



**PERAN LEGISLATIF PRESIDEN DI INDONESIA DITINJAU DARI
FIQIH SIYASAH**

SKRIPSI

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

Oleh

**MASJERA POHAN
NIM 15 103 00030**

PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA

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



**PERAN LEGISLATIF PRESIDEN DI INDONESIA DITINJAU DARI
FIQH SIYASAH**

SKRIPSI

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

Oleh

**MASJERA POHAN
NIM . 15 103 00030**

PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA

Pembimbing I

**Dr. H. Fatahuddin Aziz Siregar, M.Ag
NIP.19731128 200112 1 001**

Pembimbing II

**Haisah, M.Ag
NIP. 19780323 200801 2 016**

**FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM
INSTITUTAGAMA 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-padangsidempuan.ac.id> e-mail: fasih@iainpadangsidempuan.ac.id

Hal : Skripsi
a.n. Masjera Pohan

Padangsidempuan, November 2020

Kepada. Yth:
**Dekan Fakultas Syariah dan Ilmu
Hukum IAIN**
di -
Padangsidempuan

Assalamu'alaikum Wr.Wb

Setelah membaca, meneliti dan memberikan saran-saran untuk perbaikan seperlunya terhadap skripsi a.n RahmadSiregar yang berjudul **"Peran Legislatif Presiden Di Indonesia Ditinjau Dari Fiqih Siyasa"** maka kami berpendapat bahwa skripsi ini sudah dapat diterima untuk melengkapi tugas-tugas dan memenuhi syarat-syarat guna mencapai gelar Sarjana Hukum (S.H) dalam bidang *Hukum Tata Negara* pada Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum IAIN Padangsidempuan.

Untuk itu dalam waktu yang tidak berapa lama kami harapkan saudara tersebut dapat dipanggil untuk mempertanggungjawabkan skripsinya dalam sidang *Munaqasyah*.

Demikianlah kami sampaikan atas perhatian dan kerjasama dari Bapak/Ibu, kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Pembimbing I

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

Pembimbing II

Hasiyah, M.Ag
NIP. 19780323 200801 2 016

SURAT PERNYATAAN MENYUSUN SKRIPSI SENDIRI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Masjera Pohan
NIM : 15 103 00030
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Ilmu Hukum/ Hukum Tata Negara
JudulSkripsi : Peran Legislatif Presiden Di Indonesia Ditinjau Dari Fiqh Siyasah

Dengan ini menyatakan dengan sebenarnya bahwa saya telah menyusun skripsi ini sendiri tanpa meminta bantuan yang tidak sah dari pihak lain, kecuali arahan tim pembimbing dan kutipan-kutipan bahan buku bacaan, sebagai acuan 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 pada pasal 19 ayat 4 tahun 2014 Kode Etik Mahasiswa IAIN Padangsidempuan yaitu pencabutan gelar akademik dengan tidak hormat dan sanksi lainnya sesuai dengan norma dan ketentuan hukum yang berlaku.

Padangsidempuan, 09 September 2020
Saya yang menyatakan,



Masjera Pohan
NIM. 15 103 00030

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIK

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

Nama : Masjera Pohan
NIM : 15103 00030
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 Padangsidimpuan **Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif** (*Non-Exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul: **Peran Legislatif Presiden Di Indonesia Ditinjau Dari Fiqh Siyasah**. beserta perangkat yang ada (jika diperlukan) Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif (*Non-Exclusive Royalty-Free Right*) Institut Agama Islam Negeri Padangsidimpuan berhak menyimpan, mengalihkan, media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai peneliti dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di Padangsidimpuan
Pada tanggal: September 2020
Yang menyatakan,



Masjera Pohan
NIM. 15 103 00030



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

Jalan T. Rizal Nurdin Km. 4,5Sihang22733
Telp.(0634) 22080 Fax.(0634) 24022

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

**DEWAN PENGUJI
UJIAN MUNAQSYAH SKRIPSI**

Nama : Masjera Pohan
Nim : 15 103 000030
Judul Skripsi : Peran Legislatif Presiden Di Indonesia Ditinjau Dari Fiqih Siyash

Ketua

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

Sekretaris

Dermina Dalimunthe, M.H.
NIP. 19710528 200003 2 005

Anggota

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

Dermina Dalimunthe, M.H.
NIP.19710528 200003 2 005

Nurhotia Harahap, M.H.
NIP.19900315 201903 2 007

Adi Svahputra Sirait, M.H.I.
NIP. 19901227 201801 1 001

Pelaksanaan Sidang Munaqsyah:

Di : Padangsidimpuan
Tanggal/Pukul : 23 Oktober 2020 / 14.00 Wib s/d Selesai
Hasil /Nilai : 74,5 (B⁻)
Indeks Prestasi kumulatif (IPK) : 3,16
Predikat : Sangat Memuaskan



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

Jalan T. Rizal Nurdin Km. 4.5 Sialitang 22733
Telepon (0634) 22080, Faksimile (0634) 24022

Website: <http://syariah.iain-padangsidempuan.ac.id> - email: [fasihaz@iain-padangsidempuan](mailto:fasihaz@iain-padangsidempuan.ac.id)

PENGESAHAN

Nomor : 942 /In.14/D/PP.00.9/11/2020

Judul Skripsi : Peran Legislatif Presiden Di Indonesia Ditinjau Dari Fiqih
Siyasah

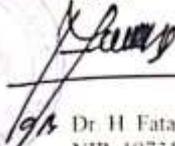
Ditulis Oleh : Masjera Pohan
NIM : 1510300030

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

Padangsidempuan, 7 November 2020

Dekan,





Dr. H. Fatahuddin Aziz Siregar, M. Ag |
NIP. 19731128 200112 1 001

ABSTRAK

Nama : Masjera Pohan
NIM : 15103 00030
**Judul : PERAN PRESIDEN DALAM LEGISLATIF DI INDONESIA
DITINJAU DARI FIQIH SIYASAH**

Skripsi ini membahas tentang bagaimana peran Presiden dalam legislatif di Indonesia dalam hukum Tata Negara Indonesia, bagaimana tinjauan fiqih siyasah terhadap peran Presiden dalam legislatif di Indonesia ditinjau dari fiqih siyasah.

Jenis metode dalam penelitian ini adalah penelitian pendekatan sumber bahan hukum, metode pengumpulan data, tehnik olahan data, dan analisis data. Jenis penelitian yang dipakai yaitu pustaka (*Library Research*), pendekatan penelitian menggunakan pendekatan kualitatif, dan analisis data secara deskriptif kualitatif.

Hasil penelitian ini adalah Peran presiden dalam legislatif di Indonesia menurut teori John Lock yang dimaksud dengan kekuasaan pemerintah yakni kekuasaan eksekutif. Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan dibedakan antara kekuasaan pemerintahan yang bersifat umum adalah presiden sebagai pimpinan tertinggi dalam penyelenggaraan administrasi Negara yang meliputi lingkup tugas dan wewenang yang sangat luas.

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Hal ini sebagaimana kekuatan pasal 1 angka 4 UU No. 10 Tahun 2004. Materi muatan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang sama dengan materi muatan undang-undang.

Kemudian Hak-hak presiden yang bersifat regulatif atau mengatur hak untuk menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana ditegaskan dalam pasal 5 Ayat (2) UUD 1945 Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya hak Presiden untuk membuat peraturan presiden. Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada dewan perwakilan rakyat dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

Kata Kunci: Dalam Hukum Tata Negara Prinsip kedaulatan rakyat yang menjadi latar belakang.

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 kegelapan berserta keluarga dan para sahabatnya. Amin.

Skripsi ini berjudul: “**Peran Presiden Dalam Legislatif Di Indonesia Ditinjau Dari Fiqih Siyasah**”. 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, penelitiberterimakasihkepada:

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

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

2. Bapak Dr. H. Fatahuddin Aziz Siregar, M.Ag selaku Dekan Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum IAIN Padangsidimpuan, Bapak Dr. 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 Padangsidimpuan.
4. Bapak Dr. H. Fatahuddin Aziz Siregar, M.Ag selaku pembimbing I dan Ibu Hasiah, M.g, pembimbing II selaku membimbing penulis dalam menyelesaikan skripsi ini, sekaligus sebagai Dosen Penasehat Akademik yang memberikan nasehat kepada Penulis mulai semester I sampai terselesaikannya Skripsi ini.
5. Bapak Yusri Fahmi, S.Ag., M.Hum sebagai Kepala Perpustakaan yang telah menyediakan buku-buku referensi dalam menyelesaikan skripsi ini.
6. Kepada Bapak/Ibu Dosen Fakultas Syariah Dan Ilmu Hukum dan Para Staf di Lingkungan IAIN Padangsidimpuan yang telah membekali berbagai pengetahuan sehingga mampu menyelesaikan Penulisan Skripsi ini.
7. Teristimewa penghargaan dan terima kasih kepada (Ayahanda tercinta Pirman Pohan dan Ibunda Mina Harahap) yang telah mendidik dan selalu berdoa tiada henti-hentinya, yang paling berjasa dalam hidup peneliti yang

telah banyak berkorban serta memberi dukungan moral dan material, serta berjuang tanpa mengenal lelah dan putus asa demi kesuksesan dan masa depan cerah putra-putrinya, semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan rahmat dan kasih sayangNya kepada kedua orang tua tercinta dan diberi balasan atas perjuangan mereka dengan surga firdaus-Nya, serta kepada kakak (Devintasri pohan, Irmawan pohan, dan Hamrin pohan, Masroh pohan, Hawa pohan, Azwin Khoir Pohan, Olivia pohan) yang senantiasa memberi bantuan doa dan dukungan dalam menyelesaikan skripsi ini.

8. Rekan saya yang telah memotivasi tanpa henti, serta dukungan doa dan yang tiada henti demi kesuksesan dan kebahagiaan penulis dalam menuntut ilmu. Semoga selalu dilindungi oleh Allah SWT. Serta sahabat-sahabat seperjuangan di Hukum Tata Negara mahasiswa angkatan 2015 Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum. Terutama untuk sahabat-sahabat saya (Budi Arsami, lutfi zain ritonga, indra saputra, Maysaroh pulungan, Dewi Suaidah Nst, Rodiah pohan, Miftahul janna tambak, Nurul Armia Gultom, Tuti Amma Sari sir, Seri, Arba, Inun, Diani) dan sahabat-sahabat lain yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu yang telah memberikan Dukungan terhadap Peneliti agar menyelesaikan bangku perkuliahan.

9. Teman-teman Kos yang memberikan dukungan terhadap peneliti agar menyelesaikan skripsi ini, yang slalu memberikan semangat, membantu serta memberikan doa kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

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, November 2020
Penulis,

MASJERA POHAN
NIM 15 103 00030

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

1. Konsonan

Fonem konsonan bahasa Arab yang dalam system 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	ha	h	ha(dengan titik di bawah)
خ	Kha	Kh	Kadan 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 ye
ص	šad	š	es (dengan titik di bawah)
ض	ḍad	ḍ	de (dengan titik di bawah)
ط	ṭa	ṭ	te (dengan titik di bawah)
ظ	za	z	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
ي	Ya	Y	Ye

2. Vocal

Vocal bahasa Arab seperti vocal bahasa Indonesia, terdiri dari vocal tunggal atau monoftong dan vocal rangkap atau diftong.

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

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
	fathah	A	A
	Kasrah	I	I
	ḍommah	U	U

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

Tanda dan Huruf	Nama	Gabungan	Nama
	fathah dan ya	Ai	a dan i
	fathah dan wau	Au	a dan u

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

Harkat dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
	fathah dan alif atau ya	ā	a dan garis atas
	Kasrah dan ya	ī	i dan garis di bawah
	ḍommah dan wau	ū	u dan garis di atas

3. Ta Marbutah

Transliterasi untuk ta marbutah ada dua.

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

Kalau pada suatu kata yang akhir katanya *ta marbutah* diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang al, serta bacaan kedua kata itu terpisah maka *ta marbutah* 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 di depan dan sesuai dengan bunyinya.

6. Hamzah

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

7. Penulisan Kata

Pada dasarnya setiap kata, baik fi'il, isim, maupun huruf, ditulis terpisah. 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 bisa dilakukan dengan duacara: bisa dipisah perkata dan bisa pula dirangkaikan.

8. Huruf Capital

Meskipun dalam sistem kata sandang yang diikuti huruf tulisan Arab huruf capital tidak dikenal, dalam transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf capital seperti apa yang berlaku dalam EYD, diantaranya huruf capital digunakan untuk menuliskan huruf awal, nama diri dan permulaan kalimat. Bila nama diri itu di lalui 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 capital tidak dipergunakan.

9. Tajwid

Bagi mereka yang menginginkan kefasihan dalam bacaan, pedoman transliterasi ini merupakan bagian tak 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. 2003. Jakarta: Proyek Pengkajian dan Pengembangan Lektur Pendidikan Agama.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING	ii
SURAT PERNYATAAN PEMBIMBING	iii
SURAT PERNYATAAN MENYUSUN SKRIPSI SENDIRI	iv
SURAT PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI	v
BERITA ACARA MUNAQASYAH	vi
HALAMAN PENGESAHAN DEKAN	vii
ABSTRAK	viii
KATA PENGANTAR	x
PEDOMAN TRANSLITERASI	xi
DAFTAR ISI	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Kegunaan Penelitian	9
E. Batasan Istilah	9
F. KAJIAN TERDAHULU	10
G. Metode Penelitian.....	11
H. Sistematika Pembahasan.....	16
BAB II LANDASAN TEORI	18
A. Kewenangan Presiden Dalam Legislatif di Indonesia	18
B. Hak Presiden Dalam Legislatif di Indonesia.....	22
C. Kekuasaan Presiden Dalam Pembentukan Undang-undang (Legislatif Power).....	26
D. Fungsi Peran Presiden Dalam Negara	28
E. Mekanisme Kewenangan Presiden Dalam Penyusunan Perundang-undangan	29
F. Proses Persiapan Penyusunan Rancangan Undang-undang (Ruu) Dari Presiden.....	35
BAB III PERAN LEGISLATIF PRESIDEN MENURUT FIQH SIYASAH	
A. Kekuasaan Legislatif Dalam Fiqh Siyasah	39
B. Proses Legislatif Dalam Fiqh Siyasah	39
C. Mekanisme Pembentukan Undang-undang Menurut Fiqh Siyasah	49
BAB IV HASIL PENELITIAN	52
A. Peran Presiden Dalam Pembentukan Undang-undang di Indonesia	52
B. Peran Presiden/Khalifah Dalam Pembentukan Undang-undang Menurut Fiqh Siyasah.....	68
C. Legislatif di Indonesia Menurut Fiqh Siyasah	71
BAB V PENUTUP	73
A. Kesimpulan	73
B. Saran-Saran	74

DAFTAR PUSTAKA
DAFTAR RIWAYAT HIDUP
LAMPIRAN-LAMPIRAN

BAB 1

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik yang dipimpin oleh seorang Presiden sehingga Presiden harus menjalankan tugas dan kewenangannya sebagai pemerintahan. Kekuasaan Presiden Republik Indonesia ada dua jenis, yaitu sebagai Kepala Pemerintahan dan sebagai kepala Negara. Didalam Pasal 4 Ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 sebelum perubahan dijelaskan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-undang Dasar. Arti kekuasaan pemerintah adalah kekuasaan dibidang eksekutif didalam penyelenggaraan Negara.¹ Sedangkan Kepala Negara adalah kekuasaan sama dengan presiden dan yudikatif.

Pembahasan Rancangan Undang-undang merupakan salah satu tahapan yang penting dan menentukan sebelum Rancangan Undang-undang disahkan menjadi Undang-Undang. Kewenangan untuk membahas Rancangan Undang-undang berada ditangan DPR sebagai pemegang kekuasaan pembentuk Undang-undang, namun tetap harus mendapatkan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Dalam pelaksanaannya, Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan bersama antara DPR dan Presiden.²

¹ Abu Tamrin dan Nur Habibi Ihya, *Hukum Tata Negara*, (Ciptat: Lembaga Penelitian UIN Jakarta, 2010), hlm. 115.

² Ahmad Yani, *Pembentukan Undang-Undang dan Perda*, (Jakarta: PT. Rajawali Pers, 2011), hlm. 95.

Sebelum perubahan Undang-undang Dasar 1945, Presiden bahkan merupakan lembaga yang memegang kekuasaan untuk membentuk Undang-undang. Sesudah perubahan Undang-undang Dasar 1945, Presiden masih pula dilibatkan seperti hak untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang, pembahasan yang dilakukan secara bersama dengan DPR terhadap Rancangan Undang-Undang, dan pengesahan Rancangan undang-undang menjadi Undang-Undang yang juga dilakukan oleh Presiden.

Pembahasan yang dilakukan bersama DPR terhadap Rancangan Undang-Undang dan pengesahan Rancangan Undang-Undang akan melibatkan Presiden. Kekuasaan Presiden Republik Indonesia ada dua jenis: sebagai Kepala Pemerintahan dan sebagai Kepala Negara. Di dalam Pasal 4 Ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 sebelum perubahan dijelaskan : Presiden RI memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-undang Dasar. Arti kekuasaan pemerintah adalah kekuasaan di bidang eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara.³ Presiden memiliki kekuasaan Pemerintahan Negara. Landasan hukum kekuasaan Pemerintahan Negara oleh Presiden Republik Indonesia di era reformasi tidak mengalami perubahan karena selama proses perubahan pertama Undang-undang Dasar 1945 sampai dengan perubahan keempat MPR RI tidak merubah Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut.⁴ „

³ *Ibid*, hlm. 155.

⁴ *Ibid*, hlm. 134.

Kekuasaan Presiden setelah adanya perubahan Undang-undang Dasar 1945 yakni: pertama kekuasaan penyelenggaraan pemerintah, dalam Pasal 4 Ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 sudah jelas jika Presiden adalah pemegang kekuasaan Pemerintahan. Presiden dalam menjalankan perannya dibantu oleh Wakil Presiden. Pasal 20 Ayat 2 yang berbunyi “ Setiap Rancangan Undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.” Selanjutnya Pasal 20 Ayat (3) ditentukan bahwa “ jika Rancangan Undang-Undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, Rancangan Undang-Undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu”.

Teori pembagian kekuasaan, teori John Locke⁵ yang dimaksud dengan kekuasaan pemerintah yakni kekuasaan eksekutif. Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum adalah Presiden sebagai pimpinan tertinggi dalam penyelenggaraan administrasi Negara yang meliputi lingkup tugas dan wewenang yang sangat luas. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintah yang bersifat khusus adalah penyelenggaraan tugas dan wewenang pemerintahan secara konstitusional berada di tangan Presiden. Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan yang bervariasi, yaitu *pertama*, kekuasaan legislatif artinya Presiden berhak mengajukan rancangan

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Depok: Raja Grafindo Perkasa Cet. Ke 5), hlm. 28.

undang-undang kepada DPR; *kedua*, kekuasaan reglementer, yaitu membentuk peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang atau untuk menjalanka peraturan pemerintah pengganti undang-undang ; dan *ketiga*, kekuasaan eksekutif yang didalamnya mengandung kekuasaan pengaturan, yaitu pengaturan dengan keputusan Presiden.⁶

Dalam Sejarah pemerintahan Islam menjelaskan bahwa kekuasaan tertinggi di tangan khalifah. Sebutan Khalifah mempunyai kaitan dalam ketatanegaraan islam. Khalifah merupakan penguasa tertinggi mengatur segala urusan pemerintahan meliputi seluruh kewenangan dalam pemerintahan. Khalifah sebagai kedaulatan tertinggi suatu negara mempunyai kewajiban yang di pertanggung jawabkan terhadap masyarakat serta Allah SWT. Sehingga khalifah mempunyai peranan sangat penting dalam pemerintah Islam.

Menurut al-Maududi dikenal dengan tiga gelar kepala negara (*the head of thestate*) ialah Imam, Amir dan Khalifah. Dengan urutan yang berbeda Muhammad Dhiyah al-Din al-Rais juga menyebutkan tiga gelar kebesaran (*al-alqab al-tsalah al-qubra*) bagi kepala negara Islam ialah Imam, Khalifah, dan amir al-Mu'minin. Sedangkan al-Din al-Nabhani mengemukakan enam gelar bagi kepala negara Islam ialah Khalifah, Imam, amir al-Mu'minin, hakim al-Mu'minin, rais al-Muslimin, dan sulthan al-Muslimin.⁷

⁶ Jazim Hamidi & Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, (Bandung: P.T. Alumni, 2010), hlm. 89.

⁷ Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada fiqh *siyasaah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008), hlm. 266.

Seseorang yang melaksanakan fungsi ke khalifaan. Keimanan dan keamiran dalam sejarah Islam disebut khalifah. Yang bentuk pluralnya *khulafa* dan *khalaf* yang berasal dari kata *khalafa* merupakan pengganti yaitu seseorang yang menggantikan tempat orang lain dalam beberapa persoalan.⁸

Awal pemerintahan Islam, Khalifah sebagai pimpinan tertinggi pemerintahan dalam sistem negara Islam. Khalifah mempunyai kekuasaan serta otoritas mencakup urusan agama serta pengaturan dunia dengan berlandaskan pada syar'iat dan ajaran-ajaran Islam. Tugas dan kewajiban khalifah atau wakil tidak lain untuk melaksanakan keinginan dan perintah pihak yang menjadikannya sebagai khalifah atau wakilnya dan juga firman Allah SWT surat an-Nisa' ayat 58:

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

Artinya: 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.

⁸ J. Suyuthi Pulungan, *fiqh Siyasa Ajaran Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: Raja Grafindo, 1994), hlm. 49.

Tujuan utama diutus Rasul adalah mengembalikan loyalitas suatu kaum kepada Allah. Hal ini hanya terwujud dengan menundukkan makhluk kepada perintah atau menundukkan bumi (termasuk di dalamnya manusia dan benda-benda) kepada wahyu, ia adalah syariat yang memberi perintah dan larangan dalam urusan-urusan masyarakat.⁹ Dari Nabi Adam sampai Rasul-Rasul selanjutnya diutus Allah ke muka bumi dengan perjuangannya untuk mengajak ummat manusia kepada kebenaran sesuai dengan yang dikehendaki Allah swt, hingga pada akhirnya Allah melengkapkannya dengan agama yang terbaik yaitu agama Islam melalui lisan Rasul yang paling mulia yaitu Nabi Mauhammad saw. Wahyu Allah swt yang diturunkan kepada Nabi Muhammad telah berhenti dengan wafatnya Nabi Muhammad saw, namun masalah dalam kehidupan manusia semakin bertambah dan semakin rumit, sehingga ada kemungkinan masalah yang dihadapi manusia tersebut tidak untuk menentukan hukum terhadap masalah yang dihadapinya tersebut. Kebebasan yang diberikan oleh Allah pernah terjadi pada masa Rasullullah dan tidak ada hukumnya, karena belum secara jelas dan rinci diatur dalam nash Al-Qur'an dan Sunnah. Apabila manusia menemukan masalah-masalah yang belum secara jelas terdapat hukumnya dalam nash Alquran dan Sunna. maka manusia diberi kebebasan oleh Allah swt untuk menggunakan akal fikirannya (Ijtihad) dalam memecahkan masalah tersebut. Artinya, manusia mempunyai kebebasan tersebut tetap harus memperhatikan petunjuk, pedoman dan prinsip-prinsip umum yang terdapat dalam Al-Qur'an dan Sunnah Nabi, karena itu merupakan sumber hukum Islam yang utama.¹⁰

Dasar hukum dari Ijtihad diantaranya adalah dalam Al-Qur'an Surat An-Nisak ayat 105, yang artinya: "Sesungguhnya kami telah menurunkan kepadamu AlKitab dengan benar, agar kamu menetapkan di anataranya manusia dengan jalan yang telah ditunjukkan oleh Allah kepadamu." Ayat ini menunjukkan ketetapan Ijtihad dengan jalan Qiyas menurut Wahbah AzZuhaily¹¹ Dasar Hukum yang lain terdapat dalam Hadis Nabi ketika Nabi mengutus Muaz Bin jabbal menjadi hakim di Yaman dengan pertanyaan Nabi yang artinya "Bagaimana Muaz menetapkan hukum apabila dihadapkan kepada muaz suatu masalah, maka

⁹ Abdul Hayyie al-Kattani, Premikiran Politik dalam AlQuran (Terjemahan dari At-Tiijaani Abdul-Qaadir Haamid, Judul Asli Ushulul-Fikris-Siyaasi fil-Qur'aaniil-Makki), Gema Insani Press, Jakarta, 2001, hlm. 68

¹⁰ 2 Suparman Usman, Hukum islam Asas-asas dan Pengantar Studi hukum islam dalam Tata Hukum Indonesia, (Jakarta : Gaya Media Pratama, 2001), hlm. 51

¹¹ Wahbah Zuhaily, dalam Asy-syathiby (Kitab Asy Al Muwafaqat fi Syar'iah III/168, IV/167), Ar-Rahmaniyah, Mesir, Tt,

muaz menjawab dengan Al-Qur'an, lalu Rasul kembali bertanya Jika tidak ditemukan, maka muaz menjawab dengan Sunnah Rasullullah, kemudian Nabi bertanya lagi jika juga tidak ditemukan, maka muaz menjawab muaz akan berijtihad dengan pemikirannya...". (HR Abu daud dan at-Tirmizi).. Dari Ayat dan Hadis tersebut dapat dilihat bahwa Islam membolehkan adanya Ijtihad dan sudah seharusnya orang yang diberi pemahaman oleh Allah untuk berusaha dengan sungguh menemukan hukum terhadap masalah yang ada yang belum diatur secara rinci dalam kedua sumber hukum tersebut pernah terjadi pada masa Rasullullah dan tidak ada hukumnya, karena belum secara jelas dan rinci diatur dalam nash Al-Qur'an dan Sunnah. Apabila manusia menemukan masalah-masalah yang belum secara jelas terdapat hukumnya dalam nash Alquran dan Sunnah, maka manusia diberi kebebasan oleh Allah swt untuk menggunakan akal fikirannya (Ijtihad) dalam memecahkan masalah tersebut. Artinya, manusia mempunyai kebebasan untuk menentukan hukum terhadap masalah yang dihadapinya tersebut. Kebebasan yang diberikan oleh Allah tersebut tetap harus memperhatikan petunjuk, pedoman dan prinsip-prinsip umum yang terdapat dalam Al-Qur'an dan Sunnah Nabi, karena itu merupakan sumber hukum Islam yang utama.

Dengan demikian khalifah mempunyai kewenangan dan kekuasaan untuk mengeluarkan suatu ketetapan hukum tidak diatur secara jelas dalam Al-Qur'an dan al-Hadis, namun hak untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan hanyalah milik Allah SWT dan Rasul-Nya. Sehingga khalifah mengeluarkan suatu aturan hukum atau qanun atau undang-undang yang tidak diatur secara jelas oleh al-Qur'an dan Hadis. Karena aturan hukum Allah SWT tidak membedakan antara pemilik kekuasaan dan individu-individu warga negara.

Dengan demikian, bisa disimpulkan bahwa fiqih siyasah mempunyai kedudukan penting dan posisi yang strategis dalam masyarakat Islam. Dalam memikirkan, merumuskan, dan menetapkan kebijakan-kebijakan politik praktis yang berguna bagi kemaslahatan masyarakat muslim

khususnya, warga negara lain umumnya pemerintah jelas memerlukan fiqh siyasah.

Dalam Hukum Tata Negara Prinsip kedaulatan rakyat yang menjadi latar belakang terciptanya struktur mekanisme kelembagaan Negara dan Pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem Demokrasi. Dari segi kelembagaan kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui sistem pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan. Sedangkan dalam Islam yang menjadi latar belakang terciptanya struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan adalah berdasarkan prinsip-prinsip yang ditetapkan Al-Qur'an dan Hadis Nabi Muhammad SAW. Prinsip pertama adalah bahwa seluruh kekuasaan di alam semesta ada pada Allah karna iya telah menciptakannya. Prinsip kedua adalah bahwa hukum Islam ditetapkan oleh Allah dalam Al-Qur'an dan al-Hadis Nabi, sedangkan hadis merupakan penjelasan tentang Al-Qur'an.¹²

Oleh karena itu, penulis tertarik meneliti permasalahan tersebut dengan judul: **"PERAN LEGISLATIF PRESIDEN DI INDONESIA DITINJAU DARI FIQIH SIYASAH"**.

B. Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana peran legislative Presiden di Indonesia?
2. Bagaimana peran presiden di Indonesia Ditinjau Dari fiqh siyasah?

¹² Hakim Javid Iqbal, *Masalah-masalah teori politik islam*, cet 111, (Bandung: Mizan, 1996), hlm. 57.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui peran presiden dalam legislatif di Indonesia.
- b. Untuk mengetahui peran presiden dalam legislatif di Indonesia ditinjau dari fiqih siyasah.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini sebagai berikut:

1. Memberikan bagi pembaca khususnya penulis untuk mengetahui peran presiden dalam legislatif di Indonesia di tinjau dari fiqih siyasah.
2. Untuk bahan perbandingan bagi penulis lain.
3. Sebagai salah satu persyaratan dalam menyelesaikan pendidikan Sarjana (S1) Jurusan Hukum Tata Negara pada IAIN Padangsidempuan.

E. Batasan Istilah

Presiden adalah Kepala Negara sekaligus kepala pemerintahan pada negara yang menganut republik. Untuk Indonesia Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat.¹³

1. Peran adalah sesuatu yang menjadi bagian atau yang memegang pemimpin yang terutama dalam terjaskinya hal atau peristiwa.¹⁴

¹³ Akbar Kaelola, *Kamus Politik: kontraporer*, (Yogyakarta: Cakrawala, 2009), hlm. 269.

¹⁴ Kamus lengkap bahasa Indonesia, hlm. 253.

2. Legislatif adalah lembaga perwakilan rakyat yang berfungsi sebagai badan pembuat undang-undang dan bertugas mengawasi pemerintahan.¹⁵
3. Indonesia adalah suatu negara yang sistem pemerintahannya yaitu sistem presidensial dimana dalam menjalankan roda pemerintahannya ini menggunakan sistem pemilihan presiden untuk mendapatkan kepala negaranya yang dipilih oleh rakyat.
4. Ditinjau adalah adalah pemeriksaan yang teliti, penyelidikan, kegiatan pengumpulan data, pengolahan, analisis dan penyajian data yang dilakukan secara sistematis dan objek untuk memecahkan suatu persoalan.
5. Fiqih Siyasa adalah adalah salah satu aspek hukum Islam yang membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri

F. KAJIAN TERDAHULU

1. Agnes Fitryantica skripsi yang berjudul “ *Efektifitas Kewenangan Presiden dalam Pembahasan Rancangan Undang-Undang Menurut Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 1945*. Membahas tentang Kewenangan presiden dalam merancang Undang-Undang bersama dengan DPR Pasal 20 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 tetap terbukti efektif, sekalipun kenyataannya presiden tidak pernah hadir dalam persidangan tersebut.

¹⁵ *Ibid.*, hlm.170.

Sebab kendatipun Presiden tidak hadir, Presiden diwakili oleh Menteri-Menteri terkait yang mengerti mengenai muatan Rancangan Undang-Undang yang dibahas bersama DPR.

2. Rahayu Prasetyaningsih Artikel yang berjudul “ *Menakar Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945*” yang meneliti terfokus mengenai Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan Undang-Undang.
3. Dimas Nurkholbi skripsi yang berjudul “*Analisis Fiqih Siyasah Dusturiyah terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*”. Membahas tentang analisis fiqih siyasah dusturiyah pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah mewujudkan nilai-nilai Islam dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang mana dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, pembahasan dan penetapan, pengundangan sampai penyebarluasan.

G. Metode penelitian

Metode disini diartikan sebagai suatu cara atau teknis yang dilakukan dalam proses penelitian. Sedangkan penelitian itu sendiri diartikan sebagai upaya dalam bidang ilmu pengetahuan yang dijalankan untuk memperoleh fakta-fakta dan prinsip-prinsip dengan sabar, hati-hati

dan sistematis untuk mewujudkan kebenaran.¹⁶ Untuk mendapatkan hasil penelitian yang baik, diperlukan metode yang baik dan dapat dipercaya.

Dalam hal ini metode penelitian yang dimaksud adalah sebagai citra yang dipakai untuk memperoleh data-data yang dibutuhkan, serta cara mengolah data-data tersebut sehingga menjadi kesimpulan yang dapat diuraikan dalam analisis data. Untuk mencapai hasil memuaskan ilmiah dan sistimatik, maka kerangka metodologi yang digunakan sebagai berikut:

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 macam-macam material yang terdapat diruang perpustakaan.¹⁷ Jadi dapat dipahami bahwa peneliti pustaka adalah suatu penelitian yang menjadikan bahan pustaka menjadi sebagai sumber data utama. Sebagai konsekuensi pemilihan topic permasalahan hukum, maka penelitian ini merupakan yuridis normative yaitu penelitian hukum yang berorientasi pada gejala-gejala hukum yang bersifat normative, lebih banyak bersumber pada pengumpulan data kepustakaan.¹⁸ Dengan digunkannya penelitian pustak-yuridis normatif maka diharapkan data yang didapatkan lebih lengkap, lebih mendalam,

¹⁶ Mardalis, *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, (Bumi Aksara. Jakarta, 2009). Hlm. 24

¹⁷ *Ibid*, hlm. 28

¹⁸ Johan Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Bayu Media, Surabaya, 2005). Hlm. 145-146

dan lebih bermakna sehingga tujuan penelitian dapat tercapai. Dalam hal mengenai Peran Presiden Dalam Legislatif Di Indonesia Di Tinjau Dari Fiqih Siyasah.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian ini penulis menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif adalah penelitian yang tidak menggunakan perhitungan.¹⁹ 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.²⁰ Jadi penelitian dengan menggunakan pendekatan kualitatif maka hasil yang diperoleh berupa data yang berwujud kata-kata tertulis. Dalam hal ini penulis ingin menganalisis peran presiden dalam legislatif Di Indonesia Di Tinjau Dari Fiqih Siyasah.

3. Sumber Bahan Hukum yang penulis gunakan dalam skripsi ini adalah:²¹

a. Sumber Bahan Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari kesatuan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang akan di tulis dalam skripsi.

b. Sumber Bahan Sekunder

¹⁹ Lexy J Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Remaja Rosda Karya, Bandung. 1999), hlm. 2.

²⁰ Afifuddin Dan Beni Ahmad Saebani, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Pustaka Setia, Bandung, 2012), hlm 129.

²¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Universitas Indonesia, Jakarta, 1984). Hlm 52

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku, jurnal, undang-undang, hasil penelitian, atau pendapat para pakar hukum. Bahan hukum sekunder ini bersifat menjelaskan bahan hukum primer berupa buku literature, hasil penelitian para pakar hukum dan jurnal hukum untuk memperluas wawasan penulis dalam penulisan skripsi ini.

c. Sumber Bahan Tersier

Sumber bahan tersier adalah bahan-bahan yang memberikan informasi terhadap bahan primer dan sekunder seperti kamus-kamus istilah dalam fiqh, kamus bahasa Arab dan kamus bahasa Indonesia.

4. 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 sumber 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.²²

5. Teknik Pengolahan Data

Teknik olah data ada dua tahap yang penulis lakukan dalam metode pengolahan data ini, yaitu tahap pertama mengidentifikasi suatu data kemudian dikorelasikan dengan buku referensi, setelah data terkumpul langkah selanjutnya adalah menganalisis isi (Content analysis), yaitu dengan mengkategorikan teori-teori dan data suatu informasi yang di dapat dari rujukan-rujukan terlebih dahulu, kemudian akan dipili dengan sistematis, digeneralisasikan dan kemudian di tarik sebuah benang merah yang dapat merumuskan semua itu secara luas.²³

6. Analisis Data

Data yang diperoleh akan diolah dan di analisis secara deskriptif kualitatif, artinya hasil penelitian ini di deskripsikan dalam metode disini diartikan sebagai suatu cara atau teknis yang dilakukan dalam proses penelitian. Sedangkan penelitian itu sendiri diartikan sebagai upaya dalam bidang ilmu pengetahuan yang dijalankan untuk memperoleh fakta-fakta dan prinsip-prinsip dengan sabar, hati-hati dan sistematis untuk mewujudkan kebenaran.²⁴ Untuk mendapatkan hasil penelitian yang baik, diperlukan metode yang baik dan dapat

²² Sudrisno Hadi, *Metodelogi research. Andi offset* (Yogyakarta. 1978). Hlm 3

²³ Noeng Muhajir, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Rake Sarasin, Yogyakarta, 1996), hlm 49

²⁴ Mardalis, *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, (Bumi Aksara. Jakarta, 2009). Hlm. 24

dipercaya. Dalam hal ini metode penelitian yang dimaksud adalah sebagai citra yang dipakai untuk memperoleh data-data yang dibutuhkan, serta cara mengelolah data-data tersebut sehingga menjadi kesimpulan yang dapat diuraikan dalam analisis data. Untuk mencapai hasil memuaskan ilmiah dan sistimatik.

H. Sistematika Pembahasan

Penelitian tentang “Peran Presiden Dalam legislatif di Indonesia Ditinjau Dari Fiqih Siyasah” ini disusun secara sistematis dan terdiri dari beberapa bab, yaitu:

BAB I Pendahuluan yang merupakan gambaran umum dari penelitian dan menegaskan permasalahan tersebut memang layak untuk diteliti. BAB ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, kegunaan penelitian, batasan istilah, penelitian terdahulu, metode penelitian, sistematika pembahasan.

BAB II merupakan tinjauan pustaka yang membahas tentang landasan teori berupa penjelasan tentang peran presiden, tentang peran presiden dalam legislative di Indonesia.

BAB III merupakan penjelasan tentang makna fiqih siyasah, tentang peran presiden ditinjau dari fiqih siyasah.

BAB IV merupakan hasil penelitian. Dalam bab ini berisikan tentang bagaimana peran presiden dalam legislative di Indonesia dan bagaimana peran presiden dalam legislative di Indonesia ditinjau dari fiqih siyasah.

BAB V penutup, merupakan akhir dari seluruh penelitian yang isinya berupa kesimpulan dan saran dari hasil penelitian.

BAB II

PRESIDEN DI INDONESIA

A. Kewenangan Presiden dalam legislatif di Indonesia

Presiden adalah Kepala Negara sekaligus kepala pemerintahan pada negara yang menganut republik. Untuk Indonesia Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat.²⁵ Kedudukan presiden sebagai Kepala Negara Tugas dan tanggung jawab Presiden sebagai kepala Negara meliputi hal-hal yang seremonial dan kenegaraan.²⁶ Presiden Republik Indonesia dalam menjalankan tugas sebagai Kepala Negara dibantu oleh satu orang Wakil Presiden (Wapres) dan dibantu oleh Menteri-Menteri yang masing-masing Menteri mengepalai bidang-bidang tertentu. Fungsi Presiden sebagai kepala negara dapat dilihat dari penjelasan Pasal 10 sampai 15 Undang-Undang Dasar tahun 1945. Presiden memiliki kewenangan dan kekuasaan untuk hal-hal dibawah ini, yaitu:²⁷

1. Presiden Memegang Kekuasaan yang tertinggi atas angkatan darat, dan angkatan laut. Pasal 10.
2. Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan Negara lain. Pasal 11 Ayat (1).
3. Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Pasal 14 Ayat (2).

²⁵ Akbar Kaelola, *Kamus Politik: kontraporer*, (Yogyakarta: Cakrawala, 2009), hlm. 269.

²⁶ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi hukum tata Negara Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar tahun 1945*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm. 203.

²⁷ Pasal 4 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, hlm. 64.

4. Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam Undang-Undang. Pasal 16.
5. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-mentri. Pasal 17 Ayat (2).

Wewenang dan Kekuasaan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan sebagai penyelenggara tugas legislatif. Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Dasar tahun 1945 menyatakan : *“Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan Menurut Undang-Undang Dasar”*. Kekuasaan Presiden dalam bidang legislative ialah kewenangan Presiden dalam peraturan perundang-undangan berada dalam kekuasaan pemerintah yang artinya. Kekuasaan untuk menjalankan Undang-Undang Kekuasaan Presiden tidak hanya berwenang untuk membuat peraturan pelaksanaan Undang-Undang, tetapi juga memiliki kewenangan untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR.

Menurut pendapat Montesquieu yang dikutip oleh Sumali²⁸. Prinsipnya kekuasaan legislatif yang diharapkan sebagai satu-satunya badan yang membuat peraturan perundang-undangan.

Namun dalam dalam praktiknya terbatas pada Undang-Undang saja, untuk peraturan perundang-undangan di luar Undang-undang dan UUD cenderung melekat pada kekuasaan eksekutif. Kewenangasn eksekutif untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan di luar

²⁸Sumali, *“Reduksi kekuasaan eksekutif dibidang peraturan pengganti undang-undang (Perppu)”* (Malang: UMM Press, 2002) hlm.71.

Undang-Undang dan UUD masih dalam koridor yang ditentukan dalam Undang-Undang dan UUD.

Kekuasaan Presiden dalam bidang Legislatif yaitu:

a. Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada DPR.

Pasal 5 Ayat (1)

b. Jika usul, Rancangan Undang-Undang (oleh anggota DPR), meskipun disetujui DPR, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Pasal 21 Ayat (2)

c. Dalam hal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang. Pasal 22 Ayat (1)

Presiden merupakan produsen hukum terbesar ,karena presiden paling mengetahui banyak dan memilih akses terluas, terbesar memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam proses pembuatan hukum. Presiden paling mengerti mengapa, untuk siapa, berapa, kapan, dimana, dan bagaimana peraturan tersebut dibuat. Presiden mempunyai keahlian serta tenaga ahli paling banyak memungkinkan proses pembuatan peraturan.²⁹

Presiden mempunyai kekuasaan dibidang peraturan perundang-undangan yang bervariasi, yaitu kekuasaan legislatif artinya Presiden mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, kekuasaan reglementer yang membentuk peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang atau menjalankan peraturan pemerintah pengganti undang-

²⁹ Jazim Hamidi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, (Bandung: PT Alumni, 2010), hlm. 53.

undang, dan terakhir kekuasaan eksekutif yang didalamnya mengandung kekuasaan pengaturan dengan keputusan presiden.³⁰

Praktiknya kekuasaan pemerintah Negara yang dipegang oleh kepala Negara kepala pemerintahan ditambahkannya adanya kekuasaan untuk mengatur. Kerena delegasi kewenangan mengalir dari kewenangan lembaga legislatif berdasarkan Undang-Undang Dasar.

Fungsi pengaturan terlihat dalam pembentukan undang-undang dengan persetujuan DPR sesuai dengan pasal 5 ayat (1) UUD 1945, pembentukan Peraturan Pemerintah berdasarkan pasal 5 ayat (2) UUD Tahun 1945, pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) berdasarkan pasal 22 ayat (1) UUD Tahun 1945 yang merupakan peraturan perundang-undangan yang disebut secara langsung oleh UUD Tahun 1945.³¹

Kewenangan Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) didasarkan atas ketentuan Pasal 22 Ayat (1) UUD RI Tahun 1945 yang menentukan Pasal 22 Ayat (1).³² “ Dalam hal yang kegentingan yang memaksa, Presdien berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.

³⁰ Sumali *Reduksi kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPPU)*, hlm. 73.

³¹ Mariah Farida Indri Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Jilid 1*, (Jakarta : Kanisius, 1998), hlm. 117.

³² Pasal 22 UUD RI Tahun 1945

Menurut pendapat Wirjono Prodjodikoro yang dikutip oleh Abdul Ghoffar³³ jika pada waktu DPR tidak dalam masa sidang, sementara Presiden perlu diadakan suatu peraturan yang seharusnya adalah Undang-Undang. Miasalnya peraturan tersebut perubahan dari suatu undang-undang atau materinya memuat ancaman hukuman pidana sehingga harus dibuat dalam bentuk Undang-Undang. Maka Presiden mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan Perppu.

Menurut pendapat Bagir Manan, kewenangan Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (perppu) adalah kewenangan luar biasa di bidang perundang-undangan. Sedangkan kewenangan ikut membentuk Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden, merupakan kewenangan biasa pemaparan pendapat ahli dan pasal diatas memberikan penjelasan bahwa, Presiden perlu mengeluarkan suatu peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang agar keselamatan Negara dapat dijamin oleh pemerintah³⁴

B. Hak Presiden dalam Legislatif di Indonesia

Hak Presiden dalam legislatif di Indonesia menurut Teori pembagian kekuasaan, teori John Locke³⁵ yang dimaksud dengan kekuasaan pemerintah yakni kekuasaan eksekutif. Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum adalah Presiden

³³ Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, (Jakarta: Prenada Media, 2009) hlm. 101.

³⁴ Ibid, hlm. 101-102.

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Depok: Raja Grafindo Perkasa Cet. Ke 5), hlm. 28.

sebagai pimpinan tertinggi dalam penyelenggaraan administrasi Negara yang meliputi lingkup tugas dan wewenang yang sangat luas. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintah yang bersifat khusus adalah penyelenggaraan tugas dan wewenang pemerintahan secara konstitusional berada di tangan Presiden. Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan yang bervariasi, yaitu *pertama*, kekuasaan legislative artinya Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR; *kedua*, kekuasaan reglementer, yaitu membentuk peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang atau untuk menjalankan peraturan pemerintah pengganti undang-undang ; dan *ketiga*, kekuasaan eksekutif yang didalamnya mengandung kekuasaan pengaturan, yaitu pengaturan dengan keputusan Presiden.³⁶ Hak-hak Presiden dalam bidang Legislatif yaitu:³⁷

a. Hak Presiden Mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU)

Kekuasaan legislatif dalam konsep trias politica adalah kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Apabila direfleksikan lembaga Negara yang berfungsi sebagai pemegang kekuasaan legislatif menurut UUD 1945 adalah DPR yang berbunyi, “*DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang*”. Pada kenyataannya, kekuasaan legislatif bukan dikuasai oleh DPR saja, tetapi Presiden juga berhak ikut andil di dalamnya sebagaimana ketentuan Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945. Sejatinya, keikutsertaan Presiden dalam bidang legislatif adalah sebagai

³⁶ Jazim Hamidi & Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, (Bandung: P.T. Alumni, 2010), hlm. 89.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 90.

perwujudan mekanisme *chek and balances* antara Presiden dan DPR. Sehingga arogansi DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif dapat diminimalisir, meskipun pada akhirnya undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tetap diundangkan jika Presiden tidak mengesahkannya.

Implementasi hak-hak Presiden di bidang legislatif dapat dilihat melalui produk hukum yang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden seperti UU No. 12 Tahun 2008 sebagai perubahan kedua atas, UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, disahkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan diundangkan oleh Menteri Hukum dan HAM Andi Mattalatta pada tanggal 28 April 2008.

- b. Hak Presiden Untuk menetapkan peraturan pemerintahan pengganti Undang-Undang (Perpu).

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang diterapkan oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Hal ini sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 4 UU No. 10 Tahun 2004. Materi muatan Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-undang. Dalam hal ikhwal yang memaksa atau negara dalam keadaan darurat, Pemerintah berhak menetapkan Perpu sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: dalam hal

ikhwal kegentingann yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.

Untuk mewujudkan mekanisme *chek and balances* antara Presiden dan DPR, ada kriteria normative yang harus dipenuhi dalam menetapkan perpu sebagaimana dalam pasal 22 Ayat (2) UUD 1945 yang intinya bahwa Perpu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikutnya. Dan apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui, Perpu tersebut harus dicabut. Pasal ini bertujuan untuk mengantisipasi agar pemerintahan tetap dianggap kredibel.

c. Hak Presiden untuk Menetapkan Peraturan Pemerintah

Hak-hak Presiden yang bersifat regulatif atau mengatur adalah hak untuk menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 5 Ayat (2) UUD 1945:

Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.” Hak Presiden untuk membuat Peraturan Presiden.

Hak Presiden yang bersifat mengatur secara normative tercantum dalam Pasal 1 angka 6 UU No. 10 Tahun 2004 yang menegaskan bahwa: “*Peraturan Presiden adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden.*”

C. Kekuasaan Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undang (*Legislatif Power*)

Pasal 5 ayat (1) UUD 1945: “presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.” Pasal Ayat ayat (2) UUD 1945: “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.” Ketentuan Pasal 20 ayat (2) menyebutkan secara tegas ‘Presiden’ sebagai pejabat ataupun lingkungan jabatan yang membahas bersama dan menyetujui bersama DPR suatu rancangan undang-undang (RUU), ketentuan tersebut mendapat kritik dari kalangan akademis yang mengatakan bahwa dalam praktik pembahasan suatu RUU tidak pernah presiden yang langsung hadir dalam rapat pembahasan dan memang akan sulit bila presiden (dalam arti pejabat) secara pribadi yang harus hadir dalam rapat-rapat pembahasan RUU di DPR mengingat pekerjaan yang akan menyita waktu yang sangat banyak, padahal tugas utama presiden justru melaksanakan UU dan tugas pemerintahan lainnya justru lebih banyak lagi.

Presiden mempunyai menteri-mentri yang bertugas membantu dalam berbagai urusan pemerintahan.³⁸ sehingga lebih efektif justru presiden diwakili mentrinya atau pejabat di lingkungan kementriannya untuk membahas suatu RUU. Sehingga muncul saran bahwa seharusnya pasal 20 ayat (2) lebih tepat dengan menyebut istilah pemerintah bukan

³⁸ Pasal 17 ayat (1) dan (3) UUD 1945

presiden karena menteri dilekatkan sebagai bagian dari pemerintahan.³⁹ Pasal ayat 20 ayat (5) UUD 1945: “Dalam rancangan Undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.”

Proses Pembentukan suatu UU setidaknya meliputi kegiatan pengusulan suatu RUU, pembahasan, persetujuan, dan pengesahan sebuah RUU baik itu yang diusulkan oleh DPR maupun oleh presiden harus dibahas bersama DPR dengan presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Dalam proses persetujuan tentunya ada pilihan untuk setuju atau tidak setuju, sehingga melekat hak presiden untuk tidak memberikan persetujuan atas suatu RUU yang diajukan oleh DPR. Dalam proses pembahasan suatu RUU, kedudukan DPR dengan presiden adalah sejajar yang memungkinkan salah satu pihak tidak memberikan persetujuannya atas RUU yang diajukan, walaupun dalam praktik pembahasan yang dilakukan bersama sampai dicapai kesepakatan mengenai isi RUU.

Apabila dalam 30 hari setelah suatu RUU disetujui bersama tetapi presiden tidak juga melakukan pengesahan suatu RUU atau dengan perkataan lain melekat hak presiden untuk tidak mengesahkan suatu UU, walaupun RUU itu tetap sah menjadi undang-undang seperti halnya undang-undang lainnya yang disahkan oleh presiden dan harus diundangkan oleh menteri, walaupun logikanya bahwa suatu yang sudah

³⁹ Pasal 17 ayat (3) UUD 1945 “Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan”.

disetujui bersama tidak selayaknya untuk tidak disahkan oleh presiden. Pasal pengajuan RUU anggaran pembelanjaan dan belanja Negara (APBN) ini tentunya disertai dengan kewenangan presiden untuk menyusun RUU APBN.⁴⁰

D. Fungsi Peran Presiden Dalam Negara

Fungsi peran Presiden sebagai kepala Negara dan kepala Presiden. Berikut akan di jelaskan tentang bagaimana relasi antara Presiden dengan menteri-menteri. Sebagaimana ciri khas dari sistem presidensial dimana eksekutif dan legislatif terpisah serta memiliki basis legitimasi suara politik yang berbeda, akhirnya Presiden memiliki kewenangan penuh dalam penyusunan format kabinet yang ditugaskan untuk mensukseskan program-program yang diusung presiden terpilih dalam UUD 1945, terutama Bab V tentang kementerian Negara Pasal 17 dinyatakan: presiden dibantu oleh menteri-menteri Negara, menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden, setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan, dan pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian Negara diatur dalam undang-undang.

Dari penjelasan tersebut nampak bahwa bagaimana menteri-menteri yang membantu presiden itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Artinya disini para menteri adalah bawahan presiden untuk membantu presiden dan wakilnya dalam menjelaskan pemerintahan. Dan ditegaskan pula bahawa presiden memiliki hak prerogative atas bongkar-pasang

⁴⁰ Pasal 23 ayat (2) UUD 1945.

kementerian yang dibutuhkan, serta siapa saja komposisi orang yang menduduki fungsi dan peran Negara dan kepala presiden terpusat pada presiden merupakan salah satu penanda sistem presidensial. Kepala Negara diartikan sebagai simbol pemersatu bangsa pemimpin nasional dan sebagainya. Sebagai kepala Negara memiliki fungsi dan peran memegang pemimpin tertinggi militer. Diplomat Negara tertinggi, hak yurisdiksi, dan dalam keamanan. Meskipun dengan catatan sebagaimana tertuang dalam UUD 1945 sering mensyaratkan pertimbangan DPR dalam keputusannya.

Sedangkan kapasitas presiden sebagai kepala pemerintahan merujuk pada kepala administrasi pemerintah atau pemegang kekuasaan eksekutif dan pemerintahan tertinggi. Seperti mengajukan RUU kepada DPR melaksanakan UU dan sebagainya.

Terkait relasi presiden dengan menteri, pada dasarnya penentuan format kementerian dan siapa saja yang menduduki posisi tersebut untuk membantu presiden. sebagaimana tercatat dalam UUD 1945 merupakan hak yang dimiliki presiden.

E. Mekanisme Kewenangan Presiden dalam penyusunan Perundang-undangan

Salah satu pasal dalam Undang-undang Dasar tahun 1945 yang dianggap urgensi untuk dirubah adalah Pasal 5 Ayat (1) Undang-undang Dsar tahun 1945 yang menyatakan bahwa Presiden memiliki kekuasaan untuk membuat undang-undang. Selama ini dengan kekuasaan pembentukan Undang-undang yang berada pada presiden, tentu isi

Undang-Undang yang akan dirancang akan menguntungkan Presiden. Peranan DPR, hanya sebatas menyetujui atau menolak Rancangan Undang-Undang yang diajukan pihak eksekutif.⁴¹

Kemudian, perubahan Pasal 5 Ayat (1) diantaranya amandemen Pasal 20 Undang-Undang Dasar tahun 1945 menjadi:

- a. DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang
- b. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama
- c. Jika rancangan undang-undang dibahas tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR pada masa itu
- d. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang
- e. Dalam hal rancangan Undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari sejak rancangan undang-undang dan wajib diundangkan.

Mekanisme proses pembicaraan rancangan undang-undang ada dua tingkat. Pada tingkat pertama dilakukan pembicaraan sebagai berikut:

1. Pengantar Musyawah
2. Pembahasan rancangan undang-undang oleh DPR dan Presiden berdasarkan Daftar Inventarisasi (DIM).

⁴¹ Moh. Alifuddin, *Berdemokrasi, Panduan Praktis Perilaku Demokrasi*, Magna Publishing. Jakarta, 2012, hlm. 101.

3. Penyampaian pendapat mini yang akan disampaikan pada akhir pembicaraan singkat.

Ketikan pembicaraan tingkat pertama ini dapat juga dilakukan hal-hal sebagai berikut:

1. Mengundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain apabila materi rancangan undang-undang berhubungan dengan lembaga negara lain
2. Diadakan rapat

Pembicaraan tingkat kedua adalah kegiatan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna, yang didahului oleh:

1. Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat 1.
2. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat Paripurna.
3. Penyampain pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya.

Rancangan undang-undang yang telah dibahas bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama dengan presiden, selanjutnya akan disahkan sebagaimana mestinya. Dalam hubungan ini ada lima (5) tindakan hukum yang dilakukan untuk sahnya suatu rancangan undang-undang yang mengikat untuk umum, yaitu:⁴²

1. Pengesahan materil

⁴² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang*, Konsitusi Press, Jakarta, 2006 hlm. 291-313.

2. Pengesahan Formil
3. Pengundangan
4. Pemberlakuan.

Dalam hal ini, Presiden dilibatkan dalam mekanisme pembentukan undang-undang. Keterlibatan Presiden disini, terlihat dari tahap dalam mekanisme pembentukan undang-undang oleh DPR Pertama, Presiden diberi hak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR (Pasal 5 Ayat Kedua, Presiden ikut serta membahas rancangan undang-undang dengan DPR untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 20 Ayat 1). Ketiga, terhadap rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama, maka untuk menjadi undang-undang memerlukan pengesahan Presiden (Pasal 20 Ayat 4).⁴³

Dalam hal pengusulan rancangan undang-undang Presiden berhak mengusung menteri yang sesuai dengan bidang yang dibahas rancangan undang-undang tersebut, dalam hal ini semua visi misi, antara Presiden dengan Menteri (pemerintah) yaitu sama.

Dalam tahap pengesahan ada rancangan undang-undang yang ditolak, Dominasi Presiden sungguh terlihat ketika terjadi kasus penolakan seperti halnya Rancangan Undang-Undang Penyiaran, yang diajukan pada zaman Menteri Penerangan Harmoko. Rancangan Undang-Undang tersebut ditolak oleh Presiden Soeharto melalui amanat Presiden yang tertanggal pada 11 Juli 1996, pada masa Presiden Megawati Soekarnoputri pernah

⁴³ Putra Medea, *Kekuasaan Presiden RI dalam Bidang Legislatif setelah amandemen Undang-Undang Dasar tahun 1945*, Jurnal Lex Administratum, Vol.1, No. 2, Apr-Juni , 2013, hlm.150.

tidak mengesahkan beberapa undang-undang yakni Undang-Undang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau, Undang-Undang Penyiaran, Undang-Undang Keuanga Negara, dan Undang-Undang Advokat. Pada zaman sekarang Undang-Undang MD3 juga tidak disetujui oleh Presiden Joko Widodo. Sejauh ini, undang-undang yang tidak disahkan oleh presiden itu tetap berlaku.⁴⁴

Dalam Pasal 20 Ayat (2) yang berbunyi, setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, secara gramatikal atau ketatabahasaan, maka dapat ditarik makna yang tersirat bahwa dalam pembahasan rancangan undang-undang, Presiden diberi hak oleh konsitusi untuk mengetahui Rancangan Undang-Undang. Begitu pula berdasarkan penafsiran *a contrario*, Presiden diberi hak pula untuk menolak atau tidak menyetujui. Seharusnya didalam undang-undang mendatang ditanyakan secara tegas melalsui peraturan perundang-undangan.⁴⁵

Menurut Jimly Asshiddiq, kekuasaan Presiden dalam pengesahan Undang-undang yang dimaksud oleh Pasal 20 Ayat (4) Undang-Undang Dasar tahun 1945 tersebut hanyalah bersifat administrasi belaka, karena secara materil rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama antar DPR dan Presiden yang diputuskan dalam rapat paripurna DPR- RI adalah tindakan pengesahan yang bersifat materil, sedangkan

⁴⁴ Sulardi, *Presiden dan Pengesahan Undang-undang*, Tempo .co, Selasa 13 Maret 2018, 08:24 WIB.

⁴⁵ Putra Medea, *Kekuasaan Presiden RI dalam Bidang Legislatif setelah amandemen Undang-Undang Dasar tahun 1945*, Jurnal Lex Administratum, Vol.1,1 No.2, Apr-Juni, 2013 hlm. 152.

pengesahan oleh Presiden sebagaimana dimaksud oleh Pasal 20 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tersebut adalah pengesahan yang bersifat formil. Apalagi dengan adanya ketentuan Pasal 20 Ayat (5) yang menentukan jika dalam waktu 30 hari sejak mendapat persetujuan dari Presiden, maka rancangan undang-undang itu sah menjadi undang-undang. Bisa dipastikan rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama pasti akan menjadi undang-undang.⁴⁶ Pengaturan konstitusional mengenai pengesahan undang-undang oleh presiden itu menjadi kontradiktif.

Dalam hal ini, di Negara Indonesia dengan sistem pemerintahan presidensial, presiden mempunyai fungsi sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Dalam penyusunan undang-undang fungsi ganda itu berlaku saat presiden mengajukan dan membahas rancangan undang-undang bersama DPR, presiden berperan sebagai kepala pemerintahan. Pada saat presiden mengesahkan rancangan itu, ia berperan sebagai kepala negara. Sebagai kepala negara sesungguhnya, presiden harus mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama DPR.

⁴⁶ Jimly Asshiddiqe, *Perihal Undang-Undang Konstitusi Press*, Jakarta, 2006, hlm. 297.

F. Proses Persiapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU)

Dari Presiden

Menurut UU. No. 12 Tahun 2011 Bab V Pasal 43 ayat 3 dinyatakan bahwa Rancangan UU dari presiden harus disertai dengan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang. Pada Pasal 50 UU No. 12 Tahun 2012 ayat:1 RUU dari presiden diajukan dengan surat presiden kepada pimpinan DPR dan kepada pimpinan DPD untuk rancangan UU yang menjadi kewenangan DPD.⁴⁷

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

1. Urgensi dan tujuan pengaturan;
2. Sasaran yang ingin diwujudkan;
3. Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
4. Jangkauan serta arah pengaturan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 110 Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 terhadap suatu RUU yang telah disetujui oleh Presiden dan DPR,

⁴⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/2012

akan disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang.

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

1) Penyusunan Rancangan Undang-Undang

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

Dalam menyusun rancangan undang-undang, Pemrakarsa dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik. Penyusunan Naskah Akademik tersebut dapat dilalukan oleh pemakarsa bersama-sama dengan Dapertemen yang tugas dan tanggung jawabnya dibidang

peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian itu. Pedoman penyusunan naskah akademik itu diatur dalam Peraturan Menteri (Pasal 5 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005).

2) Penyampaian Rancangan Undang-Undang Kepada Dewan perwakilan Rakyat

Terhadap suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Presiden, selanjutnya akan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dilakukan pembahasan.⁴⁸

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

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

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

⁴⁸ Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden Pasal 25.

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

BAB III
PERAN PRESIDEN DALAM LEGISLATIF MENURUT FIIQH
SIYASAH

A. Kekuasaan Legislatif Dalam Fiqih Siyasah

Fiqh Siyasah secara konseptual yang dipergunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian tesis ini dapat dijadikan acuan dalam pembahasan. Kata fiqh berasal dari *faqaha-yafqahu-fuqhan*. Secara bahasa pengertian fiqh adalah “paham yang mendalam “. Imam al-Tirmidzi, seperti dikutip Amir Syarifuddin, menyebut “Fiqh tentang sesuatu” berarti mengetahui batinya sampai kedalamnya. Berbeda dengan ilmu yang sudah berbentuk pasti (qat’i), fiqh merupakan “ilmu” tentang hukum yang tidak pasti (zanni). Objek kajian fiqh siyasah yang utama adalah tentang hubungan antara pemerintah dan rakyatnya dalam upaya menciptakan kesejahteraan dan kemaslahatan bersama.⁴⁹

Dalam wacana fiqh siyasah, istilah *al-sultah at-tashri’iyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, disamping kekuasaan *tanfadhiyah* (eksekutif) dan kekuasaan *qad’iyah* (yudikatif). Dalam konteks ini kekuasaan legislatif (*al-sultah at-tashri’iyah*) yang dijalankan oleh lembaga ahlu halli walaqdi berarti kewenangan pemerintah Islam untuk membentuk hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh

⁴⁹ 5 Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Cet-2, 17.

masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang diturunkan Allah SWT dalam syariat Islam .

- a. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menerapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam
- b. Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya
- c. Isi peraturan atau aturan hukum sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat Islam.

Kekuasaan yang terpenting dalam pemerintah Islam adalah kekuasaan legislatif, yang dijalankan oleh lembaga legislatif ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif. Orang-orang yang menduduki lembaga legislatif ini terdiri dari para mujtahid dan ahli fatwa (mufti) serta para pakar dalam berbagai bidang. Karena dalam menetapkan syariat sebenarnya adalah Wewenang Allah, maka wewenang dan tugas lembaga legislatif hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syariat Islam, yaitu Al-Qur'an dan Sunnah Nabi menjelaskan hukum-hukum yang terkandung didalamnya.

Undang-Undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan kedua sumber syariat Islam tersebut. Maka dari itu, dalam hal ini terdapat dua fungsi lembaga legislatif. Pertama, dalam hal-hal ketentuannya sudah terdapat di dalam nash Al-Quran dan Sunnah, undang-undang yang dikeluarkan oleh as-shulthah attashri'iyah adalah undang-undang Ilahiyah yang

disyariatkanNya dalam AlQuran dan dijelaskan oleh Nabi SAW dalam hadist. Namun hal ini sangat sedikit, karena pada prinsipnya kedua sumber ajaran Islam tersebut banyak Pertama, dalam hal-hal ketentuannya sudah terdapat di dalam nash Al-quran dan Sunnah, undang-undang yang dikeluarkan oleh as-shultah at tashri'iyah adalah undang-undang Ilahiyah yang disyariatkanNya dalam Al-Quran dan dijelaskan oleh Nabi SAW dalam hadist. Namun hal ini sangat sedikit, karena pada prinsipnya kedua sumber ajaran Islam tersebut banyak berbicara masalah -masalah yang global dan sedikit sekali menjelaskan suatu permasalahan secara terperinci. Sementara perkembangan yang masyarakat begitu cepat dan kompleks sehingga membutuhkan jawaban yang tepat untuk mengantisipasinya

Hal ini senada di kemukakan oleh as-Syatibi. Ia menegaskan bahwa semua kewajiban diciptakan dalam rangka merealisasikan kemaslahatan hamba. Tak satu pun hukum Allah yang mempunyai tujuan. Hukum yang tidak mempunyai tujuan sama dengan Taklif ma la yutha' (membebaskan sesuatu yang tidak dapat dilaksanakan.) Tujuan Allah SWT membentuk hukum Islam adalah untuk kemaslahatan manusia di dunia dan di akhirat.⁵⁰

Pemegang kekuasaan dan kewenangan tertinggi ada ditangan kepala negara, Presiden, atau dalam istilah politik Islam klasik khalifah merupakan khas sistem kekuasaan modern dinamika kekuasaan itu dibangun secara konstitusional khalifah⁵¹ sebagai pemimpin tertinggi suatu

⁵⁰ Abu Ishak As-Syatibi, *Almuwafaqat FI Usual Al- Syari'ah*, Juz Ke 2 (Beirut: Darul Fikr,tt), hlm. 5.

⁵¹ Masdar Farid Mas' Udi. *Syarah Konstitusi UUD 1945 dalam Prespektif Islam*, (Jakarta: Pustaka Alfabet, 2010), hlm. 77.

negara berhak menetapkan aturan hukum atau qanun yang tidak diatur secara tegas dalam al-Qur'an dan al-Hadis). Selain kekuasaan dalam menetapkan aturan hukum yang khalifah, peran ahlu-al halli wa al-aqdi, gubernur atau khalifah dalam suatu daerah berhak menetapkan aturan hukum atau qanun. Namun kekuasaan dan kewenangan mutlak menetapkan suatu hukum merupakan Hak Allah SWT dan Rasul-Nya.

Sistem kekuasaan modern yang diadopsi dari sistem pemerintahan islam terdahulu, sebagai pemegang kekuasaan tertinggi Presiden mempunyai kewenangan dalam peraturan perundang-undangan dalam kekuasaan pemerintahan untuk menjalankan undang-undang.⁵² Yang artinya khalifah mempunyai kewenangan untuk menjalankan undang-undang dan kekuasaannya membentuk aturan hukum bersama ahlu al-halli wa al-aqdi dalam menetapkan suatu undang-undang atau qanun.

Menurut pandangan Islam, negara merupakan kekuasaan yang dipegang oleh khalifah. Dari sekian banyak kekuasaan dan kewenangan khalifah, ia mempunyai kekuasaan dalam aktivitas politik yaitu mempunyai hak untuk mengambil dan menetapkan hukum menjadi suatu perundang-undangan atau qanun. Kekuasaan khalifah dalam pemerintahan Islam untuk menetapkan suatu hukum yang dilaksanakan oleh masyarakat berdasarkan ketentuan Allah SWT dalam syari'at Islam.⁵³

⁵² Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang atau Perppu*, hlm. 71

⁵³ Oksep Adhayanto, *Khalifah Dalam Pemerintahan Islam* ; Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan , hlm. 45.

B. 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 undang-undang yang tidak diatur jelas oleh al-Quran dan al-Hadist. Karena aturan hukum Allah SWT tidak membedakan antara pemelik 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 dibangun secara konstitusional.⁵⁴ 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.

Apabila terjadi tuntutan perkembangan social mengharuskan menetapkan suatu aturan hukum yang sebelumnya tidak terdapat dalam

⁵⁴ Masdar Farid Mas'udi, *Op Cit.*, hlm. 77.

nash, sehingga memperbolehkan kepada seorang khalifah atau pemimpin untuk bermusyawarah bersama *ahlu halli wal' aqdi*. Dimana menghasilkan suatu aturan hukum untuk memperjuangkan kemaslahatan umum terkait dalam hal yang tidak terdapat dalam nash. 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﴾ يَتَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ ط فَإِن تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَٰلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾

Artinya: 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. Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.

Ada banyak penafsiran dari beberapa dari tokoh muslim tentang substansi dari ayat tersebut. Menurut Muhammad Rasyid Ridha ayat tersebut menyatakan bahwa terdapat kaidah-kaidah pemerintahan Islam.⁵⁵ Sementara menurut Sayyid Qutb ayat ini menjelaskan kaidah-kaidah asasi

⁵⁵ Abdul Manan, *Perbandingan Politik Hukum Islam Dan Barat*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), hlm.109.

tentang organisasi umat Islam (negara), kaidah-kaidah hukum dan dasar-dasar mengenai kekuasaan negara.⁵⁶ 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 *uli 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/khalifah/imam/amir sebagai kepala pemerintahan. Namun *ulil amri* juga dapat berarti 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 legislative 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.

⁵⁶ Abdul 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-quran dan Sunnah, 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.⁵⁷

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 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* (menggambil maslahat dan menolak kemudoratan). Ijtihad mereka juga perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi social masyarakat, agar

⁵⁷ Abdul Qadir Djailani, *Ibid.*, hlm. 80.

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:

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ 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 ﴿١٥٩﴾

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

Legislatif atau *Ahlu al-halli wal Aqdi* dalam suatu negara Islam memiliki sejumlah tugas yang harus dilakukannya. Menurut Abu a'ala al-Maududi majelis *al-syura* atau *Ahlu al-halli wal Aqdi* memiliki beberapa tugas diantaranya:⁵⁸

1. Menegakkan aturan yang ditentukan secara tegas dalam syariat dan merumuskan suatu perundang-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 lebeih dari satu maka lembaga legislatiflah

⁵⁸ Darwis Hude, *Cakrawala Ilmu Dalam Al-Qur'an*, (Universitas Michigan, Pustaka Pirdaus, 2002), hlm. 315.

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 fiqih, 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-Rasiyyidin, maka kita harus mengartikan bahwa Tuhan telah memberikan kita kebebasan melakukan legislasi mengenai masalah ini, lembaga legislatif dapat melakukan perumusan hukum tanpa batasan, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa semangat syari'ah.⁵⁹
4. 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.

⁵⁹Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: UI Press, 1990.), hlm. 169.

C. Mekanisme Pembentukan 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.⁶⁰ Khalifah sebagai tertinggi suatu Negara berhak menetapkan aturan hukum atau *qanun* yang tidak diatur secara tegas dalam al-Qur'an dan al-Hadis. 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 menjankan dan menjatuhkan hukum. Dari hal tersebut dapat disimpulkan bahwa dari *ulil amri* adalah sekelompok orang yang menjalankan pemerintahan dari segi eksekutuf, legislatif, dan yudikatif. Kekuasaan legislatif termuat 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.

⁶⁰ Op., Cit.

Ketetapan hukum yang dikeluarkan lembaga legislative 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 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. Pertama, dalam hal-hal yang ketentuannya sudah terdapat di dalam nas 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 mengantisipasinya.

Maka dari itu kekuasaan legislatif atau *Ahlu- al-halli wal Aqdi* menjalankan fungsi keduanya yaitu melakukan penalaran kreatif (*ijtihad*) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash. Disinilah perlunya *Ahlu al-halli wal Aqdi* tersebut diidi oleh mujtahid dan ahli fatwa sebagaimana telah dijelaskan di atas. Mereka melakukan *ijtihad* untuk menetapkan hukumnya dengan dengan jalan *qiyas* (analogi). Mereka berusaha mencari '*illat* atau sebab hukum yang ada dalam

permasalahan yang timbul dan menyesuaikan dengan ketentuan nash, ijtihad anggota legislative harus mengacu kepada prinsip *jalbal-mashalihi* dan *daf al-mufasd* (mengambil maslahat dan menolak kemudoratan). Ijtihad mereka juga perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi social masyarakat, agar ahasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan masyarakat. Dalam ijtihad tersebut dilakukan dengan cara musyawarah.

Kekuasaan *Al-sultahahal-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 lemabaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat.⁶¹

⁶¹ Muhammad Iqbal, *OP Cit.*, hlm. 138.

BAB IV
PERAN PRESIDEN DI INDONESIA MENURUT FIQIH
SIYASAH

A. Peran Presiden Dalam Legislatif Di Indonesia

Peran Presiden dalam legislatif di Indonesia menurut Teori pembagian kekuasaan, teori John Locke⁶² yang dimaksud dengan kekuasaan pemerintah yakni kekuasaan eksekutif. Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum adalah Presiden sebagai pimpinan tertinggi dalam penyelenggaraan administrasi Negara yang meliputi lingkup tugas dan wewenang yang sangat luas. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintah yang bersifat khusus adalah penyelenggaraan tugas dan wewenang pemerintahan secara konstitusional berada di tangan Presiden. Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan yang bervariasi, yaitu *pertama*, kekuasaan legislative artinya Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR; *kedua*, kekuasaan reglementer, yaitu membentuk peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang atau untuk menjalankan peraturan pemerintah pengganti undang-undang ; dan *ketiga*, kekuasaan eksekutif yang didalamnya mengandung kekuasaan

⁶² Jimly Asshiddiqie, *Op Cit.*, hlm. 28.

pengaturan, yaitu pengaturan dengan keputusan Presiden.⁶³ Hak-hak Presiden dalam bidang Legislatif yaitu:

a. Hak Presiden Mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU)

Kekuasaan legislative dalam konsep trias politica adalah kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Apabila direfleksikan lembaga Negara yang berfungsi sebagai pemegang kekuasaan legislatif menurut UUD 1945 adalah DPR yang berbunyi, “*DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang*”. Pada kenyataannya, kekuasaan legislative bukan dikuasai oleh DPR saja, tetapi Presiden juga berhak ikut andil di dalamnya sebagaimana ketentuan Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945. Sejatinya, keikutsertaan Presiden dalam bidang legislatif adalah sebagai perwujudan mekanisme *chek and balances* antara Presiden dan DPR. Sehingga arogansi DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif dapat diminimalisir, meskipun pada akhirnya undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tetap diundangkan jika Presiden tidak mengesahkannya.

Implementasi hak-hak Presiden di bidang legislative dapat dilihat melalui produk hukum yang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden seperti UU No. 12 Tahun 2008 sebagai perubahan kedua atas, UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, disahkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan diundangkan

⁶³ Jazim Hamidi & Mustafa Lutfi, *Op Cit.*, hlm. 89.

oleh Menteri Hukum dan HAM Andi Mattalatta pada tanggal 28 April 2008.

Presiden juga berhak mengajukan RUU APBN sebagai mana tercantum dalam Pasal 23 Ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan Dewan Perwakilan Daerah.

- b. Hak Presiden Untuk menetapkan peraturan pemerintahan pengganti Undang-Undang (Perpu).

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang diterapkan oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Hal ini sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 4 UU No. 10 Tahun 2004. Materi muatan Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-undang.⁶⁴ Dalam hal ikhwal yang memaksa atau negara dalam keadaan darurat, Pemerintah berhak menetapkan Perpu sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: dalam hal ikhwal kegentingann yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Untuk mewujudkan mekanisme *chek and balances* antara Presiden dan DPR, ada kriteria normatif yang harus dipenuhi dalam menetapkan perpu sebagaimana dalam pasal 22 Ayat (2) UUD 1945 yang intinya bahwa

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 89.

Perpu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikutnya. Dan apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui, Perpu tersebut harus dicabut. Pasal ini bertujuan untuk mengantisipasi agar pemerintahan tetap dianggap kredibel. Kewenangan mengeluarkan Perppu memang ada di tangan presiden. Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan “*Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang*”. Perppu adalah jenis peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Kegentingan yang memaksa itu tak seragam, tergantung tafsir dan pandangan pemerintah.

Dalam Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, disebutkan kegentingan yang memaksa itu adalah kekosongan anggota pimpinan KPK. Pengisian jabatan anggota KPK berdasarkan UU No. 30 Tahun 2002 lama, sehingga ‘diperlukan percepatan dalam mengisi kekosongan’ itu. Kekosongan telah mengganggu kinerja dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum. Perppu ini kemudian dicabut dengan [UU No. 3 Tahun 2010](#). Perppu No. 3 Tahun 2009, berkaitan dengan keimigrasian, dikeluarkan karena keadaan mendesak penerbitan paspor untuk jamaah haji tahun 1430 H. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan peraturan yang ditetapkan oleh Presiden dalam keadaan genting dan memaksa. Dalam hal kegentingan

tersebut, seorang Presiden diberi kewenangan oleh Undang-Undang Dasar untuk menetapkan suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dengan maksud agar keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan genting yang memaksa, sehingga pemerintah dalam hal ini dapat bertindak lekas dan tepat. Maria Farida menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan yang dibentuk oleh Presiden dalam “hal ihwal kegentingan yang memaksa”.

1. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (selanjutnya disebut Perpu) adalah satu-satunya peraturan yang memerlukan unsur hal ihwal kegentingan yang memaksa dalam pembentukannya. Dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa, “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Dalam penjelasan ditegaskan bahwa, pasal ini ialah mengenai “noodverordeningsrecht” Presiden.
2. Berbeda dengan proses pembentukan undang-undang yang melibatkan lembaga legislatif, peraturan ini hanya ditetapkan oleh Presiden saja. Selain UUD 1945, aturan yang berada dibawahnya yakni undang-undang, mengatur lebih lanjut mengenai Perpu. Undang-undang yang dimaksud ini yaitu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa

“Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa”. Dalam jenis, hierarki dan materi muatan perundang-undangan, Pasal 7 angka (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas 7 (tujuh) tingkatan Peraturan Perundang-undangan. Dalam hierarki tersebut, Pasal 7 angka (1) huruf (c) menggariskan Perpu sejajar dengan undang-undang. Sehingga, pada Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa materi muatan Perpu sama dengan materi muatan undang-undang.

3. Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, Perpu merupakan peraturan yang setingkat dengan undang-undang, dibuat dalam kegentingan yang memaksa dibentuk oleh Presiden, dan mempunyai fungsi yang sama dengan undang-undang. Oleh karenanya, materi muatan Perpu sama dengan materi muatan undang-undang.
4. Sejalan dengan UU diatas, Putusan MK No. 1-2/PUU-XII/2014 tanggal 11 Februari 2014 juga menyatakan materi muatan Perpu adalah materi muatan undang-undang, mempunyai daya berlaku seperti undang-undang dan mengikat umum sejak diundangkan.
5. Sebagai bagian dari jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan, Perpu merupakan suatu kewenangan Presiden dalam bidang legislasi.

Kedudukan Perpu memang sejajar dengan undang-undang dalam hirarki perundang-undangan.

Akan tetapi dalam pembentukan Perpu tidaklah sama dengan pembentukan undang-undang. Pembentukan Perpu, seperti yang dijelaskan dalam Pasal 22 ayat (1) dibentuk oleh Presiden dengan ketentuan syarat kegentingan yang memaksa. Artinya, lahirnya suatu Perpu bukanlah dibentuk melalui mekanisme pembahasan dan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat selanjutnya disebut (DPR) dan Presiden, melainkan dibentuk atas dasar kewenangan mutlak Presiden, yaitu terbentuk karena keadaan ihwal kegentingan yang memaksa. Namun, UUD 1945 tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan “ihwal kegentingan yang memaksa” ini. Sehingga, penafsirannya membuka ruang subjektifitas yang lebar dan sekehendaknya bagi pemegang hak yang menetapkan Perpu ini, yakni Presiden. Dengan hadirnya syarat yang ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Pertimbangan Mahkamah angka [3.10] dalam Putusan Nomor 138 /PUU-VII/2009, maksud dan makna dari keadaan memaksa serta kegentingan tersebut mendapat tafsir yang lebih terarah dan bernilai hukum. Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, ada 3 persyaratan yang harus dipenuhi oleh Pemerintah atau Presiden agar dapat mengeluarkan Perpu yaitu:

- (1) Adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
- (2) Undang-undang

yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai; (3) Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Mahkamah juga menyatakan bahwa keadaan bahaya bukanlah satu-satunya keadaan yang menyebabkan timbulnya kegentingan memaksa dan tergantung kepada penilaian subjektif Presiden. Tetapi, juga berdasarkan pada penilaian objektif tersebut diatas. Dengan demikian, Presiden tidak bisa sewenang-wenang menetapkan Perpu. Sebab, penilaian Presiden secara subjektif terhadap keadaan ihwal dan genting mesti disandarkan secara objektif mengenai syarat-syarat lahirnya suatu Perpu seperti yang digariskan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138 /PUU-VII/2009 di atas. Dengan begitu, maka Perpu yang telah ditetapkan oleh Presiden bisa diukur apakah telah memenuhi syarat lahirnya Perpu atau tidak. Menggunakan kalimat, syarat-syarat yang diputuskan Mahkamah Konstitusi tersebut ialah sebuah parameter bagi Presiden dalam menetapkan suatu Perpu. Sehingga, sekiranya Presiden tidak mematuhi dan memenuhi anasir tersebut, Perpu yang dilahirkan bersifat cacat secara formil. Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan.

Contohnya Gubernur, Bupati, dan Walikota misalnya, sesaat setelah disetujui dan disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono menetapkan Perpu tersebut. Yang melatar belakangi lahirnya Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilihat dari konsideran menimbang Perpu yaitu: a) Untuk menjamin pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota b) Bahwa kedaulatan rakyat dan demokrasi perlu ditegaskan dengan pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung oleh rakyat, dengan tetap melakukan beberapa perbaikan mendasar atas berbagai permasalahan pemilihan langsung yang selama ini telah dijalankan c) Bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat dan proses pengambilan keputusannya telah menimbulkan persoalan serta kegentingan yang

memaksa sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009;

Jadi, alasan Presiden mengeluarkan Perpu adalah tentang keterjaminan terhadap pemilihan kepala daerah serta menolak keberadaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota yang memuat pemilihan kepala daerah melalui DPRD. Persoalannya, Perpu tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota tersebut, ditetapkan Presiden dalam keadaan yang disangsikan keadaan genting yang memaksa untuk dibentuknya Perpu dimaksud. Karena dilihat dari awal proses pembahasan RUU tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang menuai pro dan kontra ataupun mendapatkan penolakan luas oleh rakyat seperti yang digambarkan dalam konsideran menimbang Perpu di atas. Kemudian dalam keadaan yang tidak kondusif tersebut DPR melakukan rapat paripurna yang pada akhirnya melahirkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan sekaligus lahir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Jika dikaitkan dengan syarat lahirnya sebuah Perpu yang digariskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, Perpu Nomor 1 Tahun 2014 ini kiranya masih jauh dari ketentuan objektif yang dimaksud MK. Oleh karena itu, acuan lahirnya Perpu yang ditetapkan oleh Presiden berdasarkan penilaian subjektif Presiden, maka perlu

didampingi dengan penilaian objektif berdasarkan syarat-syarat yang telah dijelaskan dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138 /PUU-VII/2009. Sehubungan dengan putusan Mahkamah Konstitusi tentang syarat objektif lahirnya Perpu, maka Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dianggap dapat memenuhi perpu tersebut.

Fungsi dan Materi Muatan Perppu Secara hierarki semua jenis peraturan perundang-undangan mempunyai fungsi tertentu. Tetapi secara umum menurut Bagir Manan fungsi peraturan perundang-undangan dibagi menjadi 2 (dua) kelompok utama, yaitu: ⁶⁵

1. Fungsi Internal, yaitu fungsi peraturan perundang-undangan sebagai sub-sistem hukum terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya. Secara internal, peraturan perundang-undangan menjalankan beberapa fungsi antara lain:

a. Fungsi penciptaan hukum (*rechtschepping*) yang melahirkan sistem kaidah hukum yang berlaku umum dilakukan atau terjadi melalui beberapa cara, yaitu melalui keputusan hakim, kebiasaan yang timbul di dalam praktik dalam kehidupan masyarakat atau negara, dan peraturan perundang-undangan. di Indonesia, peraturan perundangundangan merupakan cara utama penciptaan hukum.

⁶⁵ 7 Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoretis & Praktis Disertai Manual, Kencana*, (Jakarta, 2013), hal. 61-64.

b. Fungsi pembaharuan hukum. Pembentukan peraturan perundangundangan dapat direncanakan, sehingga pembaruan hukum dapat pula direncanakan. Fungsi pembaruan terhadap perundang-undangan antara lain dalam rangka mengganti peraturan perundang-undangan masa Belanda dan peraturan perundang-undangan nasional yang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan perkembangan baru.

c. Fungsi integrasi pluralisme sistem hukum. Pluralisme sistem hukum yang berlaku hingga saat ini merupakan salah satu warisan kolonial yang harus ditata kembali. Pembaruan sistem hukum nasional adalah dalam rangka mengintegrasikan berbagai sistem hukum tersebut sehingga tersusun dalam satu tatanan yang harmonis satu sama lain.

d. Fungsi kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan asas penting di dalam tindakan hukum dan penegakan hukum dan peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi daripada hukum kebiasaan dan hukum adat atau yurisprudensi.

2. Fungsi eksternal adalah keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan tempat berlakunya. Fungsi eksternal bisa juga disebut fungsi sosial hukum, dan dapat dibedakan menjadi:

- a. Fungsi perubahan. Fungsi perubahan yaitu hukum sebagai sarana rekayasa sosial dimana peraturan perundangundangan diciptakan atau dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat dibidang ekonomi, sosial, maupun budaya.
- b. Fungsi stabilitas. Peraturan perundangundangan dibidang pidana, ketertiban, dan keamanan merupakan kaidah-kaidah yang terutama bertujuan menjamin stabilitas masyarakat.
- c. Fungsi kemudahan. Fungsi kemudahan dapat berfungsi sebagai sarana mengatur berbagai kemudahan peraturan yang berisi insentif, seperti keringan pajak.

Fungsi peraturan perundang-undangan yang disebutkan di atas sejalan dengan fungsi hukum yang dikemukakan oleh Sjahrhan Basah. Menurut Sjahrhan Basah, ada 5 (lima) fungsi hukum yang disebut dengan panca fungsi hukum, yaitu: Pertama, direktif, artinya hukum sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara. Kedua, integratif, yaitu sebagai pembina kesatuan bangsa. Ketiga, stabilitatif, yaitu untuk memelihara dan menjaga keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Keempat, perfektif, yaitu sebagai penyempurna, baik terhadap sikap tindak administrasi negara maupun sikap tindak warga negara apabila terjadi

pertentangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Dan kelima, korektif, yaitu sebagai pengoreksi atas sikap tindak, baik administrasi negara maupun warga negara apabila terjadi pertentangan hak dan kewajiban untuk mendapatkan keadilan.

⁶⁶Dalam negara hukum yang modern, menurut A. Hamid S. Attamimi, peraturan perundangundangan mempunyai fungsi sebagai berikut:

1. memberikan bentuk pada endapan-endapan nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat;⁶⁷
2. produk fungsi negara di bidang pengaturan; dan
3. metode dan instrumen ampuh yang tersedia untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan.

Adanya berbagai jenis peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia yang tersusun secara hierarki, mengakibatkan pula adanya perbedaan dalam hal fungsi maupun materi muatan dari berbagai jenis peraturan perundang-undangan tersebut.⁶⁸ Dalam hierarki peraturan perundang-undangan disebutkan bahwa undang-undang dan perppu mempunyai

⁶⁶ Sjahrin Basah, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, (Bandung, 1992), hlm. 13 – 14.

⁶⁷ Haposan Siallagan dan Efik Yusdiansyah, *Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, UHN Press, (Medan, 2008), hlm. 38.

⁶⁸10 Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Kanisius, Yogyakarta, 2008), hlm. 215.

kedudukan yang sama. Berdasarkan hal itu pula sehingga fungsi undang-undang dan perppu adalah sama, yaitu:

1. menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang tegas-tegas menyebutnya. Fungsi ini terlihat jelas di dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar Tahun 1945, karena pasal-pasal tersebut menyatakan secara tegas hal-hal yang harus diatur dengan undang-undang;⁶⁹
2. pengaturan dibidang materi konstitusi seperti: 1) organisasi, tugas, dan susunan lembaga negara dan 2) tata hubungan antara negara dan warga negara dan antar warga negara/penduduk secara timbal balik.⁷⁰

Istilah “materi muatan” pertama kali diperkenalkan oleh A.Hamid S. Attamimi, yang menurut pengakuannya mulai diperkenalkan kepada masyarakat sejak tahun 1979 sebagaimana dimuat dalam Majalah Hukum dan Pembangunan Nomor 3 Tahun 1979. Menurutnya, istilah materi muatan sebagai pengganti atau alih bahasa dari istilah Belanda *het onderwerp* dalam ungkapan *Thorbecke het eigenaardig onderwerp der wet* yang diterjemahkan dengan materi muatan yang khas dari undang-undang, yakni materi pengaturan khas yang hanya semata-mata dimuat dalam undang-

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 219.

⁷⁰ *Ibid*, hlm. 221.

undang dan oleh karena itu menjadi materi muatan undang-undang.¹³ Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan pengertian mengenai materi muatan peraturan undang-undangan yaitu sebagai materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan. Mengenai materi muatan perppu, diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu bahwa “materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sama dengan materi muatan undang-undang”. Hal ini dikarenakan kedudukan perppu dan uu sama secara hierarki, bedanya hanya perppu dikeluarkan oleh presiden dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa. dengan materi muatan dari undang-undang.⁷¹ Hal senada juga dikemukakan oleh Bagir Manan yang menyatakan bahwa materi muatan perppu merupakan materi muatan undang-un Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, karena perppu ini merupakan peraturan pemerintah yang menggantikan undang-undang materi muatannya adalah sama dengan materi muatan dari undang-undang.⁷²

⁷¹ Maria Farida Indrati, *Op. Cit.*, hlm. 131.

⁷² Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co,(Jakarta, 1992), hlm. 50.

c. Hak Presiden untuk Menetapkan Peraturan Pemerintah

Hak-hak Presiden yang bersifat regulatif atau mengatur adalah hak untuk menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 5 Ayat (2) UUD 1945: Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.” Hak Presiden untuk membuat Peraturan Presiden.

Hak Presiden yang bersifat mengatur secara normative tercantum dalam Pasal 1 angka 6 UU No. 10 Tahun 2004 yang menegaskan bahwa: “*Peraturan Presiden adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden.*”

B. Peran Presiden/Khalifah Dalam Pembentukan Undang-Undang Menurut Fiqih Siyasah

Dalam Sejarah pemerintahan Islam menjelaskan bahwa kekuasaan tertinggi ditangan khalifah. Sebutan Khalifah mempunyai kaitan dalam ketatanegaraan Islam. Khalifah merupakan penguasa tertinggi mengatur segala urusan pemerintahan meliputi seluruh kewenangan dalam pemerintahan. Khalifah sebagai kedaulatan tertinggi suatu negara mempunyai kewajiban yang di pertanggung jawabkan terhadap masyarakat serta Allah SWT. Sehingga khalifah mempunyai peranan sangat penting dalam pemerintah Islam.

Menurut al-Maududi dikenal dengan tiga gelar kepala negara (*the head of thestate*) ialah Imam, Amir dan Khalifah. Dengan urutan yang

berbeda Muhammad Dhiyah al-Din al-Rais juga menyebutkan tiga gelar kebesaran (*al-alqab al-tsalah al-qubra*) bagi kepala negara Islam ialah Imam, Khalifah, dan amir al-Mu'minin. Sedangkan al-Din al-Nabhani mengemukakan enam gelar bagi kepala negara Islam ialah Khalifah, Imam, amir al-Mu'minin, hakim al-Mu'minin, rais al-Muslimin, dan sulthan al-Muslimin.⁷³

Seseorang yang melaksanakan fungsi ke khalifaaan. Keimanan dan keamiran dalam sejarah Islam disebut khalifah. Yang bentuk pluralnya *khulafa* dan *khalaf* yang berasal dari kata *khalafa* merupakan pengganti yaitu seseorang yang menggantikan tempat orang lain dalam beberapa persoalan.⁷⁴

Awal pemerintahan Islam, Khalifah sebagai pimpinan tertinggi pemerintahan dalam sistem negara Islam. Khalifah mempunyai kekuasaan serta otoritas mencakup urusan agama serta pengaturan dunia dengan berlandaskan pada syar'iat dan ajaran-ajaran Islam.

Kekuasaan dan kewenangan khalifah atau pemimpin dalam islam yang taat pada aturan hukum Tuhan harus sesuai dengan koridor-koridor ketetapan Allah SWT. Kekuasaan dan kewenangan tersebut meliputi.⁷⁵

- a. Khalifah tunduk kepada aturan perundang-undangan Islam, dituntut untuk melaksanakan hukum-hukumnya, mengeluarkan aturan hukum

⁷³ Muhajar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Op Cit.*, hlm. 49.

⁷⁴ J. Suyuthi Pulungan, *Op Cit.*, hlm. 266.

⁷⁵ Wahbahal Zuhaili, *OP Cit.*, hlm. 327.

atau undang-undang atau qanun pengaturan sesuai dengan prinsip-prinsip kaidah-kaidahnya.

- b. Khalifah tidak memiliki kewenangan legislasi (at-tasyri'i), karena hak dalam pembuatan aturan hukum atau qanun hanyalah milik Allah SWT dan Rasul-Nya. Khalifah bersama *ahlu al-halli wal'aqdi* hanya sebatas melakukan ijtihad untuk membentuk aturan hukum atau qanun atau undang-undang yang tidak diatur dalam koridor al-Qur'an dan al-Hadis.
- c. Khalifah beserta semua staf dan pembantu-pembantunya harus mempunyai komitmen kepada kaidah-kaidah sistem pemerintahan Islam yang telah digariskan serta di defenisikan oleh Al-Qur'an dan al-Hadis.

Dengan demikian khalifah mempunyai kewenangan dan kekuasaan untuk mengeluarkan suatu ketetapan hukum tidak diatur secara jelas dalam Al-Qur'an dan al-Hadis, namun hak untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan hanyalah milik Allah SWT dan Rasul-Nya. Sehingga khalifah mengeluarkan suatu aturan hukum atau qanun atau undang-undang yang tidak diatur secara jelas oleh al-Qur'an dan al-Hadis. Karena aturan hukum Allah SWT tidak membedakan antara pemelik kekuasaan dan individu-individu warga negara.

Peran Ijtihad Seorang Khalifah yaitu:

1. Pendapat Mu'az bin Jabal tentang metode istinbat
Salah satu peristiwa monumental yang dialami Mu'z ibn Jabal dalam kehidupan beragama adalah peristiwa penunjukannya sebagai hakim yang diutus Rasulullah s.a.w. ke kawasan Yaman. Penunjukannya ini tentu saja bukan tanpa alasan dan dasar yang kuat. Sehingga Mu'z menjadi

kepercayaan Rasulullah saw untuk menyelesaikan peristiwa keagamaan yang terjadi di daerah yang jauh dari Madinah sebagai pusat kekuasaan Islam. Tentu sesuatu yang *absurd* kalau Rasulullah saw mengirim seseorang yang tidak memiliki pengetahuan dan kemampuan yang memadai dalam urusan keagamaan, khususnya yang berkaitan dengan hukum Islam.

2. Pendapat Mua'z tentang Pelaksanaan Hukuman bagi Wanita Hamil
Mu'z berpendapat bahwa hukuman bagi seorang wanita yang sedang hamil harus ditangguhkan sampai anaknya itu lahir. Pandangan ini berawal dari kedatangan seorang laki-laki kepada Khalifah 'Umar ibn Khattab yang mengatakan bahwa dia tidak pernah bertemu dengan istrinya selama dua tahun, setelah dia kembali bertemu dengan istrinya tersebut ternyata istrinya sedang hamil. Setelah itu Khalifah 'Umar bermusyawarah dengan beberapa orang ulama dan menetapkan bahwa wanita tersebut harus segera dihukum rajam. Atas keputusan tersebut Mu'z ibn Jabal merasa berkeberatan dan mengatakan: "Hukuman itu baru memberikan solusi terhadap perempuan yang telah berzina dan sedang hamil tersebut, tetapi tidak memberikan solusi terhadap cabang bayi yang dikandungnya". Untuk itu Mu'z berpendapat hukuman harus ditangguhkan terlebih dahulu sampai perempuan tersebut melahirkan. Akhirnya khalifah menanggguhkan pelaksanaan hukuman rajam sampai wanita itu melahirkan.
3. Membayar zakat mal dengan harga barang
Mu'az berpendapat bahwa boleh membayarkan zakat harta (PDO) dengan senilai harga barang tersebut. Pendapat ini berawal dari statemen Mu'az kepada masyarakat Yaman: "Bawalah kepadaku bahan pakaian (sutera) sebagai ganti padi dan beras, bukankah itu lebih mudah bagi kamu sekalian.

C. Legislatif di Indonesia Menurut Fiqih Siyasah

Fiqh Siyasah dalam menganalisis pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, pembentukannya tidak lepas dari peran peran Pemerintah dalam hal Presiden selaku Kepala Pemerintahan, DPR ataupun DPD sebagai wakil rakyat di daerah, Peran DPR dan DPR (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 pemebentukan 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, fiqh siyasah menganalisis bahwa, dalam legislasi/membentuk hukum tidak menjelaskan secara detail bagaimana mekanisme pembentukan hukum tersebut, hanya dijelaskan bahwa dalam memebentuk hukum dilakukan hanya dengan musyawarah oleh Anggota *Ahlu al-halli wal Aqdi*, dalam hal musyawarah masyarakat tidak dilibatkan untuk diminta pendapatnya dalam pembentukan 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 fiqh siyasah, jika dianalisis dalam pemebentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia maka, nilai-nilai Islam dalam pemebentukan 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 uraian penulis sebelumnya, maka dapat disimpulkan :

Peran Presiden dalam hak pembentukan Undang-undang terdiri dari tiga yaitu: 1. Hak Presiden Mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU), 2. Hak Presiden Untuk menetapkan peraturan pemerintahan pengganti Undang-Undang (Perpu), 3. Hak Presiden untuk Menetapkan Peraturan Pemerintah.⁷⁶

Sedangkan jika ditinjau dari fiqh siyasah Peran presiden yaitu: 1. Presiden tunduk kepada aturan perundang-undangan Islam, dituntut untuk melaksanakan hukum-hukumnya, mengeluarkan aturan hukum atau undang-undang atau qanun pengaturan sesuai dengan prinsip-prinsip kaidah-kaidahnya, 2. Presiden tidak memiliki kewenangan legislasi (*at-tasyri'i*), karena hak dalam pembuatan aturan hukum atau qanun hanyalah milik Allah SWT dan Rasul-Nya. Khalifah bersama *ahlu al-halli wal'aqdi* hanya sebatas melakukan ijtihad untuk membentuk aturan hukum atau qanun atau undang-undang yang tidak diatur dalam koridor al-Qur'an dan al-Hadis, 3. Presid beserta semua staf dan pembantu-pembantunya harus mempunyai komitmen kepada kaidah-kaidah sistem pemerintahan Islam yang telah digariskan serta di defenisikan oleh al-Qur'an dan al-Hadis.⁷⁷

⁷⁷ Wahbahal Zuhaili, *al- Fiqhu al- Islami Wa Adillatuhu*, terjemah, Abdul Hayyie al Kattani, et all, *Fiqh Islam Wa Adillatuhu* jilid 8, hlm. 327.

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

B. Saran

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

1. Kepada eksekutif dalam menjalankan perannya dalam pembentukan undang-undang agar selalu menghasilkan undang-undang yang efektif, dan undang-undang yang akan dibentuk benar-benar demokratis dengan berpihak kepada kepentingan rakyat banyak serta berpegang pada Pancasila sebagai filsafah bangsa Indonesia dan undang-undang Dasar sebagai dasar hukum.
-

2. Kepada eksekutif maupun legislatif agar selalu menghasilkan undang-undang yang baik, melindungi rakyat jangka panjang agar tidak banyak undang-undang yang judicial Review di Mahkamah Konstitusi

DAFTAR PUSTAKA

- Abu Tamrin dan Nur Habibi Ihya, *Hukum Tata Negara*, Ciptat: Lembaga Penelitian UIN Jakarta, 2010.
- Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, Jakarta: Prenada Media, 2009.
- Ahmad Yani, *Pembentukan Undang-Undang dan Perda*, Jakarta: PT. Rajawali Pers, 2011.
- Akbar Kaelola, *Kamus Politik: kontraporer*, Yogyakarta: Cakrawala, 2009.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Depok: Raja Grafindo Perkasa Cet. Ke 5.
- Jazim Hamidi & Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Bandung: P.T. Alumni, 2010.
- Jazim Hamidi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Bandung: PT Alumni, 2010.
- Mariah Farida Indri Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Jilid 1*, Jakarta : Kanisius, 1998.
- Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada *fiqih siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, Jakarta: Erlangga, 2008.
- J. Suyuthi Pulungan, *fiqih Siyasah Ajaran Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta: Raja Grafindo, 1994.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Depok: Raja Grafindo Perkasa, 2002.
- Wahbahal Zuhaili, *al- Fiqhu al- Islami Wa Adillatuhu,terjemah,Abdul Hayyie al Kattani,et all, Fiqih Islam Wa Adillatuhu*
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi hukum tata Negara Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar tahun 1945* , Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011.
- Sumali, “*Reduksi kekuasaan eksekutif dibidang peraturan pengganti undang-undang (Perppu)*” Malang: Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Depok: Raja Grafindo Perkasa Cet. Ke 5 UMM Press, 2002.
- Moh. Alifuddin, *Berdemokrasi, Panduan Praktis Perilaku Demokrasi*, Magna Publishing. Jakarta, 2012.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang*, Konsitusi Press, Jakarta, 2006.

Putra Medea, *Kekuasaan Presiden RI dalam Bidang Legislatif setelah amandemen Undang-Undang Dasar tahun 1945*, *Jurnal Lex Administratum*, Vol.1, No. 2, Apr-Juni , 2013.

Sulardi, *Presiden dan Pengesahan Undang-undang*, *Tempo .co*, Selasa 13 Maret 2018, 08:24 WIB.

Jimly Asshiddiqe, *Perihal Undang-Undang Konstitusi Press*, Jakarta, 2006, hlm. 297.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/2012

Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden Pasal 25. ¹ 5 Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Cet-2, 17

Abu Ishak As-Syatibi, *Almuwafaqat FI Usual Al- Syari'ah*, Juz Ke 2 Beirut: Darul Fikr.

Masdar Farid Mas' Udi. *Syarah Konstitusi UUD 1945 dalam Prespektif Islam*, Jakarta: Pustaka Alpabet, 2010.

Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang atau Perppu*.

Oksep Adhayanto, *Khalifah Dalam Pemerintahan Islam ; Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan*.

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

Abdul Qadir Djailani, *Sekitar Pemikiran Politik Islam*, Universitas Michigan: Media Da'wah, 2009.

Darwis Hude, *Cakrawala Ilmu Dalam Al-Qur'an*, Universitas Michigan, Pustaka Pirdaus, 2002.

Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta: UI Press, 1990.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

A. Data Pribadi

Nama : Masjera Pohan
NIM : 15 103 00030
Tempat/TanggalLahir : Mampang, 13 November 1996
Jenis Kelamin : Perempuan
Agama : Islam
Alamat : Mampang, Kec. Kota Pinang, Kab.
Labuhan Batu Selatan

Nama Orang Tua

Ayah : Pirman Pohan
Ibu : Mina Harahap
Alamat : Mampang, Kec. Kota Pinang, Kab.
Labuhan Batu Selatan

B. Riwayat Pendidikan

- SD Negeri 115492 Mampang
- MTS Negeri 1 Sei Kanan Sabungan
- SMA Negeri 2 Kota Pinang
- Tahun 2015 melanjutkan pendidikan di IAIN Padangsidimpuan

Padangsidimpuan, September 2020

Penulis,

Masjera Pohan

NIM 15 103 00030

