



**PROSES LEGISLASI DALAM HUKUM TATA NEGARA
INDONESIA DITINJAU DARI FIQH SIYASAH**

SKRIPSI

*Diajukan Untuk Melengkapi Tugas dan Syarat-Syarat
Mencapai Gelar Sarjana Hukum (S.H)
Dalam Bidang: Zakat, Tata Negara*

OLEH :

**MUDI ANEAMI
NIM. 15 103 00023**

PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA

**FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI
PADANGSIDIMPUAN**

2020



Scanned with
CamScanner



**PROSES LEGISLASI DALAM HUKUM TATA NEGARA
INDONESIA DITINJAU DARI FIQIH SIYASAH**

SKRIPSI

*Diajukan Untuk Melengkapi Tugas dan Syarat-Syarat
Mencapai Gelar Sarjana Hukum (SH)
Dalam Bidang Hukum Tata Negara*

Oleh

**BUDI ARSAMI
NIM 15 103 00053**

PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA

**FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI
PADANGSIDIMPUAN**

2020



Scanned with
CamScanner



**PROSES LEGISLASI DALAM HUKUM TATA NEGARA
INDONESIA DITINJAU DARI FIQIH SIYASAH**

SKRIPSI

*Diajukan Untuk Melengkapi Tugas dan Syarat-Syarat
Mencapai Gelar Sarjana Hukum (SH)
Dalam Bidang Hukum Tata Negara*

Oleh

BUDI ARSAMI
NIM . 15 103 00053

PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA

Pembimbing I

Dr. Ikhyanuddin Harahap, M.Ag
NIP 19750103 200212 1 001

Pembimbing II

Hasiyah, M.Ag.
NIP 19780323 200801 2 016

**FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI
PADANGSIDIMPUAN
2020**





**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PADANGSIDIMPUAN
FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM**

Jalan T. Rizal Nurdin Km, 4.5 Sihitang 22733
Telepon (0634) 22080, Faximile (0634) 24022

Website : <http://syariah.iain-padangsidimpuan.ac.id> e-mail : fasih@iain-padangsidimpuan.ac.id

Hal : Lampiran Skripsi
a.n. **BUDI ARSAMI**
Lampiran : 6 (Enam) Eksemplar

Padangsidimpuan, Januari 2020
Kepada Yth:
Dekan Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum
Di-
Padangsidimpuan

Assalamua'laikum Wr.Wb.

Setelah membaca, menelaah dan memberikan saran – saran perbaikan seperlunya terhadap skripsi a.n **BUDI ARSAMI** berjudul: “**Proses Legislasi Dalam Hukum Tata Negara Indonesia Ditinjau Dari Fiqih Siyasah**”. Maka kami berpendapat bahwa skripsi ini telah dapat diterima untuk melengkapi syarat – syarat mencapai gelar Sarjana Hukum (S.H) dalam bidang Ilmu Hukum Tata Negara pada Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum IAIN Padangsidimpuan.

Seiring dengan hal di atas, maka saudara tersebut sudah dapat menjalani sidang munaqasyah untuk mempertanggungjawabkan skripsinya ini.

Demikianlah kami sampaikan, semoga dapat dimaklumi dan atas perhatiannya diucapkan terimakasih.

Wasalam"alaikum Wr.Wb.

Pembimbing I

Dr. Ikhyaruddin Harahap, M. Ag
NIP. 19750103 200212 1 001

Pembimbing II

Hasiah, M.Ag
NIP. 19780323 200801 2 016



SURAT PERNYATAAN MENYUSUN SKRIPSI SENDIRI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Budi Arsami

NIM : 15 103 00053

Prodi : Hukum Tata Negara

Judul Skripsi : Proses Legislasi Dalam Hukum Tata Negara Indonesia
Ditinjau Dari Fiqih Siyasa.

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi yang saya serahkan ini adalah benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri. Sepengetahuan saya tidak terdapat karya atau pendapat yang ditulis atau diterbitkan orang lain dalam skripsi saya ini kecuali sebagai acuan atau kutipan dengan mengikuti tata penulisan karya ilmiah yang telah lazim.

Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidak benaran pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi sebagaimana tercantum dalam Pasal 19 ayat 4 Kode Etik Mahasiswa IAIN Padangsidempuan yaitu pencabutan gelar akademik dengan tidak hormat dan sanksi lainnya sesuai dengan norma dan ketentuan yang berlaku.

Padangsidempuan, Januari 2020

Pembuat pernyataan


Budi Arsami
NIM. 15 103 00053



HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIK

Sebagai Civitas Akademik Institut Agama Islam Negeri
Padangsidempuan. Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Budi Arsami
NIM : 15103 00053
Fakultas : Syariah dan Ilmu Hukum
Prodi : Hukum Tata Negara
Jenis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, saya menyetujui untuk memberikan kepada Institut Agama Islam Negeri Padangsidempuan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif (*Non-Exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul: **Proses Legislasi Dalam Hukum Tata Negara Indonesia Ditinjau Dari Fiqih Siyash**. Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif (*Non-Exclusive Royalty-Free Right*) Institut Agama Islam Negeri Padangsidempuan berhak menyimpan, mengalihkan, media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penelitidan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di Padangsidempuan
Pada tanggal Januari 2020
Yang menyatakan,



Budi Arsami
NIM. 15 103 00053





**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PADANGSIDIMPUAN
FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM**

Jalan T. Rizal Nurdin Km. 4,5Sihitang22733
Telp.(0634) 22080 Fax.(0634) 24022

Website: <http://syariah.iain-padangsidimpuan.ac.id> – email: fasih@iain-padangsidimpuan

**DEWAN PENGUJI
UJIAN MUNAQASYAH SKRIPSI**

Nama : Budi Arsami
Nim : 15 103 00053
Judul Skripsi : Proses Legislasi Dalam Hukum Tata Negara Indonesia Ditinjau
Dari Fiqih Siyasa

Ketua

Dr. Ikhyaruddin Harahap, M.Ag
NIP. 19750103 200212 1 001

Sekretaris

Drs. H. Dame Siregar, M.A
NIP. 19630907 199103 1 001

Anggota

Dr. Ikhyaruddin Harahap, M.Ag
NIP. 19750103 200212 1 001

Drs. H. Dame Siregar, M.A
NIP. 19630907 199103 1 001

Hasiyah, M.Ag.
NIP. 19780323 200801 2 016

Dermina Dalimunthe, M.H
NIP. 197105282000032005

Pelaksanaan Sidang Munaqasyah:
Di : Padangsidimpuan
Hari/Tanggal : Jum'at/ 3 Januari 2020
Pukul : 14.00 WIB s/d 16.30 WIB
Hasil /Nilai : Lulus/78,75 (B)
Indeks Prestasi Kumulatif (IPK) : 3,24
Predikat : **Sangat Memuaskan**





**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PADANGSIDIMPUAN
FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM**

Jalan T. Rizal Nurdin Km. 4.5 Sihitang 22733
Telepon (0634) 22080, Faximile (0634) 24022

PENGESAHAN

Nomor: 121 /In.14/D/PP.00.9/01/2020

Judul Skripsi : **PROSES LEGISLASI DALAM HUKUM TATA
NEGARA INDONESIA DITINJAU DARI FIQH
SIYASAH**

Ditulis Oleh : **BUDI ARSAMI**
NIM : **1510300053**

Telah dapat diterima untuk memenuhi salah satu tugas
dan syarat-syarat dalam memperoleh gelar
Sarjana Hukum (S.H)



Padangsidempuan, 21 Januari 2020
Dekan,

[Signature]
Dr. H. Fatahuddin Aziz Siregar, M.Ag.
NIP. 19731128 200112 1 001



KATA PENGANTAR



Assalamualaikum Wr. Wb

Alhamdulillah, segala puji syukur ke hadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat serta hidayah-Nya, sehingga peneliti dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini. Untaian shalawat serta salam senantiasa tercurahkan kepada insan mulia Nabi Besar Muhammad SAW, figur seorang pemimpin yang patut dicontoh dan diteladani, *madinatul 'ilmi*, pencerah dunia dari kegelapanberserta keluarga dan para sahabatnya. Amin.

Skripsi ini berjudul: “*Proses Legislasi Dalam Hukum Tata Negara Indonesia Ditinjau Dari Fiqih Siyash*”. Ditulis untuk melengkapi tugas dan memenuhi syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum (S.H.) dalam Ilmu Hukum di Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Padangsidempuan.

Skripsi ini disusun dengan bekal ilmu pengetahuan yang sangat terbatas dan amat jauh dari kesempurnaan, sehingga tanpa bantuan, bimbingan dan petunjuk dari berbagai pihak, maka sulit bagi peneliti untuk menyelesaikannya. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati dan penuh rasa syukur, penulis berterimakasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Ibrahim Siregar, MCL., Rektor IAIN Padangsidempuan, Bapak Dr. Muhammad Darwis Dasopang, M.Ag., Wakil Rektor bidang Akademik dan Pengembangan Lembaga, Bapak Dr. Anhar, M.A., Wakil Rektor bidang Administrasi Umum, Perencanaan dan Keuangan, dan Bapak

Dr. H. Sumper Mulia Harahap, M.Ag., Wakil Rektor bidang Kemahasiswaan dan Kerjasama.

2. Bapak Dr. H. Fatahuddin Aziz Siregar, M.Ag selaku Dekan Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum IAIN Padangsidempuan, Bapak Ikhwanuddin Harahap, M. Ag, Wakil Dekan Bidang Akademik dan Pengembangan Lembaga, Ibu Dra. Asna, MA., Wakil Dekan Bidang Administrasi Umum Perencanaan dan Keuangan dan Bapak Dr. Muhammad Arsad Nasution, M.Ag., Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Kerja Sama.
3. Ibu Dermina Dalimunthe, M.H., sebagai Ketua Prodi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum IAIN Padangsidempuan.
4. Bapak Ikhwanuddin Harahap, M. Ag, selaku pembimbing I dan Ibu Hasiah, M.g, pembimbing II yang membimbing penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
5. Bapak Dr. H. Zul Anwar Ajim, M.Ag selaku Dosen Penasehat Akademik.
6. Kepada seluruh dosen Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum yang telah mendidik dan memotivasi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
7. Bapak Yusri Fahmi, S.Ag., M.Hum sebagai Kepala Perpustakaan yang telah menyediakan buku-buku referensi dalam menyelesaikan skripsi ini.
8. Teristimewa penghargaan dan terima kasih kepada Ayahanda tercinta Jamaluddin dan Ibunda tersayang Jusniati yang telah banyak melimpahkan pengorbanannya, kasih sayang serta do'a yang senantiasa mengiringi langkah penulis hingga sejauh ini. Semoga surga menjadi balasan untuk kalian berdua.

9. Saudara penulis, Darlina Khoirun Nisa, S.Pd. dan keluarga saya Sahnun Lubis, S.Pd. dan Mesrawati, S.Pdi yang telah memotivasi tanpa henti, serta dukungan doa dan materil yang tiada henti demi kesuksesan dan kebahagiaan penulis dalam menuntut ilmu. Semoga kalian semua selalu dilindungi oleh Allah SWT.
10. Terima kasih kepada partner saya Alvin Ramadhy siregar, Riska Yanti Sitompul, Nur Aini Lubis, Muhammad Yusuf, Siti Saadah Sihagian, Rodiah Amanah, Isra Liani Siregar, dan Mukhsin Ali Al-Atas Siregar yang telah memberikan dukungan kepada penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.
11. Sahabat-sahabat keluarga besar Hukum Tata Negara 2 angkatan 2015. Terima kasih atas dukungan, saran dan semangat yang kalian berikan pada penulis.
- Semoga Allah Subhanahu Wa Ta'ala memberikan balasan yang berlipat ganda kepada semuanya. Penulis sadari masih banyak kekurangan dalam penulisan skripsi ini. Jika ada saran dan kritik yang membangun akan penulis terima dengan senang hati. Akhir kata penulis berharap semoga skripsi ini mudah-mudahan dapat bermanfaat khususnya bagi penulis dan umumnya bagi kita semua.

Padangsidempuan, Oktober 2019
Penulis,

Budi Arsami
NIM. 15 103 00053

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

1. Konsonan

Fonem konsonan bahasa Arab yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf dalam transliterasi ini sebagian dilambangkan dengan huruf, sebagian dilambangkan dengan tanda dan sebagian lain dilambangkan dengan huruf dan tanda sekaligus. Berikut ini daftar huruf Arab dan transliterasinya dengan huruf latin:

Huruf Arab	Nama Huruf Latin	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	ša	š	Es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	ħa	ħ	Ha(dengan titik di bawah)
خ	Kha	H	Ka dan ha
د	Dal	D	De
ذ	žal	ž	Zet (dengan titik di atas)
ر	Ra	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	Es dan ya
ص	šad	š	Es (dengan titik di bawah)
ض	đad	đ	De (dengan titik di bawah)
ط	ṭa	ṭ	Te (dengan titik di bawah)
ظ	žā	ž	Zet (dengan titik di bawah)
ع	‘ain	‘	Koma terbalik di atas
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	Qaf	Q	Ki
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El

م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Wau	W	We
ه	Ha	H	Ha
ء	Hamzah	..’..	Apostrof

2. Vokal

Vokal bahasa Arab seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri dari vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong.

- a. Vokal Tunggal adalah vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harkat transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
—	Fathah	A	A
—	Kasrah	I	I
— ُ	Dommah	U	U

- b. Vokal Rangkap adalah vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harkat dan huruf, transliterasinya gabungan huruf.

Tanda dan Huruf	Nama	Gabungan	Nama
.....ي	<i>Fathah</i> dan ya	Ai	a dan i
و.....	<i>Fathah</i> dan wau	Au	a dan u

- c. *Maddah* adalah vokal panjang yang lambangnya berupa harkat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda.

Harkat dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
.....ا.....	<i>Fathah</i> dan alif atau ya	ā	a dan garis atas
.....ي	<i>Kasrah</i> dan ya	ī	I dan garis di bawah
.....و	<i>Dommah</i> dan wau	ū	u dan garis di atas

3. Ta Marbutah

Transliterasi untuk tamarbutah ada dua:

- a. Tamarbutah hidup, yaitu Tamarbutah yang hidup atau mendapat harkat *fathah*, *kasrah*, dan *dommah*, transliterasinya adalah /t/.
- b. Tamarbutah mati, yaitu Tamarbutah yang mati atau mendapat harkat sukun, transliterasinya adalah /h/.

Kalau pada suatu kata yang akhirkatanya tamarbutah diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang al, serta bacaan kedua kata itu terpisah maka tamarbutah itu ditransliterasikan dengan ha (h).

4. Syaddah (*Tasydid*)

Syaddah atau *tasydid* yang dalam system tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda, tanda syaddah atau tanda tasydid. Dalam transliterasi ini tanda syaddah tersebut dilambangkan dengan huruf, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang diberi tanda *syaddah* itu.

5. Kata Sandang

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, yaitu: ﺍﻝ . Namun dalam tulisan transliterasinya kata sandang itu dibedakan antara kata sandang yang diikuti oleh huruf syamsiah dengan kata sandang yang diikuti oleh huruf qamariah.

- a. Kata sandang yang diikuti huruf syamsiah adalah kata sandang yang diikuti oleh huruf syamsiah ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya, yaitu huruf /l/ diganti dengan huruf yang sama dengan huruf yang langsung diikuti kata sandang itu.

- b. Kata sandang yang diikuti huruf qamariah adalah kata sandang yang diikuti oleh huruf qamariah ditransliterasikan sesuai dengan aturan yang digariskan didepan dan sesuai dengan bunyinya.

6. Hamzah

Dinyatakan di depan Daftar Transliterasi Arab-Latin bahwa *hamzah* ditransliterasikan dengan apostrof. Namun, itu hanya terletak di tengah dan di akhir kata. Bila *hamzah* itu diletakkan di awal kata, ia tidak dilambangkan, karena dalam tulisan Arab berupa *alif*.

7. Penulisan Kata

Pada dasarnya setiap kata, baik *fi'il*, *isim*, maupun *huruf*, ditulisterpisah. Bagi kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf Arab yang sudah lazim dirangkaikan dengan kata lain karena ada huruf atau harakat yang dihilangkan maka dalam transliterasi ini penulisan kata tersebut bias dilakukan dengan dua cara: bias dipisah perkata dan bisa pula dirangkaikan.

8. Huruf Kapital

Meskipun dalam sistem kata sandang yang diikuti huruf tulisan Arab huruf kapital tidak dikenal, dalam transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf capital seperti apa yang berlaku dalam EYD, diantaranya huruf kapital digunakan untuk menuliskan huruf awal, nama diri dan permulaan kalimat. Bila nama diri itu dilalui oleh kata sandang, maka yang ditulis dengan huruf capital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya.

Penggunaan huruf awal capital untuk Allah hanya berlaku dalam tulisan Arabnya memang lengkap demikian dan kalau penulisan itu disatukan dengan kata lain sehingga ada huruf atau harakat yang dihilangkan, huruf kapital tidak dipergunakan.

9. Tajwid

Bagi mereka yang menginginkan kefasihan dalam bacaan, pedoman transliterasi ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan ilmu tajwid. Karena itu keresmian pedoman transliterasi ini perlu disertai dengan pedoman tajwid.

Sumber: Tim Puslitbang Lektur Keagamaan. *Pedoman Transliterasi Arab-Latin, Cetakan Kelima*, Jakarta: Proyek Pengkajian dan Pengembangan Lektur Pendidikan Agama, 2003.

ABSTRAK

Nama : Budi Arsami
NIM : 15 103 00035
Judul : PROSES LEGISLASI DALAM HUKUM TATA NEGARA INDONESIA DITINJAU DARI FIQIH SIYASAH

Skripsi ini membahas tentang bagaimana proses legislasi dalam Hukum Tata Negara Indonesia, bagaimana tinjauan fiqih siyasah terhadap proses legislasi dalam Hukum Tata Negara Indonesia.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses legislasi dalam Hukum Tata Negara Indonesia, untuk mengetahui tinjauan fiqih siyasah terhadap proses legislasi dalam Hukum Tata Negara Indonesia.

Metode Penelitian yang dipakai menggunakan 6 metode antara lain, jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber bahan hukum, metode pengumpulan data, teknik olahan data, dan analisis data. Jenis penelitian yang dipakai yaitu penelitian pustaka (*Library Research*), pendekatan penelitian menggunakan pendekatan kualitatif, dan analisis data secara deskriptif kualitatif.

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

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

Kata Kunci: Legislasi Hukum Tata Negara Indonesia dan Fiqih Siyasah

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL

HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING

SURAT PERNYATAAN PEMBIMBING

SURAT PERNYATAAN MENYUSUN SKRIPSI SENDIRI

SURAT PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI

TRANSLITERASI ARAB-LATIN

BERITA ACARA UJIAN MUNAQASYAH

HALAMAN PENGESAHAN DEKAN

ABSTRAK

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Kegunaan Penelitian	7
E. Penelitian Terdahulu	8
F. Metodologi penelitian	9
G. Sistematika Pembahasan	14

BAB II LEGISLASI DI INDONESIA

A. DefenisiLegislasi	16
B. Landasan Pembentukan Undang-Undang Indonesia.....	17
C. Sejarah Pembentukan Undang-Undang di Indonesia	20
D. Proses Pembentukan Undang-Undang di Indonesia.....	28
E. Materi Muatan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004	34

BAB III LEGISLASI DALAM FIQIH SIYASAH

A. Proses Legislasi Dalam Fiqih Siyasa.....	37
B. Siyasa Legislasi Dalam Fiqih Siyasa	51
C. Wewenang Dan Tugas Kekuasaan Legislatif.....	53
D. Bentuk Dan Perkembangan Legislasi DalamSejarah Islam.....	56

BAB IV LEGISLASI DI INDONESIA MENURUT FIQIH SIYASAH

- A. Proses Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia..... 68
- B. Mekanisme Pembuatan Undang-Undang Menurut Fiqih Siyasah ..
..... 74
- C. Legislasi di Indonesia Menurut Fiqih Siyasah 77

BAB V PENUTUP

- A. Kesimpulan..... 81
- B. Saran. 82

DARTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam teori pembagian kekuasaan, Montesqieu membagi kekuasaan pemerintahan menjadi tiga, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Ketiga kekuasaan ini terpisah satu sama lain, baik mengenai fungsi maupun lembaga yang menyelenggarakannya. Konsep pembagian kekuasaan seperti itu oleh Emanuel Kant disebut sebagai Trias Politica. Tri berarti tiga, As berarti poros, dan Politica berarti kekuasaan, sehingga Trias Politica berarti tiga poros kekuasaan.¹

Kekuasaan legislatif (*rule making function*) merupakan kekuasaan negara dalam membentuk undang-undang. Fungsi ini merupakan fungsi utama lembaga perwakilan rakyat berupa fungsi pengaturan (*regelende function*). Fungsi pengaturan merupakan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Terkait dengan fungsi legislasi tersebut, Jimly Asshiddiqie mengatakan:

Kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat, parlemen, atau lembaga legislatif. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu: 1. Peraturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, 2. Pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, 3. Pengaturan-pengaturan mengenai pengeluaran oleh penyelenggara negara.²

¹ Romi Librayanto, *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Makasar: PUKAP, 2008), hlm. 18.

² Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 161.

Menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi legislasi memiliki empat bentuk kegiatan, yaitu:

1. Prakarsa pembuatan undang-undang,
2. Pembahasan rancangan undang-undang,
3. Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang,
4. Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.³

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia dengan sistem presidensial, fungsi legislasi tetap mengacu pada adanya pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, namun tidak diterapkan secara mutlak. Hal ini ditandai dengan adanya wewenang presiden untuk ikut serta dalam mengajukan suatu rancangan undang-undang, membahas bersama dengan DPR untuk mencapai persetujuan bersama, serta mengesahkannya menjadi undang-undang. Bahkan yang paling aneh, dianutnya hak veto Presiden dalam fungsi legislasi, walaupun bersifat veto relatif.

Sebagai wakil rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki kewajiban dalam pelaksanaan tiga fungsi penting yang dijalankan dalam kerangka representasi rakyat, dimana mereka harus lebih mengutamakan kepentingan rakyat. Selain itu, tujuan lain dalam pelaksanaan ketiga fungsi DPR tersebut adalah untuk mendukung upaya pemerintah dalam melaksanakan politik luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan ketiga fungsi tersebut harus berdasarkan pada Undang-Undang Dasar tahun 1945. Adapun ketiga fungsi penting DPR tersebut adalah: 1) Fungsi Legislasi adalah fungsi yang berhubungan dengan

³Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hlm. 161.

pembentukan, pembahasan, pengubahan, dan penyempurnaan rancangan undang-undang bersama Presiden, 2) Fungsi Anggaran adalah fungsi yang berhubungan dengan menolak atau memberikan persetujuan terhadap pembentukan rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden, 3) Fungsi Pengawasan adalah fungsi yang berhubungan dengan pengawasan DPR kebijakan dan undang-undang yang dikeluarkan oleh pemerintah.⁴

Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang terpenting dalam pemerintahan Islam, karena ketentuan dan ketetapan yang dikeluarkan lembaga legislatif ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Orang-orang yang duduk di lembaga legislatif itu terdiri dari mujtahid dan ahli fatwa (*mufti*) serta para pakar dari berbagai bidang, karena penetapan syariat sebenarnya hanyalah wewenang Allah, maka tugas dan wewenang lembaga legislatif hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syariat Islam, yaitu al-Qur'an dan sunah Nabi, dan menjelaskan hukum-hukum yang terkandung dalam kedua sumber tersebut.

Undang-undang dan peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan kedua sumber syariat tersebut. Oleh karena itu, dalam hal ini terdapat dua fungsi lembaga legislatif. Pertama, dalam hal-hal yang ketentuannya sudah terdapat dalam nash al-Qur'an dan sunah, undang-undang yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif adalah undang-

⁴Dahlan Tahib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 96.

undang Ilahiyah yang disyariatkannya dalam al-Quran dan dijelaskan oleh Nabi Saw. Namun hal ini sangat sedikit, karena pada prinsipnya kedua sumber ajaran Islam tersebut hayam berbicara masalah-masalah yang global dan sedikit sekali menjelaskan suatu permasalahan secara rinci, sementara perkembangan masyarakat begitu cepat dan kompleks sehingga membutuhkan jawaban yang tepat untuk mengantisipasinya. Kedua, melakukan penalaran kreatif (*ijtihad*) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash. Disinilah perlunya legislatif tersebut diisi oleh para mujtahid dan ahli fatwa sebagaimana dijelaskan diatas.

Bentuk kekuasaan legislatif berbeda dan berubah dalam sejarah,sesuai dengan perubahan dan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat Islam. Pada masa Nabi Muhammad SAW. Otoritas yang membuat *tasyri* (hukum) adalah Allah swt. Allah menurunkan ayat-ayat al-Qur'an secara bertahap selama kurang lebih 22 tahun 2 bulan 22 hari. Ada kalanya ayat-ayat tersebut diturunkan untuk menjawab suatu pertanyaan, adakalanya pula untuk menanggapi suatu perbuatan atau permasalahan yang terjadi dalam masyarakat. Di samping itu, Nabi juga berperan sebagai penjelas terhadap ayat-ayat al-Qur'an yang masih bersifat global dan umum.⁵

Pada masa Nabi Muhammad Saw. sumber legislatif (kekuasaan legislatif) adalah Allah dan dijabarkan oleh Nabi dan sunahnya, baik perkataan, perbuatan, maupun pengakuannya terhadap perbuatan sahabat (*taqirir*). Namun ketika itu belum ada peraturan tertulis selain al-Qur'an sebagai tempat bertanya

⁵Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (cet. 1; Jakarta: Radar Jaya Pratama, 2001), hlm. 163.

umat, seluruh aktivitas dan penjabaran Nabi Muhammad terdapat al-Qur'an belum lagi terkodifikasi.⁶

Setelah al-Khulafa' al-Rasyidin, wilayah kekuasaan Islam meluas keluar Jazirah Arab. Sejalan dengan perkembangan daerah ini, permasalahan yang timbulpun semakin banyak. Untuk mengatasinya para khalifah merujuk kepada al-Quran. Kalau mereka tidak menemukan jawabannya dalam al-Quran, maka mereka mencarinya dalam sunah Nabi. Namun karena masih belum terkodifikasi, mereka bertanya kepada sahabat lain yang senior (*al-Sabiqun al-Awwalun*). Dalam periode ini, sahabat senior lebih banyak memberi nasehat, mengontrol dan berpartisipasi dalam menjalankan fungsi kekuasaan legislatif.

Oleh karena itu, hukum dan pemerintahan pada masa ini tidak dapat dibedakan secara tegas sebagaimana dalam konsep pemerintahan modern. Secara formal, perundang-undangan atau legislasi dilakukan oleh khalifah. Tetapi kenyataannya dalam praktek, hal ini dilakukan oleh umat Islam sendiri, terutama kalangan sahabat yang lebih dulu masuk Islam. Kewenangan legislatif belum lagi terkonsentrasi dalam sebuah lembaga atau dewan perwakilan, tetapi berada ditangan khalifah sendiri dan dibantu oleh sahabat lainnya. Pengambilan keputusanpun dilakukan secara musyawarah diantara mereka.

Konsep legislatif ketatanegaraan yang pernah berkembang dalam sejarah Islam yang pernah dipraktekkan oleh imperium Islam mulai dari khulafa al-Rasyidin, imperium Umayyah, dan imperium Abbasiyah dengan terminologi ahlul *al-halli wa al-'aqd* dan terkadang pula disebut *ahlul-ikhtiar*, *ahlus-*

⁶Muhammad Iqbal, *Ibid.*, hlm. 164.

syura atau *ahlul-ijtihad*. Praktek legislatif oleh *ahlul al-ahli wa al-aqd* dalam ketatanegaraan Islam dengan menampilkan berbagai pola suksesi pemilihan kepala Negara didasarkan pada pola pemilihan secara langsung, pola penunjukan oleh khalifah sebelumnya, dan pola pemilihan format (keterwakilan). Perbedaan pola suksesi itu merupakan wilayah ijtihad dan profan sesuai situasi dan kondisi era masing-masing imperium.⁷

Implikasi konsep legislatif dalam studi siyasah syar'iyah memiliki berbagai varian berdasarkan produk historis yang melatarbelakangi tumbuh dan berkembangnya suatu imperium kekuasaan politik pada era tertentu. Menjadi jelas bahwa variasi konsep tersebut adalah wilayah ijtihad dan profan sehingga tidak ada keharusan menerapkan satu model tertentu atau bentuk dan sistem pemerintahan tertentu kepada suatu negara modern di era sekarang ini. Semuanya tergantung pada konteks pemikiran sosial politik, hukum dan budaya dalam konteks kekinian dengan tetap berpegang pada prinsip-prinsip dasar utama ajaran Islam. Karena itu menjadi urgen bagi politisi, akademisi untuk menelusuri berbagai kesamaan dan perbedaan legislatif yang lebih dikenal di dunia barat untuk membandingkan legislatif yang dikenal di dunia timur agar terjadi perpaduan diantara keduanya yang secara seksama untuk merumuskan pola ketatanegaraan dalam konteks era dimana kita hidup.

Oleh karena itu, disini penulis sangat tertarik meneliti permasalahan tersebut dengan judul: **“PROSES LEGISLASI DALAM HUKUM TATA NEGARA INDONESIA DITINJAU DARI FIQIH SIYASAH”**.

⁷Bakri Abbas, *Empat Pemikiran Politik Barat: Thomas Hobbes, Jhon Lock, J.J. Roasseau, Montesque dan Penerapannya di Dunia Modern* (Jakarta: IISIP Jakarta, 2003), Cet; I, hlm. 62.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latarbelakang masalah diatas, penulis mengambil rumusan masalah dalam pembahasan skripsi ini adalah:

1. Bagaimana proses legislasi dalam hukum tata Negara Indonesia?
2. Bagaimana tinjauan fiqih siyasah terhadap proses legislasi dalam hukum tata negara Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut.

- a. Untuk mengetahui proses legislasidalam hukum tatanegara Indonesia.
- b. Untuk mengetahui tinjauan fiqih siyasah terhadap proses legislasi dalam hukum tatanegara Indonesia.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut.

- a. Memberikan kemudahan bagi pembaca khususnya penulis untuk mengetahui proses legislasi dalam hukum tatanegara Indonesia dan tinjauan fiqih siyasah terhadap proses legislasi dalam hukum tataNegaraIndonesia.
- b. Memperluas wawasan tentang proses legislasi dalam hukum tataNegaraIndonesia dan tinjauan fiqih siyasah terhadap proses legislasi dalam hukum tatanegara Indonesia.
- c. Sebagai salah satu persyaratan dalam menyelesaikan pendidikan Sarjana (S1) Jurusan Hukum Tata Negara pada IAIN Padangsidimpuan.

E. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu ini akan memaparkan beberapa penelitian yang sudah dilakukan, baik berupa skripsi, ataupun penelitian-penelitian lainnya yang membahas seputar proses legislasi, yaitu:

1. Fikri Abdullah skripsi yang berjudul “*Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Legislasi Rancangan Undang-Undang Otonomi Daerah Analisis Putusan MK 93/-x/203*”. Dalam skripsi penulis menjelaskan posisi kewenangan DPD dalam hal proses pengajuan dan pembahasan rancangan undang-undang otonomi daerah paska putusan Mahkamah Konstitusi 93/PUU/-x/203, sedangkan di skripsi yang peneliti tulis cakupannya lebih luas, yaitu mengenai proses legislasi di Indonesia.⁸
2. Ikhwan Mansyur Situmeang Artikel yang berjudul “*Mengadopsi Proses Legislasi Model Tripartit (DPR, DPD, Dan Presiden) Dalam Revisi Undang-Undang MPR, DPR, DPD, Dan DPRD*” yang meneliti terfokus mengenai evolusi fungsi DPD supaya setara dalam hal membahas dan memutuskan suatu Rancangan Undang-undang, sedangkan yang peneliti tulis mengenai proses legislasi secara umum.⁹
3. Jurnal Legislasi Indonesia volume 13 nomor 3 tahun 2016 yang membahas mengenai “*Fungsi Legislasi Yang Dimiliki Oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD)*”. artikel ini memandang perlunya penguatan fungsi legislasi dari DPD, sehingga DPD tidak hanya sekedar menjadi co-legislator bagi

⁸Fikri Abdullah, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta.

⁹[Hhttps://www.kompasiana.com/imsitumeang/54f736b5a33311d6748b4786/mengadopsi-proses-legislasi-model-tripartit-dpr-dpd-dan-presiden-dalam-revisi-uu-mpr-dpr-dpd-dan-dprd](https://www.kompasiana.com/imsitumeang/54f736b5a33311d6748b4786/mengadopsi-proses-legislasi-model-tripartit-dpr-dpd-dan-presiden-dalam-revisi-uu-mpr-dpr-dpd-dan-dprd). Diakses 17 juli 2019, 20.00 wib.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sedangkan yang peneliti tulis mengenai proses legislasi secara universal.¹⁰

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Sesuai dengan permasalahan dalam penelitian ini maka penelitian yang digunakan adalah penelitian pustaka (*library research*). Penelitian pustaka adalah suatu penelitian dengan cara mengumpulkan data dan informasi dengan bantuan bermacam-macam material yang terdapat diruang perpustakaan.¹¹ Jadi dapat dipahami bahwa penelitian pustaka adalah suatu penelitian yang menjadikan bahan pustaka sebagai sumber data utama. Sebagai konsekuensi pemilihan topik permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian yang objeknya adalah permasalahan hukum, maka penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang berorientasi pada gejala-gejala hukum yang bersifat normatif, lebih banyak bersumber pada pengumpulan data kepustakaan.¹² Dengan digunakannya penelitian pustaka-yuridis normatif maka diharapkan data yang didapatkan lebih lengkap, lebih mendalam, dan lebih bermakna sehingga tujuan penelitian dapat tercapai. Dalam hal ini mengenai Proses Legislasi Hukum Tata Negara Indonesia Ditinjau Dari Fiqih Siyasah.

Pendekatan penelitian ini penulis menggunakan pendekatan kualitatif.

Pendekatan kualitatif adalah penelitian yang tidak menggunakan

¹⁰[Ditjenpp.kemendiknas.go.id/kehumas/majalah-dan-jurnal-ditjen-pp/3095-jurnal-legislasi-indonesia-volume-13-nomor-3-tahun-2016.html](http://ditjenpp.kemendiknas.go.id/kehumas/majalah-dan-jurnal-ditjen-pp/3095-jurnal-legislasi-indonesia-volume-13-nomor-3-tahun-2016.html)

¹¹*Ibid.*, hlm. 28.

¹²Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Surabaya: Bayu Media, 2005), hlm.145-146.

perhitungan.¹³ Penelitian kualitatif pada dasarnya merupakan suatu proses penyelidikan yang mirip dengan pekerjaan detektif, dari sebuah penyelidikan akan dihimpun data-data utama dan sekaligus data tambahannya.¹⁴ Jadi penelitian dengan menggunakan pendekatan kualitatif maka hasil yang diperoleh berupa data yang berwujud kata-kata tertulis. Dalam hal ini penulis ingin menganalisis Proses Legislasi Hukum Tata Negara Indonesia Ditinjau Dari Fiqih Siyasa.

2. Sumber Bahan Hukum

Sumber Bahan Hukum yang penulis gunakan dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:¹⁵

a. Sumber Bahan Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari kesatuan perundang-undangan yang berkaitan dengan undang-undang tentang tata negara dan legislasi, yaitu Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

b. Sumber Bahan sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku, jurnal, undang-undang,

¹³Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosda Karya, 1999), hlm. 2.

¹⁴Afifudin Dan Beni Ahmad Saebani, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung:Pustaka Setia, 2012), hlm. 129.

¹⁵Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1984), hlm. 52.

hasil penelitian, atau pendapat para pakar hukum. Bahan hukum sekunder ini bersifat menjelaskan bahan hukum primer berupa buku literatur, hasil penelitian para pakar hukum dan jurnal hukum untuk memperluas wawasan penulis dalam penulisan skripsi ini, seperti buku Mahfud MD, Jimly Assiddiqie, Muhammad Iqbal, Al-Mawardi, Munawir Sjadzali, dan lain-lain. Dan juga bahan hukum yang berupa Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

3. Metode Pengumpulan Data

Di dalam suatu penelitian, data merupakan informasi yang sangat dibutuhkan. Dengan data itulah peneliti bermaksud untuk mengadakan analisa dari buku-buku yang bersangkutan serta menarik kesimpulan hasil penelitian. Penulis mengumpulkan data dengan bersumber data (*library research*) yaitu dengan jalan melakukan kajian pustaka dengan perpustakaan. Metode yang digunakan adalah dengan metode dokumentasi yaitu cara pengumpulan data dengan melihatnya dalam dokumen-dokumen yang telah ada. Metode dokumentasi ini penulis harus mencari data-data yang berupa informasi, berkas-berkas yang mendukung pembahasan, yaitu buku-buku Mahfud MD, Jimly Assiddiqie, Muhammad Iqbal, Al-Mawardi, Munawir Sjadzali, dan lain-lain.¹⁶

4. Teknik Pengolahan Data

¹⁶Sutrisno Hadi, *Metodologi Research, Andi Offsset*, (Yogyakarta: Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi Universitas Gadjah Mada, 1978), hlm. 3.

Setelah mendapatkan data dengan menggunakan metode pengumpulan data, kemudian penulis melakukan pengolahan data dengan cara sebagai berikut:

a. Pemeriksaan Ulang (*Editing*)

Yaitu pemeriksaan kembali bahan hukum yang diperoleh terutama dari kelengkapannya, kejelasan makna, kesesuaian, serta relevansinya dengan kelompok yang lainnya.¹⁷

b. Pengelompokan Data (*Coding*)

Yaitu memberi catatan atau tanda yang menyatakan jenis sumber bahan hukum, (buku atau dokumen), pemegang hak cipta (nama penulis dan tahun penerbit), dan urutan rumusan masalah.

c. Konfirmasi (*Veriyfing*)

Adalah pengecekan kembali data yang sudah dikumpulkan untuk memperoleh keabsahan data. Veriyfing digunakan agar proses analisis benar-benar matang karena sudah diverifikasi terlebih dahulu.

d. Analisis Data (*Analiysing*)

Agar data mentah yang sudah diperoleh dapat dipahami dengan mudah dan mempermudah menganalisis data yang telah diperoleh sebelum dipaparkan secara deskriptif.

e. Penarikan Kesimpulan (*Concluding*)

¹⁷Saifullah, *Konsep Dasar Metode Penelitian Dalam Proposal Skripsi*, (Hand Out, Fakultas Syariah UIN Malang, tt), t.h.

Terakhir setelah data dipaparkan dan menganalisis data kemudian melakukan kesimpulan dari semua proses tersebut.

5. Analisis Data

Setelah data terkumpul, langkah selanjutnya adalah menganalisis isi (*Content analysis*), yaitu dengan mengkategorikan teori-teori dan data suatu informasi yang didapat dari rujukan-rujukan terlebih dahulu, kemudian akan dipilih dengan sistematis, digeneralisasikan dan kemudian ditarik sebuah benang merah yang dapat merumuskan semua itu secara lugas.¹⁸

Data yang diperoleh akan diolah dan dianalisis secara deskriptif kualitatif, artinya hasil penelitian ini dideskripsikan dalam bentuk penjelasan dan uraian kalimat-kalimat yang mudah dibaca dan dimengerti untuk diinterpretasikan dan ditarik kesimpulan mengenai Proses Legislasi Hukum Tata Negara Indonesia Ditinjau Dari Fiqih Siyash.

G. Sistematika Pembahasan

Penelitian ini disusun secara sistematis dan terdiri dari beberapa bab, yaitu:

Bab I Pendahuluan, Penulis menguraikan dan memaparkan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, penelitian terdahulu, metodologi penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab II Legislasi Di Indonesia, Penulis menguraikan dan memaparkan tentang Legislasi Di Indonesia, yaitu tentang definisi legislasi, Landasan pembentukan undang-undang di Indonesia, sejarah pembentukan undang-

¹⁸Noeng Muhajir, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Yogyakarta: Rake Sarasin, , 1996), hlm. 49.

undang di Indonesia, proses pembentukan undang-undang di Indonesia, dan materi muatan undang-undang nomor 10 tahun 2004.

Bab III Legislasi Dalam Fiqih Siyasah, Penulis menguraikan dan memaparkan tentang Legislasi Dalam Fiqih Siyasah, yaitu tentang proses legislasi dalam fiqih siyasah, Siyasah legislasi dalam fiqih siyasah, wewenang dan tugas kekuasaan legislatif, bentuk dan perkembangan legislasi dalam sejarah Islam.

Bab IV Legislasi Di Indonesia Menurut Fiqih Siyasah, Penulis menjabarkan tentang Legislasi Di Indonesia Menurut Fiqih Siyasah, yaitu persamaan dan perbedaan proses legislasi di Indonesia dan menurut islam, dan Mekanisme Pembuatan *Qanun* (Undang-Undang) Menurut Fiqih Siyasah.

Bab V Penutup, Bab ini merupakan bagian penutup dari penulisan, yang terdiri dari kesimpulan dan saran.

BAB II

LEGISLASI DI INDONESIA

A. Defenisi Legislasi

Kata “Legislasi” berasal dari Bahasa Inggris “*Legislation*” yang berarti (1) perundang-undangan dan (2) pembuatan undang-undang. Sementara itu kata “*legislation*” berasal dari kata kerja “*to legislate*” yang berarti mengatur atau membuat undang-undang.¹ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata legislasi berarti pembuatan undang-undang.² Dengan demikian, fungsi legislasi adalah fungsi membuat undang-undang.

Sebagai sebuah fungsi untuk membentuk undang-undang, legislasi merupakan sebuah proses (*legislation as a process*).³ Oleh karena itu, Woodrow Wilson dalam bukunya “*Congressional Government*” mengatakan bahwa *legislation is an aggregate, not a simple production*.⁴ Berhubungan dengan hal itu, Jeremy Bentham dan Jhon Austin mengatakan bahwa legislasi sebagai “*any form of law-making*”.⁵ Dengan demikian, bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian “*enacted law*”, “*statute*”, atau undang-undang

¹Jhon M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, (Cetakan ke- XXIV, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama,1997), hlm. 353.

²Anton M. Meoliono, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan RI,1998), hlm. 508.

³S.A. Walkland , *The Legislative Process in Great Britain*, Frederick A. Praeger Publisher, New York-Washington, hlm. 10. Pembentukan Undang-Undang sebagai sebuah prose juga dikemukakan oleh Rosiji Ranga Wijdaja, *Menyoal Perundangan-undangan Indonesia*, (Jakarta: PT. Perca, 2006), hlm. 9.

⁴S.A. Walkland, *ibid.*, hlm. 21.

⁵Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang di Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 31-32.

dalam arti luas.⁶ Dalam pengertian itu, fungsi legislasi merupakan fungsi dalam pembentukan undang-undang.

B. Landasan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

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

1. Landasan Yuridis

Landasan Yuridis atau disebut juga dasar hukum ataupun legalitas adalah landasan atau dasar yang terdapat dalam ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku lebih tinggi derajatnya.⁷ Landasan yuridis dalam perumusan setiap undang-undang haruslah ditempatkan pada bagian konsideran “Mengingat” artinya undang-undang itu dijadikan dasar yuridis dalam konsideran mengingat itu sebagai suatu kesatuan sistem norma.⁸ Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis. Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, karena akan menunjukkan :

- a. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat produk-produk hukum harus dibuat oleh pejabat yang berwenang. Kalau tidak, produk-produk hukum batal demi hukum atau dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal demi hukum.
- b. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis produk-produk hukum dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan

⁶*Ibid*

⁷Amiroeddin Syarif, *Perundang-Undangan : Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, (Jakarta : Bina Aksara, 1987), hlm. 94.

⁸Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 172.

perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksiuaiaan bentuk atau jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan atau dapat dibatalkan produk hukum tersebut.

- c. Keharusan mengikuti tata cara tertentu, apabila tata cara tertentu yang diharuskan tidak diikuti, maka produk-produk hukum tersebut belum mempunyai kekuatan hukum mengikat dan dapat dibatalkan demi hukum.
- d. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
- e. Produk-produk hukum yang dibuat untuk umum dapat diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan.⁹

2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis yaitu bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Landasan sosiologis artinya mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.¹⁰ Dalam suatu masyarakat industri, hukumnya harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi, seperti masalah kebersihan, ketertiban dan lain-lain. Adanya landasan sosiologis diharapkan suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat akan diterima

⁹Yuliandri, *Asas-Asas Pementukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2010), hlm. 134.

¹⁰Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hlm. 171.

oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya.¹¹

3. Landasan Filosofis

Perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran dikaji secara filosofis. Undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan oleh suatu masyarakat kearah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan.¹² Karena itu undang-undang dapat digambarkan sebagai cermin dari cita- cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur dan filosofis yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan undang-undang yang bersangkutan dalam kenyataan.

Landasan filosofis berkaitan dengan “*rechtsidee*” dimana semua masyarakat mempunyainya, yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Cita hukum atau *rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik atau buruk, pandangan terhadap hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan dan lain-lain. Semuanya itu bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai hakikat sesuatu.

¹¹Yuliandri, *Ibid.*, hlm. 135.

¹²Amiroeddin Syarif, *OpCit.*, hlm. 91.

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

4. Landasan politis

Landasan politis adalah garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintah negara. Jadi merupakan kebijakan nasional sebagai arah kebijakan pemerintah yang akan ditempuh dalam pemerintahan kedepan.

C. Sejarah Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia

Melihat sejarah pembentukan Undang-Undang di Indonesia, khususnya sebelum perubahan UUD 1945, serta sebelum di tetapkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, terdapat berbagai ketentuan yang dijadikan dasar hukum dalam proses pembentukan undang-undang, di luar yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar yang berlaku saat itu (UUD 1945 Pra-amandemen). Sejarah perundang-undangan dapat dikemukakan, bahwa sejak proklamasi 17 Agustus 1945, hingga periode sekarang, setidaknya sudah 4 kali Indonesia mengalami pergantian Undang-Undang Dasar, yaitu: 1). Undang-Undang Dasar 1945, 2).Konstitusi Republik Indonesia Serikat, 3). Undang-

Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, 4). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen, dengan empat kali perubahan.¹³

UUD 1945 (sebelum perubahan) tidak secara lengkap menjelaskan tentang proses pembentukan undang-undang, melainkan sekedar menegaskan bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Mengenai proses pembentukan undang-undang, hanya disebutkan bahwa Rancangan Undang-Undang yang tidak mendapat persetujuan DPR tidak boleh diajukan lagi pada masa persidangan berikutnya.¹⁴

Konstitusi RIS (1950) yang terdiri dari 197 pasal dan UUDS (1950) dengan 146 pasal, secara terperinci mengatur tentang proses pembentukan undang-undang. Bagian II Konstitusi RIS, yang dimulai dari pasal 127 hingga pasal 143 pasal, tentang memuat ketentuan mengenai perundang-undangan. Di dalamnya mengatur tentang kekuasaan perundang-undangan federal. Pada UUDS (1950), pengaturan mengenai Perundang-undangan secara lengkap diatur dalam pasal 89. Selanjutnya pernah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pengumuman dan Mulai Berlakunya Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah, yang ditetapkan pada tanggal 10 Oktober 1945. Akan tetapi, dalam Peraturan Pemerintah ini, tidak secara khusus mengatur mengenai proses pembentukan undang-undang. Peraturan

¹³Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2010), hlm. 69.

¹⁴Ahmad Yani, *Pembentukan Undang-Undang & Perda*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2011), hlm. 414.

Pemerintah ini hanya mengatur beberapa hal yang berkaitan dengan pengumuman terhadap disahkannya suatu undang-undang, dan segala peraturan presiden yang dibentuk oleh presiden.

Pada tanggal 2 Februari 1950, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan mengenai Jenis dan bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Undang-Undang ini merupakan undang-undang dari Negara Bagian Republik Indonesia yang berkedudukan di Yogyakarta, saat berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS).¹⁵Dalam undang-undang ini secara khusus juga mengatur mekanisme pengajuan undang-undang, yang dapat diajukan oleh presiden atau Dewan Perwakilan Rakyat.

Pada 15 Mei 1950, dikeluarkan UU Nomor 2 Darurat Tahun 1950, yang mengatur tentang penerbitan Lembaga Negara Republik Indonesia Serikat dan Berita Negara Republik Indonesia Serikat dan tentang mengeluarkan, mengumumkan, dan mulai berlakunya Undang-Undang Federal dan Peraturan Pemerintah sebagai Undang-undang Federal. Setelah Konstitusi Republik Indonesia Serikat dinyatakan tidak lagi berlaku, dan kemudian diberlakukan Undang-undang Dasar Sementara Tahun 1950, yang ditetapkan dengan Undang-Undang Republik Indonesia Serikat Nomor 7 Tahun 1950 tentang perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, pada tanggal 15 Agustus tahun 1950, Presiden Republik Indonesia Serikat, menyatakan bahwa semua

¹⁵Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Raja Wali Pres, 2010), hlm. 43.

mekanisme pembentukan undang-undang mengacu pada berbagai ketentuan yang terdapat dalam UUD Sementara Tahun 1956.

Setelah keluarnya Dekrit Presiden pada 5 Juli 1959, yang menyatakan tidak berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950, dan kembali ke Undang-undang Dasar 1945, segala ketentuan yang terkait dengan pembentukan undang-undang didasarkan pada aturan baik yang ditetapkan oleh presiden, maupun Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, melalui peraturan tata tertib DPR-RI, khususnya ketentuan yang mengatur tentang proses pembentukan undang-undang.¹⁶ Dalam hal ini perlu juga diketahui tentang tata urutan dan jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Peraturan perundang-undangan tersusun secara bertingkat yang terdiri dari norma- norma hukum. Norma-norma hukum yang berbentuk piramida ini yang kemudian disebut dengan susunan norma, yang dalam norma hukum tertulis disebut dengan piramida perundang-undangan atau yang secara substansi disebut hirarki perundang-undangan. Sebelum mengetahui teori umum tentang piramida perundang-undangan, terlebih dahulu diketahui adalah Teori Stufenbau (*Stufenbau desrechts theorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, sebagai berikut:“Setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidah-kaidah (*Stufenbau desrechts theorie*), di puncak stufenbau terdapat kaidah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan kaidah fundamental.

¹⁶Yuliandri, *op .cit.*, hlm. 70.

Kaidah dasar tersebut *grundnorm* atau *ursprungnorm*. *Grundnorm* merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, umum dan hipotesis, kemudian bergerak ke *generallenorm* (kaidah hukum), yang selanjutnya dipositifkan menjadi norma nyata (*concrettenorm*).” Norma-norma hukum berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki, susunan, dan suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Hal ini disebabkan supaya tidak ada peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan satu sama lainnya, baik itu bertentangan secara vertikal (peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan yang lebih tinggi tingkat hirarkinya) maupun secara horizontal (peraturan perundang-undangan yang derajatnya sejajar saling bertentangan satu sama lainnya).

Berkaitan dengan bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia telah terjadi beberapa kali perubahan, bentuk maupun jenis peraturan perundang-undangan. Mengenai bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan sudah pernah diatur secara resmi oleh pemerintah yaitu dalam surat Presiden kepada Ketua DPR-GR Nomor 2262/HK/59 tanggal 30 Agustus 1959, sedangkan mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan secara resmi diatur pertama kali dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundangan Republik Indonesia.

Penulis di sini akan menguraikan mengenai tata urutan dan jenis peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu dimulai sejak diberlakukannya Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundangan Republik Indonesia, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, sampai dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta pembaharuannya Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai berikut.¹⁷

1. Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 Pertimbangan ditetapkannya Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966, antara lain: untuk mewujudkan kepastian dan keserasian hukum serta kesatuan tafsiran dan pengertian mengenai Pancasila dan pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, diperlukan adanya perincian dan penegasan sumber tata tertib hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Dalam Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 ditetapkan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan sebagai berikut:
 - a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945
 - b. Ketetapan MPR
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
 - d. Peraturan Pemerintah.
 - e. Keputusan Presiden.

¹⁷Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta pembaharuannya Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011.

f. Peraturan Pelaksana lainnya seperti :

- 1) Peraturan menteri.
- 2) Instruksi Menteri.
- 3) Dan lain-lainnya.

Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 Pada tahun 2000, ditetapkan Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tersebut mencabut Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966. Adapun pertimbangan pencabutan tersebut dirumuskan salah satunya dalam konsideran menimbang huruf e, yaitu: "bahwa Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 menimbulkan kerancuan pengertian, sehingga tidak dapat lagi dijadikan landasan penyusunan peraturan perundang-undangan." Pasal 2 Tap MPR Nomor III/MPR/2000 menetapkan bahwa Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan di bawahnya. Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar 1945,
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia,
- c. Undang-Undang,
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu),
- e. Peraturan Pemerintah,
- f. Keputusan Presiden,
- g. Peraturan daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal Tap MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2000, ditentukan bahwa Tap MPR Nomor III/MPR/2000 tidak berlaku jika sudah ada undang-undang yang mengaturnya. Oleh karena itu, sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, keberadaan Tap MPR Nomor III/MPR/2000 tidak berlaku lagi. Dengan demikian, setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, maka jenis peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- c. Peraturan Pemerintah.
- d. Peraturan Presiden.
- e. Peraturan Daerah.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis, tata urutan dan pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam undang-undang tersebut.¹⁸ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 merupakan pedoman dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud bila didukung oleh cara, dan metode yang pasti,

¹⁸*Op Cit.*, hlm. 15.

dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang- undangan.

D. Proses Pembentukan Undang-undang di Indonesia

Proses pembentukan Undang-undang terdiri atas tiga tahap, yaitu: 1. Proses penyiapan rancangan undang-undang, yang merupakan proses penyusunan perancangan dilingkungan pemerintah, atau dilingkungan Dewan Perwakilan Rakyat (dalam hal RUU usul inisiatif), 2. Proses mendapatkan persetujuan yang merupakan pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat, 3. Proses pengesahan (oleh presiden) dan pengundangan (oleh Menteri Negara Sekretaris Negara atas perintah Presiden).¹⁹ Adapun proses pembentukan undang- undang adalah sebagai berikut.

a. Persiapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU)

1) Penyusunan Program Legislasi Nasional Sebelum pembahasan suatu undang-undang dilakukan, maka presiden maupun DPR harus menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas), yang dijadikan pedoman dalam penyusunan dan pembentukan undang-undang. Penyusunan Prolegnas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dikoordinasikan Badan Legislasi (Baleg), yang merupakan alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegnas dilingkungan pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang peraturan perundang- undangan. Penyusunan

¹⁹Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2010), hlm. 21.

dan pengelolaan Prolegnas diatur berdasarkan Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2005.

- 2) Penyusunan RUU oleh Presiden Penyusunan RUU dilingkungan pemerintah, diatur berdasarkan Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005, tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, termasuk Rancangan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden, sebagai pelaksanaan dari ketentuan pasal 18 ayat (3) dan pasal 24 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.²⁰Prakarsa penyusunan RUU di lingkungan pemerintah, dilakukan oleh menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen, sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Pemrakarsa dalam menyusun RUU dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam RUU. Penyusunan RUU dilakukan berdasarkan Prolegnas. Semua proses dan tahap yang ditentukan dalam Perpres Nomor 68 Tahun 2005 telah dilakukan, maka presiden menyampaikan RUU kepada DPR untuk dibahas, dengan menunjuk menteri terkait guna mewakili pemerintah dalam pembahasan di DPR. Secara khusus, Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005, juga mengatur tata cara pembahasan RUU yang disusun oleh DPR (usul inisiatif) yang disampaikan kepada presiden.
- 3) Penyampaian RUU dari Presiden ke DPR Setiap RUU yang berasal oleh presiden disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR dengan surat

²⁰Undang-Undang No.10 Tahun 2004

pengantar presiden, yang diikuti dengan penjelasan/keterangan, dan/atau naskah akademis. Surat pengantar presiden, menyebut juga menteri yang mewakili presiden dalam melakukan pembahasan RUU tersebut. Dalam Rapat Paripurna berikutnya, setelah RUU diterima oleh pimpinan DPR, Pimpinan DPR memberitahukan kepada anggota tentang masuknya RUU tersebut. DPR mulai membahas RUU dari presiden dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak itu diberitahukan dalam Rapat Paripurna.

- 4) Penyusunan RUU oleh DPR Berdasarkan ketentuan Pasal 21 ayat (1) UUD 1945, anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang yang kita kenal dengan Rancangan Undang-Undang. Berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 15/DPR RI/I/2004-2005, yang kemudian diubah dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 07/DPR RI/II/2004-2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan kemudian diubah lagi dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006, memberi penjelasan tentang penggunaan hak inisiatif DPR, dengan ketentuan sebagai berikut:
“Sekurang-kurangnya 13 (tiga belas) orang anggota dapat mengajukan usul inisiatif Rancangan Undang-Undang (RUU) Usul RUU dapat juga diajukan oleh Komisi, Gabungan Komisi, atau Badan Legislasi. Usul Inisiatif RUU disertai keterangan dan/atau naskah akademis disampaikan

secara tertulis oleh anggota atau Pimpinan Komisi, Pimpinan Gabungan Komisi, atau Pimpinan Badan Legislasi kepada pimpinan DPR disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama fraksinya, Rapat Paripurna berikutnya setelah usul inisiatif RUU tersebut diterima oleh Pimpinan DPR, memberitahukan kepada anggota masuknya usul inisiatif RUU tersebut, kemudian dibagikan kepada seluruh anggota.²¹ Rapat Paripurna memutuskan apakah usul RUU tersebut secara prinsip dapat diterima menjadi RUU usul dari DPR atau tidak. Keputusan diambil setelah diberikan kepada fraksi untuk memberikan pendapatnya.”

- 5) Penyusunan dan pemberian Pertimbangan atas RUU oleh DPD Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa sebagai konsekuensi dari perubahan UUD 1945, khususnya terkait dengan adanya keberadaan DPD selama pelaksanaan fungsi legislasi, yang pada dasarnya dilakukan oleh DPR dan Presiden. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dalam pasal 40 sampai pasal 42 serta dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, kemudian menjelaskan, bahwa Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang berkedudukan sebagai lembaga negara mempunyai fungsi serta tugas dan wewenang, untuk dapat mengajukan kepada DPR dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan dan pemekaran,

²¹Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2010), hlm. 4

dan pengabungan daerah, penggunaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang proses pembahasannya berdasarkan peraturan tata tertib DPR. DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, yang dilakukan sebelum pembahasan lebih lanjut antara DPR dan pemerintah.

6) RUU yang berasal dari DPD Pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan materi tertentu, yang termasuk dalam kewenangan DPD, sebagaimana ditentukan dalam pasal 22D UUD 1945, proses pembahasan tunduk pada peraturan tata tertib DPR, atapun proses pembahasan RUU dari DPD, adalah sebagi berikut : “RUU beserta penjelasan/keterangan, dan/atau naskah akademis yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh Pimpinan DPD kepada Pimpinan DPR. Dalam Rapat Paripurna berikutnya, setelah RUU diterima oleh DPR, memberitahukan kepada anggota masuknya RUU tersebut, kemudian membagikan kepada seluruh anggota. Setelah Usul RUU diumumkan dalam Rapat Paripurna, Pimpinan DPR menyampaikan surat pemberitahuan kepada Pimpinan DPD mengenai tanggal pengumuman RUU yang berasal dari DPD tersebut kepada anggota dalam Rapat Paripurna.”

b. Pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) Pasal 32 sampai dengan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-undangan, menjelaskan bahwa setiap rancangan undang-undang (baik yang berasal dari Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, maupun Dewan Perwakilan Daerah) dibahas dengan cara yang ditentukan dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, khususnya Pasal 136, Pasal 137, dan Pasal 136. Pembahasan suatu Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Daerah sesuai ketentuan Pasal 40 dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, saat ini dilakukan dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat.²² Pembahasan RUU dilakukan dalam dua tingkat pembicaraan yaitu pembicaraan tingkat I dalam Rapat Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Panitia Anggaran, atau Rapat Panitia Khusus. Selanjutnya dalam Pembicaraan Tingkat II, menjadi forum pengambilan keputusan melalui mekanisme Rapat Paripurna.

- c. Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Pengesahan RUU yang telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dilakukan oleh Presiden, kemudian diundangkan dalam Lembaran Negara oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya dibidang peraturan perundang-undangan, serta penyebarluasannya dilakukan sesuai ketentuan Pasal 38 dan Pasal 51 Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan. Dalam pelaksanaannya, masalah pengesahan, pengundangan dan Penyebarluasan tersebut diatur dalam

²²Yuliandri, *op. cit.*, hlm. 106.

Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

E. Materi Muatan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004

Berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis, tata urutan dan pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam undang-undang tersebut.²³ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 merupakan pedoman dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud bila didukung oleh cara, dan metode yang pasti, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Pembentukan undang-undang harus berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Hal tersebut penting, karena akan tercipta kesatuan tata cara, metode yang pasti dan baku dalam proses pembentukan undang-undang. Dengan demikian, hal itu akan mewujudkan Program Legislasi Nasional dan pembangunan hukum nasional yang lebih baik. Lembaga-Lembaga yang berwenang membuat Peraturan Perundang-Undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004: Nama Peraturan Perundang-undangan Lembaga Undang-Undang Dasar 1945, MPR, DPR dan Presiden, Peraturan Pemerintah Pengganti UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Gubernur/Bupati/Walikota Mengingat berbagai kondisi dan permasalahan hukum yang timbul setelah suatu undang-undang yang ditetapkan dan dinyatakan berlaku, perlu adanya pemikiran untuk mengembangkan suatu perencanaan pengaturan yang dilakukan secara terintegrasi, baik antar berbagai undang-undang yang sejenis, maupun dengan undang-undang lain yang saling berkaitan. Pola demikian dapat dirumuskan dalam suatu mata rantai pengaturan yang merupakan perencanaan. Dalam kajian yang lebih mendasar, sebagai langkah awal yang utama diperhatikan adalah berkaitan dengan prinsip-prinsip perundang-undangan yang baik. Berbagai fenomena diatas menggambarkan bahwa pembentukan undang-

²³Jimly Asshiddiqie, *Op Cit.*, hlm. 170.

undang tidak hanya sebatas melaksanakan proses formal, tetapi juga harus berpedoman pada asas- asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga kualitas undang- undang yang dibentuk sesuai dengan tujuan yang diinginkan. Hal demikian secara tegas dinyatakan pada pasal 5 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.²⁴

²⁴Yuliandri, *Op Cit.*, hlm. 134.

BAB III

LEGISLASI DALAM FIQIH SIYASAH

A. Proses Legislasi Dalam Fiqih Siyasah

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

Tahapan mekanisme pembuatan *qanun* (Undang-Undang) pemegang kekuasaan dan kewenangan tertinggi ada ditangan kepala Negara, Presiden, atau dalam istilah politik Islam klasik khalifah merupakan khas sistem kekuasaan modern dimana kekuasaan itu dibangun secara konstitusional.¹ Khalifah sebagai pimpinan tertinggi suatu Negara berhak menetapkan aturan hukum atau *qanun* yang tidak diatur secara tegas dalam al-Quran dan al-Hadist. Selain kekuasaan dalam menetapkan aturan hukum yaitu khalifah, peran *al-sulthahal-Tashri'iyah* juga berhak menetapkan aturan hukum atau *qanun* yang dilaksanakan oleh lembaga *Ahlu al-halli wal Aqdi*. Namun kekuasaan dan

¹Masdar Farid Mas'udi, *Siyasah Konstitusi UUD 1945 dalam Perspektif Islam*, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2010), hlm. 77.

kewenangan mutlak menetapkan suatu hukum merupakan Hak Allah SWT dan RosulNya. Sebagaimana Sabda Nabi SAW:

عَنْ أَصْحَابِ مُعَاذٍ مِنْ أَهْلِ حِمصٍ قَالَ: وَقَالَ مَرَّةً عَنْ مُعَاذٍ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ لَمَّا بَعَثَ مُعَاذًا إِلَى الْيَمَنِ قَالَ لَهُ: «كَيْفَ تَقْضِي إِذَا عَرَضَ لَكَ قَضَاءٌ؟» قَالَ: أَقْضِي بِكِتَابِ اللَّهِ قَالَ: «فَإِنْ لَمْ تَجِدْ فِي كِتَابِ اللَّهِ؟» قَالَ: أَقْضِي بِسُنَّةِ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ: «فَإِنْ لَمْ تَجِدْ فِي سُنَّةِ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ؟» قَالَ: أَجْتَهُدُ بِرَأْيِي وَلَا أَلُو قَالَ: فَضْرَبَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ بِيَدِهِ فِي صَدْرِي وَقَالَ: «الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي وَفَّقَ رَسُولَ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ لِمَا يُرْضِي رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ»

Artinya:

Dari orang-orang Himsh murid, dari Mu'adz bahwa Rasulullah saw. mengutusnyanya ke Yaman. Rasulullah saw. bertanya, "Bagaimana caramu memberi keputusan, ketika ada permasalahan hukum?" Mu'adz menjawab, "Aku akan memutuskan berdasar kitabullah." Rasulullah bertanya, "Jika engkau tak menemukan dasar dalam kitabullah?" Mu'adz berkata, "Aku akan menghukumi berdasarkan sunnah Rasulullah saw." Rasul berkata, "Jika kau tidak menemukan dalam sunnah Rasul?" Mu'adz menjawab, "Aku akan memutuskan berdasarkan pendapatku" Rasulullah saw. menepuk-nepuk dada Mu'adz sambil berkata, "Segala puji bagi Allah yang menuntun utusan Rasulullah kepada apa yang diridai Rasulullah" (HR. Al-Baihaqi No. 3250)²

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

²K. Khoirul Huda, Tiga Dalil Bolehnya Manusia Membuat Hukum, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. 25 Februari 2018.

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

﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۚ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴿٥٨﴾
يَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۗ فَإِنْ تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ
ذَٰلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾

Artinya:

58. Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat.

59. Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya),³

Ada banyak penafsiran dari beberapa tokoh muslim tentang substansi dari ayat tersebut. Menurut Muhammad Rasyid Ridha ayat tersebut menyatakan bahwa terdapat kaidah-kaidah pemerintahan islam.⁴ Sementara menurut Sayyid Qutb ayat ini menjelaskan kaidah-kaidah asasi tentang organisasi umat islam (negara), kaidah-kaidah hukum dan dasar-dasar

³Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, hlm. 87.

⁴Abdul Manan, *Perbandingan Politik Hukum Islam Dan Barat*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), hlm. 109.

mengenai kekuasaan negara.⁵ Adapun Maulana Muhammad Ali menyatakan , bahwa ayat ini menggariskan tiga aturan penting tentang hal-hal yang berhubungan dengan kesejahteraan umat Islam, terutama yang berkaitan dengan pemerintahan. Dari ketiga penafsiran tokoh tersebut dapat ditarik kesimpulan tentang dasar-dasar kaidah kekuasaan dan pemerintahan dalam Islam yang berlandaskan al-Quran dengan dijalankan lewat *ulil amri*.

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

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

⁵Abdul Qadir Djailani, *Sekitar Pemikiran Politik Islam*, (Universitas Michigan: Media Da'wah, 2009), hlm. 79.

Undang-Undang dan Peraturan yang akan dikeluarkan oleh kekuasaan *Ahlu al-halli wal Aqdi* harus mengikuti ketentuan-ketentuan kedua sumber syariat islam tersebut. Oleh Karena itu, dalam hal ini terdapat dua fungsi lembaga legislatif. Pertama, dalam hal-hal yang ketentuannya sudah terdapat di dalam nash al-qur'an dan Sunnah, undang-undang yang dikeluarkan oleh *Ahlu al-halli wal Aqdi* adalah undang-undang illahiyah yang disyariatkan-Nya dalam al-quran dan dijelaskan oleh Nabi SAW dalam Hadist. Namun hal ini sangat sedikit, karena pada prinsipnya kedua sumber ajaran Islam tersebut banyak berbicara masalah-masalah yang global dan sedikit sekali menjelaskan suatu permasalahan secara terperinci. Sementara perkembangan masyarakat begitu cepat dan kompleks sehingga membutuhkan jawaban yang tepat untuk mengantisipasinya.⁶

Maka dari itu kekuasaan legislatif atau *Ahlu al-halli wal Aqdi* menjalankan fungsi keduanya yaitu melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash. Disinilah perlunya *Ahlu al-halli wal Aqdi* tersebut diisi oleh mujtahid dan ahli fatwa sebagaimana yang telah dijelaskan di atas. Mereka melakukan ijtihad untuk menetapkan hukumnya dengan jalan *qiyas* (analogi). Mereka berusaha mencari '*illat* atau sebab hukum yang ada dalam permasalahan yang timbul dan menyesuaikan dengan ketentuan nash, ijtihad anggota legislatif harus mengacu kepada prinsip *jalb al-mashalih* dan *daf al-mafasid* (mengambil maslahat dan menolak kemudorotan). Ijtihad mereka juga perlu

⁶Abdul Qadir Djailani, *Ibid.*, hlm. 80.

mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar hasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan masyarakat. Dalam ijtihad tersebut dilakukan dengan cara musyawarah yang disebutkan dalam al-Quran surat al-Imran ayat 159 yang berbunyi :

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

Artinya:

*Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu Berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. karena itu ma'afkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, Maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.*⁷

Ahlu Halli Wal Aqdi dalam Sistem Ketatanegaraan Islam.

a. Pengertian *Ahlu Halli Wal Aqdi*

Secara harfiah *Ahlu ahalli wal Aqdi* ialah “orang-orang yang dapat melepas dan mengikat”. Disebut “mengikat” karena keputusannya mengikat orang-orang yang mengangkat *Ahlu ahalli wal Aqdi*; dan disebut “melepas” karena mereka yang duduk disitu bisa melepaskan dan tidak memilih orang-orang tertentu yang tidak disepakati. Sedangkan menurut para ahli fiqih siyasah merumuskan pengertian *Ahlu ahalli wal Aqdi* sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan

⁷Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, hlm. 71.

menentukan sesuatu atas nama umat, dengan kata lain *Ahlu ahalli wal Aqdi* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat.⁸

Imam Al-Mawardi menyebutkan *Ahlu ahalli wal Aqdi* dengan *al-ikhtiyar* karena merekalah yang berhak memilih khalifah. Sedangkan Ibnu Taimiyyah menyebutkan *Ahlu al-halli wal Aqdi* dengan *ahl al-syawkah*. An Nawawi dalam Al-Minhaj *Ahlu al-halli wal Aqdi* adalah para ulama, para kepala, para pemuka masyarakat sebagai unsur-unsur masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan rakyat. Abu Ala al-Maududi menyebutkan *Ahlu al-halli wal Aqdi* sebagai lembaga penengah dan pemberi fatwa, juga menyebut sebagai lembaga legislatif. Adapun anggotanya pada saat itu adalah Umar ibn Khaththab, Abu Ubaidah ibn Jarrah, Asid Ibn Hudhair, Basyar ibn Saad, Dan Salim Maulana Abi Huzaifah.

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

⁸Muhammad Iqbal, *Op Cit.*, hlm. 138.

perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat. Adanya perbedaan istilah dikalangan para ulamadikarenakan melihat tugas dan fungsi kewenangan dari lembaga *Ahlu al-halli walAqdi* yakni memilih khalifah, menetapkan undang-undang, melakukan musyawarah, melakukan *controlling* terhadap kinerja khalifah di dalam menjalankan roda kepemimpinannya.⁹

Pada masa al-khulafa al-Rasyidin, khususnyapadamasa pemerintahan Umar bin Khattab lembaga *Ahlu al-halli wal Aqdi* lebih dikenal dengan sebutan *ahl al syura*. Istilah ini mengacu kepada pengertian beberapa sahabat senior yang melakukan musyawarah untuk menentukan kebijaksanaan negara dan memilih pengganti kepala negara. Mereka adalah enam sahabat senior yang ditunjuk, Umar bin khattab untuk melakukan musyawarah menentukan siapa yang akan menggantikanya setelah ia wafat. Memang pada masa ini ahl *al syura* atau *Ahlu al-halli wal Aqdi* belum lagi terlembaga dan berdiri sendiri. Namun dalam pelaksanaanya, para sahabat senior telah menjalankan peranannya sebagai “wakil rakyat” dalam menentukan arah kebijakan negara dan pemerintahan. Dari uraian tersebut di atas tampak beberapa hal terkait *Ahlu al-halli wal Aqdi* sebagaimana berikut:

- 1) *Ahlu al-halli wal Aqdi* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan mem-bai’at Imam;

⁹Suyti Pulungan, *Op Cit.*, hlm. 6.

- 2) *Ahlu al-halli wal Aqdi* mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada maslahat;
- 3) *Ahlu al-halli wal Aqdi* mempunyai wewenang membuat undang-undang yang mengikat kepada seluruh umat di dalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas dalam al-Qur'an dan Hadits;
- 4) Memberikan masukan dan nasihat kepada khalifah dan tempat konsultasi dalam menentukan kebijakannya;
- 5) *Ahlu al-halli wal Aqdi* mempunyai wewenang mengawasi jalannya pemerintahan.¹⁰

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

- 1) Rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dilibatkan untuk dimintai pendapatnya tentang masalah kenegaraan dan pembentukan undang-undang. Oleh karena itu, harus ada kelompok masyarakat yang bisa diajak musyawarah dalam menentukan kebijakan pemerintahan dan pembentukan undang-undang.
- 2) Rakyat secara individual tidak mungkin dikumpulkan untuk melakukan musyawarah disuatu tempat, apalagi di antara mereka pasti ada yang

¹⁰A. Djazuli, *Fiqih Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Kencana, 2003), hlm. 77.

- tidak mempunyai pandangan yang tajam dan tidak mampu berfikir kritis. Mereka tentu tidak mampu mengemukakan pendapat dalam musyawarah;
- 3) Musyawarah hanya bisa dilakukan apabila jumlah pesertanya terbatas. Kalau seluruh rakyat dikumpulkan disuatu tempat untuk melakukan musyawarah, dipastikan musyawarah tersebut tidak dapat terlaksana;
 - 4) Kewajiban *amar ma'ruf nahi mungkar* hanya bisa dilakukan apabila terdapat lembaga yang berperan untuk menjaga kemaslahatan antara pemerintah dan rakyat;
 - 5) Kewajiban taat kepada ulil amr (pemimpin umat) baru mengikat apabila pemimpin itu dipilih oleh lembaga musyawarah.
 - 6) Ajaran Islam sendiri yang menekankan perlunya pembentukan lembaga musyawarah, sebagaimana di dalam surah al-Syura 42:38 dan Ali Imran, 3:159.¹¹ Di samping itu Nabi sendiri menekankan untuk menentukan suatu kebijaksanaan pemerintah.

Pada masa modern, sejalan dengan masuknya pengaruh pemikiran politik Barat terhadap Islam, pemikiran tentang *Ahlu al-halli wal Aqdi* juga berkembang. Para ulama siyasah mengemukakan pentingnya pembentukan Lembaga Perwakilan Rakyat atau MPR, DPR atau DPD sebagai representasi kehendak rakyat. Mereka mengemukakan gagasan tentang *Ahlu al-halli wal Aqdi* ini dengan mengombinasikan dengan pemikiran-pemikiran politik yang berkembang di Barat.¹²

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

¹¹Abdul Aziz Dahlan, *Ensiklopedia Hukum Islam*, (Ichtiar Baru Van Hoeve, 1996), hlm. 1061.

¹²Muhammad Iqbal, *Op Cit.*, hlm.143.

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

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

c. Tugas *Ahlu al-halli wal Aqdi*

Legislatif atau *Ahlu al-halli wal Aqdi* dalam suatu negara islam memiliki sejumlah tugas yang harus dilakukanya. Menurut Abu ala al-

Maududi majelis *al-syura* atau *Ahlu al-halli wal Aqdi* memiliki beberapa tugas diantaranya :

- 1) Menegakkan aturan yang ditentukan secara tegas dalam syariat dan merumuskan suatu perundangan-undangan yang mengikat kepada seluruh umat tentang hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh al-Quran dan al-Sunnah.
- 2) Jika pedoman-pedoman dalam al-Quran dan as-Sunnah mempunyai kemungkinan interpretasi lebih dari satu maka lembaga legislatiflah yang berhak memutuskan penafsiran terhadap mana yang harus ditempatkan dalam kitab undang-undang;
- 3) Jika tidak ada isyarat yang jelas dalam al-Qur'an dan as-Sunnah, fungsi lembaga legislatif ini adalah menegakkan hukum-hukum yang berkaitan dengan masalah yang sama, tentunya dengan selalu menjaga jiwa hukum Islam. Dan jika sudah ada hukum-hukum dalam bidang yang sama yang telah tercantum dalam kitab-kitab fikih, maka dia bertugas untuk menganut salah satu diantaranya. Jika dalam masalah apapun al-Qur'an dan as-Sunnah tidak memberikan pedoman yang sifatnya dasar sekalipun, atau masalah ini juga tidak ada dalam konfensi Khulafa al-Rasiyydin, maka kita harus mengartikan bahwa Tuhan telah memberikan kita kebebasan melakukan legislasi mengenai masalah ini menurut apa yang terbaik. Oleh karenanya, dalam kasus semacam ini, lembaga

legislatif dapat melakukan perumusan hukum tanpa batasan, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa semangat syari'ah.¹³

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

- a) Mengangkat dan memilih khalifah .
- b) Menetapkan peraturan atau hukum kepada masyarakat yang dibuat melalui proses musyawarah;
- c) Menindak para penguasa yang zalim, yakni penguasa yang menyimpang dari aturan-aturan yang telah ditetapkan.

d. Kewenangan *Ahlu al-halli wal Aqdi*

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

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

¹³Munawir Sjadzali, *Op Cit.*, hlm. 169.

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

keputusan Majelis tidak bersifat mengikat karena hal itu merupakan hak prerogatif Wilatul Mudhalim. Selain itu juga punya hak untuk menyatakan pendapat.

Mencermati tugas dan kewenangan *Ahlu al-halli wal Aqdi* seperti yang telah dijelaskan, maka agaknya hampir mirip dengan tugas yang dimiliki oleh MPR, DPR dan DPA sebelum amandemen UUD 1945 dalam sistem parlemen di Indonesia. Adanya *Ahlu al-halli wal Aqdi* sangat penting dalam kehidupan bernegara, karena dalam suatu negara pada hakikatnya pemegang kekuasaan tertinggi ialah rakyat.

B. Siyasah Legislasi Dalam Fiqih Siyasah

Dalam kajian fiqih siyasah, legislasi atau kekuasaan legislatif disebut dengan *al-sulthah al-tasyri'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintahan Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam, tidak seorangpun berhak menetapkan suatu hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. Hal ini ditegaskan sendiri oleh Allah dalam Surat al-An'am, 6:57 (*in al-hukm illa lillah*).kan tetapi, dalam wacana fiqih siyasah, istilah *al-sulthah al-tasyri'iyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, di samping kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidiyah*) dan kekuasaan yudikatif (*al-sulthah al-qadha'iyah*). Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri'iyah*) berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakat berdasarkan

ketentuan yang telah diturunkan oleh Allah Swt.¹⁴ Dalam syari'at Islam.

Dengan demikian, unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi:

1. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam.
2. Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya.
3. Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syari'at Islam.

Jadi, dengan kata lain, dalam siyasah *al-sulthah al-tasyri'iyah* pemerintah melakukan tugas siyasah *al-sulthah al-tasyri'iyahnya* untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam demi kemaslahatan umat Islam, sesuai dengan semangat ajaran Islam. Sebenarnya pembagian kekuasaan, dengan beberapa kekhususan dan perbedaan, telah terdapat dalam pemerintahan Islam jauh sebelum pemikir-pemikir barat merumuskan teori mereka tentang *trias politica*. ketiga kekuasaan ini telah berjalan sejak zaman Nabi Muhammad di Madinah. Sebagai kepala negara, Nabi membagi tugas-tugas tersebut kepada para sahabat yang mampu dan menguasai bidang-bidangnya. Meskipun secara umum, semuanya bermuara kepada Nabi juga. Dalam perkembangan selanjutnya, pelaksanaan tugas-tugas tersebut pun berkembang dan berbeda-beda sesuai dengan perbedaan masa dan tempat.¹⁵

C. Wewenang Dan Tugas Kekuasaan Legislatif

¹⁴Mahmud Ilmi, *Nizham al-Hukm al-Islami*, (Jakarta: Muhammad Iqbal, 2008), hlm. 161-162.

¹⁵Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Cet. I; Jakarta: Radar Jaya Pratama, 2001), hlm. 162.

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

Undang-undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan kedua sumber syari'at Islam tersebut. Oleh karena itu, dalam hal ini terdapat dua fungsi lembaga legislatif. Pertama, dalam hal-hal yang ketentuannya sudah terdapat di dalam nashal-Quran dan sunnah, undang-undang yang dikeluarkan oleh *al-sulthah al-tasyri'iyah* adalah undang-undang Ilahiyah yang disyari'atkan-Nya. Dalam al-Quran dan dijelaskan oleh Nabi Saw. Namun hal ini sangat sedikit, karena pada prinsip kedua sumber ajaran Islam tersebut banyak berbicara masalah-masalah yang global dan sedikit sekali menjelaskan suatu permasalahan secara rinci. Sementara perkembangan masyarakat begitu cepat dan kompleks sehingga membutuhkan jawaban yang tepat untuk mengantisipasinya.

Oleh karena itu, kekuasaan legislatif menjalankan fungsi keduanya, yang melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash. Di sinilah perlunya *al-sulthah al-*

tasyri'iyah tersebut diisi oleh para mujtahid dan ahli fatwa sebagaimana dijelaskan di atas. Mereka melakukan ijtihad untuk menetapkan hukumnya dengan jalan *qiyas* (analogi). Mereka berusaha mencari '*illat* atau sebab hukum yang ada dalam permasalahan yang timbul dan menyesuaikannya dengan ketentuan yang terdapat di dalam nash. Di samping harus merujuk kepada *nash*, ijtihad anggota legislatif harus mengacu kepada prinsip *jalb al-masalih* dan *daf' al-mafasid* (mengambil maslahat dan menolak kemudharatan). Ijtihad mereka juga perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar hasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan mereka.¹⁶

Pentingnya mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat ini mengisyaratkan bahwa undang-undang atau peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif tidak dimaksudkan untuk berlaku selamanya dan tidak kebal terhadap perubahan. Kalau terjadi perubahan dalam masyarakat dan undang-undang lama tidak bisa lagi menyahuti perkembangan tersebut, maka badan legislatif berwenang meninjaunya kembali dan menggantinya dengan undang-undang baru yang lebih relevan dengan perkembangan zaman dan antisipatif terhadap perkembangan masyarakat. Dalam lembaga legislatif ini para anggotanya akan berdebat dan bertukar pikiran untuk menentukan undang-undang yang baru. Setelah terjadi kesepakatan, dikeluarkanlah undang-undang baru untuk diberlakukan di dalam masyarakat. Undang-undang ini pun

¹⁶Muhammad Iqbal, *Ibid.*, hlm. 163.

baru bisa efektif apabila didaftarkan di dalam lembaran Negara, Kesekretariat Negara dan disebarluaskan dalam masyarakat.

Kewenangan lain dari lembaga legislatif adalah dalam bidang keuangan Negara. Dalam masalah ini, lembaga legislatif berhak mengadakan pengawasan dan mempertanyakan pembendaharaan Negara; sumber devisa dan anggaran pendapatan dan belanja yang dikeluarkan Negara kepada kepala Negara selaku pelaksana pemerintahan (*al-sulthah al-tanfidziyah*). Dalam waktu jangka waktu tertentu, lembaga legislatif akan meminta pertanggungjawaban dan laporan keuangan Negara. Disamping itu, menurut Mahmud Hilmi, *al-sulthah al-tasyri'iyah* mempunyai kewenangan dibidang politik. Dalam hal ini, lembaga legislatif berhak melakukan kontrol atas lembaga eksekutif, bertanya dan meminta penjelasan kepada eksekutif tentang suatu hal, mengemukakan pandangan untuk didiskusikan dan memeriksa birokrasi.¹⁷

D. Bentuk Dan Perkembangan Legislasi Dalam Sejarah Islam

Hal yang pertamadilakukan oleh Nabi Muhammad di Madinah dalam rangka pembentukan sebuah negara adalah membuat Piagam Madinah pada tahun pertama Hijriyah. Piagam yang berisi 47 pasal ini memuat peraturan-peraturan dan hubungan antara komunitas dalam masyarakat Madinah yang majemuk. Di negara baru ini Nabi Muhammad bertindak sebagai Kepala Negara dengan Piagam Madinah sebagai konstitusinya.

¹⁷Muhammad Iqbal, *Op Cit.*, hlm. 163.

Negara Madinah dapat dikatakan sebagai negara dalam pengertian yang sesungguhnya, karena telah memenuhi syarat-syarat pokok pendirian suatu negara; yaitu wilayah, rakyat, pemerintah dan undang-undang dasar. dalam Piagam Madinah inilah untuk pertama kali dirumuskan ide-ide yang sekarang menjadi pandangan hidup modern di dunia, seperti kebebasan beragama, hak setiap kelompok untuk mengatur hidup sesuai dengan keyakinannya, kemerdekaan hubungan ekonomi antargolongan serta kewajiban bela negara.¹⁸

Bentuk kekuasaan *al-sulthah al-tasyri'iyah* berbeda dan berubah dalam sejarah, sesuai dengan perubahan dan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat Islam, Yaitu:

1. Masa Nabi Muhammad

Pada masa Nabi Muhammad, otoritas yang membuat *tasyri'*(hukum) adalah Allah Swt. Allah menurunkan ayat-ayat al-Quran secara bertahap selama lebih kurang 23 tahun. Adakalanya ayat-ayat tersebut diturunkan untuk menjawab suatu pertanyaan, adakalanya pula untuk menanggapi suatu perbuatan atau permasalahan yang terjadi dalam masyarakat. Di samping itu, Nabi juga berperan sebagai penjelas terhadap al-Quran yang masih bersifat global dan umum.

Pada masa Nabi Muhammad, sumber *sulthah al-tasyri'iyah* (kekuasaan legislatif) adalah Allah dan dijabarkan oleh Nabi dalam sunnahnya, baik perkataan, perbuatan maupun pengakuannya terhadap perbuatan sahabat (*taqrir*). Namun ketika itu belum ada peraturan tertulis

¹⁸Muhammad Iqbal, *Kontektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), hlm. 33.

selain al-Quran. Sebagai tempat bertanya umat, seluruh aktivitas dan penjabaran Nabi Muahammad terhadap al-Quran belum lagi terkodifikasi.¹⁹

2. Masa Khulafa al-Rasyidin

Setelah *al-Khulafa' al-Rasyidin*, wilayah kekuasaan Islam telah meluas ke jazirah Arab. Sejalan dengan perkembangan daerah ini, permasalahan yang timbul pun semakin banyak. Untuk mengatasinya para khalifah merujuk kepada al-Qur'an. Kalau mereka tidak menemukan jawaban dalam al-Quran, maka mereka mencarinya dalam sunnah Nabi. Namun karena masih belum terkodifikasi, mereka bertanya kepada sahabat lain yang lebih senior (*al-sabiqun al-awwalun*). Dalam periode ini, sahabat senior lebih banyak memberi nasehat, mengontrol dan berpartisipasi dalam menjalankan fungsi legislatif. Oleh karena itu, hukum dan pemerintahan pada masa ini tidak dapat dibedakan secara tegas sebagaimana dalam konsep pemerintahan modern. Secara formal, perundang-undangan atau legislasi dilakukan oleh khalifah. Tapi kenyataannya dalam praktik, hal ini dilaksanakan juga oleh Islam sendiri, terutama kalangan sahabat yang lebih dahulu masuk Islam. Kewenangan legislatif belum lagi terkonsentrasi dalam sebuah lembaga atau dewan perwakilan, tetapi berada ditangan khalifah sendiri dan dibantu oleh sahabat lainnya. Pengambilan keputusan pun dilakukan secara musyawarah diantara mereka.

¹⁹Abdul Qadir Djaelani, *Sekitar Pemikiran Politik Islam*, (Cet. I; Jakarta: Media Da'wah, 1994), hlm. 128.

3. Masa Bani Umayyah dan Bani Abbasiyah

Pada masa Dinasti Bani Umayyah (40-131 H / 661-750 M), perkembangan daerah Islam sudah semakin luas hingga keluar jazirah Arab. Pusat pemerintahan pun dipindahkan dari Madinah ke Damaskus, Syiria. Sejalan dengan perluasan daerah ini, permasalahan yang timbulpun semakin kompleks. Khalifah-khalifah awal dari dinasti ini tetap menyahutinya dengan merujuk kepada al-Quran dan Sunnah Nabi. Namun dalam penafsirannya mereka meminta bantuan kepada penasihat-penasihat kerajaan dan pejabat pemerintahan, sesuai dengan kepentingan mereka sendiri.²⁰

Suatu hal yang perlu dicatat dalam perkembangan *tasyri'* pada masa Bani Umayyah ini adalah usaha yang cukup penting ke arah penyusunan ilmu fiqh dan kodifikasi perundang-undangan. Dalam hal ini, pemerintah yang bertindak sebagai pemegang kekuasaan legislatif banyak mengacu kepada pendapat-pendapat al-Awza'i (W. 155 H/ 744 M) dan lebih memperlihatkan corak fiqh Damaskus. Kalau pada masa al-khulafa' al-Rasyidin legislasi hukum Islam dilakukan oleh khalifah sendiri dan dibantu oleh sahabat-sahabat senior, maka pada masa Bani Umayyah legislasi hukum Islam dilakukan dengan mempertimbangkan pendapat fuqaha' yang sesuai dengan kepentingan politik pemerintah. Pada masa Bani Umayyah, kekuasaan agama mulai dipisahkan dan

²⁰Khallaf, *op. cit.*, hlm. 42.

dipegang oleh ulama/fuqaha'.²¹Inilah awal terjadinya “sekularisasi” dalam sejarah Islam.Khalifah tidak lagi memegang kekuasaan keagamaan secara penuh, tetapi menyerahkannya kepada ahli-ahli agama.Dalam upaya legislasi hukum Islam, pada masa pemerintahan ‘Umar Ibn ‘Abd al-Aziz (99-101 H/717-720 M), Syihab al-Din al-Zuhri (W. 124 H/746 M) diperintahkan untuk kodifikasi hadits.

Setelah kehancuran Daulat Bani Umaiyah melalui “revolusi” Bani Abbas, timbul pemikiran agar Negara melakukan unifikasi (penyeragaman) hukum Islam dalam suatu legislasi. Ibn al-Muqaffa’ (W.140H/757M), seorang muslim Persia yang menggagas ide ini dan juga menjabat sebagai Sekretaris Negara, khawatir melihat perbedaan praktik hukum yang berkembang dikalangan umat muslim ketika itu. Oleh sebab itu dia menulis surat kepada Khalifah al-Manshur (136-158 H/754-775 M) agar mensistemtisir hukum Islam dan mengadakan ijtihad sendiri terhadap al-Quran dan Sunnah. Akan tetapi ide itu tidak terlaksana, karena sulitnya menyatukan perbedaan-perbedaan praktik keagamaan dikalangan masyarakat muslim saat itu. Ibn al-Muqaffa’ tercatat sebagai orang yang pertama mendukung legislasi hukum Islam oleh Negara.²²

Barulah pada masa Khalifah Harun al-Rasyid (168-191 H / 786-809 M) dilakukan usaha penyusunan dan legislasi hukum Islam.Memang sebelum khalifah al-Manshur pernah menawarkan jabatan *qadhi* (Hakim

²¹J. Shuyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, (Cet. III; Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1997), hlm. 167.

²²Muhammad Iqbal, *Op Cit.*, hlm.163.

Agung) kepada Abu Hanifah agar memudahkan legislasi hukum Islam lewat pemikiran-pemikirannya. Namun Abu Hanifah menolak jabatan tersebut meskipun demikian, pemikiran dan pendapatnya banyak dirujuk dalam pemerintahan. Ia sendiri tidak setuju kalau pendapatnya tersebut dijadikan sebagai Mazhab resmi Negara.

Pada masa Harun al-Rasyid, murid Abu Hanifah yang bernama Abu Yusuf (113-182 H / 731-798 M) diminta oleh khalifah untuk menulis sebuah buku tuntunan yang biasa dijadikan sebagai pegangan tentang perpajakan menurut hukum Islam. Buku yang kemudian berjudul *al-kharaj* ini ternyata bukan hanya berbicara tentang perpajakan, melainkan juga permasalahan hukum Islam lainnya yang sudah terkodifikasi. Kitab inilah yang dijadikan pegangan Khalifah al-Rasyid dalam menjalankan pemerintahan Bani Abbas.

Dalam perkembangan selanjutnya, kitab-kitab lain dari berbagai mazhab, seperti Malikiyah, Syafi'iyah dan Hanabilah pun semakin banyak ditulis, baik oleh imam-imam mazhab itu sendiri maupun oleh murid-muridnya. Namun dalam kenyataannya, khalifah hanya mau memakai kitab yang sesuai dengan mazhab yang dianutnya. Karena itu sering terjadi pergantian khalifah yang berkuasa diikuti dengan penggantian kitab rujukan dalam legislasi hukum Islam dari satu mazhab ke mazhab yang lain. Hal ini dikarenakan hasil ijtihad imam-imam mazhab tersebut tidak bersifat mutlak, sehingga undang-undang Negara

yang dihasilkan dari kitab-kitab tersebut tidak dapat dikatakan sebagai ketentuan agama.²³

Walaupun demikian, kitab-kitab tersebut cukup membantu dalam pelaksanaan tugas-tugas legislatif Negara, ini pula yang menjadi rujukan bagi generasi berikutnya. Mereka biasa mencontoh metodologi yang dipakai oleh imam-imam mazhab untuk melakukan legislasi hukum Islam. Akan tetapi kenyataannya, para ulama berikutnya tidak memiliki kemampuan untuk melakukan *istinbath* (penggalan hukum secara kreatif) sesuai dengan tantangan yang mereka hadapi. Akhirnya kitab tersebut dianggap berlaku mutlak dan baku, sehingga terjadilah kemandegan dalam formulasi hukum Islam. Kondisi ini diperburuk oleh semakin menyeruknya sikap taklid dan fanatik buta pengikut mazhab terhadap imam-imam mereka, sehingga menimbulkan kekacauan dalam masyarakat. Untuk mengatasi hal ini, sebagian ulama menutup pintu ijtihad. Akibatnya, legislasi hukum Islam pun mengalami kemunduran pula. Hal ini berlangsung sampai berakhirnya Daulat Bani Abbas yang dihancurkan oleh tentara Mongol pada tahun 1258 M.

Pada masa Daulat Bani Umayyah di Spanyol timbul perkembangan baru. Pemerintah membuat suatu lembaga hukum di Cordova yang beranggotakan ulama fiqih. Lembaga inilah yang berfungsi sebagai dewan legislatif, karena tugasnya mengkonsep dan melegalisasi hukum Islam. Dalam tugas ini mereka merujuk kepada mazhab Maliki, mazhab

²³T.M. Hasbi Ash Siddieqy, *Ilmu Kenegaraan dalam Fiqih Islam*, (Cet. II; Jakarta: Bulan Bintang, 1991), hlm. 64.

yang dianut oleh mayoritas penduduk muslim spanyol sejak Islam pertama kali masuk ke sana pada 711 M. mazhab ini juga mendapat perlindungan dari Khaliifah Hisyam I (172-180 H / 788-796 M) dengan perlindungan ini Yahya ibn Yahya al-Laits (w. 234H / 849 m) dan Isa ibn Dinar (w. 212 H / 827 M), keduanya murid Imam Malik, menembangkan mazhab Maliki di Spanyol. Pada akhir abad kesebelas, lembaga hukum ini menerbitkan kodifikasi hukum Islam dengan judul *Diwan al-Hukm al-Kubra*.²⁴Buku ini merupakan himpunan fatwa yang dikeluarkan selama periode abad ke-10 dan abad ke-11 M serta menjadi rujukan pemerintah dalam melaksanakan hukum Islam dan administrasi Negara.

Legislasi besar-besaran dilakukan pada masa pemerintahan Usmani (1300-1924). Pada masa ini, hukum yang dipakai dalam masyarakat bukan hanya fiqih, melainkan juga keputusan khalifah atau sultan terhadap sengketa atau perselisihan yang terjadi diantara anggota masyarakat. Selain itu, ada juga keputusan yang diambil dalam rapat majlis legislatif sebagai *al-shultah al-tasyri'iyah* dan disetujui oleh khalifah. Bentuk yang pertama disebut *idara saniyah*, sedangkan yang kedua dinamakan dengan *qanun*. Puncak kemajuan *qanun* ini terjadi pada masa Khalifah Sulaiman I (1520-1566 M). Karena besarnya perhatian khalifah ini terhadap perundang-undangan, maka ia digelar dengan nama

²⁴*Ibid.*, hlm. 176.

Sulaiman al-Qununi. Ditangan Sulaiman al-Qununi juga kerajaan Usmani mengalami puncak kejayaan diberbagai bidang.²⁵

Penjelasan diatas menunjukkan bahwa penguasa Usmani memiliki dua kekuasaan, yaitu kekuasaan politik dan agama. “Sultan“ adalah gelar untuk kekuasaan politik, sedangkan “Khalifah” adalah gelar untuk kekuasaan agama. Ini berbeda dengan kekhalifahan Bani Umayyah yang memisahkan kekuasaan agama dan politik, sebagaimana diuraikan sebelumnya.

Namun, setelah Sulaiman al-Qanuni wafat, Kerajaan Usmani mulai mengalami kemunduran. Tidak ada lagi khalifah yang memiliki kapasitas untuk menjalankan dua kekuasaan tersebut. Kemampuan politik penguasa-penguasa penggantinya tidak diikuti dengan kemampuan dan penguasaan mereka dibidang keagamaan. Demikian pula sebaliknya, Oleh karena itu, dalam tugas-tugas kenegaraan mereka dibantu oleh *sadrazam* (*shadr'al-a'zam*) untuk urusan politik dan *syaikh al-Islam* untuk urusan-urusan keagamaan.²⁶

Pada mula *syaikh al-Islam* berasal dari mufti (pemberi fatwa). Mereka bertugas memberi jawaban terhadap pertanyaan/permasalahan tentang permasalahan agama. Diantara mufti ini kemudian ada yang diangkat sebagai pejabat Negara untuk menjawab permasalahan keagamaan yang dihadapi Negara. Jadilah mufti sebagai jabatan resmi dalam Negara dengan nama *Syaikh al-Islam* yang fatwa-

²⁵Muhammad Iqbal, *Op Cit.*, hlm. 167.

²⁶Muhammad Iqbal, *Ibid.*, hlm. 168.

fatwanya menjadi pegangan dan rujukan Negara. Bahkan dalam wewenang legislasi hukum Islam, *syaiikh al-Islam* menjadi tempat bergantung Khalifah Usmani dan merangkap sebagai *al-sulthah al-tasyri'iyah*. Namun demikian, kekuasaan khalifah-khalifah Usmani tetap bersifat absolute dan tidak jarang pula sifat absolute itu didukung oleh *syaiikh al-Islami*.

Pada perkembangan selanjutnya, daulat Usmani semakin lemah. Banyak daerah yang berada di bawah kekuasaan Usmani melepaskan diri dan kembali ketangan bangsa-bangsa Eropa, karena Kerajaan Usmani sering mengalami kekalahan dari bangsa-bangsa Eropa. Disisi lain, kemenangan Eropa ini turut mempengaruhi legislasi hukum Islam. Akhirnya lahirlah gerakan *Tanmzimmat* yang berusaha menyusun konstitusi untuk membatasi kekuasaan absolute sultan. Atas pengaruhnya lahirlah *Hatt-I Syerif Ghulane* (Piagam Ghulane) pada masa pemerintahan Sultan Abdul Majid (1839-1861).

Piagam ini memberi peluang bagi masuknya pengaruh-pengaruh Barat dalam legislasi hukum Islam. Secara berturut-turut lahirlah Undang-undang Hukum Dagang (1850) yang banyak memasukkan unsur-unsur dagang Prancis. Dengan kemenangannya, Barat juga mendesak Kerajaan Usmani untuk meningkatkan status dan kedudukan orang-orang Kristen Eropa yang berada dalam wilayah Kerajaan Usmani mengeluarkan Piagam Humayun (*Hatt-I Humayun*) pada 18 Pebruari 1856 yang memberikan hak-hak yang sama kepada penduduk-penduduk Kristen

Eropa dikerajaan Usmani dengan penduduk muslim sendiri. Di samping itu, pada tahun 1858 keluar pula Undang-Undang Hukum Tanah dan Undang-Undang Hukum Pidana yang banyak mengadopsi peraturan-peraturan pidana Prancis dan Italia. Lalu pada tahun 1861 dan 1863 berturut-turut keluar undang-undang tentang Hukum Peradilan Dagang dan Hukum Laut. Kemudian, tahun 1883 dan 1906 keluar pula Undang-undang Hukum Acara Perdata dan Undang –Undang Eksekusi.²⁷

Dalam bidang hukum perdata, legislasi hukum Islam dilakukan oleh sebuah komisi yang bernama *Jam'iyah al-Majallah* yang anggotanya terdiri atas ahli-ahli hukum yang bertugas menyusun kodifikasi hukum perdata Islam. Pekerjaan komisi ini berhasil merumuskan kodifikasi hukum bernama *Majallah al-Ahkam al-'adliyah* pada tahun 1876 (26 Sya'ban 1294). Kitab ini berisi enam belas buku dan memuat 1851 pasal serta mengatur hanya masalah-masalah muamalah yang berkaitan dengan keperdataan saja, seperti jual beli, gadai hibah, pengampunan (perwalian) dan perkongsian (*syirkah*). Sedangkan masalah-masalah yang berkaitan dengan ibadah, pidana dan perkawinan tidak diatur dalam undang-undang ini. Sebagian besar isi *Majallah* ini merujuk kitab fiqih mazhab Hanafi.

Pada awal abad ke-20, adopsi besar-besaran terhadap hukum Barat dilakukan oleh Musthafa Kemal Pasya setelah ia berhasil menghapus Kekhalifahan Usmani pada 1 November 1922 dan mendirikan Republik

²⁷Muhammad Iqbal, *Op Cit.*, hlm. 167.

Turki yang sekuler pada 1924. Ia melancarkan gerakan sekularisasi dan menghapus institusi-institusi keIslaman dari Negara. Hukum Islam hanya merupakan praktik masing-masing pemeluknya dan tidak boleh diatur oleh Negara. Usahanya ini diawalinya dengan penghapusan kementerian Agama dan Wakaf serta jabatan *syaiikh al-Islam* pada 1922. Selanjtnya ia, menggantikan hukum Islam dengan hukum sipil Swiss pada 1926. Kemudian, pada tahun 1928 Kamal Pasya juga menghapus Islam sebagai agama resmi Negara dan membubarkan lembaga legislatif (parlemen). Pada masa dialah sekularisasi besar-besaran terjadi dalam sejarah modern Islam.²⁸ Turki telah menjadi Negara muslim yang meninggalkan hukum Islam dalam perundangannya dan menggantikannya dengan hukum-hukum Eropa. Menurut Kemal, jika ingin terus mempunyai wujud, rakyat Turki harus mengadakan sekularisasi terhadap pandangan keagamaan, hubungan sosial dan hukum mereka.

Dalam kaitan antara Islam dan legislasi ini, selain tipe Negara sekuler Turki, terdapat pula dua tipe Negara Islam lainnya. Pertama Negara Islam yang sama sekali tidak melakukan pembaruan dan memberlakukan kodifikasi atau legislasi Hukum Islam sebagaimana yang tertuang dalam kitab-kitab fiqih mazhab yang dianut Negara tersebut. Contoh aktual tipe Negara ini adalah Arab Saudi yang memberlakukan mazhab Hanbali dan Iran yang menganut aliran Syi'ah. Sementara model

²⁸*Ibid.*, hlm. 2.

kedua adalah Negara yang berusaha melakukan legislasi hukum Islam dalam tata pemerintahan dan masyarakatnya dengan mengadakan pembaruan-pembaruan, sesuai dengan tuntutan dan perkembangan zaman. Contoh tipe dapat dilihat pada Negara Mesir, Pakistan, Tunisia dan Indonesia.

BAB IV

LEGISLASI DI INDONESIA MENURUT FIQH SIYASAH

A. Proses Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia

Proses pembentukan Undang-undang terdiri atas tiga tahap, yaitu:

a. Proses penyiapan rancangan undang-undang, yang merupakan proses penyusunan dan perancangan dilingkungan pemerintah, atau dilingkungan Dewan Perwakilan Rakyat (dalam hal RUU usul inisiatif), b. Proses mendapatkan persetujuan yang merupakan pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat, c. Proses pengesahan (oleh presiden) dan pengundangan (oleh Menteri Negara Sekretaris Negara atas perintah Presiden).¹

Adapun proses pembentukan undang-undang adalah sebagai berikut.

a. Persiapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU)

- 1) Penyusunan Program Legislasi Nasional Sebelum pembahasan suatu undang-undang dilakukan, maka presiden maupun DPR harus menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas), yang dijadikan pedoman dalam penyusunan dan pembentukan undang-undang.
- 2) Penyusunan Prolegnas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dikoordinasikan Badan Legislasi (Baleg), yang merupakan alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegnas dilingkungan pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang peraturan

¹Jimly Asshiddiqie, *OpCit.*, hlm. 21.

perundang-undangan. Penyusunan dan pengelolaan Prolegnas diatur berdasarkan Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2005.

- 3) Penyusunan RUU oleh Presiden Penyusunan RUU dilingkungan pemerintah, diatur berdasarkan Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005, tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, termasuk Rancangan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden, sebagai pelaksanaan dari ketentuan pasal 18 ayat (3) dan pasal 24 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.²Prakarsa penyusunan RUU di lingkungan pemerintah, dilakukan oleh menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen, sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Pemrakarsa dalam menyusun RUU dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam RUU. Penyusunan RUU dilakukan berdasarkan Prolegnas. Semua proses dan tahap yang ditentukan dalam Perpres Nomor 68 Tahun 2005 telah dilakukan, maka presiden menyampaikan RUU kepada DPR untuk dibahas, dengan menunjuk menteri terkait guna mewakili pemerintah dalam pembahasan di DPR. Secara khusus, Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005, juga mengatur tata cara pembahasan RUU yang disusun oleh DPR (usul inisiatif) yang disampaikan kepada presiden.
- 4) Penyampaian RUU dari Presiden ke DPR Setiap RUU yang berasal oleh presiden disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR

²Undang-Undang No.10 Tahun 2004

dengan surat pengantar presiden, yang diikuti dengan penjelasan/keterangan, dan/atau naskah akademis. Surat pengantar presiden, menyebut juga menteri yang mewakili presiden dalam melakukan pembahasan RUU tersebut. Dalam Rapat Paripurna berikutnya, setelah RUU diterima oleh pimpinan DPR, Pimpinan DPR memberitahukan kepada anggota tentang masuknya RUU tersebut. DPR mulai membahas RUU dari presiden dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak itu diberitahukan dalam Rapat Paripurna.

- 5) Penyusunan RUU oleh DPR Berdasarkan ketentuan Pasal 21 ayat (1) UUD 1945, anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang yang kita kenal dengan Rancangan Undang-Undang. Berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 15/DPR RI/I/2004-2005, yang kemudian diubah dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 07/DPR RI/II/2004-2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan kemudian diubah lagi dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006, memberi penjelasan tentang penggunaan hak inisiatif DPR, dengan ketentuan sebagai berikut: “Sekurang-kurangnya 13 (tiga belas) orang anggota dapat mengajukan usul inisiatif Rancangan Undang-Undang (RUU) Usul RUU dapat juga diajukan oleh Komisi, Gabungan Komisi, atau

Badan Legislasi. Usul Inisiatif RUU disertai keterangan dan/atau naskah akademis disampaikan secara tertulis oleh anggota atau Pimpinan Komisi, Pimpinan Gabungan Komisi, atau Pimpinan Badan Legislasi kepada pimpinan DPR disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama fraksinya, Rapat Paripurna berikutnya setelah usul inisiatif RUU tersebut diterima oleh Pimpinan DPR, memberitahukan kepada anggota masuknya usul inisiatif RUU tersebut, kemudian dibagikan kepada seluruh anggota.³ Rapat Paripurna memutuskan apakah usul RUU tersebut secara prinsip dapat diterima menjadi RUU usul dari DPR atau tidak. Keputusan diambil setelah diberikan kepada fraksi untuk memberikan pendapatnya.”

- 6) Penyusunan dan pemberian Pertimbangan atas RUU oleh DPD Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa sebagai konsekuensi dari perubahan UUD 1945, khususnya terkait dengan adanya keberadaan DPD selama pelaksanaan fungsi legislasi, yang pada dasarnya dilakukan oleh DPR dan Presiden. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dalam pasal 40 sampai pasal 42 serta dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, kemudian menjelaskan, bahwa Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang berkedudukan sebagai lembaga negara mempunyai fungsi serta tugas dan wewenang, untuk dapat

³Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2010), hlm. 4

mengajukan kepada DPR dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan pengabungan daerah, penggunaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang proses pembahasannya berdasarkan peraturan tata tertib DPR. DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, yang dilakukan sebelum pembahasan lebih lanjut antara DPR dan pemerintah.

- 7) RUU yang berasal dari DPD Pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan materi tertentu, yang termasuk dalam kewenangan DPD, sebagaimana ditentukan dalam pasal 22D UUD 1945, proses pembahasan tunduk pada peraturan tata tertib DPR, atapun proses pembahasan RUU dari DPD, adalah sebagai berikut : “RUU beserta penjelasan/keterangan, dan/atau naskah akademis yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh Pimpinan DPD kepada Pimpinan DPR. Dalam Rapat Paripurna berikutnya, setelah RUU diterima oleh DPR, memberitahukan kepada anggota masuknya RUU tersebut, kemudian membagikan kepada seluruh anggota. Setelah Usul RUU diumumkan dalam Rapat Paripurna, Pimpinan DPR menyampaikan surat pemberitahuan kepada Pimpinan DPD mengenai tanggal

pengumuman RUU yang berasal dari DPD tersebut kepada anggota dalam Rapat Paripurna.”

- b. Pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) Pasal 32 sampai dengan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjelaskan bahwa setiap rancangan undang-undang (baik yang berasal dari Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, maupun Dewan Perwakilan Daerah) dibahas dengan cara yang ditentukan dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, khususnya Pasal 136, Pasal 137, dan Pasal 136. Pembahasan suatu Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Daerah sesuai ketentuan Pasal 40 dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, saat ini dilakukan dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat.⁴ Pembahasan RUU dilakukan dalam dua tingkat pembicaraan yaitu pembicaraan tingkat I dalam Rapat Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Panitia Anggaran, atau Rapat Panitia Khusus. Selanjutnya dalam Pembicaraan Tingkat II, menjadi forum pengambilan keputusan melalui mekanisme Rapat Paripurna.
- c. Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Pengesahan RUU yang telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dilakukan oleh Presiden, kemudian diundangkan dalam Lembaran Negara oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya dibidang peraturan perundang-

⁴Yuliandri, *op. cit.*, hlm. 106.

undangan, serta penyebarluasannya dilakukan sesuai ketentuan Pasal 38 dan Pasal 51 Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan. Dalam pelaksanaannya, masalah pengesahan, pengundangan dan Penyebarluasan tersebut diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang- undangan.

B. Mekanisme Pembuatan Undang-Undang Menurut Fiqih Siyasah

Tahapan mekanisme pembuatan *qanun* (Undang-Undang) pemegang kekuasaan dan kewenangan tertinggi ada ditangan kepala Negara, Presiden, atau dalam istilah politik Islam klasik khalifah merupakan khas sistem kekuasaan modern dimana kekuasaan itu dibangun secara konstitusional.⁵ Khalifah sebagai pimpinan tertinggi suatu Negara berhak menetapkan aturan hukum atau *qanun* yang tidak diatur secara tegas dalam al-Quran dan al-Hadist. Selain kekuasaan dalam menetapkan aturan hukum yaitu khalifah, peran *al-sulthah al-Tashri'iyah* juga berhak menetapkan aturan hukum atau *qanun* yang dilaksanakan oleh lembaga *Ahlu al-halli wal Aqdi*. Namun kekuasaan dan kewenangan mutlak menetapkan suatu hukum merupakan Hak Allah SWT dan Rosulnya.

Ulil Amri juga dapat berarti pemerintahan dengan /khalifah/imam/amir sebagai kepala pemerintahan. Namun *ulil amri* juga dapat berarti sekelompok orang yang bertugas menjalankan dan menjatuhkan hukum. Dari hal tersebut dapat disimpulkan bahwa dari *ulil amri* adalah sekelompok orang yang

⁵Masdar Farid Mas'udi, *Syarah Konstitusi UUD 1945 dalam Perspektif Islam*, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2010), hlm. 77.

menjalankan pemerintahan dari segi eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Kekuasaan legislatif termuat di dalam pengertian *ulil amri* sebagai *Ahlu al-halli wal Aqdi* yaitu kelompok yang ahli dalam mengambil keputusan dan memberikan pertimbangan yang sehat demi kepentingan umum.

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

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

Maka dari itu kekuasaan legislatif atau *Ahlu al-halli wal Aqdi* menjalankan fungsi keduanya yaitu melakukan penalaran kreatif (*ijtihad*)

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

kekuasaan *Al-sulthahal-Tashri'iyah* dijalankan oleh lembaga *Ahlu ahalli wal Aqdi* dalam pengertiannya orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat, dengan kata lain *Ahlu ahalli wal Aqdi* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat.⁶

C. Legislasi di Indonesia Menurut Fiqih Siyasah

Fiqh Siyasah dalam menganalisis pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, pembentukannya tidak lepas dari peran Pemerintah dalam hal ini Presiden selaku Kepala Pemerintahan, DPR ataupun DPD sebagai wakil rakyat di daerah. Peran DPR dan DPD (selaku wakil rakyat di

⁶Muhammad Iqbal, *Op Cit.*, hlm. 138.

daerah) sama halnya peran *Ahlu al-halli wal Aqdi* dia berhak membentuk aturan hukum, tapi sebelum amandemen UUD 1945, dalam hal pembentukan undang-undang harus mendapatkan persetujuan dari Presiden atau DPR, jika tidak mendapatkan persetujuan dari salah satu tersebut maka rancangan undang-undang tersebut tidak dapat diajukan lagi apabila mendapatkan persetujuan maka Presiden akan mengesahkan dan menetapkan RUU tersebut menjadi undang-undang.

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

Sedangkan mengenai pembentukan qonun/hukum menurut fikih siyasah, jika dianalisis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia maka, nilai nilai Islam dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah terwujud, yang dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik

penyusunan, pembahasan dan penetapan, pengundangan sampai penyebarluasan.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan terhadap rumusan masalah yang telah dilakukan sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

Proses pembentukan Undang-undang terdiri atas tiga tahap, yaitu: 1. Proses penyiapan rancangan undang-undang, yang merupakan proses penyusunan dan perancangan dilingkungan pemerintah, atau dilingkungan Dewan Perwakilan Rakyat (dalam hal RUU usul inisiatif), 2. Proses mendapatkan persetujuan yang merupakan pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat, 3. Proses pengesahan (oleh presiden) dan pengundangan (oleh Menteri Negara Sekretaris Negara atas perintah Presiden).¹

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

¹Jimly, Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2010), hlm. 21.

undang-undang tersebut tidak dapat diajukan lagi apabila mendapatkan persetujuan maka Presiden akan mengesahkan dan menetapkan RUU tersebut menjadi undang-undang.

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

B. Saran

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan terhadap rumusan masalah yang telah dilakukan sebelumnya, maka penulis memberikan saran-saran sebagai berikut:

1. Berdasarkan asas-asas pembentukam perundang-undangan yang baik, seharusnya undang-undang yang akan dibentuk benar-benar demokratis dengan berpihak kepada kepentingan rakyat banyak, serta berpegang pada Pancasila sebagai falsafah bangsa Indonesia dan Undang-Undang Dasar sebagai dasar hukum.
2. Kepada eksekutif maupun legislatif agar selalu menghasilkan undang-undang yang efektif, melindungi rakyat dan jangka panjang agar tidak banyak undang-undang yang di Juducial Review di Mahkamah Konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta pembaharuannya Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Abdul Aziz Dahlan, *Ensiklopedia Hukum Islam*,(Ichtiar Baru Van Hoeve,1996).

Abdul Manan, *Perbandingan Politik Hukum Islam Dan Barat*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016).

Abdul Qadir Djaelani, *Sekitar Pemikiran Politik Islam*, (Cet. I; Jakarta: Media Da'wah, 1994).

_____, *Sekitar Pemikiran Politik Islam*, (Universitas Michigan: Media Da'wah, 2009).

Afifudin Dan Beni Ahmad Saebani, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung:Pustaka Setia, 2012).

Ahmad Yani, *Pembentukan Undang-Undang & Perda*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2011).

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

Anton M. Meoliono, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan RI,1998).

Bakri Abbas, *Empat Pemikiran Politik Barat: Thomas Hobbes, Jhon Lock, J.J. Roasseau, Montesque dan Penerapannya di Dunia Modern* (Jakarta: IISIP Jakarta, 2003), Cet; I.

Dahlan Tahib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Libertty, 2000).

Djazuli, *Fiqih Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Kencana,2003).

Fikri Abdullah, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta.

J. Shuyuti Pulungan, *Fiqih Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, (Cet. III; Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1997).

Jhon M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, (Cetakan ke-XXIV, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama,1997).

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2010).

_____, *Perihal Undang-undang di Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006).

_____, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2010).

_____, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer , 2007).

Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Surabaya: Bayu Media, 2005).

K. Khoirul Huda, *Tiga Dalil Bolehnya Manusia Membuat Hukum*, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. 25 Februari 2018.

Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosda Karya, 1999).

Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Raja Wali Pres, 2010).

- Mahmud Ilmi, *Nizham al-Hukm al-Islami*, (Jakarta: Muhammad Iqbal, 2008).
- Masdar Farid Mas'udi, *Siyasah Konstitusi UUD 1945 dalam Perspektif Islam*,
(Jakarta: Pustaka Alvabet, 2010).
- Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Cet. I;
Jakarta: Radar Jaya Pratama, 2001).
- Noeng Muhajir, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Yogyakarta: Rake Sarasin, , 1996).
- Romi Librayanto, *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*,
(Makasar: PUKAP, 2008).
- S.A. Walkland , *The Legislative Process in Great Britain*, Frederick A. Praeger
Publisher, New York-Washington, hlm. 10. Pembentukan Undang-Undang
sebagai sebuah prose juga dikemukakan oleh Rosiji Rangga Wijdaja,
Menyoal Perundangan-undangan Indonesia, (Jakarta: PT. Perca, 2006).
- Saifullah, *Konsep Dasar Metode Penelitian Dalam Proposal Skripsi*, (Hand Out,
Fakultas Syariah UIN Malang, tt), t.h.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia,
1984).
- Sutrisno Hadi, *Metodologi Research, Andi Offsset*, (Yogyakarta: Yayasan
Penerbit Fakultas Psikologi Universitas Gadjah Mada, 1978).
- T.M. Hasbi Ash Siddieqy, *Ilmu Kenegaraan dalam Fiqih Islam*, (Cet. II; Jakarta:
Bulan Bintang, 1991).
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*,
(Jakarta : Rajawali Pers, 2010).
- Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*.
- Ditjenpp.kemenkumham.go.id/kehumas/majalah-dan-jurnal-ditjen-pp/3095-jurnal-legislasi-indonesia-volume-13-nomor-3-tahun-2016.html

[Hhttps://www.kompasiana.com/imsitumeang/54f736b5a33311d6748b4786/meng-adopsi-proses-legislasi-model-tripartit-dpr-dpd-dan-presiden-dalam-revisi-uu-mpr-dpr-dpd-dan-dprd](https://www.kompasiana.com/imsitumeang/54f736b5a33311d6748b4786/meng-adopsi-proses-legislasi-model-tripartit-dpr-dpd-dan-presiden-dalam-revisi-uu-mpr-dpr-dpd-dan-dprd). Diakses 17 juli 2019, 20.00 wib.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

A. Data Pribadi

Nama : BUDI ARSAMI
NIM : 15 103 00053
Tempat/TanggalLahir : Sibinail, 17 Oktober 1995
Jenis Kelamin : Laki-Laki
Agama : Islam
Alamat
Desa : Sibinail
Kecamatan : Muarasipongi
Nama Orang Tua
Ayah : Arman
Ibu : Jusniati
Alamat
Desa : Sibinail
Kecamatan : Muarasipongi

B. Riwayat Pendidikan

- SDNegeri 142654 Sibinail masuk tahun 2002 tamat tahun 2008
- MTsN Panyabungan masuk tahun 2008 tamat tahun 2011
- SMA Negeri 1 Panyabungan masuk tahun 2011 tamat tahun 2014
- Tahun 2015 melanjutkan pendidikan di IAIN Padangsidimpuan

Padangsidimpuan, Januari 2020

Penulis,

BUDI ARSAMI
NIM 15 103 00053

