pada hakikatnya, kedua istilah tersebut menggambarkan suatu kelompok masyarakat yang dapat dijadikan sebagai tempat bertanya dan memberikan rekomendasi untuk kepentingan masyarakat tersebut. Kelompok ini minimal terdiri dari individu-individu yang berpengaruh dalam masyarakat, terutama karena pengetahuannya yang mendalam dan kepeduliannya yang mendalam terhadap kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa *Ahl al-Hall wa al-Aqdi* atau *al Syawkah* adalah wakil dari orang-orang yang memecahkan masalah yang berkaitan dengan mereka dan memungkinkan mereka untuk mencapai keputusan bersama.⁵

B. Proses Rancangan Undang-Undang dan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

Undang-Undang, yang kemudian disebut dengan Peraturan PeUndang-Undangan merupakan sumber hukum dalam suatu negara yang mengikuti sistem hukum Eropa Kontinental atau *civil law system*. Indonesia sebagai Negara yang menganut sistem tersebut, menempatkan peraturan PeUndang-Undangan sebagai salah satu sumber hukum utama dalam kehidupan bernegara.⁶

Pada era sebelum tahun 1999 atau sebelum era reformasi, pelaksanaan fungsi legislasi di DPR sangat pada berharap kehendak pemerintah. Hal ini berlangsung

⁵ Khoirunnisa Dalimunthe, "Diajukan Kepada Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Untuk Memenuhi Salah Satu Persyaratan Dalam Menyelesaikan Program Sarjana Strata Satu (S1) Ilmu Syariah Dan Hukum" (n.d.): 63.

⁶ Sopiani Sopiani and Zainal Mubaraq, "Politik Hukm Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (June 30, 2020): 45.

seiring dengan kekuasaan presiden. Kekuasaan negara yang terpusat di tangan presiden begitu kuat hingga merambah kepada hal Pembentukan Undang-Undang.

Hegemoni politik seorang presiden tidak saja hanya terhadap penentuan Undang-Undang apa yang akan dibentuk, tetapi merambat hingga kepada muatan dalam materi Undang-Undang. Kendati pada era sebelum reformasi, DPR mempunyai hak untuk mengajukan Undang-Undang usul inisiatif, tetapi menemukan suatu kesulitan karena syarat pengajuan karena syarat pengajuan Undang-Undang sangatlah rumit dan sulit, selain itu secara kelembagaan juga tidak diberikan hak kepada komisi atau gabungan komisi untuk mengajukan usul Undang-Undang.⁷

Berdasarkan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang NRI menyatakan, setiap Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Selanjutnya pada ayat (3) Undang-Undang NRI disebutkan, jika Undang-Undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, maka tidak bisa diajukan kembali di sidang DPR saat itu. Artinya, pengajuan baik dari DPR maupun Presiden harus memenuhi syarat formal prosedural. Sesuai dengan persyaratan formal tersebut, DPR dan Presiden harus bersama-sama membahas dan menyetujui Undang-Undang tersebut untuk dapat diberlakukan.⁸

⁷ Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, 1st ed. (Jakarta: Konpress, 2012), 181.

⁸ Sopiani and Mubaraq, "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," 167.

Berdasarkan ketentuan tersebut, tidak mungkin suatu Undang-Undang dapat diundangkan tanpa persetujuan bersama DPR, sekalipun Undang-Undang tersebut telah dirundingkan dalam perundingan Tingkat I dan disetujui oleh Fraksi DPR. Namun, jika Presiden tidak menyetujuinya dalam debat tingkat kedua di paripurna DPR, Undang-Undang itu akan dicabut dan tidak menjadi Undang-Undang. Sebaliknya, Presiden tidak bisa secara sepihak mengesahkan Undang-Undang tanpa persetujuan DPR. Karena tidak memenuhi syarat formal pembuatan Undang-Undang ketatanegaraan dan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum.⁹

Dengan demikian, lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan upaya penyempurnaan dari Undang-Undang sebelumnya yaitu, terhadap Undang-Undang NRI dan juga Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Terbitnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini, tentunya mempunyai akibat pada aspek hukumnya, namun pada dasarnya selain memberikan suatu landasan yang jelas dan pasti terhadap hal yang mulanya belum jelas diatur, juga memunculkan permasalahan hukum, misalnya dengan masuknya Tap MPR dalam hierarki peraturan Perundang-Undangan, yakni terkait dengan masalah pengujiannya.

⁹ Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, 181.

Dalam konteks bernegara yang berdasarkan terhadap aturan hukum, maka problematika atau permasalahan hukum yang muncul harus segera mendapatkan solusi, dengan tujuan terciptanya suatu kepastian hukum. Permasalahan yang muncul tersebut terjadi dapat disebabkan oleh ketidakjelasan dalam aturan atau belum lengkapnya dalam regulasi yang lain dalam hal pembentukan peraturan Perundang-Undangan.¹⁰

Proses legislasi adalah tahapan kegiatan yang dilakukan terus menerus untuk membuat Undang-Undang atau peraturan tertentu. Proses ini diawali dengan terbentuknya gagasan atau konsep mengenai perlunya mengatur persoalan-persoalan dalam kehidupan masyarakat, dilanjutkan dengan kegiatan penyusunan Undang-Undang baik oleh DPR, Pemerintah maupun DPD pada tahap pengesahan dan publikasi.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, pembentukan Undang-Undang adalah pembuatan Undang-Undang antara DPR dan Presiden melalui beberapa tahap. Dengan demikian dapat kita pahami bahwa proses legislasi melibatkan beberapa tahap, yaitu pertama tahap perencanaan; kedua tahap penyusunan; ketiga tahap pembahasan; keempat tahap pengesahan atau penetapan; dan kelima tahap pengundangan.

¹⁰ Retno - Saraswati, "Problematika Hukum Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," *Yustisia Jurnal Hukum* 2, no. 3 (September 1, 2013): 97.

a. Tahap Pertama; Perencanaan Undang-Undang

Perencanaan pembentukan Undang-Undang menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 diwujudkan dalam prolegnas (program legislasi nasional). Prolegnas sebagai wujud perencanaan dapat dilihat dari pengertian yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 bahwa prolegnas merupakan suatu instrument perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terstruktur, terpadu dan sistematis. Dalam hal ini perencanaan merupakan suatu pondasi, yakni merupakan langkah awal sebelum melaksanakan sesuatu. Dari perencanaan ini akan tergambar suatu arah yang hendak diwujudkan.

Perencanaan program legislasi nasional tentu harus mampu menggambarkan arah pembangunan yang dikehendaki dalam jangka waktu tertentu. Prolegnas sebagai bagian dari perencanaan legislasi suatu negara dalam hal perencanaan juga dapat menjabarkan arah perkembangan legislasi untuk periode waktu tertentu. Selain itu, program legislasi nasional juga merupakan sarana pengaturan kesepakatan pembangunan nasional. Oleh karena itu, pelaksanaan Prolegnas tidak melihat sebagai kumpulan daftar Undang-Undang, tetapi mengandung substansi kebijakan hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan pembangunan secara tertib.¹¹

¹¹ Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, 361

Program legislasi nasional pada umumnya merupakan syarat utama untuk dimulainya status hukum suatu negara, dan mewujudkan cita-cita proklamasi dan bahwa Indonesia adalah negara hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1. Itu harus didasarkan pada konstitusi dasar yang ditunjukkan. Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹²

Dalam pasal 20 ayat 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 mengatakan bahwa penyusunannya dilaksanakan oleh DPR, DPD dan Pemerintah, yang kemudian penetapannya dalam waktu menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas yang ada dalam pembentukan rancangan Undang-Undang. Namun dalam pelaksanaannya, program legislasi nasional ini tidak terlepas dari evaluasi agar dilakukan suatu perbaikan dan penyempurnaan terhadap Prolegnas tersebut sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

Kalau merujuk pada ketentuan Undang-Undang NRI Tahun 1945, maka proses pengajuan suatu Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari beberapa pihak, antara lain:

1. Dari Pemerintah (Presiden), berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang menyatakan, "Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat".
2. Dari DPR, berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (1) yang menegaskan, "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang", dan

¹² H Ahmad Ubbe, "Instrumen Prolegnas Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Terencana dan Terpadu," *Jurnal Legislasi Indonesia* 2, no. 1 (2005): 12.

Pasal 21 yang menyatakan, "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang".

3. Dari DPD, berdasarkan ketentuan Pasal 22D ayat (1) yang menentukan, "Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat terkait Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah".¹³

Dalam penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang dalam Prolegnas ini, didasarkan pada:

- a) Intruksi Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) TAP MPR;
- c) Perintah Undang-Undang;
- d) Sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e) Rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f) Rencana pembangunan jangka menengah; Rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- g) Aspirasi dan kebutuhan hukum dalam masyarakat.¹⁴

¹³ Lutfi Ansori, *Legal Drafting: Teori Dan Praktik Peraturan Perundang-Undangan*, 3rd ed. (Depok: PT. Raja Grafindo, 2022), 117.

¹⁴ Ansori, *Legal Drafting: Teori Dan Praktik Peraturan Perundang-Undangan*, 120.

Prolegnas dapat pula memuat daftar Rancangan Undang Undang Kumulatif Terbuka, yang memuat:

- 1) Pengesahan *konsesus* internasional;
- 2) Implikasi putusan Mahkamah Konstitusi;
- 3) APBN;
- 4) Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah provinsi/kabupaten; serta
- 5) Penetapan atau pencabutan Peraturan Pemerintahan Pengganti Undang-Undang (Perpu).¹⁵

Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan rancangan di luar prolegnas untuk mengatasi keadaan luar biasa, situasi konflik atau bencana alam, dan keadaan khusus lainnya yang menjamin urgensi nasional dari peraturan Perundang-Undangan yang disepakati bersama. Undang-Undang juga dapat diusulkan di luar program oleh badan Legislatif dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

b. Tahap Kedua; Penyusunan Undang-Undang

Tahap Penyusunan Undang-Undang adalah tahap penyiapan rancangan sebelum dibahas bersama antara DPR dan Pemerintah. Tahap ini meliputi aspek prosedural dan desain rancangan. Aspek prosedural meliputi, Persetujuan prakarsa sendiri (bila perlu), pembentukan panitia antar kementerian, sedangkan

¹⁵ Pasal 23 ayat 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

penulisan terdiri dari penerjemahan gagasan, naskah akademik ke dalam bahasa normatif. Bahasa normatif berarti bahasa yang mencerminkan prinsip-prinsip hukum tertentu, pola perilaku tertentu (kewajiban, larangan, hak, dan lainnya).¹⁶

Didalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai pedoman baku dalam pembentukan peraturan Perundang-Undangan menegaskan bahwa setiap peraturan Perundang-Undangan yang berupa Undang-Undang, peraturan daerah provinsi, serta peraturan daerah kabupaten/kota, dalam penyusunannya harus disertai dengan Naskah Akademik.¹⁷ Oleh karena itu, penyusunan tatanan ini terdiri dari penyusunan naskah akademik, penyusunan Undang-Undang, harmonisasi, penyatuan, dan sintesa konsep.

Berdasarkan Pasal 43 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, diatur bahwa Undang-Undang harus diajukan oleh Dewan Rakyat (DPR), Dewan Daerah (DPD) dan Presiden serta disertai dengan naskah akademik. Naskah akademik adalah kajian hukum atau teks yang berasal dari kajian tentang suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggung jawabkan dalam konteks ilmiah dengan pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan peraturan, sebagai solusi atas suatu masalah hukum atau kebutuhan sosial. Seperti Undang-Undang yang memberlakukan peraturan administratif pengganti Undang-Undang, pencabutan anggaran pendapatan dan belanja negara dan Undang-Undang, atau pencabutan

¹⁶ Muhammad, *Demokrasi Dan Syura*, 55.

¹⁷ Ketentuan Pasal 43 ayat 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

peraturan administrasi pengganti Undang-Undang yang harus melalui mekanisme yang ada.

Mekanisme DPR akan disesuaikan lebih lanjut untuk menyelaraskan, membakukan, dan memantapkan konsep rancangan Undang-Undang. Sedangkan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden diatur dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang menyebutkan bahwa Undang-Undang yang disusun oleh Presiden diajukan oleh menteri atau lembaga pemerintah tidak tetap kepada tim atau panitia tersendiri. tugas dan kewajiban. Adapun Undang-Undang yang disusun oleh Presiden dalam Pasal 50 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, melalui surat Presiden dikirimkan kepada pimpinan DPR yang menunjuk Menteri sebagai Wakil Presiden untuk bersama-sama membahas Undang-Undang tersebut.¹⁸

c. Tahap Ketiga; Pembahasan Undang-Undang di DPR

Tahap ketiga dari proses legislasi adalah pembahasan Undang-Undang. Selama tahap pembahasan dieksekusi oleh DPR bersama presiden atau menteri yang ditunjuk. Khusus untuk pembahasan Undang-Undang Otonomi Daerah. Hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi lainnya dilakukan dengan keterlibatan DPD. keterlibatan DPD ini hanya terlibat dalam musyawarah Tingkat

¹⁸ Lutfi Rahman and Fadli Rahman, "Al-Syūra dalam Perspektif Tafsir Al-Azhar," *Jurnal Studi Keislaman* 2 Nomor 1, Juni (2021): 171.

I yang diwakili oleh instansi yang bertanggung jawab atas isi Undang-Undang yang diperdebatkan.¹⁹

Namun dalam persetujuan dalam Undang-Undang ini, tetap dalam ranah Presiden dan DPR, jadi peran DPD tidak ikut mengeluarkan persetujuan akhir di rapat paripurna pembahasan DPR Tingkat II. Pasalnya, selama rapat paripurna DPR membahas Undang-Undang Tingkat I, DPD bisa ikut berdiskusi dan berkomentar, tapi tidak berhak menyetujui Undang-Undang yang bersangkutan. Pengesahan Undang-Undang tersebut berkaitan dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang 1945 yang menegaskan bahwa hanya DPR dan Presiden yang berhak menyetujui Undang-Undang tersebut. Kekuasaan DPD ini sejalan dengan keinginan awal pada pembahasan tahun 2000-2001 tentang pembentukan DPD dalam Perubahan ke-3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁰

Pembahasan Undang-Undang ini dilakukan melalui 2 tingkat pembicaraan, yang terdiri sebagai berikut:

- 1) Pembicaraan tingkat I, sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terdapat pembicaraan Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Badan Anggaran Atau Rapat Panitia

¹⁹ Callychya Juanitha Raisha Tuhumena, Jemmy Jefry Pietersz, and Victor Juzuf Sedubun, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang" 1, no. 3 (2021): 55.

²⁰ Sopiani Sopiani and Zainal Mubaraq, "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (June 30, 2020): 78.

Khusus, yang aslinya pembicaraan di tingkat I ini dilakukan dalam kegiatan sebagai berikut:

- a) Pendahuluan musyawarah, di hapan ini DPR akan memberikan penjelasan dan Presiden akan menyampaikan pandangannya jika Undang-Undang tersebut dari DPR. DPR kemudian mengeluarkan pernyataan di mana Presiden dan DPD menyampaikan pandangannya apakah Undang-Undang Kewenangan DPD berasal dari DPR nya. Jadi, ketika sebuah Undang-Undang diajukan oleh Presiden, Presiden membuat pernyataan dan para fraksi memberikan pendapatnya.
 - b) Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM), yang usulkan presiden, jika Undang-Undang berasal dari presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang berkaitan dengan kewenangan DPD.
 - c) Penyampaian pandangan mini, yang disampikan pada akhir pembahasan tingkat I oleh: fraksi dan DPD jika Undang-Undang berkaitan dengan kewenangan DPD dan presiden.
- 2) Pembicaraan tingkat II dalam rapat parpurna, sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang hal ini proses pengambilan kebijakan dalam rapat paripurna dengan beberapa agenda, yaitu:
- a) Penyampaian hasil pembicaraan tingkat I.
 - b) Penyampaian hasil yang berisi proses pandangan mini fraksi, pandangan mini DPD dasn laporan pada pembicaraan tingkat I.

- c) Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna
- d) Penyampaian akhir pandangan presiden yang dilaksanakan oleh Menteri yang ditugasi.²¹

d. Tahapan keempat; Pengesahan

Tahap selanjutnya adalah tahap ratifikasi atau persetujuan bersama. Arti dari persetujuan ini diatur dalam Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Setiap Undang-Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk persetujuan bersama. Sebagaimana disebutkan di atas, DPR tidak dapat bertindak sendiri-sendiri dalam menyusun Undang-Undang tanpa persetujuan Presiden, yakni DPR maupun Presiden harus sama-sama sepakat. Walaupun kekuasaan pembentuk Undang-Undang ada di DPR atau Kekuasaan legislatif, tetapi tidak ada Undang-Undang dapat diundangkan tanpa persetujuan presiden atau eksekutif.²²

Undang-Undang yang disahkan oleh DPR dan Presiden akan menjadi sebuah Undang-Undang. Penyampaian ini akan disampaikan dalam waktu maksimal 7 hari sejak tanggal kesepakatan bersama. Pengesahan dilakukan dengan tanda tangannya dalam waktu 30 hari sejak tanggal persetujuan bersama DPR dan Presiden. Jika Undang-Undang yang disetujui tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu 30 hari setelah Undang-Undang tersebut disetujui bersama,

²¹ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, 140

²² Jumadi, *Dasar dan Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, 145

Undang-Undang tersebut harus disahkan untuk menjadi sah dan diundangkan.²³ Sesuai dalam pasal 73 ayat 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa sahnya Rancangan Undang-Undang harus didasari dengan kalima pengesahan, yang bunyinya ialah: Undang Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan pasal 20 ayat 5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁴

Setelah presiden mengesahkan Undang-Undang yang telah disepakati bersama dengan DPR, kemudian Undang-Undang tersebut membutuhkan pengesahan yang berupa tanda tangan presiden untuk kemudian diundangkan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan Perundang-Undangan yakni menteri sekretaris negara dengan menempatkannya dalam lembaran negara dan disertai nomor dan tahunnya.²⁵

e. Tahapan kelima; pengundangan dan penyebarluasan

Tahapan selanjutnya, ialah tahap pengundangan dan penyebaran. Dalam pasal 88 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatakan, bahwa penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan pemerintah sejak penyusunan prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, hingga pengundangan undang undang.²⁶

²³ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan* (Yogyakarta: Percetakan Kanisius, 2007), 241.

²⁴ Pasal 37 ayat 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

²⁵ Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, 424

²⁶ Pasal 88 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pada dasarnya setiap peraturan Perundang-Undangan yang disahkan belum mempunyai daya ikat berlaku umum apabila belum diundangkan. Dengan demikian, setiap Undang-Undang yang telah disahkan wajib diundangkan dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara.

Tujuan pengundangan ini adalah agar setiap orang mengetahui peraturan PeUndang-Undangan yang diberlakukan oleh negara. Dengan diundangkannya peraturan tersebut, setiap orang dianggap telah mengetahuinya. Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan PeUndang-Undangan, dalam hal ini yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, meliputi:

- 1) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- 2) Peraturan Pemerintah;
- 3) Peraturan Presiden; dan
- 4) Peraturan Perundang-Undangan lain yang menurut Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Pengumuman Undang-Undang. Yang dalam hal ini memasukkan Undang-Undang yang tergabung dalam Lembaran Negara, teks undang undang dan kelengkapan Lembaran Negara yang berupa deskripsi undang undang dan lampirannya. Sebelum suatu Undang-Undang dicantumkan dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara, terlebih dahulu ditandatangani oleh Menteri yang berwenang dan berwenang di bidang legislasi, dengan

memberikan badan Undang-Undang nomor Lembaran Negara dan nomor Tambahannya.²⁷

Pendapat penulis terkait hal ini, bahwa dalam proses pembentukan Undang-Undang mekanisme yang dilalui sangatlah panjang dan tentunya membutuhkan waktu lumayan lama dari proses rancangan yang kemudian menjadi sebuah Undang-Undang. Namun walaupun rancangan tersebut sudah melalui mekanisme yang ada, tidak bisa dinafikan bahwa penolakan akan selalu ada. Hal demikian dapat disebabkan adanya proses pembentukan Undang-Undang ini tidak dijalankan secara maksimal, contoh dalam proses diseminasi atau penyebarluasan. Penjelasan ini dijelaskan dalam Pasal 88 (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 diseminasi berarti kegiatan menyebarluaskan informasi kepada masyarakat tentang rencana legislasi nasional, rancangan Undang-Undang yang sedang disusun, rancangan Undang-Undang yang disahkan dan instansi pemerintah. Demikian diterbitkan agar masyarakat dapat berkontribusi terhadap Undang-Undang, menanggapi Undang-Undang, dan memahami Undang-Undang yang diundangkan. Peraturan Perundang-Undangan ini dapat disebarluaskan dalam bentuk cetak, elektronik atau lainnya.

²⁷ Lutfil ansori, *Legal Drafting Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, 131

BAB IV
ANALISIS *SHURA* TERHADAP PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG
CIPTA KERJA DI INDONESIA

A. Pelaksana *Shura* Dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

Sebagai suatu konsep dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, *shura* pada dasarnya mempunyai pondasi yang harus dipenuhi terlebih dahulu untuk memenuhi unsur yang ada dalam *shura* tersebut, hal ini kita katakan prinsip yang harus dilaksanakan. Prinsip tersebut seharusnya sama-sama sejalan dengan ajaran-ajaran Islam yang berdasarkan terhadap nilai-nilai moral. Nilai ini akan menjadikan keniscayaan, bahkan sebuah keharusan untuk membangun kebudayaan negara yang *Baldatun Thayyibatun wa Rabbun Ghafūr*, yang hal ini layaknya sistem pemerintahan di era Nabi Muhammad SAW. Nilai tersebut diantaranya Musyawarah, Keadilan, Kesetaraan, Kesetaraan, Pertanggung jawaban pemimpin dan Pengawasan terhadap rakyatnya, supaya keadilan hukum dapat direalisasikan dengan seutuhnya melalui produk hukum yang dibuat oleh para pejabat negara, baik legislatif ataupun eksekutif.¹

Shura dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia dapat direpresentasikan melalui Dewan Perwakilan Rakyat, yang dalam terminologi Islam dikenal dengan *Ahlu al-Hall wa al-Aqdi*. Badan permusyawaratan ini awal pertama kali dipraktikkan ketika pemilihan kepala negara setelah Rasulullah SAW

¹ Rahman and Rahman, "Al-Syūra dalam Perspektif Tafsir Al-Azhar," 9.

wafat dan Secara fungsional pula, sebenarnya ketika Rasulullah SAW menjadi kepala negara juga dipraktikan. Di kota Madinah sistem demokratis melalui cara musyawarah sudah dilakukan, misalnya ketika dihadapkan dengan persoalan yang berbaur duniawi serta terkait dengan kebutuhan atau kepentingan umat yang mengharuskan melibatkan para sahabat untuk menemukan solusi dari persoalan tersebut khususnya dalam pembentukan peraturan.²

Rasulullah sebagai kepala negara di Madinah yang senantiasa dalam setiap adanya suatu permasalahan selalu bertanya serta bermusyawarah dengan para pakar atau pihak-pihak yang terkait di bidangnya, sebelum beliau mengeksekusi satu kebijakan yang terkait dengan kemaslahatan bersama. Contoh nyata dapat dilihat misalnya ketika menghadapi Perang Badar dan Khandak. Sebelum perang dimulai pada tahun 2 H/624 M, Rasulullah SAW meminta pendapat Hubab bin Mundzir mengenai siasat perang. Kemudian pada tahun 5 H/627 M dalam menghadapi Perang Khandak, Nabi SAW meminta pendapat Salman Al-Farisi sehingga diputuskan untuk menggali parit agar pasukan musuh sulit menghadapi pasukan Islam terutama dari pasukan kavaleri (pasukan berkuda) tentara musuh.

Sesuai zamannya, kelembagaan dewan tersebut dapat dikatakan sudah terorganisir dan terstruktur secara baik. Eksistensi *Ahlu al-Hall wa al-Aqdi* yang anggotanya seperti Abu Bakar Siddiq, Umar, dan lain-lain memiliki peran besar karena menjadi institusi Rasulullah untuk bermusyawarah. Keanggotaan mereka

² Muhajir, *Fiqh Tata Negara*, 23.

bukan melalui pemilihan secara simbolis saja seperti zaman sekarang, akan tetapi melewati proses alamiah (*natural selection*). Mereka merupakan sahabat yang dipercaya oleh umat sebagai wakil mereka yang selalu diajak untuk bermusyawarah oleh Nabi Muhammad SAW.³

Pemilihan anggota *Ahlull halli wal aqdi* zaman Nabi ini, tidak melalui pemilihan yang secara formal atau sistem pemilu sebagaimana di Indonesia sekarang, namun secara alami melalui ujian praktik dan jasa mereka terhadap Islam. Nabi SAW memilih mereka berdasarkan kontribusi, keimanan, ketakwaan, dan loyalitasnya terhadap Islam, dan tentunya dipilih dari pada tokoh-tokoh senior dari umat pada masa itu. *Ahlu al-Hall wa al-Aqdi* terdiri dari dua kelompok: mereka yang pertama masuk Islam dan setia mengikuti Nabi Muhammad SAW, dan mereka yang mencapai prestasi besar dalam pengetahuan dan keterampilan mereka. Inilah fenomena yang diyakini para politikus Islam mendahului lahirnya Dewan Perwakilan Rakyat (*Ahlu al-Hall wa al-Aqdi*) dalam pemerintahan Islam.

Merujuk pada konsep *Ahlu al-Hall wa al-Aqdi* yang telah disebutkan sebelumnya, yaitu keberadaan DPR dalam sistem parlementer Indonesia, terdapat perbedaan yang signifikan dalam hal peran dan kekuasaan anggota parlemen. Beberapa perbedaan tersebut antara lain adalah:

³ Suntana, *Pemikiran Ketatanegaraan Islam*, 55.

1. Dalam sistem *Ahlu al-Hall wa al-Aqdi*, anggotanya hanya seorang yang beragama islam yang adil. Adapun dalam sistem parlemen, anggotanya tidak diharuskan beragama Islam, orang Komunispun bahkan atheis pun bisa menjadi anggota, bahkan menjadi ketua DPR/MPR, selama rakyat mendukung.
2. Dalam sistem *Ahlul hali wal aqdi* anggotanya seorang laki-laki. Namun dalam sistem parlemen, perempuan dibolehkan menjadi anggota di dalamnya. Anggota *Ahlu al-Hall wa al-Aqdi* harus seorang yang berpengetahuan luas terhadap ajaran Islam, sedangkan anggota Parlemen boleh dari orang yang pengetahuan agamanya tidak terlalu luas.
3. Tugas dan wewenang *Ahlu al-Hall wa al-Aqdi* harus mengikuti aturan syariat Islam. Mereka tidak boleh merubah ketentuan Allah dan Rasul-Nya yang sudah mutlak kebenarannya, walau seluruh anggota dan rakyat menghendaki perubahan itu. Kalau dalam Parlemen, mereka bebas untuk menentukan sebuah hukum, undang undang, dan bahkan merubah hukum Allah selama tindakan tersebut disepakati seluruh anggota atau atas kehendak rakyat. *Ahlu al-Hall wa al-Aqdi* diwarnai dengan situasi ukhuwah dalam kebersamaan serta kerjasama untuk kebaikan dan ketakwaan.

Keanggotaan Parlemen ini diwarnai rasa *ta'ashub* terhadap golongan, dan penuh dengan persaingan yang tidak sehat.⁴

B. Implementasi Konsep *Shura* Dalam Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja di Indonesia

Salah satu konsep negara yang dikembangkan dalam Islam adalah negara berdasarkan *shura* atau konsultatif. Konsep negara *shura* yang didirikan oleh Islam lebih banyak mengatur aspek pengambilan keputusan oleh para pemimpin yang musyawarah. Konsep negara *shura* ini ada sebagai antitesis dari konsep monarki yakni turun-temurun. Karena sistem kerajaan bertentangan dengan nilai-nilai yang tertanam dalam Islam berupa persamaan dan keadilan, setiap warga negara yang memenuhi syarat dapat menjadi pemimpin negara.⁵

Sebagai suatu negara yang menjalankan roda pemerintahan, hal ini tentunya memiliki pijakan hukum sebagai metode dan konsep berjalannya dalam pemerintahan. Sebutlah pemerintahan Islam (*Daulah Islamiyah*) yang merupakan hasil ide dari Nabi Muhammad SAW dan para sahabat yang tidak bisa lepas dari aqidah islamiyah sehingga dengan demikian yang menjadi pondasi hukum dari pemerintahan Islam adalah al-Qur'an dan al-Hadis. Yang mana dalam segala proses pemerintahan harus mengacu pada dua dasar tersebut.

⁴ Yusuf al-Qardhawy and Akmal Firdaus, *Fiqh Siyasaah: Ahlul Halli Wal Aqdi Eksplorasi Eksistensi DPR Dalam Islam* (Aceh: Yayasan Pena, 2021), 101–102.

⁵ Jalil, Meuraxa, and Adan, "Konsep Syura Menurut Yusuf al Qardawi dan Relevansinya Dengan Sistem Demokrasi Pancasila di Indonesia," 39.

Demikian, dalam sistem ketatanegaraan Islam tentu membutuhkan seorang pemimpin atau pejabat dalam negara yg berdaulat tersebut. Hal ini pemimpin atau penguasa dalam pemerintahan Islam disebut Khalifah (pemimpin). Khalifah mempunyai wewenang atau kekuasaan dalam menjalankan regulasi dan menjalankan roda pemerintahan berdasarkan nilai-nilai syari'ah (al-Qur'an dan al-Hadis). Seorang khalifah dipilih dan diangkat oleh rakyat melalui sistem *shura* (musyawarah) dan kemudian di dilantik oleh rakyat atau wakil rakyat itu sendiri.

Shura merupakan metode penyelesaian masalah dalam kehidupan sosial dan pemerintahan sebagai upaya bersama untuk mencapai kesepakatan. Menurut pengertian syariat yang bersumber dari *nash* al-Qur'an dan sunnah, *shura* berarti memegang pendapat (*akdh ar-ra'y*). *Shura* merupakan proses mengumpulkan pendapat dari orang yang melakukan musyawarahkan (*thalab ar-ra'y min al-mustasyâr*). Istilah lain dalam *shura* adalah *Masyûrah* (atau *At-Tasyâwur*). Para *khulafaur rasyidin* mengamati sistem *shura* dalam setiap proses dan pengambilan keputusan, seperti penunjukan pemimpin (khalifah), penetapan pedoman tata cara..⁶

Proses *shura* yang dilakukan oleh para sahabat dalam menjalankan roda pemerintahan didasarkan atas ajaran Al-Qur'an yakni berdasarkan atas firman Allah SWT dalam surah *Ali Imran*; 159 yang sudah disebutkan di atas. Secara fungsional, terdapat kesamaan antara badan hukum yang digunakan di Indonesia

⁶ Imron, "Kontribusi Hukum Islam Terhadap Pembangunan Hukum Nasional," 130.

dengan badan hukum (*Ahlu al-Hall wa al-Aqdi*) dalam teori Al-Mawadi. Persamaannya, badan legislatif dapat memberhentikan kepala negara jika melakukan tindakan yang memungkinkan untuk diberhentikan dari jabatannya. Selain itu, legislatif juga merupakan badan pengawasan dan kontrol atas kebijakan kepala negara dalam menjalankan negara.⁷

Baru-baru ini pemerintah dan DPR (*Ahlu al-Hall wa al-Aqdi*) mengesahkan dan mengundangkan Undang-Undang Cipta Kerja dalam Peraturan PerUndang-Undangan di Indonesia. Namun pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan ini telah menimbulkan konflik dan persoalan, karena banyak yang berpandangan bahwa Undang-Undang Cipta Kerja banyak menimbulkan kerugian bagi bangsa Indonesia dan kurang maksimal dalam melaksanakan musyawarah (*shura*).

Omnibus law atau Undang-Undang Cipta Kerja merupakan suatu konsep Undang-Undang yang substansinya merevisi dan/atau mencabut banyak Undang-Undang. Konsep *Omnibus Law* menawarkan pembenahan permasalahan yang disebabkan karena peraturan yang terlalu banyak (*over regulation*) dan tumpang tindih (*overlapping*). Selain itu kebutuhan pemerintah terhadap *Omnibus Law* juga sebenarnya dilandasi oleh investor yang kerap mengeluhkan aturan yang berbelit-belit sehingga menurunkan minat untuk berinvestasi di Indonesia. Oleh sebab itu *Omnibus Law* diperlukan sebagai suatu terobosan hukum dari pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan regulasi yang telah menjadi kendala selama ini.

⁷ M. Dawam Rahardjo, *Ensiklopedi Al-Qur'an, Tafsir Sosial Berdasarkan Konsep-Konsep Kunci* (Jakarta: Pramadina, 2002), 479.

Setelah disahkannya Undang-Undang tersebut, memang sebelumnya sudah mendapatkan penolakan publik di berbagai daerah namun hal ini tetap legalkan oleh pemerintah. Dalam pembentukannya Undang-Undang Cipta Kerja ini dipenuhi dengan berbagai persoalan, contohnya: seperti kurangnya partisipasi publik, hingga naskah akademiknya masih belum diserahkan di program legislasi nasional pada tahun 2020.⁸

Pendapat penulis terkait hal ini, bahwa *shura* merupakan titik sentral dalam rumus teori kelegislatifan islam. Pada praktiknya, *shura* (musyawarah) terhadap pembentukan Undang-Undang di Indonesia pada saat perancangan hingga pembahasan, baik dalam pembahasan tahap pertama ataupun kedua. Dalam proses pembahasan, sebagaimana dijelaskan dalam pasal 65 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan PeUndang-Undangan, bahwa Rancangan Undang-Undang dilaksanakan oleh DPR bersama presiden atau menteri yang ditugasi.

Dalam sistem hukum Indonesia, implementasi konsep *shura* terhadap pembentukan Undang-Undang Cipta kerja yang hal ini diinisiasi oleh pemerintah bisa dikatakan sangat ambisi dalam proses legalisasi RUU Cipta Kerja tersebut. Hal demikian dapat dilihat dari pasal 45 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa Rancangan Undang-Undang, baik berasal dari DPR maupun presiden serta Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh DPD kepada DPR disusun

⁸ Abdurrahman Alhakim, Egia Genting “Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja” 1 no 1 February, 2021, 287

berasal dari prolegnas. Dengan demikian hal tersebut mengartikan bahwa naskah akademik dan Rancangan Undang-Undangnya diserahkan dalam waktu yang bersamaan pada program legislasi nasional. Sedangkan realita pada Undang-Undang Cipta Kerja naskah akademiknya tidak diserahkan pada program legislasi nasional pada tahun itu, melainkan setelah kesepakatan politik pemerintah dan DPR tersebut.

Sedangkan dalam prosesnya, konsep *shura* terhadap sistem hukum nasional yang dalam hal ini Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja setidaknya melalui dua langkah, yaitu melalui proses demokrasi secara langsung atau tidak langsung dari aspirasi masyarakat sendiri dan melalui program legislasi (prolegnas). Pada proses pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja, langkah yang paling penting dengan cara bermusyawarah (*shura*) mufakat yang telah dituangkan dalam program legislasi nasional tersebut untuk dijadikan suatu Undang-Undang. Dengan demikian, melihat uraian di atas bahwa dalam pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja kurang memaksimalkan konsep *shura* dalam proses Rancangan Undang-Undang

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Dalam hal pembentukan Undang-Undang, diketahui beberapa proses yang harus dilalui, *pertama* proses perencanaan, hal ini bisa dari lembaga legislatif ataupun eksekutif, *kedua* penyusunan, *ketiga* pembahasan, dalam hal ini terdiri dari dua tingkat yakni pada tingkat pertama dan tingkat kedua, *keempat* pengesahan, hal ini dilakukan oleh DPR dan presiden, dan *kelima* proses pengundangan. Dengan demikian, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang kemudian terjadi perubahan dengan adanya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan juga pada perubahan kedua melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan PeUndang-Undangan.
2. *Shura* adalah suatu mekanisme dalam mengemukakan pendapat yang merupakan salah satu bagian dari proses pengambilan keputusan atau pembentukan suatu Undang-Undang dalam suatu negara. Dalam konsepnya, *shura* tidak dijelaskan secara rinci, baik dalam al-Qur'an ataupun hadis. Dengan demikian, dalam pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja ini, *shura* menjadi titik sentral yang sangat penting dalam perumusan suatu Undang-Undang tersebut, sebagaimana dijelaskan dalam pasal 68 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Namun ironisnya pada proses Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja tidak diserahkan pada program legislasi nasional, melainkan diserahkan

setelah setelah ada kesepakatan politik antara pemerintah dan DPR, sehingga hal ini yang menyebabkan Undang-Undang Cipta Kerja cacat secara formil dan tentunya dalam hal ini, hanya Sebagian pihak yang dilibatkan.

B. Saran-Saran

1. Dalam kekuasaan pembentuk Undang-Undang yang dalam hal ini Lembaga legislatif tentunya harus memperhatikan secara betul kebutuhan masyarakat atau *Maqasid al Shariah*, tentunya dengan melalui proses rancangan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan agar produk hukum yang dihasilkan dapat diterima dengan baik dan berlaku efektif dalam kehidupan masyarakat. Tidak bisa dipungkiri produk hukum yang akan dibentuk mengandung kontroversi yang berkepanjangan, yang kemudian berujung terjadinya demonstrasi yang anarkis, yang hal ini diindikasikan hanya untuk kepentingan suatu golongan tertentu.
2. Cipta Kerja merupakan produk hukum yang diinisiasi oleh pemerintah sangat banyak melahirkan penolakan terhadap Undang-Undang tersebut, hal demikian disebabkan dalam prosesnya sudah cacat formil serta minimnya partisipasi masyarakat yang hanya berdasarkan kesepakatan antar lembaga. Pada pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa masyarakat berhak memberi masukan terhadap Undang-Undang tersebut. Dengan demikian tentunya partisipasi publik ini bisa menjembatani terhadap RUU Cipta Kerja dan hal inilah yang seharusnya dimaksimalkan oleh pemerintah

dan DPR agar proses musyawarah (*shura*) dapat dilaksanakan secara maksimal juga.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

DAFTAR PUSTAKA

- Abu Bakar, Rifa'i. *Pengantar Metodologi Penelitian*. Yogyakarta: SUKA-Press UIN Sunan Kalijaga, 2021.
- Al-Qur'an*, and Terjemahannya. *QS. Ali Imran : 159*. Bandung: Jabal, 2019.
- Amiruddin, Muhammad Hasbi. *Konsep Negara Islam Menurut Fazlu Rahman*. Yogyakarta: UII Press, 2000.
- Ansori, Lutfi. *Legal Drafting: Teori Dan Praktik Peraturan PeUndang-Undangan*. 3rd ed. Depok: PT. Raja Grafindo, 2022.
- Dalimunthe, Khoirunnisa. "Diajukan Kepada Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Untuk Memenuhi Salah Satu Persyaratan Dalam Menyelesaikan Program Sarjana Strata Satu (S1) Ilmu Syariah Dan Hukum" (n.d.).
- Djaelani, Abdul Qadir. *Negara Ideal Menurut Konsepsi Islam*. Cetakan ke 4. Surabaya: PT Bina Ilmu, 1995.
- Djamali, Abdoel. *Pengantar Hukum Indonesia*. Depok: PT. Raja Grafindo Persada, 2018.
- Fadli, Muhammad. "Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat." *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, no. 1 (2018).
- Farid, Miftah. *Legeslasi Hukum Islam Di Indonesia*. Makasar: UIN Alaudin Press, 2015.
- Hantoro, Novianto M. "Kajian Yuridis Pembentukan Undang-Undang Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia." *Negara Hukum* 3, no. 2 (2012): 153–180.
- Harahap, Nur Sapia. "Penelitian Kepustakaan." *Jurnal Iqra'* 8, no. 1 (2014).
- Ichsan, Muhammad. "Demokrasi Dan *Shura*: Perspektif Islam Dan Barat." *Jurnal Substantia* 16, no. 1 (2014): 12.
- . "Demokrasi dan *Shura*: Perspektif Islam dan Barat." *Substantia* 16, no. 1 (2014): 1–12.
- Imran, Muhammad. "Sistem Syuro' Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Islam." *Jrnal IUS* 3, no. 7 (2015): 10.

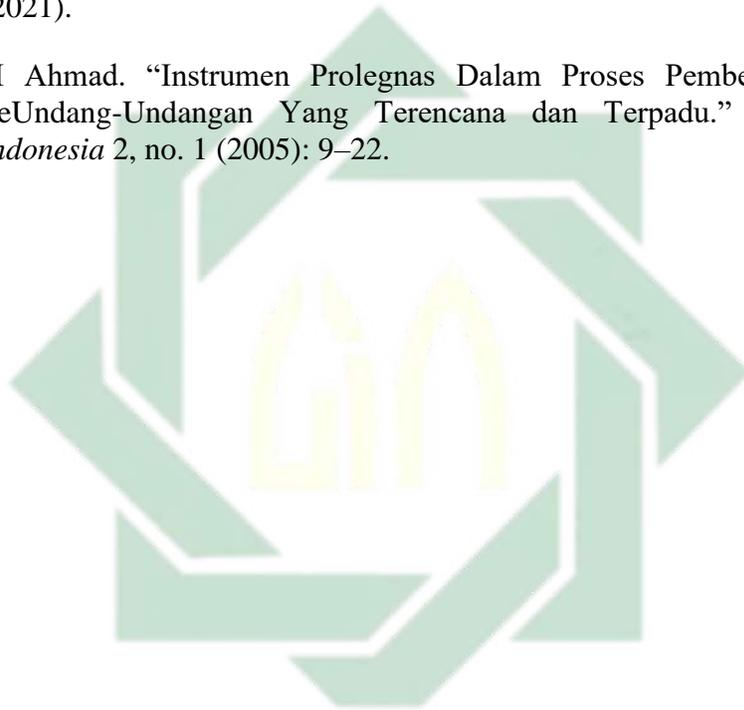
- Imron, Ali. "Kontribusi Hukum Islam Terhadap Pembangunan Hukum Nasional." *Jurnal MMH* 1, no. 3. 41 (July 3, 2012): 67–90.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu PeUndang-Undangan*. Yogyakarta: Percetakan Kanisius, 2007.
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. 1st ed. Jakarta: Kencana, 2014.
- Jalil, Husni A, Hikmawati Meuraxa, and Hasanuddin Yusuf Adan. "Konsep *Shura* Menurut Yusuf al Qardawi dan Relevansinya Dengan Sistem Demokrasi Pancasila di Indonesia." *Jurnal Kajian Islam dan Pendidikan Tadarus Tarbawy* (n.d.): 98–116.
- Jazuni. *Legislasi Hukum Islam Di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005.
- Khisni. *Transformasi Hukum Islam Ke Dalam Hukum Nasioanl*. Semarang: Unissula Press, 2011.
- Lev, Daniel S. *Hukum Dan Politik Di Indonesia*. Jakarta: LP3S, 1990.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana, 2012.
- Muhajir, Afifudin. *Fiqh Tata Negara*. Yogyakarta: IRCiSoD, 2020.
- Muhammad, Taufik. *Demokrasi Dan Shura*. Depok: Gemma Insani, 2013.
- Muttaqin, E Zaenal. "Konsep *Shura* dan Lembaga Penyelenggara Negara." *Jurnal Hukum dan Politik* 9 (2018): 31–52.
- . "Konsep *Shura* Dan Lembaga-Lembaga Penyelenggara Negara." *Jurnal Hukum dan Politik* 9, no. 2 (2018).
- Nilamsari, Natalina. "Memahami Studi Dokumen Dalam Penelitian Kualitatif." *Jurnal Wacana* 13, no. 2 (2014): 177.
- al-Qardhawy, Yusuf. *Pedoman Bernegara Dalam Perpektif Islam*. Jakarta: Pustaka al-KAutsar, 1999.
- al-Qardhawy, Yusuf, and Akmal Firdaus. *Fiqh Siyasah: Ahlu al-Hall wa al-Aqdi Eksplorasi Eksistensi DPR Dalam Islam*. Aceh: Yayasan Pena, 2021.
- Rahardjo, M. Dawam. *Ensiklopedi Al-Qur'an, Tafsir Sosial Berdasarkan Konsep-Konsep Kunci*. Jakarta: Pramadina, 2002.

- Rahman, Lutfi, and Fadli Rahman. "Al-Syūra dalam Perspektif Tafsir Al-Azhar." *Jurnal Studi Keislaman* 2 Nomor 1, Juni (2021): 6–25.
- Ramli, Muhammad Afzal, and Gede Tausan Ardika. "Studi Kritis Terhadap Ragam Konsep Negara Hukum." *Media Keadilan: Jurnal Ilmu Hukum* 10, no. 2 (2019).
- Ridlwan, Zulkarnain. "Negara Hukum Indonesia Kebalikan Nachtwachterstaat." *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 2 (March 21, 2014). Accessed October 24, 2022. <https://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/view/56>.
- Saebani, Beni Ahmad. *Fiqh Siyasa; Terminologi Dan Lintasan Sejarah Politik Islam*. 2nd ed. Bandung: CV. Pustaka Setia, 2015.
- Salamah, Umi, Munir, and Suratman. *Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Perguruan Tinggi*. Malang: Madani, 2017.
- Santoso, Lukman. "Eksistensi Prinsip *Shura* Dalam Konstitusional Islam." *Jurnal Agama dan Hak Asasi Manusia* 3, no. 1 (2013): 29.
- Saraswati, Retno -. "Problematika Hukum Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan PeUndang-Undangan." *Yustisia Jurnal Hukum* 2, no. 3 (September 1, 2013): 97–103.
- Sholichah, Inti Ulfi. "Eksistensi Legal Drafting Hukum Islam Di Indonesia." *Syar'ie* 4, no. 2 (2021): 95–107.
- Siahaan, Pataniari. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UNDANG-UNDANG 1945*. 1st ed. Jakarta: Konpress, 2012.
- Sjadzali, Munawir. *Islam Dan Tata Negara; Ajaran, Sejarah, Dan Pemikiran*. Jakarta: UI Press, 1990.
- Sopiani, Sopiani, and Zainal Mubaraq. "Politik Hukum Pembentukan Peraturan PeUndang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan PeUndang-Undangan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (June 30, 2020): 146–153.
- Suntana, Ija. *Pemikiran Ketatanegaraan Islam*. Bandung: PT. Pustaka Setia, 2010.
- Syahdega Pitra, M. "Problematika Pembentukan Undang-Undnag Di Indonesia (Studi Gagasan Hak Veto Oleh Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undan)." Thesis, Universitas Islam Indonesia, 2018.

Tuhumena, Callychya Juanitha Raisha, Jemmy Jefry Pietersz, and Victor Juzuf Sedubun. "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang." *TATOHI Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 3 (2021): 9.

———. "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang" 1, no. 3 (2021).

Ubbe, H Ahmad. "Instrumen Prolegnas Dalam Proses Pembentukan Peraturan PeUndang-Undangan Yang Terencana dan Terpadu." *Jurnal Legislasi Indonesia* 2, no. 1 (2005): 9–22.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A