



**PERBANDINGAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN  
RAKYAT DENGAN *SULTHAH AL-TASYRI'YAH* DALAM  
PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**SKRIPSI**

*Ditulis sebagai Syarat untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (SH)  
Jurusan Hukum Tata Negara (Siyasah)*

Oleh :

**Mega Silvia**  
**NIM. 1730203040**

**FAKULTAS SYARIAH  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI  
BATUSANGKAR  
2021**

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Mega Silvia  
NIM : 1730203040  
Jurusan : Hukum Tata Negara (Siyasah)  
Fakultas : Syariah

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa Skripsi yang berjudul “Perbandingan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Dengan *Sulthah Al-Tasyri’iyyah* Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan” adalah benar karya saya sendiri bukan Plagiat, kecuali yang dicantumkan sumbernya.

Apabila dikemudian hari terbukti bahwa karya saya ini Plagiat maka saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Demikian pernyataan ini saya buat dengan sumbernya untuk digunakan sebagaimana mestinya.

Batusangkar, 21 Agustus 2021

menyatakan



**MEGA SILVIA**

**NIM. 1730203040**

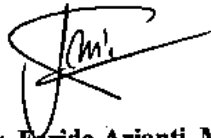
## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Pembimbing Skripsi atas nama Mega Silvia, NIM. 1730203040, judul: **“Perbandingan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dengan *Sulthah Al-Tasyri’iyyah* dalam Penyusunan Peraturan Daerah”**, memandang bahwa skripsi yang bersangkutan telah memenuhi syarat untuk diajukan ke sidang *Munagasyah*.

Demikianlah persetujuan ini diberikan untuk dapat digunakan seperlunya.

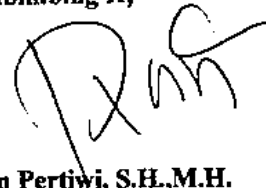
Batusangkar, 13 Juli 2021

Pembimbing I,



**Dr. Farida Arianti, M. Ag.**  
NIP. 197803232007012026

Pembimbing II,

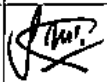




**Dian Pertiwi, S.H., M.H.**  
NIP. 199206162018032001

### PENGESAHAN TIM PENGUJI SKRIPSI

Skripsi ini ditulis oleh MEGA SILVIA, NIM. 1730203040, dengan judul "PERBANDINGAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DENGAN *SULTHAH AL-TASYRI'YYAH* DALAM PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN" telah diuji dalam Ujian Munaqasyah Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Batusangkar yang dilaksanakan tanggal 11 Agustus 2021.

Demikianlah persetujuan ini diberikan untuk dapat dipergunakan seperlunya.

No	Nama/NIP Penguji	Jabatan Dalam Tim	Tanda Tangan	Tanggal Persetujuan
1.	Dr. Farida Arianti, M.Ag NIP. 19780323 200701 2 026	Ketua Sidang/ Pembimbing		20-8-2021
2.	Khairina, S.H., M.H NIP. 19730625 199903 2 002	Penguji I		20-08-2021
3.	Drs. H. Emrizal, MM NIP. 19611121 198903 1 003	Penguji II		20-8-21

Batusangkar, 21 Agustus 2021

Mengetahui,

Dekan Fakultas Syariah



**Dr. H. Zainuddin, MA**

**NIP. 19631216 199203 1 002**

## BIODATA PENULIS



Nama	:	Mega Silvia
NIM	:	1730203040
Jenis Kelamin	:	Perempuan
Tempat/Tanggal Lahir	:	Batusangkar/ 06 September 1998
Kewarganegaraan	:	Indonesia
Agama	:	Islam
Jurusan	:	Hukum Tata Negara (Siyasah)
Alamat Lengkap	:	Jorong Simpuruik Nagari Simpuruik Kec. Sungai Tarab, Kab Tanah Datar, Sumatera Barat
No. Hp	:	083800992386
Email	:	<a href="mailto:megasilviapg01@gmail.com">megasilviapg01@gmail.com</a>
Nama Ayah	:	Ridwan Efendi
Nama Ibu	:	Mayarnis
Jumlah Saudara	:	2 (Dua)
Anak Ke	:	2 (Dua)
Motto	:	Teruslah Berjalan Ke Depan Meskipun Jalanmu Penuh Rintang
Riwayat Pendidikan	:	1. TK Pertiwi Batusangkar Pada Tahun 2004-2005.

2. SD N 34 Sungai Tarab Pada Tahun 2006-2011.
3. SMP N 2 Batusangkar Pada Tahun 2011-2014.
4. SMA N 1 Sungayang Pada Tahun 2014-2017.
5. S1 IAIN Batusangkar Pada Tahun 2017-2021.

## LEMBAR PERSEMBAHAN



Alhamdulillahirobbil'alamin, puji syukur kehadiran Allah SWT atas rahmat dan karunia-Nya, yang telah membantu saya untuk menyelesaikan skripsi ini. Segala syukur saya ucapkan kepada-Mu Ya Allah karena telah menghadirkan mereka yang selalu memberikan dukungan kepada saya. Karena-Mu lah skripsi ini terselesaikan. Hanya pada-Mu tempat saya mengadu dan hanya kepada-Mu lah saya mengucapkan syukur.

Terimakasih terbesar untuk kedua orang tua saya papa (**Ridwan Efendi**) dan mama (**Mayarnis**). Ayah terimakasih untuk doa-doa yang sudah ayah berikan dan waktu yang telah ayah korbankan untuk membahagiakan putrimu ini.

Teruntuk Ibu terimakasih telah menjadi malaikat di dalam hidup saya, terimakasih telah memberi kasih sayang yang melipah dan mendengarkan keluh kesah saya dan terimakasih juga telah sabar menghadapi tingkah laku saya, saya mempersembahkan sebuah karya kecil ini untuk Ayah dan Ibu tercinta. Maafkan saya dengan segala kekurangan dari saya. Gelar Sarjana Hukum (SH) ini saya persembahkan untuk mengobati rasa lelahmu Ayah dan Ibu tersayang. Dan terimakasih juga saya ucapkan kepada Abang saya (**Mhd. Ikhsan Affandi**) yang hadirnya menjadikan saya selalu termotivasi untuk memperbaiki diri, selalu berusaha menjadi yang terbaik dengan tujuan

agar saya dapat menjadi contoh yang baik dan dapat membanggakan kedua orang tua dan saya.

Dan terimakasih tak terhingga untuk seseorang yang selalu setia menemani perjalanan ini, yang selalu memberikan motivasi terbesar saya dalam mendapatkan gelar sarjana hukum ini, serta tempat curhat saya dalam meluapkan keluh kesah yang saya alami, dan selalu ada disaat saya susah maupun senang, terimakasih **Oetari Maichelina, Laras Sati, dan Sony Kurnia Ramadhan.**

Terimakasih juga untuk teman terbaik selama kuliah, khususnya HTN'17A yang sudah ku anggap sebagai keluargaku selama menyelesaikan proses perkuliahan ini. Semoga kita semua menjadi orang-orang besar yang kemudian memiliki hati yang besar juga untuk orang-orang di sekeliling kita.

Kata persembahan ini tak lebih tak kurang hanya untuk mengaturkan perasaan syukur saya kepada Allah SWT dan seluruh pihak yang telah membantu yang tak mungkin saya sebutkan satu-persatu dan orang-orang yang selalu mengirimkan doa, semoga doa yang baik dikabulkan kemudian dikembalikan kepada orang-orang baik yang mendoakan.

Terimakasih semuanya.

By: Mega Silvia

## ABSTRAK

**Mega Silvia. NIM. 1730203040 (2017).** Judul Skripsi “ **Perbandingan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Dengan *Sulthah Al-Tasyri’iyyah* Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan**”. Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Batusangkar Tahun 2021.

Pokok permasalahan dalam Skripsi ini adalah perbandingan fungsi legislasi dewan perwakilan rakyat dengan *sulthah al-tasyri’iyyah* dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Tujuan pembahasan ini untuk mengetahui bagaimana persamaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia dengan *Sulthah Al-Tasyri’iyyah* dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dan bagaimana perbedaan fungsi legislasi dewan perwakilan rakyat dengan *sulthah al-tasyri’iyyah* dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

Jenis penelitian yang penulis gunakan adalah jenis penelitian hukum normatif atau *library research* dengan metode komparatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan penulis adalah teknik pengumpulan data kualitatif yang merupakan pengumpulan data yang bersifat deskriptif.

Dari penelitian yang penulis lakukan, dapat kesimpulan bahwa Perbandingan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Dengan *Sulthah Al-Tasyri’iyyah* Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangannya ada terdapat persamaan dan perbedaan di antara kedua lembaga tersebut. Persamaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dengan *Sulthah Al-Tasyri’iyyah* dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangannya adalah: (a) Keduanya sama-sama merupakan lembaga perwakilan rakyat; (b) Keduanya sama-sama mempunyai wewenang dalam membentuk undang-undang; (c) Keduanya sama-sama melakukan pengawasan terhadap lembaga eksekutif; (d) Keduanya sama-sama melakukan pengawasan terhadap anggaran keuangan negara. Perbedaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dengan *Sulthah Al-Tasyri’iyyah* dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangannya, dapat dilihat dari pemaparan berikut: (a) DPR merupakan lembaga pemerintah yang berwenang penuh dalam pembuatan undang-undang, sedangkan *Sulthah Al-Tasyri’iyyah* tidak memiliki kewenangan penuh untuk pembuatan peraturan perundang-undangan melainkan hanya sebatas menggali dan mengeluarkan hukum yang ada di dalam al-Qur’an dan sunnah; (b) Di dalam pemerintahan Islam *Sulthah Al-Tasyri’iyyah* lebih berfokus pada pencalonan imam, penyeleksian imam serta membaikatkan imam, namun di dalam pemerintahan Indonesia, DPR lebih berfokus pada fungsi utamanya dalam pembuatan peraturan perundang-undangan; (c) Dari ruang lingkup kerjanya, DPR mempunyai ruang lingkup kerja yang lebih sempit atau dibatasi sedangkan di dalam pemerintahan Islam, *Sulthah Al-Tasyri’iyyah* memiliki cakupan wilayah yang lebih luas karena tidak adanya pembagian kewenangan untuk daerah seperti halnya di dalam pemerintahan Indonesia sekarang; (d) Di dalam pemerintahan Islam untuk menjadi anggota lembaga legislatif haruslah seorang laki-laki tidak boleh perempuan, sedangkan di dalam praktek pemerintahan Indonesia, perempuan dibolehkan untuk menjadi anggota dewan.

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis ucapkan kepada Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan nikmat-Nya kepada setiap hambanya. Dengan rahmat dan nikmat-Nya itulah penulis dapat menyelesaikan penulisan Skripsi yang berjudul: **“Perbandingan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Dengan *Sulthah Al-Tasyri’iyyah* Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan”**.

Shalawat dan salam tidak lupa pula penulis mohonkan kepada Allah SWT, semoga tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW beserta keluarganya, para sahabat dan para pengikut beliau sampai pada akhir zaman yang telah membentangkan jalan kebenaran dimuka bumi Allah yang tercinta ini.

Skripsi ini ditulis untuk menyelesaikan kuliah penulis, guna meraih gelar Sarjana Hukum pada Jurusan Hukum Tata Negara (Siyasah), Fakultas Syariah, Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Batusangkar.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini dapat diselesaikan berkat dukungan dan bantuan dari berbagai pihak. Dalam kesempatan ini pula perkenankanlah peneliti menyampaikan ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya erta rasa penghargaan yang tak terhingga kepada orang tua penulis Ayah **Ridwan Efendi** dan Ibu **Mayarnis** yang selalu memberikan dorongan moril maupun materil tanpa merasa bosan sedikitpun dengan segenap jiwa dan ketulusan hatinya.

Selain itu juga peneliti menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat:

1. Rektor IAIN Batusangkar, **Bapak Dr. Marjoni Imamora, M. Sc** beserta wakil rektor IAIN Batusangkar.
2. Dekan Fakultas Syariah, **Bapak Dr. H. Zainuddin, MA**.
3. Ketua Jurusan Hukum Tata Negara, **Bapak Drs. H. Emrizal, M.M.** beserta staff Jurusan Hukum Tata Negara yang telah banyak memberikan dorongan dan fasilitas belajar kepada penulis selama mengikuti pendidikan dan dalam penyelesaian penulisan skripsi ini.

4. **Ibu Dr. Farida Arianti, M.Ag., dan Ibu Dian Pertiwi, S.H., M.H.** selaku pembimbing, yang telah membimbing dan mengarahkan dengan penuh kesabaran, kasih sayang dan kebijaksanaannya, meluangkan waktu, memberikan nasehat serta saran kepada penulis dalam penyusunan skripsi ini.
5. Bapak dan Ibu dosen yang banyak memberikan ilmu pengetahuan kepada penulis selama menuntut ilmu di Institut Agama Islam Negeri Batusangkar sehingga memperluas cakrawala keilmuan penulis.
6. Kepada Kepala Perpustakaan IAIN Batusangkar beserta Staff Perpustakaan IAIN Batusangkar.

Penulis berdoa semoga segala bantuan dan pertolongan yang diberikan dapat menjadi amal ibadah di sisi Allah SWT dan dibalas dengan pahala yang berlipat ganda. Amin ya Rabbal'alamin.

Penulis mohon maaf, jika dalam skripsi ini terdapat kekhilafan dan kekeliruan, baik teknis maupun isinya. Kritik yang konstruktif dan sehat sangat penulis harapkan demi sempurnanya skripsi ini.

Batusangkar, 9 Juli 2021

Penulis



**Mega Silvia**

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b>	
<b>PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI</b>	
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING</b>	
<b>PENGESAHAN TIM PENGUJI SKRIPSI</b>	
<b>BIODATA PENULIS</b>	
<b>LEMBAR PERSEMBAHAN</b>	
<b>ABSTRAK</b>	
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>i</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>iii</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>vi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Fokus Penelitian .....	6
C. Rumusan Masalah .....	6
D. Tujuan Penelitian .....	7
E. Manfaat dan Luaran Penelitian .....	7
F. Definisi Operasional .....	8
<b>BAB II KAJIAN TEORI .....</b>	<b>10</b>
A. Dewan Perwakilan Rakyat .....	10
1. Ruang Lingkup Dewan Perwakilan Rakyat .....	10
a. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat .....	10
b. Sejarah Perkembangan Dewan Perwakilan Rakyat .....	11
c. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat .....	18
d. Hak Dewan Perwakilan Rakyat .....	20
e. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat .....	21
f. Fraksi .....	23
g. Alat Kelengkapan .....	23
h. Sekretariat Jenderal .....	25
i. Badan Keahlian .....	26

2. Fungsi Legislasi .....	28
a. Pengertian Fungsi Legislasi .....	28
b. Fungsi Legislasi Sebelum dan Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 .....	30
c. Asas dan Teori Legislasi .....	32
d. Proses Legislasi di Indonesia .....	35
3. <i>Siyasah Dusturiyah</i> .....	39
a. Pengertian <i>Siyasah Dusturiyah</i> .....	39
b. Ruang Lingkup <i>Siyasah Dusturiyah</i> .....	40
c. Sumber Hukum <i>Siyasah Dusturiyah</i> .....	43
4. <i>Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd</i> .....	46
a. Pengertian <i>Ahl Al-Hall Al-'Aqd</i> .....	46
b. Sejarah dan Pembentukan Lembaga <i>Ahl Al-Hall Al-'Aqd</i> .....	46
c. Syarat-Syarat <i>Ahl Al-Hall Al-'Aqd</i> .....	48
d. Tugas dan Fungsi <i>Ahl Al-Hall Al-'Aqd</i> .....	49
e. Wewenang <i>Ahl Al-Hall Al-'Aqd</i> .....	50
f. Kedudukan Lembaga <i>Ahl Al-Hall Al-'Aqd</i> .....	50
5. Peraturan Perundang-Undangan .....	52
a. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan .....	52
b. Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan .....	52
c. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan .....	59
d. Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan .....	62
B. Penelitian Yang Relevan .....	71
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>73</b>
A. Jenis Penelitian .....	73
B. Latar dan Waktu Penelitian .....	73
C. Subjek Penelitian .....	74
D. Instrumen Penelitian .....	74
E. Sumber Data .....	74
F. Teknik Pengumpulan Data .....	75

G. Teknik Analisi Data .....	76
H. Teknik Penjamin Keabsahan Data .....	77
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN .....</b>	<b>78</b>
A. Persamaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Dengan <i>Sulthah Al-Tasyri'iyah</i> dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan .....	78
B. Perbedaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Dengan <i>Sulthah Al-Tasyri'iyah</i> dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan .....	81
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>84</b>
A. Kesimpulan .....	85
B. Saran .....	86

#### **DAFTAR PUSTAKA**

## DAFTAR TABEL

Tabel 3.1 Waktu Penelitian .....	74
----------------------------------	----

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Indonesia merupakan Negara yang menganut sistem demokrasi. Salah satu prinsip dalam pemerintahan demokrasi adalah adanya unsur pembatasan kekuasaan yang dijamin oleh kepastian institusi dan mekanisme demokrasi (*institutions and procedural limitations on power*). Diantara unsur utama dari prinsip ini adalah adanya pemisahan kekuasaan dalam pemerintahan suatu negara ke dalam tiga lembaga : Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif. Pemisahan tugas-tugas pemerintahan ke dalam “*trichotomy*” ini biasa disebut dengan istilah Trias Politika. Trias Politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan; *pertama*: kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang, *kedua*: kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang; *ketiga*: kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang. Secara normatif Trias Politika adalah suatu prinsip bahwa kekuasaan-kekuasaan (*atau functions*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian diharapkan hak-hak asasi warga negara lebih terjamin. Doktrin ini pertama kali dikenalkan oleh John Locke (1632-1784) dan Montesquieu (1689-1755) dan pada taraf ini Trias Politika ditafsirkan sebagai pemisahan kekuasaan atau *separation of power* (A. Ubaidillah, dkk, 2000:108)

Menurut beberapa ahli sebuah negara dapat dikategorikan sebagai negara hukum. Montesquieu dikenal dengan pandangannya terhadap konsep *trias politica*, di mana pemerintahan itu di bagi atas tiga macam kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif (lembaga yang berwenang membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (lembaga yang berwenang menjalankan pemerintahan), mengenai hal-hal yang berkenaan dengan hukum antarbangsa; dan kekuasaan yudikatif (lembaga yang berwenang mengadili suatu perkara)

serta mengenai hal-hal yang bergantung pada hukum sipil. Menurutnya, ketiga jenis kekuasaan ini haruslah terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya (Wery Gusmansyah, *Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, 2, 2017:123).

Konsep *Trias Politica* ini dikenal dengan istilah pemisahan kekuasaan artinya konsep pemerintahan ini banyak dipakai pada beberapa negara di dunia salah satunya di Indonesia. Di Indonesia, konsep *trias politica* terdiri juga atas 3 (tiga) macam kekuasaan: Pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan menciptakan undang-undang (*rule making function*); dan yang kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*); serta selanjutnya yang ketiga, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*) (Miriam Budiardjo, 2008: 281-282).

Badan legislatif adalah lembaga yang “*legislate*” atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat; karena itu badan ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat, atau dengan nama lain disebut Parlemen. Menurut teori yang berlaku, rakyatlah yang berdaulat dan mempunyai suatu kemauan (yang oleh Rousseau disebut *Volonte General* atau *General Will*). Dewan Perwakilan Rakyat dianggap merumuskan kemauan rakyat atau kemauan umum dengan jalan menentukan kebijaksanaan umum (*public policy*) yang mengikat seluruh masyarakat. Undang-undang yang dibuatnya mencerminkan kebijaksanaan-kebijaksanaan itu. Dengan itu dapat dikatakan bahwa badan legislatif adalah badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum. Dewan Perwakilan Rakyat di negara demokratis disusun sedemikian rupa sehingga ia mewakili mayoritas dari rakyat dan pemerintah bertanggung jawab kepada badan ini. Dalam negara modern pada umumnya badan legislatif dipilih dalam pemilihan umum dan berdasarkan sistim kepartaian. Perwakilan semacam ini bersifat politis, akan tetapi sistim ini tidak menutup

kemungkinan beberapa orang anggota dipilih tanpa ikatan pada suatu partai politik, tetapi sebagai orang “independen”.

Di Indonesia pemilihan lembaga negara sesuai dengan tugas dan fungsinya yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum (Pemilu). Dewan Perwakilan Rakyat atau disingkat DPR merupakan badan legislatif yang anggotanya terdiri atas para wakil rakyat yang dipilih baik secara langsung maupun tidak langsung, bertugas untuk membentuk Undang-Undang dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan biaya Negara (KBBI).

Dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dari kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang menjelaskan DPR adalah lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Pasal 20A Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, DPR mempunyai tiga fungsi pokok yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan (Reni Dwi Purnomowati,2005:205). Ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam proses menggunakan rakyat dan juga untuk mendukung upaya pemerintah dalam melaksanakan politik luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Fungsi DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 A Ayat (1) ada tiga fungsi pokok DPR. Dari ketiga fungsi tersebut salah satu fungsinya adalah fungsi legislasi yang paling menarik untuk dibahas. Pasal 70 Ayat (1) UU MD3 menyatakan bahwa:

- (1) Fungsi legislasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 Ayat (1) huruf a dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Berdasarkan ketentuan pasal ini maka dapat diketahui bahwa dengan diberlakukannya UU MD3 tersebut maka kekuasaan untuk membentuk undang-undang ada di tangan DPR. Fungsi legislasi merupakan fungsi dasar dari sebuah lembaga legislatif. Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk perundang-

undangan. Melalui DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat yang menampung aspirasi masyarakat yang diimplementasikan dalam undang-undang.

Fungsi legislasi atau pengaturan merupakan fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat. Fungsi pengaturan (*regelende functie*) ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Karena itu, kewenangan ini utamanya hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan atau oleh norma hukum tersebut. Oleh karena cabang kekuasaan yang dianggap berhak mengatur demikian itu pada dasarnya adalah lembaga perwakilan rakyat, maka peraturan yang paling tinggi dibawah undang-undang dasar harus dibuat dan ditetapkan oleh lembaga dengan persetujuan bersama dengan eksekutif (Jimly Assiddiqie, 2007: 161).

Dalam disiplin ilmu tentang fikih *siyasah* pasti mengenal istilah *siyasah dusturiyah*, namun tidak baik jika mengenalkan *siyasah dusturiyah* tapi melewatkan pengertian dan makna dari fikih *siyasah*, karena kelahiran *siyasah dusturiyah* ialah berawal dari keberadaan fikih *siyasah*. *Fiqh* atau fikih berasal dari *faqaha-yafquhu-fiqhan*, dengan arti bahasa bahwa *fiqh* adalah paham yang mendalam (Muhammad Iqbal, 2014: 2). Secara istilah fikih ialah pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan syara mengenal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalil *fashil* (terinci dari Al-quran dan Sunnah) (Suyuti Pulungan, 1994: 22).

*Siyasah dusturiyah* merupakan bagian fikih *siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan *syura* yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut (Muhammad Iqbal, 2014: 177).

Di dalam *siyasah dusturiyah* yang merupakan bagian fikih *siyasah* menyebut istilah kekuasaan *legislatif* yang dikenal *al-sulthah al-tasyri'iyah*. Fungsi *legislatif* di pemerintahan Indonesia memiliki 3 (tiga) wilayah kewenangan : 1) diantaranya membuat undang-undang, 2) melakukan pengawasan, 3) mengatur anggaran, wilayah kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat yang 3 (tiga) ini merupakan tugas pokok. Dalam penelitian ini penulis ingin melihat fungsi legislasi DPR dalam pembuatan undang-undang. Fungsi legislasi dalam pembuatan perundang-undangan berbeda dengan pemerintahan Islam. Dalam pemerintahan Islam hal tersebut dikenal dengan istilah *al-sulthah al-tasyri'iyah* yakni pemerintahan yang mengatur masalah penetapan perundang-undangan yang didasari syariat, acuan pembuatan Undang-Undang tersebut berdasarkan nilai-nilai syariat Islam. Namun, *al-sulthah al-tasyri'iyah* membahas 2 (dua) hal yang pokok yakni hal-hal yang ketentuannya sudah terdapat dalam Al-qur'an atau membuat undang-undang yang diatur dalam Al-qur'an dan melakukan penalaran kreatif (*ijtihad*). Sedangkan bidang keuangan merupakan kewenangan lain dari lembaga *legislatif*. ([www.kompasiana.com](http://www.kompasiana.com), *Sistem Pemerintahan Dalam Islam diakses 24 Juni 2015*).

Ketika kita membandingkan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif yang ada di Indonesia dengan *Sulthah Al-Tasyri'iyah* untuk menyusun peraturan perundang-undangan maka saya menemukan ketertarikan untuk mengkaji tentang perbedaan fungsi legislasi di Indonesia dengan *Sulthah Al-Tasyri'iyah* dalam mengelola fungsinya sebagai legislator.

Selanjutnya, pada masa *Al-Khulafah Al-Rasyidin* dengan semakin meluasnya wilayah kekuasaan Islam hingga keluar Jazirah Arab dan juga semakin kompleksnya permasalahan yang ada pada saat itu. Maka para khalifah dalam mengatasinya merujuk pada Al-qur'an kalau mereka mencarinya dalam sunnah Nabi. Namun karena belum terkodifikasi, mereka bertanya kepada sahabat lain yang senior (*al-sabiqul awwalun*). Dalam periode ini, sahabat lain yang senior lebih banyak memberi nasihat, mengontrol dan

berpartisipasi dalam menjalankan fungsi kekuasaan. Sahabat-sahabat senior inilah yang kemudian disebut oleh kalangan ulama kontemporer dengan sebutan *Ahl Al-Hall Wa Al-‘Aqdi* (Dimas Nur Kholbi, Tesis, 2019: 42-43).

Menurut ahli pakar fikih siyasah, *Ahl Al-Hall Wa Al-‘Aqd* ialah orang-orang yang berada di dalam kekuasaan legislatif yang mempunyai tugas dan kewenangan dalam merancang dan membentuk suatu aturan hukum atas nama umat/lembaga perwakilan yang menampung segala aspirasi rakyat. Pada masa Al-Khulafah Al-Rasyidin, khususnya pada masa pemerintahan Umar Bin Khattab lembaga *Ahl Al-Hall Wa Al-‘Aqd* lebih dikenal dengan sebutan *Ahl Al-Syura* (Dimas Nur Kholbi, Tesis, 2019:51).

Pada masa modern, sejalan dengan masuknya pengaruh pemikiran politik barat terhadap Islam, pemikiran tentang *Ahl al-hall wa al-‘aqdi* yang berkembang, para ulama *siyasah* mengemukakan pentingnya pembentukan lembaga perwakilan rakyat seperti MPR, DPR, dan DPD sebagai representasi kehendak rakyat. Mereka mengemukakan gagasan tentang *Ahl Al-Hall Wa Al-‘Aqdi* ini dengan mengombinasikan dengan pemikiran-pemikiran politik yang berkembang di Barat (Dimas Nur Kholbi, Tesis, 2019:56).

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, penulis tertarik membahas dengan judul **“Perbandingan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Dengan *Sulthah Al-Tasyri’iyyah* Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan”**.

## **B. Fokus Penelitian**

Berdasarkan latar belakang diatas yang menjadi Fokus kajian dalam penelitian ini adalah bagaimana membandingkan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dengan *Sulthah Al-Tasyri’iyyah* dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

## **C. Rumusan Masalah**

Yang menjadi rumusan masalah berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka penulis membuat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Persamaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dengan *Sulthah Al-Tasyri'iyah* dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan?
2. Bagaimana Perbedaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dengan *Sulthah Al-Tasyri'iyah* dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan?

#### **D. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan Persamaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dengan *Sulthah Al-Tasyri'iyah* dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan Perbedaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dengan *Sulthah Al-Tasyri'iyah* dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

#### **E. Manfaat dan Luaran Penelitian**

##### 1. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini ada dua dimensi yakni secara teoritis dan praktis. Oleh karena itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sejumlah manfaat yang berguna sebagai berikut:

##### a. Manfaat Teoritis

- 1) Ditulis sebagai syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H) pada jurusan Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syari'ah IAIN Batusangkar.
- 2) Penelitian ini diharapkan dapat menambah khazanah ilmu bagi saya selaku penulis.

##### b. Manfaat Praktis

- 1) Bagi masyarakat penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemahaman mengenai perbandingan fungsi legislasi DPR dengan *sulthah al-tasyri'iyah* dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan.

## 2. Luaran Penelitian

Luaran Skripsi ini dapat diterbitkan pada jurnal/artikel Institut Agama Islam Negeri Batusangkar, diarsipkan di Perpustakaan Sekretariat Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar.

## F. Definisi Operasional

Definisi operasional dimaksudkan untuk menghindari kesalahan pemahaman dan perbedaan penafsiran yang berkaitan dengan istilah-istilah di dalam judul skripsi. Sesuai dengan judul penelitian yaitu “Perbandingan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Dengan *Sulthah Al-Tasyri’iyyah* Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan”.

**Perbandingan** atau studi komparatif adalah sejenis penelitian deskriptif yang ingin mencari jawaban secara mendasar tentang sebab-akibat, dengan menganalisis faktor-faktor penyebab terjadinya ataupun masuknya suatu fenomena tertentu. Bersifat membandingkan antara dua kelompok atau lebih dari satu variabel tertentu (Nazir, 2005:58). Jadi perbandingan yang dimaksud penulis adalah perbandingan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan *Sulthah Al-Tasyri’iyyah* dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

**Fungsi Legislasi** adalah sebuah kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam membuat undang-undang. Jadi yang dimaksud penulis adalah kewenangan DPR dan *Sulthah Al-Tasyri’iyyah* dalam membuat undang-undang.

**Dewan Perwakilan Rakyat** merupakan perwakilan politik yang anggota dipilih melalui pemilu, DPR adalah organ pemerintahan yang bersifat sekunder sedangkan rakyat bersifat primer, sehingga melalui DPR kedaulatan rakyat bisa tercapai sebagaimana dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (Markus Gunawan, 2008: 42). Jadi DPR yang dimaksud penulis adalah lembaga negara yang bertugas membuat undang-undang.

*Sulthah Al- Tasyri'iyah* adalah pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. *Sulthah al-tasyri'iyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan. Yang dimaksud penulis adalah badan yang membahas masalah kenegaraan dalam membuat undang-undang (Yuni Kartika : Lembaga Legislatif Republik Indonesia, Jurnal Qiyas, 6, 1, 2021:32).

**Peraturan Perundang-undangan** adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Jadi yang dimaksud penulis adalah sebuah aturan yang dapat membatasi kewenangan seseorang dalam melakukan sesuatu yang berhubungan dengan norma hukum.

Jadi maksud dari judul ini adalah untuk melihat perbedaan dan persamaan dari kedua fungsi yang dimiliki serta yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan *Sulthah Al-Tasyri'iyah* terkait fungsi legislasi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORI**

#### **A. Dewan Perwakilan Rakyat**

##### **1. Pengertian dan Ruang Lingkup Dewan Perwakilan Rakyat**

###### **a. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat**

Lembaga ini disebut parlemen karena kata *parle* berarti bicara, artinya mereka harus menyuarkan hati nurani rakyat artinya setelah mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan rakyat, mereka harus membicarakan dalam sidang parlemen kepada pemerintah yang berkuasa. Oleh karena itu DPR dibentuk di Pusat untuk mengkritisi pemerintah pusat, dibentuk di daerah untuk mengkritisi pemerintah daerah baik di provinsi maupun kabupaten sesuai dengan tingkatannya (H. Inu Kencana Syafie, 2013:280)

Namun di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia atau disingkat KBBI, arti Dewan Perwakilan Rakyat adalah badan legislatif yang anggotanya terdiri atas para wakil rakyat yang dipilih baik secara langsung maupun tidak langsung, bertugas membuat undang-undang dan menetapkan anggaran pendapatan dan biaya negara. Kata lain dari Dewan Perwakilan Rakyat adalah lembaga perwakilan atau lembaga legislaif. DPR adalah suatu lembaga perwakilan politik (*political representation*) yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Dewan Perwakilan Rakyat merupakan suatu lembaga pemerintahan di bidang legislatif yang berperan menjalankan aspirasi rakyat sebagai unsur pokok dalam pembuatan undang-undang, dengan adanya Dewan Perwakilan Rakyat kedaulatan rakyat dapat tercapai sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “ Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Markus Gunawan, 2008:42).

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah suatu lembaga legislatif di dalam pemerintahan yang menampung dan menjalankan aspirasi rakyat, serta pengaturan lebih lanjut terhadap hal yang dikehendaki rakyat sebagaimana tercantum di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Jimly Asshiddiqie, 2006:179). Dewan Perwakilan Rakyat itu sendiri terdiri dari anggota partai politik sebagai peserta pemilihan umum yang mana dipilih melalui Pemilu (Lihat pada Pasal 67 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3). Sebagaimana Allah SWT berfirman di dalam Q.S An-Nisa' ayat 59:

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا اطِيعُوْا اللّٰهَ وَاَطِيعُوْا الرَّسُوْلَ وَاُوْلِيَ الْاَمْرِ مِنْكُمْ فَاِنْ  
 نَزَعْتُمْ فِيْ شَيْءٍ فَرُدُّوْهُ اِلَى اللّٰهِ وَالرَّسُوْلِ اِنْ كُنْتُمْ تُوْمِنُوْنَ بِاللّٰهِ وَالْيَوْمِ  
 الْاٰخِرِ ذٰلِكَ خَيْرٌ وَّاَحْسَنُ تَاْوِيْلًا ﴿٥٩﴾

*Artinya : 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 baik akibatnya.*

Ayat ini menjelaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat juga merupakan seorang pemimpin yang berkedudukan sebagai pemegang kekuasaan di dalam sebuah pemerintahan seperti halnya ulil amri di dalam pemerintahan Islam.

## **b. Sejarah Perkembangan Dewan Perwakilan Rakyat**

Sesuai dengan konsep *Trias Politica*, DPR merupakan bagian dari kekuasaan legislatif di tingkat pusat, sedangkan ditingkat daerah dipegang oleh DPRD. Selama ini terjadi banyak perubahan baik dari

fungsi dan wewenang DPR sejak dari masa penjajahan, orde lama, orde baru hingga pasca reformasi saat ini terus mengalami perkembangan yang sangat signifikan. Sejarah perkembangan DPR di Indonesia sebagai berikut:

### **1) Masa Penjajahan (1918-1943)**

Pada masa penjajahan Belanda, terdapat lembaga semacam parlemen bentukan penjajah Belanda yang dinamakan *Volksraad*. Berdasarkan konstitusi *Indische Staatsregeling Surinam* atas nama pemerintah penjajah Belanda membentuk dan mengangkat *Volksraad* (Dewan Rakyat) yang disusun sebagai berikut: (T.A. Legowo, 2005:16):

- a) Kisaran tahun 1918 yang diketuai 1 (satu) orang yang diangkat oleh Raja yang terdiri dari 38 orang anggota (20 orang dari golongan Bumi Putra),
- b) Kemudian pada tahun 1927 yang diketuai 1 (satu) orang yang diangkat oleh Raja yang terdiri dari 55 orang anggota (25 orang dari golongan Bumi Putra),
- c) Dan pada tahun 1930 yang diketuai 1 (satu) orang yang diangkat oleh Raja yang terdiri dari 60 orang anggota (30 orang dari golongan Bumi Putra) (T.A. Legowo, 2005:16).

*Volksraad* juga memiliki hak namun berbeda dengan lembaga, karena *Volksraad* tidak mempunyai hak angket dan hak dalam menentukan Anggaran Belanja Negara. Kaum nasionalis moderat antara lain Muhammad Husni Thamrin, dan lain-lain menggunakan *Volksraad* sebagai jalan untuk mencapai cita-cita Indonesia merdeka melalui jalan pemerintahan lembaga tersebut. *Volksraad* sebagai suatu lembaga dalam konteks Indonesia yang mana sebagai wilayah jajahan pada saat itu memang hanya merupakan sebuah tindakan basa-basi politik pemerintahan kolonial. Kemudian lewat pemilihan yang bertingkat-tingkat dan berbelit itu, komposisi keanggotaan

*Volksraad* pada mulanyanya tidak begitu simpatik (T.A. Legowo, 2005:16).

Usul-usul anggota seperti Petisi Sutardjo Tahun 1935 yang berisi “permohonan kepada Pemerintahan Belanda agar diadakan pembicaraan bersama antara Indonesia dan Belanda dalam suatu perundingan mengenai nasib Indonesia di masa yang akan datang”, atau Gerakan Indonesia berparlemen dari Gabungan Poltik Indonesia yang berisi keinginan adanya parlemen yang sesungguhnya sebagai suatu tahap untuk menuju Indonesia Merdeka, ternyata ditolak pemerintah Hindia Belanda (T.A. Legowo, 2005:17).

Pada awal pearng dunia II anggota-anggota *Volksraad* mengusulkan dibentuknya milisi pribumi untuk membantu pemerintah menghadapi musuh dari luar, usul ini ditolak. Tanggal 8 Desember 1941 Jepang melancarkan serangan ke Asia, tanggal 11 Januari 1942 tentara Jepang pertama kali menginjak bumi Indonesia yaitu mendarat di Tarakan (Kalimantan Timur). Hindia Belanda tidak mampu melawan dan menyerah kepada Jepang pada tanggal 8 Maret 1942, dan Belanda mengakhiri masa penjajahan selama 350 tahun di Indonesia (B.N. Marbun, 1992:118).

## **2) Orde Lama (1945-1966)**

### **a) Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP)**

Setelah kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, Dewan Perwakilan Rakyat belum sempat dibentuk menurut aturan yang ditetapkan UUD 1945. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa sebelum MPR, DPR dan DPA dibentuk, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional (C.S.T. Kansil, 1995:219).

Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) merupakan badan pembantu Presiden yang pembentuknya didasarkan pada keputusan sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945. KNIP yang merupakan

pengembangan dari Komite Nasional Indonesia (KNI) dilantik oleh Presiden Soekarno pada tanggal 29 Agustus 1945. Pada sidang KNI tanggal 22 Agustus 1945, anggotanya berjumlah 103 orang, sedangkan pada sidang KNIP tanggal 29 Agustus 1945 jumlah anggotanya sudah bertambah 137 orang yang terdiri dari tokoh masyarakat dan anggota PPKI). Pada sidang terakhir, jumlah anggota KNIP berjumlah 536 orang.

Pada masa orde lama, lembaga-lembaga negara yang diamanatkan UUD 1945 belum dibentuk. Dengan demikian, sesuai dengan Pasal 4 Aturan Peralihan dalam UUD 1945, dibentuklah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Komite ini adalah cikal bakal badan legislatif di Indonesia, KNIP adalah suatu badan pembantu Presiden yang pembentukannya didasarkan pada keputusan sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Pada masa orde lama, bangsa Indonesia masih di hadapkan dengan persoalan pengakuan kemerdekaan dari Negara lain (Miriam Budiardjo,1998:331).

Di tahun 1959, selaku kepala negara Presiden mengeluarkan Dekrit yang salah satu isinya menyatakan memberlakukan ulang Undang-Undang Dasar 1945. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Dasar 1945 kembali maka keterwakilan yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat menjadi terbatas. Dengan diberlakukannya kembali UUD 1945 tersebut, maka ruang lingkup bekerja Dewan Perwakilan Rakyat menjadi lebih sempit, dengan kata lain hak-haknya menjadi kurang luas di dalam Undang-Undang Dasar 1945 jika dibandingkan dengan sebelum diberlakukannya Undang-Undang Dasar 1945 (B.N. Marbun, 1992:118).

Pada masa Dewan Perwakilan Rakyat - Gotong Royong (DPR-GR) di dirikan setelah penetapan Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 1960 yang berbicara tentang Susunan Dewan Perwakilan Rakyat-Gotong Royong. Dewan Perwakilan Rakyat-Gotong Rakyat

ini berbeda dengan Dewan Perwakilan Rakyat sebelumnya, karena Dewan Perwakilan Rakyat-Gotong Rakyat bekerja dalam susunan lembaga dimana Dewan Perwakilan Rakyat yang ditonjolkan peranannya sebagian pembantu pemerintah, yang tercermin dalam istilah Gotong Royong. Perubahan fungsi ini tercermin di dalam tata tertib DPR-GR yang dituangkan dalam Peraturan Presiden No. 14 Tahun 1960 (Miriam Budiardjo, 1998:341).

### **3) Orde Baru (1966-1999)**

Setelah ditetapkannya Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, yang kemudian diperkuat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966, Dewan Perwakilan Rakyat-Gotong Rakyat pada ini DPR-GR memulai tugasnya dengan mengkondisikan atau menyesuaikan diri dari masa orde lama ke masa orde baru. Setelah mengalami dua kali pengunduran maka pemerintah di masa ini pada akhirnya berhasil melaksanakan penyelenggaraan pemilihan umum (Pemilu) untuk pertama kali pada tahun 1971. Setelah ditetapkannya Ketetapan MPRS No. XI Tahun 1966 Pemilu diselenggarakan pada tahun 1968. Ketetapan ini diubah pada Sidang Umum MPR 1967 oleh Jenderal Soeharto, yang menggantikan Presiden Soekarno, dengan menetapkan bahwa pemilu akan diselenggarakan pada tahun 1971 (Miriam Budiardjo, 1998:338).

Sejak dilakukannya Pemilu tahun 1977, 1982, 1987, 1997 pemerintahan pada masa orde baru mulai menunjukkan penyelewengan demokrasi secara jelas. Jumlah peserta Pemilu dibatasi menjadi dua partai dari satu golongan karya (Golkar). Kedua partai itu ialah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Partai-partai yang ada tersebut dipaksa untuk melakukan penggabungan (fusi) ke dalam dua partai tersebut. Sementara mesin-mesin politik pada masa orde baru tergabung dalam Golkar (B.N. Marbun, 1992:178).

Dalam setiap pemilu, Golkar selalu keluar sebagai pemegang suara terbanyak. Dalam masa ini, DPR di bawah kontrol eksekutif. Kekuasaan Presiden yang terlalu besar dianggap telah mematikan proses demokratisasi dalam bernegara. DPR sebagai lembaga legislatif yang diharapkan mampu menjalankan fungsi penyeimbang (*checks and balances*) dalam prakteknya hanya sebagai pelengkap dan pengais struktur ketatanegaraan yang ditujukan hanya untuk memperkuat posisi Presiden yang saat itu dipegang oleh Soeharto.

#### **4) Masa Reformasi (1999-Sekarang)**

Dewan Perwakilan Rakyat pada masa periodenya dari tahun 1999-2004 adalah sebagai Dewan Perwakilan Rakyat pertama yang terpilih dan menjabat dalam masa “reformasi”. Setelah jatuhnya Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 yang kemudian digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie, masyarakat terus mendesak agar Pemilu segera dilaksanakan. Desakan untuk mempercepat Pemilu tersebut membuahkan hasil pada 7 Juni 1999 atau 13 bulan pada masa kekuasaan Habibie (B.N. Marbun, 1992:181).

Setelah mengalami perubahan ketiga UUD 1945, menetapkan Dewan Perwakilan Rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga Negara, selain itu Dewan Perwakilan Rakyat juga memiliki beberapa tugas dan kewenangan. Dari segi keanggotaan, anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum dengan susunan yang diatur dalam Undang-Undang. Hal tersebut menunjukkan keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat mutlak melalui pemilihan dan tidak ada lagi yang melalui pengangkatan. Karena itu, Dewan Perwakilan Rakyat harus bersidang sedikitnya sekali dalam setahun (Firmansyah Arifin, dkk, 2005:73).

Dalam menjalankan fungsinya, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kewenangan legislatif yang mana yaitu memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Dari pergeseran itu, Dewan

Perwakilan Rakyat harus proaktif dalam proses pembentukan Undang-Undang. Sikap proaktif tersebut diwujudkan antara lain untuk membentuk Badan Legislatif Dewan Perwakilan Rakyat yang secara khusus menangani masalah pembuatan Undang-Undang, selain penggunaan hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat, baik dilakukan oleh anggota-anggota maupun melalui komisi atau gabungan komisi. Dewan Perwakilan Rakyat juga memiliki fungsi sebagai pengawas dengan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat (Firmansyah Arifin, dkk, 2005:73).

Berdasarkan ketentuan UUD 1945 pasca amandemen keempat, fungsi legislatif berpusat di tangan Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini jelas terlihat dalam rumusan Pasal 20 Ayat (1) yang baru menyatakan: “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang”. Selanjutnya dinyatakan: “setiap rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Rancangan Undang-Undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu”. Kemudian dinyatakan pula “Presiden mengesahkan rancangan Undang-Undang yang telah mendapat disetujui bersama untuk menjadi Undang-Undang” (Ayat 4), dan “dalam hal rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam 30 hari semenjak rancangan Undang-Undang tersebut disetujui, rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan” (Jimly Asshiddiqie, 2003:20).

Amandemen terhadap UUD 1945 yang dilakukan pada tahun 1999-2002 membawa banyak pergeseran ketatanegaraan yang kemudian diterapkan pada Pemilu tahun 2004. Beberapa perubahan tersebut yaitu perubahan sistem pemilihan lembaga legislatif (DPR dan DPD) dan adanya pemilihan Presiden yang dilakukan secara langsung oleh rakyat.

### c. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat

Menurut sejarah fungsi kekuasaan negara ini pertama kali di kenal di Perancis pada abad ke-XVI, yang pada umumnya diakui lima yaitu: fungsi *diplomacie*, fungsi *defencie*, fungsi *financie*, fungsi *justicie*, dan fungsi *policie*. Kemudian John Locke (1632-1711) dalam bukunya *Two Treatises on Civil Government* (1660) membagi fungsi kekuasaan negara itu menjadi tiga fungsi, yaitu; fungsi legislatif, fungsi eksekutif, dan fungsi federatif (hubungan luar negeri), yang masing-masing terpisah satu sama lain. Menurut John Locke, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. Menurut pandangan John Locke mengadili itu sebagai *uittvoering*, yakni termasuk ke dalam pelaksanaan undang-undang (Miriam Budiardjo, 2008: 281-282).

#### 1) Fungsi Legislasi

Fungsi legislasi adalah fungsi untuk membentuk undang-undang dengan persetujuan Presiden, sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945, artinya DPR ikut menentukan kebijakan politik yang diselenggarakan oleh Presiden (Pemerintah). Dasar hukum fungsi legislasi DPR terdapat di dalam Pasal 20 Ayat (1) dan Pasal 21 Ayat (1) UUD 1945 yang masing-masing berbunyi:

*“Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”*

*“Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang”*.

Fungsi utama lembaga pada hakikatnya adalah fungsi legislasi dan fungsi pengawasan, lembaga berfungsi mengkomunikasikan tuntutan dan keluhan dari berbagai kalangan kepada pihak pemerintah (T. Effendy Suryana dan Kaswan, 2015:149).

Dalam fungsi legislasi, DPR mempunyai hak sekaligus kewajiban untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU), hak amandemen atau hak untuk mengubah setiap RUU yang diajukan oleh pemerintah. Sehingga fungsi legislasi mencakup kegiatan mengkaji, merancang, membahas, dan mengesahkan undang-undang.

## **2) Fungsi Anggaran**

Fungsi anggaran adalah fungsi untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), sesuai dengan isi Pasal 23 Ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945. Dengan kata lain menetapkan budget negara dalam rencana tahunan (Kaelan, 2019:243). Melalui anggaran belanja yang disetujui, DPR dapat mengawasi Pemerintah secara efektif. Dasar hukum fungsi monitoring DPR terdapat di dalam Pasal 23 Ayat (2) UUD 1945, yang berbunyi:

*‘Rancangan undang-undang anggaran pendapatn dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah’.*

Secara singkat dapat disimpulkan bahwa di dalam fungsi anggaran ini, DPR memiliki tugas dan wewenang yakni menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD.

## **3) Fungsi Pengawasan**

Fungsi pengawasan adalah fungsi untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan-kebijakan pemerintah, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 20A Ayat (1) sampai Ayat (5) UUD 1945. Dasar hukum fungsi pengawasan DPR terdapat di dalam Pasal 23 E Ayat (2) yang berbunyi:

*“Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya”.*

Setelah undang-undang dan Rancangan Anggaran Belanja Negara ditetapkan bersama-sama dengan Presiden, maka di dalam pelaksanaannya DPR berfungsi sebagai pengawas terhadap Pemerintah dengan efektif (Yuni Kartika : Lembaga Legislatif Republik Indonesia, Jurnal Qiyas, 6, 1, 2021:26).

#### **d. Hak Dewan Perwakilan Rakyat**

Berdasarkan Pasal 79 Ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MD3, ada beberapa hak yang dimiliki DPR, yaitu hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

##### **1) Hak Interpelasi**

Hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada Pasal 79 Ayat (1) huruf a adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

##### **2) Hak Angket**

Hak angket sebagaimana dimaksud pada Pasal 79 Ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

### **3) Hak Menyatakan Pendapat**

Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada Pasal 79 Ayat (1) huruf c adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat atas:

- a) Kebijakan Pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di Tanah Air atau di Dunia Internasional;
- b) Tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) dan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (3); atau
- c) Dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

### **e. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat**

#### **1) Hak Anggota**

Sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 80 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3, anggota DPR berhak:

- a) Dapat mengajukan usul rancangan undang-undang;
- b) Dapat mengajukan pertanyaan;
- c) Dapat menyampaikan usul dan pendapat;
- d) Dapat memilih dan dipilih;
- e) Dapat membela diri;
- f) Imunitas;
- g) Protokoler;
- h) Keuangan dan administratif;
- i) Melakukan pengawasan;

- j) Dapat mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pemilihan; dan
- k) Serta melakukan sosialisasi undang-undang.

## **2) Kewajiban Anggota DPR**

Sebagaimana yang tercantum pada Pasal 81 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagai anggota DPR berkewajiban:

- a) Sebagai anggota memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b) Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
- c) Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d) Mendahulukan kepentingan Negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- e) Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f) Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara;
- g) Menaati tata tertib dan kode etik;
- h) Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain;
- i) Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
- j) Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- k) Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

**f. Fraksi**

Di dalam Pasal 82 Ayat (1) sampai Ayat (5) mengatakan fraksi merupakan pengelompokan anggota berdasarkan konfigurasi partai politik berdasarkan hasil pemilihan umum. Setiap anggota DPR harus menjadi anggota fraksi. Fraksi dibentuk oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR. Fraksi dibentuk untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, wewenang, tugas DPR, serta hak dan kewajiban anggota DPR. Fraksi didukung oleh sekretariat dan tenaga ahli. Sekretariat Jenderal DPR menyediakan sarana, anggaran, dan tenaga ahli guna kelancaran pelaksanaan tugas fraksi. Ketentuan lebih lanjut mengenai sarana dan tenaga ahli fraksi sebagaimana dimaksud pada Ayat (6) diatur dalam peraturan DPR.

**g. Alat Kelengkapan**

Alat kelengkapan DPR terdiri atas; pimpinan, badan musyawarah, komisi, badan legislasi, badan anggaran, badan kerja sama antar-parlemen, mahkamah kehormatan dewan, badan urusan rumah tangga, panitia khusus dan alat kelengkapan yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna. Dalam menjalankan tugasnya, alat kelengkapan dibantu oleh unit pendukung yang tugasnya diatur dalam peraturan DPR tentang tata tertib. Unit pendukung yang dimaksud terdiri atas tenaga administrasi dan tenaga ahli. Ketentuan mengenai rekrutmen tenaga administrasi dan tenaga ahli diatur lebih lanjut dalam peraturan DPR tentang tata tertib (Lihat Pasal 83 UU No. 17 Tahun 2014).

**1) Pimpinan**

Pimpinan DPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota DPR.

## 2) **Badan Musyawarah**

Badan Musyawarah dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Musyawarah pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang (Undang-undang No. 17 Tahun 2014).

## 3) **Komisi**

Komisi dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan jumlah komisi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Jumlah anggota komisi ditetapkan dalam rapat paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR, permulaan tahun sidang, dan pada setiap masa sidang.

## 4) **Badan Legislasi**

Badan legislasi merupakan lembaga yang mempunyai kewenangan merumuskan peraturan perundang-undangan dalam proses legislasi di Indonesia. Badan legislasi memiliki peran strategis dalam pelaksanaan fungsi legislasi karena bisa dikatakan bahwa *law centre* atau pusat pembentukan hukum . badan ini juga dibentuk oleh DPR dan merupakan salah satu alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014).

## 5) **Badan Anggaran**

Dalam Pasal 107 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 menyebutkan Badan anggaran dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan yang bersifat tetap.

## 6) **Badan Kerja Sama Antar-Parlemen**

Badan Kerja Sama Antar-Parlemen, yang selanjutnya disingkat BKSAP, dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap.

#### **7) Mahkamah Kehormatan Dewan**

Mahkamah Kehormatan Dewan dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan yang bersifat tetap. Mahkamah Kehormatan Dewan bertujuan menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat.

#### **8) Badan Urusan Rumah Tangga**

Badan Urusan Rumah Tangga, yang selanjutnya disingkat BURT, dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap.

#### **9) Panitia Khusus**

Panitia khusus dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat sementara. Pimpinan panitia khusus merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan panitia khusus terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota panitia khusus berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat.

Panitia khusus bertugas melaksanakan tugas tertentu dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan dalam rapat paripurna DPR. Panitia khusus bertanggung jawab kepada DPR. Panitia khusus dibubarkan oleh DPR setelah jangka waktu penugasannya berakhir atau karena tugasnya selesai. Rapat paripurna menetapkan tindak lanjut hasil kerja panitia khusus.

#### **h. Sekretariat Jenderal**

Sekretariat Jenderal DPR-RI adalah unsur pendorong atau penunjang DPR, yang berkedudukan sebagai Kesekretaritan Lembaga Negara yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal dan dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada

pimpinan DPR. Sekretaris Jenderal diangkat dan diberhentikan dengan Keputusan Presiden atas usul Pimpinan DPR.

#### **i. Badan Keahlian**

Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia merupakan aparatur pemerintah yang dalam menjalankan tugas dan fungsinya bertanggung jawab kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan secara administratif berada di bawah Sekretariat Jenderal.

Namun, dalam kajian fikih *siyasah*, legislasi atau kekuasaan legislatif disebut juga dengan majelis syura atau *al-sulthah al-tasyri'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Kekuasaan legislatif dalam teori Islam dipandang sebagai lembaga tertinggi negara. Disamping diwajibkan memilih kepala negara, legislatif juga menempatkan undang-undang dan ketetapan yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif ini akan dilandaskan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan akan dipertahankan oleh lembaga yudikatif atau peradilan (Abul A'la Al-Maududi, 1990:245).

Menurut (Ahmad Sukardja, 2014:137), dalam fikih *Siyasah*, kekuasaan legislatif disebut *al-sulthah al-tasyri'iyah* yang bertugas untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat demi kemaslahatan. Orang-orang yang duduk di lembaga legislatif terdiri dari para *mujtahid* dan ahli fatwa (*mufti*) serta para pakar dalam berbagai bidang. Karena menetapkan syariat sebenarnya hanyalah wewenang Allah, maka wewenang dan tugas lembaga legislatif hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syariat, yaitu Al-quran dan sunnah dan menjelaskan hukum-hukum yang terkandung di dalamnya. Selain itu, undang-undang dan peraturan yang

dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan Al-quran dan sunnah.

Menurut Islam, tidak seorang pun berhak menetapkan suatu hukum yang diberlakukan bagi umat Islam. Hal ini ditegaskan sendiri oleh Allah dalam Surat al-An'am/6:57:

قُلْ إِنِّي عَلَىٰ بَيِّنَةٍ مِّن رَّبِّي وَكَذَّبْتُم بِهِ ۗ مَا عِندِي مَا  
تَسْتَعْجِلُونَ بِهِ ۗ إِنِ الْحُكْمُ إِلَّا لِلَّهِ يَقْضِي الْحَقَّ وَهُوَ خَيْرُ  
الْفَاصِلِينَ ﴿٥٧﴾

Artinya :*Sesungguhnya aku berada di atas hujjah yang nyata (al-Qur'an) dari Tuhanku, sedang kamu mendustakannya. Tidak ada padaku apa (azab) yang kamu minta supaya disegerakan kedatangannya. Menetapkan hukum itu hanyalah hak Allah. Dia menerangkan yang sebenarnya dan Dia Pemberi keputusan yang paling baik.*

Dalam pandangannya Hans Kelsen mengatakan bahwa fungsi legislasi dipahami bukan sebagai Dalam konteks ini kekuasaan legislatif/ *sulthah al-tasyri'iyah* berarti kekuasaan/kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan keketentuan yang tidak diturunkan oleh Allah SWT dalam syariat Islam. Dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi:

- 1) Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam.
- 2) Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya.
- 3) Isi peraturan/hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat Islam (Dimas Nur Kholbi, Tesis, 2019:38-29).

Jadi dengan kata lain dalam *al-sulthah al-tasyri'iyah* pemerintah melakukan tugas *siyasah syar'iyah*nya untuk

membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat Islam demi kemaslahatan umat Islam, sesuai dengan semangat ajaran Islam, orang-orang yang berada dalam lembaga *al-sulthah al-tasyri'iyah* ini terdiri dari para mujtahid dan ahli fatwa (mufti) serta para pakar dalam berbagai bidang.

## 2. Fungsi Legislasi

### a. Pengertian Fungsi Legislasi

Dalam negara demokrasi, peraturan perundang-undangan harus berdasarkan kedaulatan rakyat. Badan perwakilan rakyat yang sebagai badan yang mempunyai kekuasaan tertinggi guna menyusun undang-undang yang kemudian dinamakan dengan “Legislatif”. Fungsi legislatif adalah hal yang terpenting dalam susunan kenegaraan, karena menyangkut tentang undang-undang yang bertujuan untuk sebagai alat yang menjadi pedoman hidup bagi masyarakat dan negara. (C.S.T. Kansil, 2009:111).

Cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau lembaga atau lembaga legislatif. Ada tiga hal yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui lembaga, yaitu pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. (Jimly Asshiddiqie, 2017:298).

Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantara wakil-wakil di lembaga sebagai lembaga perwakilan rakyat. Oleh karena itu, yang biasa disebut sebagai fungsi pertama

lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan. Dalam bentuk konkretnya, fungsi legislasi atau pengaturan (*regelende functie*) ini terwujud dalam fungsi pembentukan undang-undang (*wetgevende functie* atau *law making function*). (Jimly Asshiddiqie, 2019:299).

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, legislasi yaitu Pembentukan Peraturan Pemerintah dan Peraturan lain yang mendapat Delegasian kewenangan dari Undang-Undang. Namun, secara umum pengertian fungsi legislasi adalah fungsi untuk membentuk undang-undang. Fungsi ini merupakan fungsi utama lembaga perwakilan rakyat berupa fungsi pengaturan (*regelende function*). Fungsi pengaturan merupakan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-normahukum yang mengikat dan membatasi (Jimly Asshiddiqie,2010:8).

Adapun lembaga legislatif atau *al-sulthah al-tasyri'iyah* dalam Islam memiliki dua fungsi, yaitu *Pertama*, fungsi dalam hal yang ketentuannya sudah terdapat dalam Al-quran dan Sunnah, undang-undang yang dikeluarkan oleh *al-sulthah al-tasyri'iyah* merupakan undang-undang yang bersifat illahiah yang telah di syariatkan dalam Al-quran dan Sunnah. Adapun hal ini sangat sedikit karena pada dasarnya kedua sumber ajaran Islam tersebut banyak berbicara tentang masalah-masalah yang global dan sangat sedikit yang menjelaskan tentang suatu permasalahan secara rinci. Sementara itu perkembangan masyarakat begitu maju dan kompleks membutuhkan jawaban yang sangat tepat. *Kedua*, melakukan penalaran kreatif atau ijtihad terhadap permasalahan-permasalahan secara tegas tidak dijelaskan di dalam Al-quran dan Sunnah. Maka ijtihad tersebut perlu adanya *al-sulthah al-tasyri'iyah* yang di isi oleh para mujtahid atau ahli fatwa untuk

melakukan ijtihad agar menetapkan hukumnya dengan ilmu yang mereka miliki. (Ahmad Sukarjda, 2014:138).

Selain itu, dari sisi fungsional Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legisilasi, anggaran, dan pengawasan sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 20A UUD 1945 yang menyatakan sebagai berikut:

- 1) *Dewan Perwakilan Rakyat memiliki tiga fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.*
- 2) *Dalam melaksanakan fungsi-fungsinya, Dewan Perwakilan Rakyat juga mempunyai hak sebagai anggota legislatif sebagaimana yang disebutkan di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yang mana diantaranya adalah hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat sesuai dengan pasal-pasal yang dimaksud di dalam Undang-Undang tersebut* (Syamsuar, 2020: 375).

#### **b. Fungsi Legislasi Sebelum dan Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945**

Sebelum perubahan UUD 1945, fungsi legislasi mengalami perjalanan yang sangat panjang. Fungsi legislasi sejak dari periode pertama berlakunya UUD 1945, pada saat berlakunya Konstitusi RIS 1949, berlakunya UUD Sementara 1050 dan ketika kembali ke UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Pada periode kedua berlakunya UUD 1945, dikemukakan perbedaan fungsi legislasi sepanjang Orde Lama, Orde Baru dan terobosan yang dilakukan di awal era Reformasi. Salah satu keunikan fungsi legislasi yang dijelaskan yaitu ketika UUD 1945 masih berlaku, namun praktik pemerintahan bergeser kepada sistem pemerintahan parlementer. Saat itu tanpa mengubah konstitusi, proses legislasi tetap terwadahi oleh UUD 1945 (Saldi Isra, 2010:21).

Sesudah perubahan UUD 1945, selama lebih dari 200 tahun terakhir lembaga legislatif merupakan institusi kunci dalam perkembangan politik negara-negara modern. Melihat perkembangan lembaga-lembaga negara, lembaga legislatif merupakan cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan kedaulatan rakyat. Dalam pandangan C.F. Strong, lembaga legislatif merupakan kekuasaan pemerintahan yang mengurus pembuatan hukum, sejauh hukum tersebut memerlukan kekuatan undang-undang (Saldi Isra, 2010:1).

pembentukan dari semua norma umum, melainkan hanya pembentukan norma umum yang dilakukan oleh organ khusus, yang disebut dengan lembaga legislatif. Norma-norma umum yang dibuat oleh lembaga legislatif disebut dengan undang-undang yang dibedakan dari norma-norma umum yang dibuat oleh suatu organ selain legislatif (Saldi Isra,2010:2)

Setelah perubahan UUD 1945 tersebut, masyarakat merupakan unsur terpenting dalam pembentukan undang-undang. masyarakat diberi hak untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang. Pasal 53 UU No. 10/2004 menyatakan, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam proses pembahasan rancangan undang-undang. Hak masyarakat untuk berpartisipasi secara langsung akan mengubah relasi antara masyarakat dan DPR dalam proses pembentukan undang-undang. Dalam hal ini dapat dinyatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang merupakan pelaksanaan atas konsensus antara rakyat dan pembentuk undang-undang. dengan demikian, mengabaikan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan undang-undang dapat mengakibatkan sebuah undang-undang menjadi cacat prosedural (Saldi Isra, 2010:9).

### c. Asas dan Teori Legislasi

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan yang baik dan ideal. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari kesalahan dan kecacatan dalam pembentukan norma. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menurut I.C van der Vlies dalam bukunya yang berjudul *Handboek Wetgeving* dibagi dalam dua kelompok yaitu:

#### 1) Asas-asas Formil

- a) Asas tujuan yang jelas (*beginsed van duidelijke doelstelling*) yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa dibuat.
- b) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsed van het juiste orgaan*), yakni setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietegbaar*) atau batal demi hukum (*vanrechtswege nieteg*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang.
- c) Asas kedesakan pembuatan pengaturan (*het moodza kelij kheids beginsed*).
- d) Asas kedapatlaksanaan (*het beginsed van uitvoerbaarheid*), yakni setiap pembuatan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya.

- e) Asas konsensus (*het beginsed van de consensus*) yaitu setiap keputusan apapun harus dilakukan melalui proses musyawarah.
- 2) Asas-asas Materil
- a) Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsed van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*).
  - b) Asas dapat dikenali (*het beginsed van de kenbaarheid*) yaitu peraturan perundangan satu dengan yang lain harus berbeda, memiliki sanksi yang berbeda tiap kasus.
  - c) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechts gelijheids beginsed*).
  - d) Asas kepastian hukum (*het rechts zekerheids beginsed*).
  - e) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsed van de individuele rechts bedeling*).

Selain itu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengingatkan kepada pembentuk undang-undang agar selalu memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan asas materi muatan. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik, yang meliputi:

- a) Asas kejelasan tujuan, bahwa setiap Pembentukan Peraturan-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b) Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal

demikian hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

- c) Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d) Asas dapat dilaksanakan, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis.
- e) Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f) Asas kejelasan rumusan, bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g) Asas keterbukaan, bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Di dalam bukunya "*Allgemeine Rechtslehre*", Hans Nawiasky mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen suatu norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang yakni norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi dan begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar.

Namun Hans Nawiasky menambahkan selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum dikelompokkan menjadi 4 kelompok besar yakni:

- (1) *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara);
- (2) *Staatsgrundgezets* (aturan dasar negara);
- (3) *Formell Gezetz* (undang-undang formal);
- (4) *Verordnung dan Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).

Berdasarkan pemaparan diatas, keempat teori tersebut selalu ada dalam tata susunan norma hukum negara, yang menjadi norma fundamental negara di Indonesia adalah Pancasila maka dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

#### **d. Proses Legislasi di Indonesia**

##### **1. Pengusulan Rancangan Undang-Undang**

Setelah melewati kurun waktu 20 tahun dan dipandang perlu adanya penyempurnaan kembali tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang (RUU) dan Rancangan Peraturan Pemerintah sebagaimana diarahkan dalam Inpres (Instruksi Presiden) No. 15 Tahun 1970, maka diterbitkanlah Keputusan Presiden (Keppres) No. 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

Prakarsa penyusunan RUU wajib dimintakan persetujuan lebih dulu kepada presiden dengan disertai penjelasan

selengkapnya mengenai konsepsi pengaturan yang meliputi; latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok-pokok pikiran, lingkup atau obyek yang diatur, dan jangkauan dan arah pengaturan (Pasal 1 ayat (2). Menteri atau pimpinan LPND pemrakarsa penyusunan RUU dapat pula lebih dulu mengajukan rancangan akademik mengenai RUU yang akan disusun (Pasal 3 ayat (1).

Sebuah RUU dapat berasal dari DPR (usul inisiatif DPR) atau dari pemerintah. Di dalam DPR sendiri ada beberapa badan yang berhak mengajukan RUU, yaitu komisi, gabungan komisi, gabungan fraksi atau badan legislasi. Sebelum sampai pada usul inisiatif DPR, ada beberapa badan yang biasanya melakukan proses penyiapan suatu RUU yaitu sebagai berikut:

- 1) RUU Komisi Anti Korupsi dipersiapkan oleh fraksi PPP,
- 2) RUU Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (TCP3) dipersiapkan oleh tim asistensi Badan Legislasi.

Di samping itu ada beberapa badan lain yang secara fungsional memiliki kewenangan untuk mempersiapkan sebuah RUU yang akan menjadi usul inisiatif DPR. Badan-badan ini adalah Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (PPPI) yang bertugas melakukan penelitian atas substansi RUU dan tim perancang sekretariat DPR yang menuangkan hasil penelitian tersebut menjadi sebuah rancangan undang-undang.

Dalam menjalankan fungsi sebagai penggodok RUU, baik Baleg maupun tim ahli dari fraksi memiliki mekanisme sendiri-sendiri. Badan legislasi misalnya, di samping melakukan sendiri penelitian atas beberapa rancangan undang-undang, juga bekerjasama dengan berbagai universitas di beberapa daerah di

Indonesia. Untuk satu RUU biasanya Badan legislasi akan meminta tiga universitas untuk melakukan penelitian dan sosialisasi atas hasil penelitian tersebut.

## **2. Prosedur Pengusulan**

### **1) Pengusulan RUU dari Pemerintah**

RUU beserta penjelasan/keterangan, dan/atau Naskah Akademis yang berasal dari Pemerintah disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR dengan Surat Pengantar Presiden dengan menyebut juga Menteri yang mewakili Pemerintah dalam melakukan pembahasan RUU tersebut. Dalam Rapat Paripurna berikutnya, setelah RUU diterima oleh Pimpinan DPR, ketua rapat memberitahukan kepada Anggota masuknya RUU tersebut, kemudian membagikannya kepada seluruh Anggota.<sup>11</sup> Pimpinan DPR menyampaikan RUU beserta penjelasan/keterangan, dan/atau Naskah Akademis dari pengusul kepada media massa dan Kantor Berita Nasional untuk disiarkan kepada masyarakat. RUU yang berasal dari Pemerintah dapat ditarik kembali sebelum pembicaraan Tingkat I berakhir.

### **2) Pengusulan RUU dari DPR**

Sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) orang anggota dapat mengajukan usul rancangan undang-undang. Usul RUU dapat juga diajukan oleh Komisi, Gabungan Komisi, atau Badan Legislasi dengan memperhatikan program legislasi nasional. Usul RUU beserta keterangan pengusul disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPR disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama fraksinya. Dalam rapat paripurna berikutnya setelah usul RUU tersebut diterima oleh pimpinan DPR, ketua rapat memberitahukan kepada anggota masuknya

usul RUU tersebut, kemudian dibagikan kepada seluruh Anggota.

### **3) Tingkat Pembahasan dan Persetujuan**

#### **a. Pembahasan Tingkat Pertama**

Pembicaraan Tingkat Pertama terjadi dalam arena rapat komisi, gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat panitia anggaran atau rapat panitia khusus bersama-sama dengan pemerintah. Tatib tidak menjelaskan proses dan kriteria penentuan badan atau alat kelengkapan DPR mana (apakah komisi, gabungan komisi ataukah pansus) yang akan membahas suatu rancangan undang-undang bersama pemerintah. Menurut keterangan Zein Badjeber, proses tersebut dilaksanakan sepenuhnya oleh Bamus. Bamus juga menetapkan sendiri kriteria penentuan apakah suatu RUU dibahas oleh Komisi, Gabungan Komisi atau Pansus, antara lain berdasarkan pertimbangan sebagai berikut:

##### **1) Substansi dari undang-undang**

Apabila substansi undang-undang tersebut merupakan gabungan dari berbagai bidang-bidang yang ada di komisi maka dibentuk Pansus atau gabungan komisi. Sedangkan bila hanya mencakup satu bidang saja maka akan dibahas oleh komisi.

##### **2) Beban kerja masing-masing komisi**

Dalam pembahasan rancangan, Komisi dibantu oleh Sekretaris Komisi untuk merekam, mencatat dan mendokumentasi persidangan atau data, lain dan mengelola dokumentasi korespondensi (termasuk aspirasi masyarakat) yang berhubungan dengan Komisi tersebut. Permohonan untuk melakukan dengar pendapat dengan Komisi

diajukan kepada sekretaris Komisi yang meneruskan kepada rapat pimpinan Komisi untuk mengagendakan rapat. Seharusnya Sekretaris Komisi mengelola dan menyerahkan seluruh dokumentasi kepada Bidang Dokumentasi Sekretariat Jendral DPR yang menyimpan seluruh dokumen kelembagaan. Namun sayangnya seringkali dokumen itu tidak sampai ke Bidang Dokumentasi.

#### **b. Pembahasan Tingkat Dua**

Pembicaraan tingkat dua adalah pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna. Dalam rapat, Komisi, pimpinan Badan Legislasi, pimpinan Panitia Anggaran, atau pimpinan Panitia Khusus melaporkan hasil pembicaraan tingkat pertama, lazimnya laporan ini dituangkan secara tertulis dan dibacakan dalam rapat. Jika dipandang perlu (dan lazimnya dilakukan), masing-masing Fraksi melalui anggotanya dapat menyertai catatan sikap Fraksinya.

Tidak jelas apakah masing-masing anggota (bukan Fraksinya) dapat menyampaikan catatan sikap mereka, namun tetap ada peluang untuk menyampaikan catatan individual berisikan catatan penting, keberatan dan perbedaan pendapat yang lazim disebut (*mijnderheadsnota*). Terakhir, Pemerintah dapat menyampaikan sambutan Persetujuan DPR dituangkan dalam surat keputusan DPR dan disampaikan oleh Pimpinan DPR pada Presiden untuk (disahkan menjadi Undang-undang) dengan tembusan pada Menteri terkait.

### 3. *Siyasah Dusturiyah*

#### a. *Pengertian Siyasah Dusturiyah*

Kata “*dusturi*” berasal dari bahasa Persia. Semula, artinya “seprang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama”. Dalam perkembangan selanjutnya, kata *dusturi* digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) *Zooaster* (Majusi). Setelah mengalami penerapan kedalam bahasa Arab, kata *dustur* berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar, dan pembinaan. Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antar sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (konstitusi). *Siyasah Dusturiyah* membahas masalah perundang-undangan negara, mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk pemerintahan, aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat, dan mengenai pembagian kekuasaan. (Jubair Situmorang, M.Ag, 2012:19)

*Siyasah Dusturiyah* adalah bagian dari fikih *siyasah* yang membahas secara khusus terkait perundang-undangan Negara (konsp-konsep konstitusi, legislasi, lembaga demokrasi dan syura). *Siyasah dusturiyah* juga membahas kajian mengenai konsep Negara hukum dalam *siyasah* dan hubungan *symbotic* antara pemerintah dan rakyat (Ali Akhbar, 2019:12-13).

#### b. *Ruang Lingkup Siyasah Dusturiyah*

##### 1) *Al-Sulthah Al-Tasyri'iyah*

*Al-sulthah al-tasyri'iyah* merupakan kekuasaan legislatif, yakni kekuasaan pemerintahan Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Istilah *al-sulthah al-tasyri'iyah* digunakan untuk menunjukkan suatu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan yang meliputi masalah *ahlul halli wa al-aqdi*,

hubungan muslim dan non muslim dalam suatu negara, Undang-Undang Dasar, Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Pelaksanaan serta Peraturan Daerah.

Menurut Islam tidak seorang pun berhak menetapkan hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. Dalam fikih *siyasah* istilah *al-sulthah al-tasyri'iyah* digunakan untuk menuju salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintahan Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, disamping kekuasaan eksekutif (*tanfidziyyah*) dan kekuasaan yudikatif (*qadhaiyyah*), ketiga sistem ini sudah berjalan sejak zaman Nabi Muhammad SAW di Madinah. Sebagai kepala negara, memberi tugas-tugas tersebut kepada para sahabat yang mampu dan menguasai bidang-bidangnya, meskipun secara umum semuanya bermuara kepada Nabi SAW. Dalam perkembangan selanjutnya, pelaksanaan tugas-tugas tersebut pun berkembang dan berbeda-beda sesuai dengan perbedaan masa dan tempat (Muhammad Iqbal, 2014:187-188).

Unsur-unsur dalam *al-sulthah al-tasyri'iyah* yaitu :

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

Adapun fungsi lembaga legislasi yakni yang pertama dalam mengatur hal-hal yang ketentuannya sudah terdapat di dalam al-qur'an dan sunnah. Kedua, melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash. Mereka melakukan ijtihad untuk menetapkan hukum dengan jalan qiyas (analogi). Mereka berusaha mencari illat atau sebab hukum yang ada dalam

permasalahan yang timbul dan menyesuaikan dengan ketentuan yang terdapat dalam al-qur'an.

Peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif yakni undang-undang yang merupakan peraturan yang tidak kebal oleh perkembangan zaman yang terus berjalan. Suatu saat peraturan yang dibuat oleh badan legislatif apabila terdapat permasalahan baru yang mengharuskan merevisi peraturan yang lama atau bahkan menggantinya dengan peraturan perundang-undangan yang baru. Badan legislatif harus serta merta intens meninjau kembali atau bahkan mengganti undang-undang sesuai dengan kondisi masyarakat yang terus berkembang (Dzajuli, A. 2013:48,162).

## 2) *Al-Sulthah Al-Tanfidziyyah*

*Al-Sulthah Al-Tanfidziyyah* adalah kekuasaan eksekutif yang meliputi persolan imamah, bai'ah, wizarah, dan waliy al-ahdi. Menurut al-Maududi, lembaga eksekutif dalam Islam dinyatakan dengan istilah ulil amri dan dikepalai oleh seorang amir atau khalifah. Dalam ketatanegaraan, Negara mayoritas Islam dan menganut sistem presidensial seperti Indonesia hanya menonjolkan kepala Negara dan kepala pemerintahan sebagai puncak roda untuk menjalankan urusan dan kenegaraan dalam menjalankan peraturan perundang-undangan dan sekaligus membuat kebijakan apabila dianggap perlu untuk mendatangkan manfaat dan kemaslahatan umat.

Berdasarkan al-quran dan sunnah, umat Islam diperintahkan untuk mentaati ulil amri atau pemimpin suatu Negara dengan syarat bahwa lembaga eksekutif ini mentaati Allah dan Rasul-Nya serta menghindari dosa dan pelanggaran. Tugas *al-sulthah al-tasyri'iyah* adalah melaksanakan undang-undang. Negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah

dirumuskan tersebut. Dalam hal ini Negara melakukan kebijaksanaan baik yang berhubungan dengan urusan dalam negeri maupun yang menyangkut dengan hubungan antar Negara (hubungan internasional).

### 3) *Al-Sulthah Al-Qadha'iyyah*

*Al-sulthah al-qadha'iyyah* merupakan kekuasaan yudikatif yang mempunyai hubungan dengan tugas dan wewenang peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara baik permasalahan perdata maupun pidana serta terkait dengan sengketa keadministrasian yang berhubungan dengan Negara yakni persoalan-persoalan yang menentukan sah tidaknya undang-undang untuk diundangkan yang sebelumnya sudah diuji dalam pokok konstitusi Negara.

Tujuan kekuasaan kehakiman adalah untuk menegakkan kebenaran dan menjamin terlaksananya keadilan serta tujuan menguatkan Negara dan menstabilkan kedudukan hukum kepala Negara serta menjamin kepastian hukum demi kemaslahatan umat manusia disetiap Negara tersebut. Tugas *al-sulthah al-qadha'iyyah* adalah untuk mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah dibuat oleh lembaga legislatif. Dalam sejarah Islam, kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi *wilayatul al-hisbah* (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran ringan seperti kecurangan dan penipuan dalam bisnis), *wilayatul al-qadha* (lembaga peradilan yang memutuskan perkara-perkara sesama warganya, baik perdata maupun pidana), dan *wilayatul al-mazalim* (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat Negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat Negara yang melanggar hak rakyat salah

satunya adalah pembuatan kebijakan pemerintah dan peraturan perundang-undangan (Ridwan HR, 2007:273).

### c. Sumber Hukum *Siyasah Dusturiyyah*

#### 1) Al-quran

Al-quran adalah sumber pokok aturan agama Islam yang utama dijadikan dasar dalam menentukan hukum. Al-quran merupakan kalam Allah yang berisi firman-firman Allah dalam bentuk ragam hukum di dalamnya. Adapun ayat Al-quran yang berkenaan dengan pemimpin dan pembahasan *siyasah dusturiyyah* terdapat dalam Q.S. An-Nisa' ayat 59:

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا اطِيعُوْا اللّٰهَ وَاَطِيعُوْا الرَّسُوْلَ وَاُوْلٰى الْاَمْرِ مِنْكُمْ فَاِنْ نَنْزَعْنٰمْ فِىْ شَيْءٍ فَرُدُّوْهُ اِلَى اللّٰهِ وَالرَّسُوْلِ اِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُوْنَ بِاللّٰهِ وَالْيَوْمِ  
الْآخِرِ ذٰلِكَ خَيْرٌ وَّاَحْسَنُ تَاْوِيْلًا ﴿٥٩﴾

Artinya: *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 baik akibatnya.*

#### 2) Sunnah

Sunnah secara harfiah adalah suatu praktek kehidupan yang membudaya atas suatu norma perilaku yang diterima secara komunal oleh masyarakat yang meyakiniya meliputi segenap

ucapan dan tingkah laku Nabi. Proses periwayatan sunnah biasanya disaksikan oleh beberapa orang yang mengetahui langsung kejadiannya tersebut dan disampaikan dari generasi ke generasi sejak zaman Nabi hingga akhir dari perawi yang meriwayatkannya dengan memiliki sederetan perawi dan berkesinambungan (Khalid Ibrahim, 1995:51).

### 3) Ijma'

Dalam hukum Islam, ijma' merupakan suatu keputusan bersama untuk menentukan suatu hukum baik demi kemaslahatan umat dengan cara musyawarah. Musyawarah ini timbul dari pemikiran kalangan ulama, mufti, ahli fiqih maupun jajaran pemerintahan, apabila di dalam musyawarah tersebut ada beberapa orang yang tidak setuju dengan hasil keputusan mayoritas peserta musyawarah, maka ijma' tersebut dinyatakan batal. (Khalid Ibrahim, 1995:55)

### 4) Qiyas

Qiyas adalah metode logika yang digunakan untuk memecahkan suatu masalah yang berkenaan dengan legalitas suatu bentuk perilaku tertentu dengan cara menetapkan satu kaitan positif dan negatif antara bentuk perilaku yang satu dengan suatu prinsip umum. Metode qiyas ini biasanya digunakan untuk menentukan hukum yang jelas ada berbagai permasalahan yang banyak dan kompleks. Qiyas biasanya menggunakan dalil-dalil Al-quran maupun hadist yang sekiranya sama bentuk perbuatan hukum yang dihadapi. (Khalid Ibrahim, 1995: 56)

*Siyasah dusturiyyah* yang merupakan kontribusi Iskam dalam sistem politik mempunyai prinsip penting mengenai pembentukan penaturan perundang-undangan, antara lain mengacu pada prinsip nash dan prinsip *jalb al-mashalih wa dar al-mafasid*, prinsip nash yang ditegaskan oleh munawir sjadzali dalam

karyanya “Islam dan Tata Negara; Ajaran, Sejarah dan Pemikiran”, mencakup:

- a) Prinsip kedudukan manusia dimuka bumi;
- b) Musyawarah;
- c) Ketaatan pada pemimpin;
- d) Keadilan;
- e) Persamaan; dan
- f) Hubungan baik antar umat beragama.

#### 4. *Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd*

##### a. Pengertian *Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd*

Secara harfiah, *ahl al-hall wa al-'aqd* berarti orang yang dapat memutuskan dan mengikat. Para ahli fiqh siyasah merumuskan pengertian *ahl al-hall wa al-'aqd* sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat (warga negara). Dengan kata lain, *ahl al-hall wa al-'aqd* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat.

##### b. Sejarah *Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd*

Istilah *ahlul halli wal aqdi* berasal dari tiga suku kata, yaitu *ahlun*, *hallun* dan *aqdun*. Kata **اهل** berarti ahli atau famili atau keluarga, sedangkan kata **حل** berarti membuka atau menguraikan, sementara kata **عقد** memiliki arti perjanjian. Dari ketigasuku kata tersebut dapat dirangkai menjadi sebuah kata (istilah) yang mempunyai arti "orang-orang yang mempunyai wewenang melonggarkan dan mengikat". Bibit konsep *Ahlul Halli Wal Aqdi* pertama kali muncul dalam masa Khalifah Umar bin Khattab. Khalifah Umar bin Khattab, sebelum kewafatannya menunjuk enam orang sahabat yang menjadi tim formatur untuk memilih Khalifah setelah beliau, yakni Ali bin Abi Thalib, Utsman bin

Affan, Saad bin Abi Waqash, Abdu al-Rahman bin Auf, Zubair bin Al- Awwam, dan Thalhah bin Ubaidillah serta Abdullah bin Umar.

Abdullah bin Umar hanya bertindak sebagai penasihat, dan tidak berfungsi sebagai calon. Istilah *Ahlul Halli Wal Aqdi* dirumuskan oleh ulama fiqih untuk sebutan bagi orang-orang yang bertindak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani mereka. Paradigma pemikiran ulama fikih merumuskan istilah *Ahlul Halli Wal Aqdi* didasarkan pada sistem pemilihan empat khalifah pertama yang dilaksanakan oleh para tokoh sahabat yang mewakili dua golongan, Ansar dan Muhajirin. Mereka ini oleh ulama fikih diklaim sebagai *Ahlul Halli Wal Aqdi* yang bertindak sebagai wakil umat. Walaupun pemilihan Abu Bakar dan Ali dilakukan secara spontan atas dasar tanggung jawab terhadap kelangsungan keutuhan umat dan agama. Namun kedua tokoh tersebut mendapat pengakuan dari umat.

*Ahlul Halli Wal Aqdi* adalah orang berkecimpung langsung dengan rakyat yang telah memberikan kepercayaan kepada mereka. Mereka menyetujui pendapat wakil-wakil itu karena ikhlas, konsekuen, takwa dan adil, dan kecermelangan pikiran serta kegigihan mereka di dalam memperjuangkan kepentingan rakyat. Seperti pendapat Rasyid Ridha yang dikutip Suyuthi, ulil amri adalah *Ahlul Halli Wal Aqdi*. Ia menyatakan: “Kumpulan ulil amri dan mereka yang disebut *Ahlul Halli Wal Aqdi* adalah mereka yang mendapat kepercayaan dari umat yang terdiri dari para ulama, para pemimpin militer, para pemimpin pekerja untuk kemaslahatan publik seperti pedagang, tukang, petani, para pemimpin perusahaan, para pemimpin partai politik dan para tokoh wartawan. Al-Razi juga menyamakan pengertian antara *Ahlul Halli Wal Aqdi* dengan ulil amri, yaitu para pemimpin dan penguasa.

Demikian juga Al-Maraghi yang sependapat dengan apa yang diungkapkan Rasyid Ridha. Menurut Muhammad Abduh Ulil

Amri adalah *Ahlul Halli Wal 'Aqdi* yaitu kumpulan orang-orang profesional dalam bermacam keahlian ditengah masyarakat, mereka adalah orang-orang yang mempunyai kapabilitas yang telah teruji. Mereka adalah para amir, hakim, ulama, pemimpin militer dan semua pemimpin yang dijadikan rujukan oleh umat islam dalam berorientasi pada kepentingan dan kemaslahatan publik. Dengan demikian, *Ahlul Halli Wal Aqdi* dapat didefinisikan sebagai sebuah lembaga yang berisi tokoh masyarakat dari berbagai latar belakang yang diberi kewenangan untuk memilih seorang khalifah atau pemimpin bagi umat Islam.

Lembaga ini juga berhak membuat ketentuan mengenai syarat seseorang yang boleh dipilih sebagai khalifah atau pemimpin. Dalam terminologi politik Ahlul Halli Wal Aqdi adalah dewan perwakilan rakyat (lembaga legislatif) sebagai representasi dari seluruh masyarakat (rakyat) yang akan memilih kepala negara serta menampung dan melaksanakan aspirasi rakyat (Badri Yatim, 2010:28).

### c. Syarat-syarat *Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd*

*Ahl al-hall wa al-'aqd* terdefiniskan dan terindifikasi berdasarkan sifat-sifat atau syarat-syarat yang harus mereka penuhi, yaitu sebagaimana yang disebutkan oleh al-Mawardi ada tiga yaitu:

- 1) *Al-'adaalah* adalah sebuah talenta yang mendorong pemiliknya untuk selau komitmen pada ketakwaan. Adapaun yang dimaksud ketakwaan adalah menjalankan perintah-perintah syara' dan menjauhi larangan-larangannya.
- 2) Memiliki ilmu yang bisa digunakan untuk mengetahui siapa orang berhak menjabat imamah berdasarkan syarat-syarat menjadi imamah yang diperhitungkan.
- 3) Pandangan dan kebijaksanaan yang bisa menjadikan pemiliknya mampu menyeleksi dan memilih siapakah yang paling layak

menjabat imamah dan paling mengerti dalam mengurus dan mengelola kemaslahatan-kemaslahatan.

Dari sini, dapat dipahami bahwa institusi atau lembaga *ahl al-hall wa al-'aqd* serupa dengan DPR pada masa sekarang, dengan ketentuan yang menjadi kriteria para anggotanya adalah orang-orang yang memiliki kapabilitas, kompetensi dan kapasitas keilmuan, bukan kekayaan materil. Namun al-Mawardi mengatakan bahwa tidak seorang pun dari penduduk negeri yang memiliki posisi yang lebih dibandingkan yang lainnya. Perlu ditekankan disini bahwa, *ahl al-hall wa al-'aqd* dalam politik tidak hanya terbatas pada para ulama mujtahid yang memiliki kompetensi dan fungsi menggali hukum-hukum syara' dari sumber semata, tetapi mencakup kelompok lain yang memiliki keistimewaan dan nilai lebih dalam masyarakat.

#### **d. Tugas dan Fungsi *Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd***

1. Melindungi keutuhan agama sesuai dengan prinsip-prinsipnya yang *setablish* dan *ijma*.
2. Menerapkan hukum kepada dua pihak yang berperkara, dan menghentikan perseteruan.
3. Melindungi wilayah negara dan tempat-tempat suci.
4. Menegakkan supremasi hukum.
5. Melindungi daerah-daerah perbatasan perang.
6. Memerangi orang yang menentang Islam.
7. Mengambil *Fai* (harta yang didapatkan kaum muslimin tanpa pertempuran).
8. Menentukan gaji.
9. Terjun langsung menangani persoalan segala persoalan.

Tugas-tugas tersebut, tidak boleh ia delegasikan kepada orang lain dengan alasan sibuk atau ibadah. Jika tugas-tugas

tersebut ia limpahkan kepada orang lain, sungguh ia berkhianat kepada ummat, dan menipu penasihat.

**e. Wewenang *Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd***

1. Pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan membaiai imam.
2. Mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang maslahah.
3. Mempunyai wewenang membuat undang-undang.
4. Tempat konsultasi imam di dalam menentukan kebijakannya.
5. Mengawasi jalannya pemerintahan.

**f. Kedudukan Lembaga *Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd***

Lembaga perwakilan itu sendiri memang pernah ada pada zaman Rasulullah, bahkan lembaga ini sudah ada sebelum Islam muncul di jazirah Arab, pemikiran di sekitar konsep ini, dapat dijumpai diberbagai tempat, misalnya di Yunani Kuno. Pada zaman itu, gagasan tentang suatu pemerintahan republik atau demokrasi perwakilan timbul dan selalu hidup diberbagai negara kota, dalam rangka menentang pemerintah tiran di dalam negeri dan dalam melawan despotisme timur yang diwakili oleh Imperium Persia.

Kedudukan lembaga *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* dalam ketatanegaraan Islam ternyata berbeda-beda menurut para pakar hukum ketatanegaraan, secara substansi sama, tetapi dalam stressing dalam kedudukannya terdapat perbedaan sebagai berikut:

1. Menurut Abd al-Wahhab Abd al-Aziz al-Syisyani menyatakan tugas Ulil amri yang termasuk dalamnya *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* ada empat macam, yakni:
  - a. Mengatur perkara-perkara duniawi (al-isyrif ala syuun al-dunya).

- b. Melindungi agama (bimayah al-din) dari keinginan pihak-pihak tertentu, terutama dari kalangan internal umat Islam untuk mengubah ajaran-ajaran Islam.
  - c. Melindungi wilayah Islam dari serbuan musuh yang datang dari luar.
  - d. Menjaga solidaritas umat Islam dan menghindarkannya dari berbagai macam bentuk pertikaian dan perpecahan.
2. Menurut Al-Mawardi kedudukan lembaga perwakilan atau *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* dalam ketatanegaraan Islam, yaitu kedudukan anggota *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* ini setingkat dengan pemerintah, karena majelis inilah yang melakukan musyawarah dalam masalah hukum dan membantu khalifah melaksanakan pemerintah negara.
3. Menurut Frenki dalam kedudukan lembaga perwakilan atau *Ahlul alHalli wa al-'Aqdi* dalam pemerintahan Islam yaitu:
- a) *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* mempunyai kedudukan yang penting dalam pemerintahan Islam. Antara khalifah dan *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* bekerja sama dalam menyelenggarakan pemerintahan yang baik demi kemaslahatan umat.
  - b) Kedudukan *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* dalam pemerintahan adalah sebagai wakil rakyat yang salah satu tugasnya adalah memilih khalifah dan mengawasi khalifah menuju kemaslahatan umat.
  - c) Jadi kedudukan *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* dalam pemerintahan adalah sebuah lembaga yang mempunyai tugas dan wewenang tanpa intervensi dari khalifah.

Beberapa kedudukan *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* yang telah dikemukakan oleh para pakar hukum tatanegaraan Islam tersebut di

atas dapat penulis tegaskan bahwa kedudukan *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* yaitu:

- 1) mempunyai hak untuk melindungi rakyat serta wilayah dari ancaman negara.
- 2) Membuat undang-undang untuk ketertiban rakyat negara.
- 3) *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* mempunyai kedudukan memilih khalifah untuk kemaslahatan kehidupan muslim.

## **5. Peraturan Perundang-Undangan**

### **a. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan**

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Menurut Prof. Bagin Manan, peraturan perundang-undangan adalah sebuah putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga dan atau pejabat negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku.

### **b. Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan**

#### **1. Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Hukum di Indonesia**

##### **a. Hierarki Peraturan Perundangan-Undangan di Indonesia**

Permasalahan hierarki perundang-undangan tidak pernah diatur dengan tegas sejak lahirnya Negara Republik Indonesia dengan Proklamasi kemerdekaannya, sampai berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat, Undang-Undang Dasar Sementara 1950, Undang-Undang Dasar 1945, dan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Dasar 1945 pada periode pertama berlaku (antara bulan Agustus 1945 sampai dengan 1949), kemudian pada periode kedua berlaku (5 Juli 1959 sampai dengan 19 Oktober 1999), dan periode ketiga berlaku, yaitu sejak Perubahan Pertama UUD 1945 pada 19 Oktober 1999 sampai saat ini hanya menetapkan tiga jenis peraturan, yang disebut Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU), dan Peraturan Pemerintah, yang masing-masing dirumuskan dalam pasal-pasal berikut. Pasal 5 ayat (1) sebelum perubahan UUD 1945:

Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, dan kemudian diubah menjadi pasal 20 sesudah perubahan UUD 1945: 1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang; 2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama; 3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu; 4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang; 5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

b. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan (berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950)

Hierarki peraturan perundang-undangan mulai dikenal sejak dibentuknya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 yaitu Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, yang ditetapkan pada tanggal 2 Februari 1950. Dalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 dirumuskan sebagai berikut: Pasal 1 Jenis peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah: Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah serta Peraturan Menteri Menurut rumusan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 tersebut, dapat disimpulkan bahwa Peraturan Menteri merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, yang terletak dibawah Peraturan Pemerintah. Kedudukan Peraturan Menteri yang terletak di bawah Peraturan Pemerintah (dan bukan dibawah Keputusan Presiden) secara hierarkis dapat dipahami, oleh karena Undang-Undang Dasar Sementara 1950 menganut sistem parlementer, sehingga presiden hanya bertindak sebagai Kepala Negara dan tidak mempunyai kewenangan untuk membentuk keputusan yang bersifat mengatur.

c. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan (berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966) (Ketetapan, Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia , 1966)

Dalam ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, tidak disinggung hal-hal mengenai garis-garis besar tentang kebijakan Hukum

Nasional, tetapi Ketetapan MPR ini menentukan antara lain mengenai sumber tertib hukum republik indonesia, yaitu Pancasila yang dirumuskan sebagai Sumber dari segala sumber Hukum, dan mengenai Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Dalam ketetapan MPRS tersebut diuraikan lebih lanjut dalam perwujudan sumber dari segala sumber hukum Republik Indonesia adalah: 1. Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, 2. Undang-Undang Dasar Proklamasi, 3. Surat Perintah 11 Maret 1966.

Selain itu, dalam Lampiran II tentang „Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 dirumuskan sebagai berikut: Bentuk-bentuk Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 ialah sebagai berikut: 1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, 2. Ketetapan MPR, 3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ,4. Peraturan Pemerintah, 5. Keputusan Presiden, 6. Peraturan Menteri, 7. Instruksi MenteriDan lain lainnya.

Sesuai dengan sistem konstitusi seperti yang dijelaskan dalam penjelasan autentik Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia adalah bentuk perundangan yang tertinggi, yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan-peraturan bawahan dalam Negara. Sesuai pula prinsip Negara Hukum, maka setiap peraturan perundangan harus bersumber dan berdasar dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatnya.

- d. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan (berdasarkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000) (Ketetapan, Sumber

Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan ,  
1966)

Dalam konsiderans Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan antara lain dirumuskan sebagai berikut:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia berlandaskan atas hukum dan perlu dipertegas bahwa sumber hukum yang merupakan pedoman bagi penyusunan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia.
2. Perwujudan supremasi hukum perlu adanya aturan hukum yang merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai dengan tata urutannya..
3. Dalam rangka memantapkan perwujudan otonomi daerah perlu menempatkan peraturan daerah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan beberapa alasan tersebut, Masalah hierarki peraturan perundang-undangan menurut Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 dirumuskan dalam pasal satu (1) bahwa: sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan, sumber hukum terdiri atas sumber hukum tertulis dan tidak tertulis, sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia, dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

e. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan (bedasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004) (Ketentuan, Undang-Undang 10 tahun 2004, 2004) Setelah selesainya perubahan keempat Undang-Undang Dasar 1945 dan ditetapkannya MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, maka Dewan Perwakilan Rakyat mengajukan rancangan Undang-Undang tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Setelah melalui proses pembahasan, rancangan undang-undang tersebut kemudian disahkan dan diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang dinyatakan mulai berlaku pada tanggal 1 November 2004.

Dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan pula tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7, yaitu dirumuskan sebagai berikut:

1. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah.
2. Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
  - a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama gubernur.
  - b. Peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota.

- c. Peraturan desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.
- d. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan peraturan desa/peraturan yang setingkat diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
- e. Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam penjelasan Pasal 7 dinyatakan bahwa ayat (1), ayat (2) huruf b dan huruf c, serta ayat (3) adalah “cukup jelas”, sedangkan ayat-ayat yang lainnya diberi penjelasan sebagai berikut: Ayat (2) Huruf a: Termasuk dalam jenis Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Perdasus serta Perdasi yang berlaku di Provinsi Papua sedangkan Ayat (4) Jenis Peraturan Perundang-Undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga atau komisi yang setingkat dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD

Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

- f. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan (berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011) (Ketentuan, Peraturan Perundang-Undangan, 2011)

Pada tanggal 12 Agustus 2011, Pemerintah secara resmi mengundangkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi. Sebagian besar substansi dari Undang-Undang ini berbeda dengan undang-undang No. 10 Tahun 2004 Adapun dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

### **c. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan**

Adapun materi muatan sebuah peraturan perundang-undangan berdasarkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang

Undang-undang adalah peraturan perundangundangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat dengan persetujuan bersama presiden. Undang-Undang berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, materi muatan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Merupakan pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
  - b. Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.
  - c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu.
  - d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi.
  - e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
- b. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- Peraturan pemerintah pengganti undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sama dengan materi muatan undang-undang.
- c. Peraturan Pemerintah
- Peraturan pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Berdasarkan pengertian tersebut, maka materi muatan peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.
- d. Peraturan Presiden
- Peraturan presiden adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintah. Materi muatan peraturan presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang materi untuk melaksanakan peraturan

pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah.

e. Peraturan Daerah Provinsi

Peraturan daerah provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi dengan persetujuan bersama gubernur. Materi muatan peraturan daerah provinsi berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

f. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan daerah kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota dengan persetujuan bersama bupati/walikota. Materi muatan peraturan daerah kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan peraturan perundang-undangan yang dapat memuat ketentuan pidana hanya undang-undang, peraturan daerah provinsi, dan peraturan daerah kabupaten/kota, sebagaimana telah disebutkan dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

#### **d. Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

##### **1) Tahap Ante Legislative**

Pada tahap ini terdapat 4 (empat) tahapan yaitu tahap penelitian, tahap pengajuan usul inisiatif, tahap perancangan dan tahap pengajuan Rancangan Undang-Undang (Rosyid, 2015:33).

###### **a) Tahap Penelitian**

Tahap penelitian ini merupakan suatu kegiatan ilmiah yang dilakukan secara sistematis-logis untuk mendapatkan informasi data yang akurat terhadap permasalahan yang akan dipecahkan atau diatur dalam Undang-Undang (Rosyid, 2015:33).

###### **b) Tahap Pengajuan Usul Inisiatif**

Tahap pengajuan usul inisiatif ini dilakukan setelah mempertimbangkan apakah suatu permasalahan benar-benar perlu diajukan atau tidak menjadi usul inisiatif RUU (Rosyid, 2015:34).

###### **c) Tahap Perancangan**

Tahap perancangan ini merupakan upaya penerjemahan gagasan, naskah akademik, atau bahan-bahan lain ke dalam bahasa dan struktur yang normatif dan akan menghasilkan suatu rancangan peraturan perundangundangan (Rosyid, 2015:34).

###### **d) Tahap Pengajuan Rancangan Undang-Undang**

Tahap Pengajuan RUU ini merupakan tahap terakhir dalam tahap ante legislative. Pada tahap ini RUU yang telah disusun diajukan kepada lembaga legislatif oleh lembaga negara yang memang diberi kewenangan oleh konstitusi atau UUD untuk mengajukannya, seperti DPR atau Presiden (Rosyid, 2015:34).

## 2) Tahap Legislative

Pada tahap ini terdapat 3 (tiga) tahapan yaitu tahap pembahasan, tahap penetapan RUU menjadi Undang-Undang, tahap pengesahan Undang-Undang (Rosyid, 2015:35).

### a) Tahap Pembahasan

Pada tahap pembahasan ini, RUU yang diusulkan oleh lembaga yang mempunyai kewenangan mengusulkan dan telah disusun berdasarkan hasil penelitian secara ilmiah dan objektif akan dibahas oleh parlemen sebagai lembaga yang mempunyai fungsi legislatif (Rosyid, 2015:35).

### b) Tahap penetapan RUU menjadi Undang-Undang

Pada tahap penetapan RUU menjadi Undang-undang ini dilakukan oleh parlemen setelah proses pembahasan yang dilakukan melalui perdebatan antar partai politik atau kelompok partai politik, Kelompok partai politik diberikan kesempatan menyampaikan pendapat, tanggapan, dan harapan terhadap RUU yang akan ditetapkan. Pengambilan keputusan dilakukan melalui konsensus bersama atau pemungutan suara (Rosyid, 2015:36).

### c) Tahap Pengesahan Undang-Undang

Tahap pengesahan Undang-Undang ini dapat dibedakan menjadi 2(dua) yaitu pengesahan secara material dan pengesahan secara formal (Rosyid, 2015:36).

#### (1) Pengesahan secara material

Pengesahan secara material suatu Undang-undang terjadi apabila suatu RUU telah ditetapkan sebagai Undang-undang oleh lembaga legislatif (Rosyid, 2015:37).

#### (2) Pengesahan secara formal

Pengesahan Undang-undang secara formal dilakukan dengan penandatanganan naskah Undang-undang oleh

pejabat yang diberi kewenangan untuk mengesahkan oleh Konstitusi, dalam hal ini adalah presiden atau kepala negara (Rosyid, 2015:37).

### **3) Tahap Post Legislative**

Pada tahap post legislative ini terdapat 3 (tiga) tahapan yaitu tahap pengundangan, tahap pemberlakuan dan tahap penegakan.

#### **a) Tahap Pengundangan**

Tahap pengundangan ini dilakukan dengan menempatkan Undang-undang dalam suatu tempat pengundangan resmi suatu negara yang berupa "Lembaran Negara" agar diketahui masyarakat luas (Rosyid, 2015:37).

#### **b) Tahap Pemberlakuan**

Tahap pemberlakuan ini dilakukan dengan pernyataan penentuan waktu mulainya berlaku suatu Undang-undang. Meskipun suatu Undang-Undang telah mendapatkan pengesahan baik secara material maupun formal dan mendapatkan legislasi yuridis dengan diundang dalam lembaran negara, belum tentu Undang-Undang tersebut berlaku bagi masyarakat, Pemberlakuan suatu Undang-Undang dinyatakan di bagian akhir naskah Undang-undang yang bersangkutan (Rosyid, 2015:38).

#### **c) Tahap penegakan**

Tahap penegakan adalah tahap pelaksanaan dan menegakkan norma hukum dalam Undang-undang yang telah berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat dalam kehidupan masyarakat (Rosyid, 2015:39). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-Undangan juga mengatur tahap pembentukan peraturan perundangundangan sebagai berikut:

1) Tahapan perencanaan

a) Tahap perencanaan Undang-Undang diatur dalam Pasal 16 sampai dengan Pasal 23 Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas yang merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-undang, RUU disusun berdasarkan atas perintah UUD, ketetapan MPR, perintah UDD lain, sistem perencanaan pembangunan nasional, perencanaan pembangunan jangka panjang dan menengah, rencana kerja pemerintah rencana strategis DPR, aspirasi serta kebutuhan hukum masyarakat Perencanaan dalam prolegnas dimulai dengan membuat naskah akademik, Prolegnas yang dilaksanakan oleh DPR dan pemerintah ditetapkan untuk jangka menengah agar dapat dievaluasi setiap akhir tahun Hasil prolegnas di tetapkan dalam rapat Paripurna DPR dan ditetapkan dengan keputusan DPR.

b) Perencanaan Peraturan Pemerintah diatur dengan ketentuan sebagaimana terdapat dalam Pasal 24 sampai Pasal 29, yang dilakukan dalam penyusunan Peraturan Pemerintah oleh menteri penyelenggara urusan pemerintah 36 dibidang hukum dan ditetapkan dengan Keputusan Presiden, Rancangan PP berasal dari kementerian dan/atau lembaga pemerintahan nonkementerian sesuai dengan bidang tugasnya, Tata cara perencanaan penyusunan PP diatur dengan peraturan presiden.

- c) Perencanaan Peraturan Presiden dilakukan dalam program penyusunan Peraturan Presiden dan ketentuan mengenai perencanaan Peraturan Presiden sama dengan ketentuan perencanaan Peraturan Pemerintah yang berlaku secara mutasi mutandis, Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 30 dan Pasal 31.
- d) Perencanaan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 32 sampai Pasal 38, Perencanaan Perda Provinsi dilakukan dalam Prolegda Provinsi yang dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintahan Daerah Provinsi Penyusunan daftar rancangan Perda Provinsi didasarkan atas perintah Peraturan Perundang-Undangan lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan aspirasi masyarakat daerah Hasil penyusunan Prolegda Provinsi ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsi dan ditetapkan dengan Keputusan DPRD Provinsi.
- e) Perencanaan Peraturan daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota Mengenai perencanaan Peraturan Daerah kabupaten/Kota sama dengan ketentuan perencanaan Peraturan Daerah Provinsi yang berlaku secara mutasi mutandis. Ketentuan ini dimuat dalam Pasal 39 sampai Pasal 41.
- f) Perencanaan Perundang-undangan lainnya diatur dalam Pasal 42 yang menyatakan bahwa perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan lainnya merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing Dengan ditetapkan oleh lembaga, komisi, atau

instansi masing-masing untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

## 2) Tahapan penyusunan Peraturan Perundang-Undangan

- a) Penyusunan Undang-Undang diatur dalam Pasal 43 sampai 51 yang menyatakan bahwa RUU dapat berasal dari DPR, Presiden, atau DPD, RUU tersebut harus disertai dengan Naskah Akademik kecuali bagi RUU mengenai APBN, penetapan Perpu menjadi Undang-Undang atau pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Perpu, RUU tersebut disusun berdasarkan prolegnas dengan ketentuan RUU tersebut berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan pertimbangan keuangan pusat dan daerah RUU dari DPR diatur dengan Peraturan DPR dan disampaikan kepada Presiden, RUU dari Presiden disiapkan oleh Menteri yang diatur dengan Peraturan Presiden dan disampaikan kepada pimpinan DPR dan RUU dari DPD disampaikan kepada DPR.
- b) Penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diatur dalam Pasal 52 sampai Pasal 53 yang menyatakan bahwa Perpu yang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikutnya dalam bentuk pengajuan Peraturan Presiden menjadi Undang-Undang Ketentuan mengenai tata cara penyusunan rancangan Peraturan Presiden diatur dengan Peraturan Presiden.
- c) Penyusunan Peraturan Pemerintah diatur dalam Pasal 54 menjelaskan bahwa rancangan Peraturan Pemerintah dimulai dengan pembentukan panitia antarkementerian dan/atau Lembaga Pemerintah nonkementerian Kemudian 38

dikoordinasikan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan ketentuan lebih lanjut diatur dengan Peraturan Presiden.

- d) Penyusunan Peraturan Presiden diatur dalam Pasal 55 menjelaskan bahwa penyusunan rancangan Peraturan presiden diawali dengan membentuk panitia antar kementerian dan/atau antarnon kementerian Kemudian dikoordinasikan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan ketentuan lebih lanjut diatur dengan Peraturan Presiden.
- e) Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi diatur dalam Pasal 56 sampai Pasal 62 menjelaskan bahwa rancangan Perda Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur yang disertai dengan Naskah Akademik Rancangan Peraturan daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasi oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi bidang legislasi dan rancangan Peraturan daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, Tata cara penyusunan rancangan Peraturan daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur diatur dengan Peraturan Presiden, begitupun dengan persiapan rancangan Peraturan daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi diatur dalam Peraturan DPRD Provinsi.
- f) Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 63 yang menjelaskan bahwa ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Perda Kabupaten/Kota. Mengenai teknik penyusunan peraturan perundangundangan diatur dalam Pasal 64 yang berbunyi:

- (a) Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan.
- (b) Ketentuan mengenai teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.
- (c) Ketentuan mengenai perubahan terhadap teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Presiden.

Peraturan Presiden yang mengatur lebih lanjut tentang teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan adalah Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

### 3) Tahapan akhir

- a) Tahap pembahasan dan pengesahan rancangan Undang-Undang di mulai dengan pembahasan RUU dengan ketentuan seperti dalam Pasal 65 sampai Pasal 71 menjelaskan bahwa pembahasan RUU dilakukan oleh DPR bersama Presiden dengan mengikutsertakan Wakil dari DPD hanya pada pembicaraan tingkat I tahap pembahasan RUU dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan penyampaian pendapat

mini, Pembicaraan tingkat dua merupakan pengambilan keputusan dalam rapat Paripurna. Kemudian pengesahan RUU dengan ketentuan seperti dalam Pasal 72 sampai Pasal 74 menjelaskan bahwa RUU yang telah disetujui disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden dalam jangka waktu 7 hari untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Pengesahan oleh Presiden ditandai dengan penandatanganan dalam jangka waktu selama 30 hari 40 sehingga RUU tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.

- b) Tahapan pembahasan dan penetapan rancangan Peraturan Daerah Provinsi dimulai dengan pembahasan rancangan Peraturan Daerah Provinsi dengan ketentuan seperti dalam Pasal 75 dan Pasal 76 yang menjelaskan bahwa pembahasan rancangan Perda Provinsi dilakukan oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur melalui tingkat-tingkat pembicaraan yang dilakukan dalam rapat DPRD Provinsi bidang legislasi dan rapat Paripurna. Ketentuan mengenai penetapan rancangan Peraturan Daerah Provinsi dengan ketentuan seperti dalam Pasal 78 dan Pasal 79 yang menjelaskan bahwa rancangan Perda Provinsi yang telah dibahas sebelumnya disampaikan oleh Pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Perda Provinsi yang dilakukan dalam jangka waktu 7 hari dengan membubuhkan tanda tangan. Jika dalam waktu 30 hari sejak rancangan Perda Provinsi tersebut disetujui bersama belum juga ditandatangani oleh Gubernur maka rancangan Perda Provinsi tersebut sah menjadi Perda Provinsi dan wajib diundangkan.
- c) Tahapan pembahasan dan penetapan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dimulai dengan pembahasan

rancangan Peraturan Daerah Provinsi dengan ketentuan seperti dalam Pasal 77 yang menjelaskan bahwa ketentuan tentang pembahasan rancangan Perda Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap pembahasan Perda Kabupaten/Kota. Kemudian ketentuan penetapan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 80 yang menjelaskan bahwa ketentuan penetapan rancangan Perda Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap penetapan Perda Kabupaten/Kota.

d) Tahapan pengundangan diatur dalam Pasal 81 sampai Pasal 87 yang menjelaskan bahwa pengundangan Peraturan Perundang-Undangan dilakukan dengan menenapkannya dalam:

- (a) Lembaran Negara Republik Indonesia
- (b) Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia
- (c) Berita Negara Republik Indonesia
- (d) Tambahan Berita Negara Republik Indonesia
- (e) Lembara Daerah
- (f) Tambahan Lembara Daerah
- (g) Berita Daerah

Peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundangundangan yang bersangkutan.

## **B. Penelitian Yang Relevan**

Penelitian ini mengenai Perbandingan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Dengan *Sulthah Al-Tasyri'iyah* Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan. Berdasarkan eksplorasi penulis, ditemukan beberapa tulisan yang berkaitan dengan penelitian ini.

Tesis dengan judul **Analisis Fikih Siyasah Dusturiyah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia**. Persamaan dan perbedaannya adalah persamaannya sama-sama membahas tentang kekuasaan legislatif dalam Islam sedangkan perbedaannya adalah penulis memfokuskan membahas perbandingan fungsi legislasi dewan perwakilan rakyat dengan *al-sulthah al-tasyri'iyah* dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, namun dalam skripsi Dimas Nur Kholbi memfokuskan pada analisis fikih siyasah dusturiyah terhadap proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif atau yang dikenal sebagai penelitian kepustakaan (*Library Research*) dengan metode komparatif yaitu penelitian yang mengkaji studi dokumen (dokumen yang sudah ada), yakni menggunakan data, baik data primer seperti Peraturan Perundang-undangan, teori hukum, dan data sekunder seperti pendapat sarjana, hasil penelitian yang berkaitan dengan Perbandingan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dengan Sulthah Al-Tasyri'iyah dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan. Penelitian ini berusaha memecahkan masalah dengan menggali perbedaan yang terjadi. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa penulis ingin memahami, menggali secara mendalam serta memaparkan mengenai *Perbandingan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dengan Sulthah Al-Tasyri'iyah dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*.

#### **B. Latar dan Waktu Penelitian**

##### **1. Latar**

Adapun latar penelitian yang penulis lakukan yaitu di bagian kepustakaan (*libray research*) dengan metode komparatif yang mana objek kajiannya adalah buku-buku, artikel-artikel, makalah, majalah, koran, jurnal serta bahan-bahan lainnya yang berkaitan dengan penelitian yaitu perbandingan fungsi legislasi dewan perwakilan rakyat dengan sulthah al-tasyri'iyah dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

##### **2. Waktu Penelitian**

Adapun waktu penelitian yang penulis lakukan berlangsung selama beberapa bulan, terhitung dari bulan Agustus 2020 sampai dengan selesainya penelitian ini, dengan rincian sebagai berikut:

**Tabel 3.1**  
**Waktu Penelitian**

No	Kegiatan	Bulan Penelitian					
		Tahun 2021					
		Mar	Apr	Mei	Jun	Jul	Ags
1.	Penelitian	√	√				
2.	Bimbingan Skripsi		√	√	√	√	
3.	Ujian Munaqasah						√

### C. Subjek Penelitian

Dalam penelitian ini yang menjadi subjek dalam penelitian adalah penulis sendiri karena penulis sendirilah yang melakukan pengumpulan data dan melakukan penelitian.

### D. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian adalah alat-alat yang diperlukan atau yang dipergunakan untuk mengumpulkan data. Ini berarti, dengan menggunakan alat-alat tersebut data dikumpulkan. Dalam penelitian kualitatif tidak ada pilihan lain selain menjadikan manusia sebagai instrumen penelitian yang utama. Dalam penelitian ini, yang menjadi instrumen utama adalah peneliti sendiri, karena penulis sendiri yang akan melakukan pengumpulan data serta dalam melakukan analisis terhadap data yang diperoleh. Selanjutnya dalam penelitian penulis dibantu dengan instrumen pendukung seperti buku, catatan, artikel, jurnal (Sugiyono, 2013:223).

### E. Sumber Data

Penyusunan skripsi ini melalui 2 (dua) tahapan penelitian yaitu penelitian kepustakaan terhadap sumber data primer dan sumber data sekunder untuk memperoleh fakta-fakta di lapangan melalui wawancara yang

dapat menunjang hasil penelitian kepustakaan. Sumber data primer yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan antara lain (Soekanto,1986:52):

#### 1. Sumber Data Primer

Bahan hukum primer penelitian ini adalah bahan-bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian, antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen).
- b. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

#### 2. Sumber Data Sekunder

Bahan hukum sekunder penelitian ini adalah bahan-bahan yang dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder untuk mendukung bahan hukum primer penelitian ini yaitu hasil penelitian, buku-buku, artikel , jurnal serta situs di internet, pendapat para ahli atau pakar, dan sumber-sumber tertulis lainnya, baik cetak maupun elektronik lainnya yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

### **F. Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data adalah mencari dan mengumpulkan data yang diperlukan dari berbagai jenis dan bentuk data yang ada. Pada penelitian ini penulis menggunakan Teknik Pengumpulan Data Kualitatif yang merupakan pengumpulan data yang datanya bersifat deskriptif. Maksudnya data berupa gejala-gejala yang dikategorikan ataupun dalam bentuk lainnya seperti foto, dokumen, dan catatan-catatan lapangan saat penelitian dilaksanakan (Sarwano, 2006: 259). Berikut adalah teknik pengumpulan data yang digunakan penulis dalam penelitian ini, yaitu:

1. Identifikasi wacana dari buku-buku.
2. Makalah atau artikel.
3. Jurnal.
4. Web (Internet).
5. Ataupun informasi lainnya yang berhubungan dengan judul penulisan untuk mencari variabel yang berupa catatan, transkrip, buku dan sebagiannya.

### **G. Teknik Analisis Data**

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data kedalam kategori, menjabarkan kedalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun kedalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain (Sugiyono, 2013: 224).

Langkah-langkah yang penulis lakukan dalam menganalisa data adalah :

1. Menelaah data yang di peroleh dari informasi dan literature terkait.
2. Menghimpun sumber data.
3. Mengklasifikasikan data dan menyusun data berdasarkan kategori dalam penelitian.
4. Interpretasi data, yaitu setelah data dihimpun dan diklasifikasikan lalu menguraikan data dengan dengan kata-kata yang tepat sesuai.
5. Setelah data tersusun dan terklasifikasi kemudian selanjutnya menarik kesimpulan untuk mendapatkan kesimpulan yang tepat mengenai *Perbandingan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Sulthah Al-Tasyri'iyah dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan.*

Jadi analisis data dalam penelitian kualitatif adalah “aktivitas yang dilakukan secara terus-menerus selama penelitian berlangsung, dilakukan

mulai dari pengumpulan data sampai pada tahap penulisan laporan (Soerjono Soekanto, 1986: 177).

#### **H. Teknik Penjamin Keabsahan Data**

Teknik penjaminan keabsahan data yang akan penulis gunakan adalah uji kredibilitas data yang dapat dilakukan melalui triangulasi, yang bertujuan untuk mengecek kredibilitas data dengan berbagai teknik pengumpulan data dan berbagai sumber data (Sugiyono, 2012 :83).

Untuk penelitian penulis sendiri menggunakan teknik triangulasi sumber data dengan menggali kebenaran informasi tertentu melalui berbagai metode dan sumber data melalui dokumen tertulis, catatan/ tulisan pribadi. Masing-masing cara tersebut menghasilkan bukti atau data yang berbeda yang selanjutnya akan memberikan pandangan (*insights*) yang berbeda mengenai fenomena yang diteliti. Berbagai pandangan tersebut akan melahirkan keluasan pengetahuan untuk memperoleh kebenaran handal. Berikut adalah teknik triangulasi yang digunakan penulis dalam penelitian ini, yaitu Triangulasi sumber adalah pengumpulan data dari berbagai sumber yang saling berbeda dengan menggunakan suatu metode yang sama.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN**

#### **A. Persamaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dengan *Sulthah Al-Tasyri'iyah* dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan**

Di dalam pemerintahan Indonesia lembaga utama sekaligus lembaga tinggi negara yang menjalankan fungsi sebagai lembaga perwakilan rakyat atau lembaga adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). DPR adalah suatu struktur legislatif yang punya kewenangan membentuk undang-undang. Dalam membentuk undang-undang tersebut, DPR harus melakukan pembahasan serta persetujuan bersama Presiden (Beddy Iriawan Maksudi, 2012:169). Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan organ yang melaksanakan kekuasaan dibidang legislatif yang mengaturnya langsung di dalam UUD 1945 (Lihat dalam Pasal 68 UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3).

Amandemen terhadap UUD 1945 telah dilakukan sebanyak empat kali (tahun 1999-2002), yang mengakibatkan perubahan desain ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan desain ketatanegaraan yang terjadi adalah perubahan fungsi dari lembaga negara. Sebelum Amandemen UUD 1945, Presiden memiliki peran strategis dalam proses pembentukan UU. Dewan Perwakilan Rakyat sebagai organ kekuasaan legislatif hanya memberhak untuk menyetujui Rancangan Undang-Undang yang di singkat dengan RUU kemudian diajukan atau diusulkan oleh Presiden selaku Kepala Negara, sehingga fungsi kekuasaan legislatif sebelum amandemen UUD 1945 dipegang dan didominasi oleh Presiden. Pasca amandemen UUD 1945 terjadi pergeseran kekuasaan legislatif dalam menjalankan fungsinya, yakni membentuk UU. Perubahan Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 membawa perubahan penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya dalam hal kekuasaan membentuk undang-undang. Perubahan ini ditandai oleh adanya perubahan kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden ke DPR (Sugiman, *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, 10, 2020:

173). Selain kedua pasal tersebut, dominasi DPR dalam proses legislasi diperkuat dengan Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945.

Kewenangan DPR terkait fungsi legislasi tercantum dalam Pasal 20 Ayat (1) sampai dengan Ayat (3) UUD 1945 yaitu: (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang; (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama; (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Pada Pasal 20A DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Fungsi legislasi memperjelas kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga perwakilan rakyat yang menjalankan kekuasaan dalam membentuk Undang-Undang. Penegasan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat dalam UUD RI 1945 itu akan sangat mendukung pelaksanaan tugas DPR sehingga DPR makin berfungsi sesuai dengan harapan dan tuntutan rakyat (Adika Akbarrudin, *Jurnal Pandecta*, 8, 1, 2013: 53).

Menurut Pasal 5 UUD 1945 selain Presiden, DPR juga berhak mengajukan RUU yang disebut dengan hak inisiatif, dimana ketentuan akan hal itu terdapat dalam Pasal 21 UUD 1945. Selain berasal dari Presiden, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 21 UUD 1945, usul rancangan undang-undang dapat berasal dari anggota DPR. Karenanya, setelah perubahan UUD 1945 hak anggota DPR untuk mengajukan rancangan undang-undang dinyatakan secara eksplisit dalam Undang-undang tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, dan DPRD. Dalam Pasal 25 huruf a Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR dan DPRD (UU No. 22/2003) dinyatakan *anggota DPR mempunyai hak mengajukan rancangan undang-undang* (Syahuri).

Selain karena perubahan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 21 UUD 1945, Tatib DPR juga telah mengatur proses pelembagaan usul rancangan undang-undang yang berasal dari anggota DPR. Proses pelembagaan rancangan undang-undang yang berasal dari anggota DPR

diberlakukan sebagai berikut, yaitu *Pertama*, usul rancangan undang-undang beserta keterangan pengusul disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPR disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama fraksinya. *Kedua*, dalam rapat paripurna berikutnya setelah usul inisiatif rancangan undang-undang tersebut, kemudian dibagikan kepada seluruh anggota dan rapat paripurna memutuskan apakah usul rancangan undang-undang tersebut sesuai prinsip dapat diterima menjadi rancangan undang-undang usul dari DPR atau tidak (Glend. M. Ruusen, Jurnal *Lex Administratum*, IV,2, 2018:76).

Dari ketentuan tersebut, oleh karenanya pembentuk Undang-undang tergantung dari mana datangnya inisiatif untuk membentuk Undang-undang. Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari: perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.

Beberapa tahapan pembentukan Undang-undang menurut UU No. 12 Tahun 2011 tersebut secara teoritis dimulai dari tata cara mempersiapkan RUU, pembahasan RUU di DPR, tahapan persetujuan dan pengundangan. Dengan kata lain, proses pembentukan Undang-undang merupakan suatu tahapan kegiatan yang dilaksanakan secara berkesinambungan, yang diawali dari terbentuknya suatu ide atau gagasan tentang perlunya pengaturan terhadap suatu permasalahan (Norisman Tumuhu, Jurnal *Lex Administratum*, 1, 2, 2013:197-198).

Hampir serupa dengan Dewan Perwakilan Rakyat, *Sulthah Al-Tasyri'iyah* atau dikenal dengan *Ahl al-hall wa al-'aqd* yang mana sama-sama lembaga perwakilan yang menampung aspirasi masyarakat dan juga lembaga yang berwenang membentuk undang-undang, serta sama-sama lembaga yang melakukan pengawasan terhadap lembaga eksekutif dan anggaran keuangan negara. Namun jika lihat dari pelaksanaan fungsi

legislasinya di dalam pemerintahan Islam, *ahl al-hall wa al-'aqd* lebih mengacu pada apa yang ada di dalam al-Qur'an dan sunnah.

Dalam hal menjalankan fungsi legislasi di Indonesia dengan *Sulthah Al-Tasyri'iyah* dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang dapat dilihat dari keduanya yaitu sama-sama sebuah lembaga negara yang mempunyai wewenang untuk membentuk undang-undang, melakukan pengawasan baik itu pada lembaga eksekutif maupun pengawasan terhadap anggaran keuangan negara.

Dari pemaparan di atas, maka dapat disimpulkan persamaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dengan *Sulthah Al-Tasyri'iyah* dalam penyusunan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Keduanya sama-sama merupakan lembaga perwakilan rakyat;
2. Keduanya sama-sama mempunyai wewenang dalam membentuk undang-undang;
3. Keduanya sama-sama melakukan pengawasan terhadap lembaga eksekutif;
4. Keduanya sama-sama melakukan pengawasan terhadap anggaran keuangan negara.

## **B. Perbedaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Dengan *Sulthah Al-Tasyri'iyah* Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan**

Pemerintahan Islam mengenal lembaga dengan sebutan diantaranya *Ahlu asy-Syura*, *Dewan Syura*, *Dewan Umat*, *Majelis Umat*, dan *Ahlu al-Halli wa al-'Aqdi*. Ia adalah sebuah majelis yang terdiri dari orang-orang yang mewakili aspirasi kaum muslim sekaligus menjadi tempat pertimbangan pemerintah yang berkuasa (Khalifah). Selain itu, lembaga juga dijadikan sebagai tempat Khalifah meminta masukan dalam urusan umat Islam. Mereka mewakili umat dalam melakukan muhasabah (kontrol dan koreksi) terhadap para pejabat (hukkam) (Yuni Kartika : Lembaga Legislatif Republik Indonesia, Jurnal Qiyas, 6, 1, 2021:28).

Sebagaimana di dalam ketatanegaraan Indonesia dikenal dengan istilah Dewan Perwakilan Rakyat atau DPR, namun di dalam *siyasa*

*dusturiyah* pada bidang *sulthah al-tasyri'iyah* disebut *Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqdi*. Dalam literasi Islam, lembaga ini lebih dikenal dengan sebutan *Ahl al-Hall wa al-'Aqdi*. Secara harfiah *Ahl al-Hall wa al-'Aqdi* berarti orang yang dapat memutuskan dan mengikat. Para ahli *fiqh siyasah* merumuskan pengertiannya sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat (warga negara). Dengan istilah lain, bahwa *Ahl al-Hall wa al-'Aqdi* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat. Anggotanya berasal dari berbagai kalangan dan profesi. Merekalah yang antara lain menetapkan dan mengangkat kepala negara sebagai pemimpin pemerintahan (Yuni Kartika : Lembaga Legislatif Republik Indonesia, Jurnal Qiyas, 6, 1, 2021:29).

Sebagai lembaga negara yang berpedoman kepada al-Qur'an dan sunnah, *Ahl al-hall wa al-'aqd* dalam merumuskan pembuatan undang-undang atau aturan hukum harus mengacu pada apa yang tertuang di dalam al-Qur'an dan sunnah. Karena sebagai lembaga negara, mereka hanya bertanggung jawab menggali sebuah hukum yang ada di dalam Al-qur'an dan sunnah saja yang kemudian setelah ditentukannya sebuah hukum akan diteruskan kepada khalifah untuk penetapan sebuah undang-undang yang tidak lagi ada campur tangan *ahl al-hall wa al-'aqd* lagi untuk penetapannya. Selanjutnya jika dilihat dari tugasnya, *ahl al-hall wa al-'aqd* hanya sebatas mencalonkan (*at-tarsyih*) dan menyeleksi (*at-tarjih*) sesuai dengan kemaslahatan dan keadilan, baik itu untuk memilih dan membaiatkan imam.

Namun berbeda di dalam praktek Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia, sebagai lembaga negara yang bertugas dan berwenang dalam pembuatan undang-undang mereka mempunyai peran besar dalam hal tersebut. Fungsi legislasi yang merupakan fungsi utama dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai perwakilan rakyat maka DPR merupakan unsur penting di dalam sebuah lembaga untuk tercapainya pemerintahan yang baik. Secara tata pelaksanaan fungsi, Dewan Perwakilan Rakyat lebih terfokus pada pembuatan undang-undang, baik dari perumusan rancangan

undang-undang maupun sampai pada tahap pengesahan semuanya menjadi tugas DPR dalam menjalankan fungsi legislasi.

Kemudian di Indonesia, Kepala Negara hanya berkedudukan sebagai seseorang yang memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang yang diberikan oleh DPR, yang sebagaimana dituangkan di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MD3, DPR mempunyai kekuasaan yang lebih kuat untuk membuat undang-undang dengan persetujuan Presiden.

Jadi secara teori, perbedaan yang tampak dari kedua lembaga dalam pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dengan *Sulthah Al-Tasyri'iyah* dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan adalah di dalam pemerintahan Indonesia untuk hal pembuatan undang-undang memiliki kewenangan penuh dalam membentuk undang-undang hanya saja memerlukan persetujuan dari kepala negara atau Presiden, berbeda dalam praktek pemerintahan Islam *ahl al-hall wa al-'aqd* tidak memiliki kewenangan penuh dalam pembuatan peraturan perundang-undangan namun hanya sebatas menggali dan mengeluarkan hukum saja selanjutnya untuk penentuan sebuah hukum itu layak atau tidak ditentukan oleh khalifah.

Dalam hal lain pedoman sumber hukum pembuatan peraturan perundang-undangan mereka juga memiliki perbedaan yang mana pada pemerintahan islam yang menjadi pedomana utama adalah al-Qur'an dan sunnah dan sebagai acuan lainnya *ijma'* dan *qiyas*. Namun di dalam pemerintahan indonesia, lembaga perwakilan ini berpedoman pada sumber hukum yaitu Pancasila yang merupakan dasar negara. Selain itu juga berpedoman pada undang-undang, kebiasaan, traktat, yurisprudensi, dan doktrin.

Dari pemaparan di atas, maka dapat disimpulkan perbedaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dengan *Sulthah Al-Tasyri'iyah* dalam penyusunan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. DPR merupakan lembaga pemerintah yang berwewenang penuh dalam pembuatan undang-undang, sedangkan *Sulthah Al-Tasyri'iyah* tidak memiliki kewenangan penuh untuk pembuatan peraturan perundang-undang

melainkan hanya sebatas menggali dan mengeluarkan hukum yang ada di dalam al-Qur'an dan sunnah.

2. Di dalam pemerintahan Islam *Sulthah Al-Tasyri'iyah* lebih berfokus pada pencalonan imam, penyeleksian imam serta membaiatkan imam, namun di dalam pemerintahan Indonesia, DPR lebih berfokus pada fungsi utamanya dalam pembuatan peraturan perundangan-undangan.
3. Dari ruang lingkup kerjanya, DPR mempunyai ruang lingkup kerja yang lebih sempit atau dibatasi karena di dalam pemerintahan Indonesia adanya pembagian kewenangan untuk tiap daerah contohnya DPR RI hanya sebatas membuat undang-undang untuk wilayah pusat sedangkan untuk mengatur wilayah daerah lainnya adalah kewenangan DPRD Provinsi/Kabupaten. Namun di dalam pemerintahan Islam, *Sulthah Al-Tasyri'iyah* memiliki cakupan wilayah yang lebih luas karena tidak adanya pembagian kewenangan untuk daerah seperti halnya di dalam pemerintahan Indonesia sekarang.
4. Untuk menjadi anggota DPR tidak ada syarat khusus agar bisa masuk dalam lembaga legislatif, namun di dalam *Sulthah Al-Tasyri'iyah* diperlukan orang yang mengerti soal agama atau yang tinggi pengetahuannya mengenai agama.
5. Di dalam pemerintahan Islam untuk menjadi anggota lembaga legislatif haruslah seorang laki-laki tidak boleh perempuan, sedangkan di dalam praktek pemerintahan Indonesia, perempuan dibolehkan untuk menjadi anggota dewan.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Dari pembahasan skripsi yang telah diuraikan di atas, mengenai perbandingan fungsi legislasi dewan perwakilan rakyat dengan *Sulthah Al-Tasyri'iyah* dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, maka penulis dapat menyimpulkan dan menjawab pertanyaan dari rumusan masalah sebagaimana berikut:

1. Persamaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dengan *Sulthah Al-Tasyri'iyah* dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan adalah:
  - a. Keduanya sama-sama merupakan lembaga perwakilan rakyat;
  - b. Keduanya sama-sama mempunyai wewenang dalam membentuk undang-undang;
  - c. Keduanya sama-sama melakukan pengawasan terhadap lembaga eksekutif;
  - d. Keduanya sama-sama melakukan pengawasan terhadap anggaran keuangan negara.
2. Perbedaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dengan *Sulthah Al-Tasyri'iyah* dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, dapat dilihat dari pemaparan berikut:
  - a. DPR merupakan lembaga pemerintah yang berwenang penuh dalam pembuatan undang-undang, sedangkan *Sulthah Al-Tasyri'iyah* tidak memiliki kewenangan penuh untuk pembuatan peraturan perundang-undangan melainkan hanya sebatas menggali dan mengeluarkan hukum yang ada di dalam al-Qur'an dan sunnah.
  - b. Di dalam pemerintahan Islam *Sulthah Al-Tasyri'iyah* lebih berfokus pada pencalonan imam, penyeleksian imam serta membaixatkan imam, namun di dalam pemerintahan Indonesia, DPR lebih berfokus pada fungsi utamanya dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.

- c. Dari ruang lingkup kerjanya, DPR mempunyai ruang lingkup kerja yang lebih sempit atau dibatasi karena di dalam pemerintahan Indonesia adanya pembagian kewenangan untuk tiap daerah contohnya DPR RI hanya sebatas membuat undang-undang untuk wilayah pusat sedangkan untuk mengatur wilayah daerah lainnya adalah kewenangan DPRD Provinsi/Kabupaten. Namun di dalam pemerintahan Islam, *Sulthah Al-Tasyri'iyah* memiliki cakupan wilayah yang lebih luas karena tidak adanya pembagian kewenangan untuk daerah seperti halnya di dalam pemerintahan Indonesia sekarang.
- d. Untuk menjadi anggota DPR tidak ada syarat khusus agar bisa masuk dalam lembaga legislatif, namun di dalam *Sulthah Al-Tasyri'iyah* diperlukan orang yang mengerti soal agama atau yang tinggi pengetahuannya mengenai agama.
- e. Di dalam pemerintahan Islam untuk menjadi anggota lembaga legislatif haruslah seorang laki-laki tidak boleh perempuan, sedangkan di dalam praktek pemerintahan Indonesia, perempuan dibolehkan untuk menjadi anggota dewan.

## **B. Saran**

Berdasarkan hasil penelitian ini, ada beberapa saran dan masukan dari penulis yaitu:

1. Disarankan kepada Dewan Perwakilan Rakyat yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan berpedoman kepada peraturan yang lebih tinggi agar tidak terjadi kesalahan dalam merumuskan suatu peraturan yang akan dicantumkan dalam peraturan tersebut. Disamping itu seharusnya juga berpedoman kepada al-Qur'an dan Sunnah yang mayoritas Negara Indonesia beragama Islam.
2. Disarankan kepada *Sulthah Al-Tasyri'iyah* lebih memperhatikan lagi dalam sistem pembuatan peraturan perundang-undangan karena jika hanya

berfokus pada pencalonan imam saja maka dalam pembuatan peraturan perundang-undangan akan menjadi lemah.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Al-Maududi, Abul A'la, 1990, *Hukum dan Konstitusi: Sistem Politik Islam*, Terj. Drs. Asep Hikmat, Bandung: Mizan.
- \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. 1993, *Sistem Politik Islam*, Cetakan II, Bandung: Mizan.
- Alexander, Harry. 2006. *Panduan Perancangan Peraturan Daerah Di Indonesia*. PT. Solusindo: Jakarta.
- Budiardjo, Miriam, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi, Gramedia, Jakarta : Pertama.
- B.N, Marbun. 1992. *DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Cst Kancil, Christine, S.T Kansil, Engelian R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, 2009, *Kamus Istilah Hukum*.
- Dwi Purnomowati, Reni. 2005. *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- Firmansyah, Arifin dkk. 2005. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*. Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Cet I.
- Hermanto dan Winarno. 2016. *Ilmu Budaya dan Budaya Dasar*. Bumi Aksara: Jakarta.
- H.R, Ridwan. 2007. *Fiqh Politik Gagasan Harapan dan Kenyataan*. FH UII Press: Yogyakarta.
- Ibrahim, Khalid. 1995. *Teori Politik Islam Telaah Kritis Ibnu Taimiyah Tentang Pemerintahan Islam*. Risalah Gusti: Surabaya.
- Indrati,S, Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-undangan*, Cet. Ke-7. Yogyakarta: Kanisius.
- Iqbal, Muhammad. 2014. *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Dokrin Politik Islam*. Prenada Media Group, Jakarta.

- Jubair Situmorang, 2012, *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*. Bandung: Pustaka Setia.
- Legowo, T.A. 2005. *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945*. Jakarta: FORMAPPI.
- KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia).
- Maksudi, Beddy Iriawan. 2012. *Sistem Politik Indonesia-Pemahaman Secara Teoritik dan Empirik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- M.H, A. A. 2019. *Ilmu Hukum Dalam Simpul Siyasah Dusturiyah*. Semesta Aksara, Yogyakarta.
- Sarwono, Jonathan, 2006, *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Soejono, Soekanto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*, cet 3. UI Pres: Jakarta.
- Sugiyono. 2013. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&Di*. Alfabeta: Bandung.
- Suntana, Ija. 2003. *Pemikiran Ketatanegaraan Islam*. Jakarta: Sinar Grafika.

## **B. Peraturan Undang-Undang**

- Pasal 20 A Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3.
- Pasal 67 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3.
- Pasal 68 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3.
- Pasal 79 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3.
- Pasal 80 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3.
- Pasal 81 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3.
- Pasal 82 Ayat (1) sampai Ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3.
- Pasal 83 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3.
- Pasal 24 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dari Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen)

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

### **C. Artikel dalam Jurnal**

Akbarrudin, Adika. 2013. *Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI dan DPD RI Pasca Amandemen UUD 1945*. Jurnal Pandecta 8 (1): 53.

Gusmansyah, Wery. 2017. *Trias Politica Dalam Perspektif Fikih Siyasa. AL-IMARAH: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam* 2 (2): 123-134.

Kartika, Yuni. 2021. *Lembaga Legislatif Republik Indonesia Dalam Perspektif Siyasa Dusturiyah (Analisis Terhadap Fungsi Legislasi, Pengawasan, Dan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia)*. Jurnal Qiyas 6 (1): 26-32.

Ruusen, Glend M. 2018. *Analisis Yuridis Fungsi Legislasi DPR Bersama Presiden Dlam Praktik Ketatanegaraan Indonesia*. Jurnal Lex Administratum 6 (2): 76.

Sugiman. 2020. *Fungsi Legislasi DPR Pasca Amamndemen UUD NKRI 1945*. Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara-Fakultas Hukum Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma, 10 (2):173.

Tumuhu, Norisman. 2013. *Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Indonesia (DPR-RI)*. Jurnal Lex Administratum 1 (2): 197-198.

### **D. Skripsi .**

Kholbi, Dimas Nur. 2019, *Analisis Fikih Siyasa Dusturiyah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Tesis, Pascasarjana Universitas Islam Sunan Ampel Surabaya.

