

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Badan Legislasi Nasional (Balegnas) merupakan lembaga yang mempunyai kewenangan merumuskan peraturan perundang-undangan dalam proses legislasi di Indonesia. Badan Legislasi DPR RI memiliki peran strategis dalam pelaksanaan fungsi legislasi di DPR RI karena bisa dikatakan bahwa *law centre* atau pusat pembentukan hukum dari DPR RI adalah Badan Legislasi DPR RI. Badan ini dibentuk oleh DPR dan merupakan salah satu alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap.¹

Pembagian kekuasaan dalam negara (*sharing of power*) merupakan satu hal yang tak terelakan, bahkan pembagian kekuasaan itu tak dapat dipisahkan dengan esensi hidup bernegara atau tujuan didirikannya negara. Berbeda dengan negara lain, Indonesia tidak menggunakan konsep pemisahan kekuasaan tetapi menggunakan konsep pembagian kekuasaan hal ini bertujuan supaya tidak adanya pemusatan kekuasaan pada satu orang/kelompok/lembaga sehingga tidak ada kesewenang-wenangan kekuasaan dan sikap otoriter.

Pembagian kekuasaan sebagaimana ditetapkan dalam UUD NRI Tahun 1945 merupakan bagian dari hakikat hidup berbangsa dan bernegara yang berdasarkan hukum demokrasi dan keadilan. Sistem pembagian kekuasaan disini sesuai dengan ketatanegaraan Indonesia dimana kekuasaan itu dibagi kedalam

¹ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3).

kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Kekuasaan Legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, kekuasaan Eksekutif adalah kekuasaan untuk menjalankan undang-undang atau pelaksanaan pemerintahan dalam Negara, sedangkan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan untuk mengawasi atau mengontrol pelaksanaan undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif.²

Pasca reformasi terjadi erosi kewenangan legislasi, yang pada mulanya cenderung berada di Presiden (*executive heavy*) menjadi kewenangan DPR (*legislative heavy*). Kontruksi ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut di atas merupakan hasil amandemen konstitusi yang memperkuat kembali kekuasaan pembentukan undang-undang yang kini berada di DPR sebagai lembaga legislatif yang sesungguhnya.³ Setelah terjadi perubahan beban tugas dan tanggungjawab DPR menjadi berat. Akan tetapi, itulah yang seharusnya dilakukan karena salah satu fungsi DPR adalah menjalankan fungsi legislasi disamping fungsi pengawasan dan budget.

Secara umum dipahami oleh masyarakat bahwa fungsi DPR meliputi fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan⁴. Dengan adanya ketentuan ini maka fungsi lembaga perwakilan oleh DPR makin kuat karena

² Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Permata Aksara, cetakan ketiga 2014, hlm 59.

³ Ahmad Yani, *Pembentukan Undang-undang dan Perda*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm 96.

⁴ Fungsi legislasi adalah fungsi membentuk undang-undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Adapun yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi menyusun anggaran pendapatan dan belanja negara bersama presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Sedangkan yang dimaksud dengan fungsi pengawasan adalah fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang, dan peraturan pelaksanaannya. Lihat Nuruddin Hady, *Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi*, edisi revisi, Malang: Setara Press, 2016, hlm 115.

fungsi-fungsi tersebut telah ditulis dalam konstitusi. Kekuasaan legislatif ini membawa konsekuensi yang tidak ringan, yakni keharusan DPR untuk berada dalam kondisi siap dan mampu melaksanakan kewenangan tersebut, kesiapan dan kemampuan ini mencakup berbagai aspek termasuk kepekaan dan kemampuan merumuskan aspirasi dan kehendak rakyat, SDM perancang undang-undang, kesiapan anggaran, dan sinkronisasi serta integrasi dengan peraturan perundang-undangan lainnya.⁵

Diantara ketiga fungsi itu biasanya yang paling menarik perhatian para politisi untuk diperbincangkan adalah tugas sebagai pramakarasa pembuatan undang-undang. Namun, jika ditelaah secara kritis, tugas pokok yang pertama yaitu sebagai pengambil inisiatif pembuatan undang-undang dapat dikatakan telah mengalami kemunduran serius dalam perkembangan akhir-akhir ini. Banyaknya undang-undang yang berasal dari inisiatif lembaga eksekutif atau dari Presiden dan DPR tinggal mengesahkan saja sehingga sering muncul sindiran sinis terhadap DPR yang hanya sebagai “tukang stempel”. DPR cenderung lebih dominan menjalankan fungsi pengawasan terhadap eksekutif sehingga peran dibidang legislatif dan *budgeting* belum terlihat hasil yang menonjol.⁶

Menurut Pasal 102 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3) Badan Legislasi Nasional merupakan badan yang di bentuk oleh DPR dan merupakan salah satu alat

⁵ Patrialis Akbar, *Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Jakarta:Sinar Grafika, 2013. Hlm 52

⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, edisi revisi, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2012, hlm 175- 176.

kelengkapan DPR yang bersifat tetap.⁷ Dengan tugas tersebut maka keberadaan Badan Legislasi Nasional (Balegnas) sangatlah berperan membantu tugas DPR RI dalam melaksanakan fungsi legislasi.

Pandangan umum sering menganggap fungsi legislasi lebih utama dan lebih banyak memberi perhatian dan sorotan terhadap pelaksanaan fungsi ini. Padahal dalam perkembangan terkini lembaga perwakilan di berbagai belahan dunia, fungsi legislasi tidak menjadi “primadona” dan lebih utama dibanding fungsi lainnya. Fungsi pengawasan pun lebih sering dilaksanakan oleh lembaga perwakilan dikarenakan lebih mudah dijalankan dibandingkan fungsi legislasi yang menuntut banyak persyaratan.⁸

Pelaksanaan fungsi legislasi di DPR RI di anggap lebih sulit karena beberapa penyebab. *Pertama*, pemahaman dan pengetahuan para anggota DPR RI terhadap masalah atau materi suatu isi rancangan undang-undang biasanya bersifat umum dan tidak detail. Hanya sebagian anggota DPR RI yang dianggap dapat memahami rinci isi rancangan undang-undang, hal ini tidak mengherankan karena latar belakang anggota DPR RI yang beragam sehingga membuat kualitas UU yang dihasilkan belum memberikan manfaat langsung terhadap kehidupan rakyat. *Kedua* DPR RI tidak didukung tenaga ahli dalam jumlah yang cukup sehingga DPR belum dapat memenuhi target jumlah penyelesaian UU yang telah ditetapkan dalam Prolegnas yang disebabkan oleh kedudukan Baleg sebagai pintu masuk dari semua inisiatif yang belum tertata secara baik dan belum difahaminya mekanisme dan tata cara penyusunan RUU oleh anggota DPR. *Ketiga* anggaran penyusunan

⁷ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3).

⁸ Patrialis Akbar, Op, Cit., hlm 61.

Rancangan Undang-Undang yang terbatas. *Keempat* proses pembuatan dan pengambilan putusan terhadap sebuah Rancangan Undang-Undang di DPR RI lebih rumit dan lama. Hal ini terjadi karena DPR RI diisi dengan banyak anggota dari berbagai fraksi yang beragam paham dan sikap politiknya serta kepentingannya. Untuk memperoleh kesamaan pandangan dan sikap politik antar fraksi sudah tentu membutuhkan waktu yang tidak cepat karena harus melalui proses negosiasi mencari kompromi serta lobi-lobi yang rumit dan lama.⁹

Badan Legislasi DPR RI merupakan alat kelengkapan DPR RI yang mempunyai tugas untuk melakukan koordinasi dalam penyusunan Program Legislasi Nasional rancangan undang-undang dan juga melakukan harmonisasi, sinkronisasi dan pematapan konsepsi dalam pembahasan suatu rancangan undang-undang dalam lingkungan DPR RI, melakukan pembahasan, perubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugasi oleh Badan Musyawarah, melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang, menyusun, melakukan evaluasi, dan penyempurnaan peraturan DPR, mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan undang-undang melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus, dan kewenangan dalam melakukan sosialisasi program legislasi nasional.¹⁰ Dalam hal ini Baleg mempunyai peranan yang sangat penting sebagai pusat pembentukan hukum nasional dari tahap perencanaan RUU hingga menjadi UU masih ada kewenangan untuk mengevaluasi dan meninjau undang-undang.

⁹ *Ibid*, hlm 61.

¹⁰ Lihat pasal 105 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 Tentang MD3.

Sebelum dilakukannya revisi atas Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, Badan Legislasi mempunyai kewenangan untuk mengajukan inisiatif pembentukan suatu undang-undang. Dalam prakteknya hal ini sangat membantu kinerja DPR RI dalam mencapai target legislasi yang ditentukan setiap tahunnya dalam perodesasi tertentu, hal ini secara substansial tentunya juga merupakan bentuk dorongan bagi DPR RI dalam melaksanakan fungsi legislasinya.

Akan tetapi, pasca revisi Undang-undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menjadi Undang-undang No. 17 Tahun 2014 maka ada salah satu kewenangan substansial dalam Badan Legislasi yang hilang, yaitu kewenangan untuk mengajukan usul inisiatif perubahan atau Rancangan Undang-Undang. Hal ini tentunya menimbulkan implikasi tersendiri yang sedikit banyaknya akan berpengaruh pada pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI.

Kendatipun secara institusional kegiatan Program legislasi nasional telah berjalan beberapa tahun namun secara fungsional kelembagaan ini masih belum optimal dalam melaksanakan tugas dan fungsi sebagaimana yang diharapkan. Hal ini dibuktikan dengan masih banyak terdapat tumpang tindih peraturan perundang-undangan di semua jenis dan tingkat perundang-undangan yang perlu segera diatasi, peraturan perundang-undangan yang tidak lagi sesuai dengan kondisi perkembangan masyarakat dan bangsa, produktivitas badan legislasi yang masih minim dibandingkan dengan daftar perundang-undangan yang harusnya diproses dan disahkan, verifikasi urgensi Rancangan Undang-Undang yang harus menjadi prioritas pengesahan sesuai kebutuhan mendesak rakyat. Contohnya

undang-undang Nomor 18 tahun 2003 tentang Advokat konflik kewenangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan tinggi. Dalam UU No 18/2003 di undang-undang ini disebutkan yang dapat diangkat sebagai advokat adalah sarjana yang berlatar belakang pendidikan tinggi hukum dan setelah mengikuti pendidikan khusus profesi advokat yang dilaksanakan oleh organisasi advokat tetapi UU No. 12/2012 tentang Pendidikan Tinggi berkata lain bahwa penyelenggaraan pendidikan advokat adalah hak perguruan tinggi hukum. Undang-undang lain juga bisa dilihat dari UU Nomor 23 Tahun 2015 Tentang Pemda dan Undang-Undang Mineral air dan Batubara (Minerba) tidak sinkron dalam hal perizinan. Di UU No.4/2009 dikatakan bahwa yang bisa mengeluarkan izin adalah Bupati atau Walikota, tetapi dalam UU No.23/2015 izin hanya bisa dikeluarkan oleh Gubernur.¹¹

Hilangnya kewenangan Badan Legislasi untuk mengajukan rancangan undang-undang (RUU) inisiatif tentunya membawa dampak atau pengaruh terhadap pelaksanaan fungsi legislatif DPR RI.

Salah satu teori ketatanegaraan Islam adalah teori tentang perundang-undangan yang biasa disebut dengan istilah Siyash Dusturiyah. Siyash Dusturiyah sebagai ilmu memiliki sejumlah komponen yang berhubungan dengan bidang legislasi (bagaimana cara pembuatan dan perumusan peraturan perundang-undangan), konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan, dan kewenangan suatu

¹¹ <https://M.liputan6.com>. Diakses pada Senin 10 Juli 2017, Pada Pukul 19,54 WIB.

lembaga.¹² Disamping itu siyasah dusturiyah juga membahas masalah perundang-undangan negara, mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk pemerintah, aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat dan mengenai pembagian kekuasaan.¹³

Siyasah dusturiyah meliputi pengkajian tentang penetapan hukum (*al-tasyri'iyah*) oleh lembaga legislatif, peradilan (*al-qadhaiyyah*) oleh lembaga yudikatif dan (*al-tanfidziyah*) administrasi pemerintahan oleh birokrasi atau lembaga eksekutif. Kekuasaan legislatif (*al-sulthan al-tasyri'iyah*) berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintahan Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syariat Islam.¹⁴

Membahas kewenangan Badan Legislasi Nasional perlu adanya tinjauan dari konsep pemerintahan dan kenegaraan dalam Islam yang disajikan dari berbagai aspek kajian Siyasah Dusturiyah dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan yang dianut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi penyesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta untuk memenuhi kebutuhannya salah satunya melalui peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga legislasi (*Majelis Syura*).

Dalam Siyasah Dusturiyah lembaga yang mempunyai tugas untuk membuat peraturan undang-undang adalah lembaga Majelis Syuro. Dari segi kedudukan tidak adanya pemisahan radikal kekuasaan legislatif dengan kekuasaan

¹² Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah (Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam)*, Jakarta : Kencana, Cetakan ke-1, 2014, hlm 177.

¹³ Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*, Bandung: Pustaka Setia, 2012, Cetakan ke-1, hlm 20.

¹⁴ Muhammad Iqbal, Op, Cit., hlm 197.

eksekutif. Dengan adanya prinsip syura sebagai sentral teori kelegislatifan Islam yang dijadikan suatu institusi dengan istilah Majelis Syura yang merupakan lembaga rakyat yang mempunyai mekanisme dan pola kerja tersendiri serta mempunyai fungsi sebagai penyambung lidah rakyat dalam menyampaikan kehendak dan pendapatnya kepada khalifah.

Titik fokus pembahasan pada penelitian ini adalah ketersediaan konsep dalam siyasah dusturiyah di bidang legislasi segi kedudukan dan kewenangan Balegnas yang mempunyai kewenangan sebagai pembuat undang-undang secara terpisah dari lembaga eksekutif dan merupakan alat kelengkapan dewan ditinjau dengan lembaga majelis syuro yang didalamnya memasukan khalifah (Presiden) sebagai salah satu anggota dari majelis syuro, mengingat dirinya sebagai tokoh paling puncak dalam semua persoalan yang rumit. Dalam hal ini dalam konsep majelis syuro tidak adanya pemisahan kekuasaan antara legislatif dengan eksekutif berbeda dengan Badan legislasi yang merupakan badan tersendiri di DPR untuk menjalankan fungsi legislasi di Indonesia dan Presiden tidak masuk kedalam keanggotaan badan legislasi.

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian hukum dengan judul **“TINJAUAN SIYASAH DUSTURIYAH TERHADAP KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN BADAN LEGISLASI NASIONAL (BALEGNAS)”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas teridentifikasi sejumlah permasalahan yaitu : (1) perihal analisis siyasah dusturiyah terhadap proses pembentukan

keanggotaan Badan Legislasi Nasional (Balegnas) (2) tentang konsep dan tinjauan siyasah dusturiyah terhadap kedudukan dan kewenangan Badan Legislasi Nasional menurut Undang-undang Nomora 17 Tahun 2014 Tentang MD3. Berdasarkan identifikasi masalah tersebut dirumuskan beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana analisis siyasah dusturiyah terhadap proses pembentukan keanggotaan Badan Legislasi Nasional?
2. Bagaimana tinjauan siyasah dusturiyah terhadap kedudukan dan kewenangan Badan Legislasi Nasional menurut Undang-Undang No.17 tahun 2014 Tentang MD3?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis siyasah dusturiyah terhadap proses pembentukan keanggotaan Badan Legislasi Nasional
2. Untuk menganalisis siyasah dusturiyah terhadap kedudukan dan kewenangan Badan Legislasi Nasional menurut Undang-Undang No.17 tahun 2014 Tentang MD3

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan persoalan dan tujuan diatas, penelitian ini diharapkan dapat memberi kemanfaatan secara teoritis maupun praktis, yaitu sebagai berikut :

1. Dapat menjadi aspek pendukung dalam pengembangan ilmu Hukum Tata Negara (Siyasah) dalam bidang legislasi atau penyusunan peraturan

perundang-undangan khususnya inisiatif dari DPR RI yang diprakarsai oleh Badan Legislasi Nasional.

2. Untuk memberikan wawasan yang lebih luas terhadap masyarakat tentang kedudukan dan kewenangan Badan Legilasi Nasional dalam perumusan Peraturan Perundang-Undangan.
3. Untuk memberikan kontribusi pemahaman yang lebih jelas mengenai pandangan Siyasah Dusturiyah dalam teori legislasi Islam.
4. Diharapkan dapat memberikan kontribusi bermanfaat bagi khasanah keilmuan di UIN Sunan Gunung Djati Bandung.

E. Kerangka Pemikiran

Penelitian ini berangkat dari sebuah teori yang menyebutkan bahwa lembaga legislasi memiliki kewenangan penuh dalam perumusan peraturan perundang-undangan. Sementara itu salah satu kajian ketatanegaraan Islam adanya teori dalam perumusan peraturan perundang-undangan yang biasa disebut dengan teori Siyasah Dusturiyah.

Siyasah Dusturiyah yaitu ilmu tentang tata atur konstitusi negara yang menyangkut lima konsep dasar yaitu : konstitusi, legislasi, lembaga kekuasaan, lembaga negara, serta hak dan kewajiban negara.¹⁵ Salah satu dari lima hak dasar diatas disebutkan adanya kajian tentang legislasi atau dalam Islam biasa dikenal dengan istilah *at-tasyri'* yang merupakan pengetahuan sistematis tentang sumber, materi, metode dan otoritas yang berhak membuat peraturan.

¹⁵ Ija Suntana, *Ilmu Legisasi Islam*, Bandung: Pustaka Setia, 2015, cetakan ke-1, hlm 1.

Selain dalam ketatanegaraan Islam pada dasarnya negara-negara di dunia pada saat ini menerapkan konsep negara hukum dalam menjalankan pemerintahannya. Secara sederhana hukum adalah seperangkat peraturan tentang tingkah laku manusia yang diakui sekelompok masyarakat, diakui oleh orang-orang yang diberi wewenang oleh masyarakat itu, berlaku dan mengikat untuk seluruh anggota masyarakat dalam suatu negara.¹⁶

Salah satu ciri dari negara hukum adalah adanya pemisahan kekuasaan. Montesquieu membagi kekuasaan pemerintah dalam tiga cabang yaitu, kekuasaan legislatif (kekuasaan untuk membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (meliputi penyelenggaraan undang-undang dan berbagai tindakan politik luar negeri) dan kekuasaan yudikatif (adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang).¹⁷

Indonesia menganut sistem pembagian kekuasaan (*sharing of power*)¹⁸ yang merupakan satu hal yang tak terelakan, bahkan pembagian kekuasaan itu tidak dapat dipisahkan dengan esensi hidup bernegara atau tujuan didirikannya negara.¹⁹ Dikaitkan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia pembagian kekuasaan sebagaimana ditetapkan dalam UUD 1945 pasca amandemen merupakan bagian integral dari hakikat hidup berbangsa dan bernegara yang

¹⁶ Abdul Manan, *Politik Hukum (Study Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat)*, Jakarta: Kencana, 2016, hlm 6.

¹⁷ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm 282-283.

¹⁸ Adapun esensi Pembagian kekuasaan itu dalam negara adalah untuk mencegah menumpuknya kekuasaan ditangan satu orang sehingga bisa menimbulkan kecenderungan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) karena UUD 1945 menganut sistem pembagian kekuasaan bukan pemisahan kekuasaan (*Separation of power*) sebagaimana yang dianut oleh negara Amerika Serikat. Lihat dalam Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : Permata Aksara, 2014, hlm 60.

¹⁹ *Ibid*, hlm 59.

berdasarkan hukum demokrasi dan keadilan. Pembagian kekuasaan dibagi kedalam tiga bagian yaitu kekuasaan legislatif (DPR), kekuasaan eksekutif (Presiden) dan kekuasaan Yudikatif (Lembaga Peradilan).

Sebagai lembaga legislatif, DPR berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat dan berfungsi sebagai lembaga penyalur aspirasi rakyat ditampung yang kemudian tertuang dalam berbagai macam kebijakan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat.²⁰ Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 DPR mempunyai alat kelengkapan dewan salah satunya adalah Badan Legislasi Nasional (Balegnas) yang mempunyai kewenangan dalam proses perumusan undang-undang. Badan Legislasi ini memiliki peran strategis dalam pelaksanaan fungsi legislasi di DPR RI dan hampir bisa dikatakan bahwa pusat pembentukan hukum nasional dari DPR RI adalah Badan Legislasi Nasional.

Badan Legislasi (Baleg) DPR pertama kali dibentuk berdasarkan Peraturan Tata Tertib (Tatib) DPR yang ditetapkan oleh DPR pada tanggal 23 September 1999. Pembentukan Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat secara tersirat sesuai dengan rekomendasi Sidang Tahunan MPR Tahun 2002, yang antara lain merekomendasikan sebagai berikut: *“Mengenai pelaksanaan fungsi legislasi Dewan, Majelis merekomendasikan agar Dewan meningkatkan produktifitas undang-undang sebagi tidak lanjut dari perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*. (DPR, 2003).²¹

²⁰ Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1994, hlm 1.

²¹ Ahmad Yani, *Pasang Surut Kinerja Legislasi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011, cet ke-1. Hlm 52.

Badan Legislasi nasional merupakan wujud untuk memberdayakan anggota dewan dalam menghasilkan produk perundang-undangan yang menjadi tugas pokoknya dalam upaya untuk memaksimalkan potensi anggota DPR dalam menghasilkan produk perundang-undangan yang menjadi salah satu fungsi utama DPR.²²

Menurut Al-Maududi kekuasaan negara dilakukan oleh tiga lembaga atau badan hukum yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif dengan ketentuan sebagai berikut :²³

1. Kepala negara merangkap kepala badan eksekutif atau pemerintahan yang bertanggung jawab kepada Allah dan rakyat.
2. Keputusan majelis *syura* (legislatif) pada umumnya diambil atas dasar suara terbanyak, dengan catatan bahwa suara terbanyak dalam Islam tidak mencerminkan kebenaran. Keanggotaannya terdiri atas warga negara yang beragama Islam, dewasa dan laki-laki yang saleh serta cukup mampu dalam menafsirkan dan menerapkan syariat.

Dalam ketatanegaraan Islam lembaga perwakilan yang bertugas menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat biasa kenal dengan sebutan Majelis Syura atau penyebutan lainnya adalah *ahlu al-hall wa al-'aqdi*. Peraturan perundang-undangan yang biasa disebut dengan istilah Siyasa Dusturiyah. Siyasa Dusturiyah adalah bagian fiqh siyasa yang membahas masalah perundang-undangan Negara, konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara),

²² Aay Muh.Furqon, dkk, Pdf. *Op, Cit.*, Diakses pada 26 Maret 2017 pukul 20.05 WIB.

²³Jubair Situmorang, *Model Pemikiran dan Penelitian Politik Islam*, Bandung : Pustaka Setia, 2014, hlm 109-110.

Legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.²⁴ Selain itu siyasah dusturiyah juga membahas tentang konsep Negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga Negara serta hak-hak warga Negara yang wajib dilindungi.

Menurut teori siyasah, legislasi atau kekuasaan legislatif disebut juga dengan *al-sulthan al-tasyri'iyah* yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam tidak seorang pun berhak menetapkan hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. Hal ini ditegaskan oleh Allah SWT dalam QS. *Al-An'am* : 57 yang bunyinya :

قُلْ إِنِّي عَلَىٰ بَيِّنَةٍ مِّن رَّبِّي وَكَذَّبْتُمْ بِهِ مَا عِنْدِي مَا تَسْتَعْجِلُونَ بِهِ إِنَّ الْحُكْمَ
إِلَّا لِلَّهِ يَقُصُّ الْحَقَّ وَهُوَ خَيْرُ الْفَاصِلِينَ

Artinya “ Katakanlah: "Sesungguhnya aku berada di atas hujjah yang nyata (Al-Quran) 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".²⁵

Prinsip dasar dalam Islam bahwa makhluk manusia baik secara individu maupun kelompok harus menyerahkan semua hak atas kekuasaan legislasi serta penguasaan atas sesamanya karena tidak seorangpun yang diberi hak istimewa untuk membuat undang-undang sekehendak hatinya sendiri dan tidak seorang pun

²⁴ Muhammad Iqbal, Op. Cit., hlm177.

²⁵ Soenaryo, Dkk. Yayasan Penyelenggara Penterjemah Al-Qur'an (Proyek Pengadaan Kitab Suci Al-Qur'an Departemen Agama) *Al-Quran dan Terjemahannya*, Jakarta : PT. Bumi Restu, 1978.

yang wajib mengikatkan dirinya kepada undang-undang yang telah dibentuk dengan cara seperti itu.²⁶

Dalam wacana siyasah, istilah *al-sulthan al-tasyri'iyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan.²⁷ Kekuasaan Legislatif (*al-sulthan al-tasyri'iyah*) berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintahan Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syariat Islam.

Teori legislasi Islam adalah pengetahuan sistematis tentang sumber, materi, metode, dan otoritas yang berhak membuat peraturan. Teori ini merupakan bagian dari kajian teori siyasah dusturiyah, yaitu ilmu tentang tata atur konstitusi Negara yang menyangkut lima konsep dasar, yaitu konstitusi, legislasi, lembaga kekuasaan, lembaga Negara, serta hak dan kewajiban Negara.²⁸

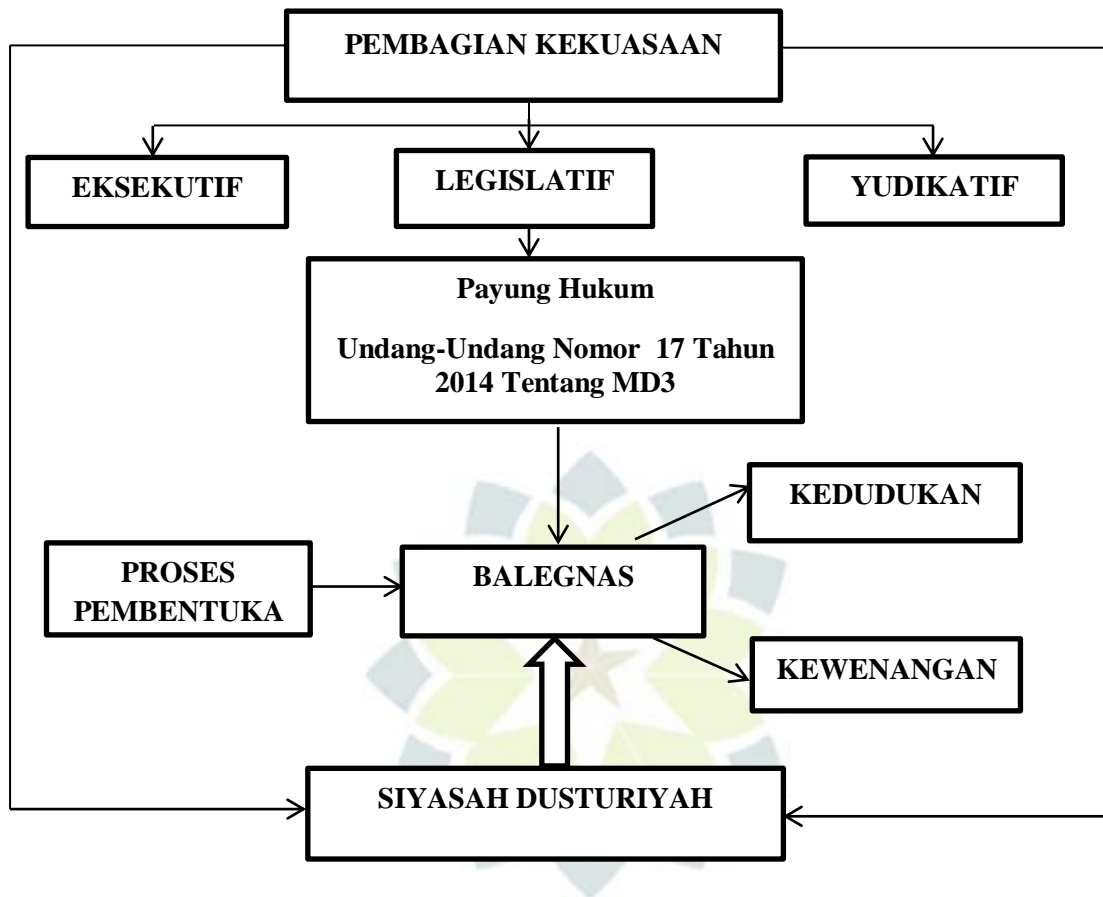
Berdasarkan kerangka pemikiran diatas penulis membuat skema/bagan sebagai berikut:

UIN
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

²⁶ Abdul Manan, *Op. Cit.*, hlm 16.

²⁷ Muhammad Iqbal, *Op. Cit.*, hlm 187.

²⁸ Ija Suntana, *Op. Cit.*, hlm 2.



F. Langkah-Langkah Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.²⁹

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian dalam penyusunan skripsi ini adalah jenis penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk

²⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tujuan Singkat*, Jakarta :Rajawali, 2009, cet ke-11, hlm 14.

mengumpulkan data dan informasi dengan cara menelaah semua bahan-bahan pustaka yang sesuai dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini yakni Tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap kedudukan dan kewenangan Badan Legislasi Nasional.

2. Sifat penelitian

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian yang bersifat deskriptif. Penelitian Deskriptif merupakan penelitian yang terdiri atas satu variabel atau lebih dari satu variabel. Namun, variabel tidak saling bersinggungan sehingga disebut penelitian bersifat deskriptif.³⁰ Analisis data kemudian diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data dan berusaha menggambarkan atau mendeskripsikan dan memberikan uraian mengenai Tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap kedudukan Kewenangan Badan Legislasi Nasional (Balegnas). Jadi metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif analisis yaitu penelitian yang bertujuan menggambarkan dan menjelaskan fakta dan informasi yang ditemukan yang kemudian dianalisis menggunakan tinjauan siyasah dusturiyah. fakta yang dijadikan objek dalam penelitian ini adalah terkait kedudukan dan kewenangan Badan Legislasi Nasional sebagai badan pusat pembentukan hukum nasional di Indonesia.

3. Pendekatan penelitian

Dalam penelitian ini pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Pendekatan ini digunakan dalam upaya untuk memahami gejala secara utuh dengan menggali lebih dalam data dan informasi yang diperoleh di lapangan.

³⁰ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan ke-6 Jakarta: Sinar Grafika, 2015, hlm 11.

Pendekatan kualitatif menjadi sumber dari deskripsi yang luas dan berlandaskan kokoh serta memuat penjelasan tentang proses-proses yang terjadi dalam lingkup setempat sehingga dengan data kualitatif, alur peristiwa dapat dipahami secara kronologis serta diperoleh penjelasan yang banyak dan bermanfaat.³¹

Penulisan skripsi ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif, yaitu penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat pada peraturan perundang-undangan dan keputusan pengadilan.³² Penelitian Yuridis Normatif terdiri atas penelitian terhadap aasa-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum, penelitian tentang sejarah hukum, dan penelitian tentang perbandingan hukum.³³ Jadi Penelitian yuridis normatif yang bersifat kualitatif adalah penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan serta norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

4. Teknik Penelusuran Informasi

Dalam penelitian ini digunakan tehnik studi pustaka atau studi dokumen yaitu menginventaris, meneliti dan menguji bahan-bahan hukum atau data tertulis baik kitab perundang-undangan, buku-buku, jurnal, bahan-bahan tertulis lainnya yang berkaitan dengan objek yang diteliti. Adapun sumber data terdiri dari data primer, data sekunder dan data tersier sebagai berikut :

³¹ Matthew B. Miles and A. Michael Huberman, *Analisa Data Kualitatif: Buku Sumber tentang Metode-Metode Baru*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia Press, 1992, hal 1-2.

³² Peter Mamud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2011, cet ke-3, hlm 142.

³³ Zainuddin Ali, *Op. Cit.*, hlm 12.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan pustaka yang merupakan bahan hukum utama yang belum pernah diolah oleh orang lain atau merupakan bahan hukum yang mengikat, diantaranya :

- 1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasca amandemen.
- 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI), Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI), Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Republik Indonesia (DPRD).
- 3) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- 4) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer.³⁴ Misalnya dalam hal ini adalah buku-buku, jurnal, majalah, hasil penelitian, hasil karya dari pakar hukum, surat kabar, artikel, makalah dan dokumen-dokumen lainnya. Adapun buku yang menjadi bahan hukum sekunder adalah buku tentang Ilmu Legislasi Islam, Fiqh Siyasah, Siyasah Dusturiyah, Teknik Peraturan Perundang-Undangan, dan buku lain yang menunjang penulisan skripsi ini.

³⁴ *Ibid*, hlm 23.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah data yang memberikan informasi lebih lanjut terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder antara lain berupa : Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus Inggris Indonesia, ensiklopedia, indeks kumulatif, Kamus Hukum, majalah, koran, blog dan lainnya.³⁵

5. Analisis Informasi

Pada dasarnya analisis data merupakan penguraian informasi melalui beberapa tahapan. Adapun tahapan-tahapan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Penelusuran informasi;
- b. Pengumpulan literatur;
- c. Membaca semua literatur terkait masalah penelitian;
- d. Pengklasifikasian informasi terkait masalah penelitian;
- e. Penafsiran isi informasi dalam literatur (primer dengan metode analisis isi, sekunder, dan tersier); dan
- f. Penarikan kesimpulan.



³⁵ *Ibid*, hlm 24.