

**LEMBAGA LEGISLATIF REPUBLIK INDONESIA DALAM  
PERSPEKTIF *SIYASAH DUSTURIYYAH*  
(Analisis terhadap Fungsi Legislasi, Pengawasan, dan Anggaran  
Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia)**



**TESIS**

**Diajukan sebagai Salah Satu Syarat  
untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H.)**

**Oleh:**

**YUNI KARTIKA**  
**NIM: 1811760005**

**PROGRAM PASCASARJANA  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI  
(IAIN) BENGKULU  
2021**

## LEMBAR PERNYATAAN

Saya menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis yang saya susun sebagai syarat untuk memperoleh gelar Magister (M.H) Dari Program Pascasarjana (S2) IAIN Bengkulu seluruhnya merupakan karya saya sendiri.

Adapun Bagian-bagian tertentu dalam penulisan Tesis yang saya kutip dari hasil karya orang lain telah dituliskan sumbernya secara jelas sesuai dengan norma, kaidah dan etika penulisan ilmiah.

Apabila dikemudian hari ditemukan seluruh atau sebagian Tesis ini bukan hasil karya sendiri atau adanya plagiat dalam bagian-bagian tertentu, saya bersedia menerima sanksi pencabutan gelar akademik yang saya sandang dan sanksi-sanksi lainnya sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Bengkulu, Januari 2021



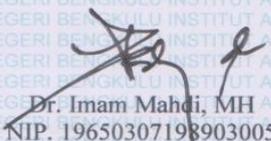
NIM. 1811760005



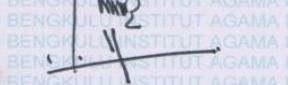
KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA  
**INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) BENGKULU**  
PROGRAM PASCASARJANA  
Jl. Raden Fatah Pagar Dewa Bengkulu Tlp. (0736) 53848 Fax. (0736) 53848

**PERSETUJUAN PEMBIMBING  
HASIL PERBAIKAN TESIS**

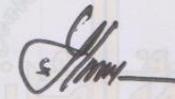
PEMBIMBING I,

  
Dr. Imam Mahdi, MH  
NIP. 19650307198903005

PEMBIMBING II,

  
Dr. Suwarjin, M.A  
NIP. 196904021999031004

Mengetahui  
Ketua Prodi HTN,

  
Dr. Ismail, M.Ag  
NIP. 197206112005011002

Nama : Yuni Kartika  
NIM : 1811760005  
Tanggal Lahir : 05 juni 1995



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) BENGKULU  
PROGRAM PASCASARJANA

Jl. Raden Fatah Pagar Dewa Bengkulu Tlp. (0736) 53848 Fax. (0736) 53848

PENGESAHAN TIM PENGUJI  
UJIAN TESIS

Tesis yang berjudul :

“ LEMBAGA LEGISLATIF REPUBLIK INDONESIA DALAM PERSPEKTIF  
SIYASAH DUSTURIYAH (Analisis terhadap fungsi Legislasi, Pengawasan, dan  
Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia) “

Penulis

YUNI KARTIKA

NIM. 1811760005

Dipertahankan di depan Tim Penguji Tesis Program Pascasarjana (s2) Institut Agama Islam  
Negeri (IAIN) Bengkulu yang dilaksanakan pada hari Senin tanggal 25 Januari 2021.

NO	Penguji	TANGGAL	TANDA TANGAN
1	Prof. Dr. H. Rohimin, M.Ag (Ketua)		
2	Dr. Suwarjin, M.A (Sekretaris)		
3	Dr. Imam Mahdi, MH (Anggota)		
4	Dr. Miinudin, S.Ip, M. Kes (Anggota)		

Mengetahui,  
Rektor IAIN Bengkulu

Bengkulu, 22 Februari 2021  
Direktur PPs IAIN Bengkulu



Prof. Dr. H. Sirajuddin M. M.Ag., MH  
NIP. 196003071992021001

Prof. Dr. H. Rohimin, M.Ag  
NIP. 196405311991031001

## MOTTO

طَالِبُ الْعِلْمِ: طَالِبُ الرَّحْمَةِ...  
طَالِبُ الْعِلْمِ: أَقِيمِ الْإِسْلَامَ...  
وَ أَجْرَهُ مَعَ النَّبِيِّينَ...

*“Orang yang menuntut ilmu berarti menuntut rahmat...  
orang yang menuntut ilmu berarti menegakkan Islam...  
Dan pahala yang diperolehnya sama dengan pahala para Nabi”.*

## ABSTRAK

### LEMBAGA LEGISLATIF REPUBLIK INDONESIA DALAM PERSPEKTIF *SIYASAH DUSTURIYAH* (Analisis terhadap Fungsi Legislasi, Pengawasan, dan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia)

Penulis:

**YUNI KARTIKA**

**NIM: 1811760005**

Pembimbing:

1. Dr. Imam Mahdi, S.H., M. Hum., 2. Dr. Suwarjin, M. Ag.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki kedudukan yang penting di dalam pemerintahan dengan tiga fungsi yang dimilikinya, yaitu: Fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Terlepas dari segala fungsi istimewa yang dimilikinya, ditemukan fakta bahwa terdapat beberapa permasalahan yang menyangkut penerapan fungsi-fungsi yang dimiliki oleh DPR, sehingga perlu dijelaskan bagaimana fungsi legislasi, fungsi pengawasan (*monitoring*), dan fungsi anggaran (*budgeting*) yang dimiliki oleh DPR dalam perspektif perundang-undangan dan bagaimana pula fungsi legislasi, fungsi pengawasan (*monitoring*), dan fungsi anggaran (*budgeting*) yang dimiliki oleh DPR dalam perspektif *siyasah dusturiyah*.

Penelitian normatif kualitatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konsep (*concept approach*) ini mencoba mendeskripsikan sekaligus menganalisis bahan-bahan hukum terkait masalah yang diteliti melalui teknik studi dokumentasi (*library research*). Dengan menggunakan metode analisis data kualitatif diperoleh hasil bahwa baik fungsi legislasi, fungsi monitoring, dan fungsi budgeting yang dimiliki DPR, seluruhnya telah diatur secara jelas di dalam konstitusi dan aturan perundang-undangan. Namun demikian, fungsi-fungsi yang dimaksud belum sepenuhnya dilaksanakan sesuai prinsip-prinsip *siyasah dusturiyah* (hukum tata negara Islam).

(Kata Kunci: Dewan Perwakilan Rakyat, Fungsi DPR, *Siyasah Dusturiyah*)

## ABSTRACT

**THE LEGISLATIVE COUNCIL OF THE REPUBLIC OF INDONESIA IN  
*SIYASAH DUSTURIYYAH* PERSPECTIVE  
(Analysis of the Legislation, Supervision and Budget Functions of the House  
of Representatives of the Republic of Indonesia)**

**Author:  
YUNI KARTIKA  
NIM: 1811760005**

Advisor:

1. Dr. Imam Mahdi, S.H., M. Hum., 2. Dr. Suwarjin, M. Ag.

The Representative Council of Indonesia (Dewan Perwakilan Rakyat/DPR) has an important position in government with three functions: The legislative function, the supervisory function, and the budget function. Apart from all the special functions it has, it is found that there are several problems related to the implementation of functions owned by the DPR, so it is necessary to explain how the legislative function, monitoring function, and budgeting function are owned by the DPR in perspective of rule of law. Legislation and what are the legislative functions, monitoring functions, and budgeting functions which are owned by the DPR in the perspective of *siyasa dusturiyah*. Qualitative normative research that uses a statutory approach (statue approach) and a concept approach (concept approach) tries to describe and analyze legal materials related to the problem under study through the documentation study technique (library research). By using the qualitative data analysis method, the results show that both the legislative function, the monitoring function and the budgeting function of the DPR, have all been clearly regulated in the constitution and statutory regulations. However, these functions have not been fully implemented according to the principles of *siyasa dusturiyah* (Islamic constitutional law).

(Keywords: People's Representative Council, DPR Function, *Siyasa Dusturiyah*)

## ملخص

المؤسسة التشريعية لجمهورية إندونيسيا بمنظور السياسة الدستورية  
تحليل وظائف التشريع والرقابة والميزانية لمجلس النواب بجمهورية  
(إندونيسيا)

الباحثة: يوني كرتيكا

رقم التسجيل : ١٨١١٧٦٠٠٠٥

مشرف:

١. الإمام المهدي ٢. سوورجين

يتمتع مجلس نواب الشعب (Dewan Perwakilan Rakyat/DPR) بمكانة مهمة في الحكومة بثلاث وظائف ، وهي: الوظيفة التشريعية ، وظيفة الإشراف ووظيفة الميزانية. بصرف النظر عن جميع الوظائف الخاصة التي يتمتع بها ، فقد وجد أن هناك العديد من المشاكل المتعلقة بتنفيذ الوظائف التي يمتلكها مجلس النواب الشعبى ، لذلك من الضروري شرح كيف أن الوظيفة التشريعية ووظيفة المراقبة ووظيفة الميزانية مملوكة لمجلس النواب الشعبى فى المنظور الصحيح. التشريعات وما هي الوظائف التشريعية ووظائف الرقابة ووظائف الميزنة التي يملكها مجلس النواب الشعبى من منظور السياسة دستورية.

يحاول البحث المعيارى النوعي الذي يستخدم نهجًا قانونيًا (نهج التمثال) ومنهج المفهوم (نهج المفهوم) وصف وتحليل المواد القانونية المتعلقة بالمشكلة قيد الدراسة من خلال تقنية دراسة التوثيق (بحث المكتبة). باستخدام طريقة تحليل البيانات النوعية ، تظهر النتائج أن كلاً من الوظيفة التشريعية ووظيفة المراقبة ووظيفة الميزانية فى مجلس النواب الشعبى ، قد تم تنظيمها بوضوح فى الدستور واللوائح القانونية. ومع ذلك ، لم يتم تنفيذ هذه الوظائف بالكامل وفقاً لمبادئ السياسة الدستورية

(الكلمات المفتاحية: مجلس نواب الشعب ، وظيفة مجلس النواب الشعبى ، سياسة الدستور).

(كلمات مفتاحية: مجلس نواب الشعب ، وظيفة مجلس النواب الشعبى ، سياسة الدستور)

## PEDOMAN TRANSLITERASI

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Keterangan
ا	Alif	-	tidak dilambangkan
ب	bā'	B	-
ت	tā'	T	-
ث	sā'	Ts	Te dan es
ج	Jīm	J	-
ح	hā'	<u>H</u>	h dengan satu titik di bawah
خ	khā'	kh	Ka dan ha
د	Dāl	D	-
ذ	Zāl	Dz	De dan zet
ر	rā'	R	Er
ز	Zāi	Z	Zet
س	Sīn	S	Es
ش	Syīn	sy	Es dan ye
ص	ṣād	<u>S</u>	Es dengan garis bawah
ض	ḍād	<u>D</u>	De dengan garis bawah
ط	ṭā'	<u>T</u>	Te dengan garis bawah
ظ	ẓā'	<u>Z</u>	Zet dengan garis bawah
ع	'ain	'	koma terbalik di atas hadap kanan
غ	Gain	Gh	Ge dan ha
ف	fā'	F	ef
ق	Qāf	Q	ki
ك	Kāf	K	ka
ل	Lām	L	el
م	Mīm	M	em
ن	Nūn	N	en
و	Wāwu	W	we
ه	hā'	H	ha
ء	Hamzah	'	apostrof
ي	yā'	Y	ye

### a. Vokal Pendek

Harakat fathah ditulis *a*, kasrah ditulis *i*, dan ḍammah ditulis *u*.

Contoh: كَسَرَ ditulis *kasara*  
يَضْرِبُ ditulis *yadribu*  
جَعَلَ ditulis *ja'ala*  
سُئِلَ ditulis *su'ila*

**b. Vokal Panjang**

*Maddah* atau vokal panjang yang lambangnya berupa harakat dan huruf/transliterasinya berupa huruf dan tanda. Vokal panjang ditulis, masing-masing dengan tanda hubung (-) di atasnya atau biasa ditulis dengan tanda caron seperti (â, î, û).

Contoh: قَالَ ditulis qâla  
قِيلَ ditulis qîla  
يَقُولُ ditulis yaqûlu

**c. Vokal Rangkap**

a) Fathah + yâ' tanpa dua titik yang dimatikan ditulis *ai* (أي).

Contoh: كَيْفَ ditulis kaifa

b) Fathah + wāwu mati ditulis *au* (او).

Contoh: هَوَّلَ ditulis haula

**d. Vokal-vokal Pendek yang Berurutan dalam Satu Kata**

Vokal-vokal pendek yang berurutan dalam satu kata, dipisahkan dengan apostrof (') apabila ia terletak di tengah atau akhir kata. Apabila terletak di awal kata, transliterasinya seperti huruf alif, tidak dilambangkan.

Contoh: تَأْكُلُونَ ditulis ta'khuzûna  
تُؤْمَرُونَ ditulis tu'marun  
أُمِرْتُ ditulis umirtu  
أَكَلَ ditulis akala

**e. Kata Sandang Alif + Lam (ال)**

Transliterasi kata sandang dibedakan menjadi dua macam, yaitu :

1) Kata sandang diikuti huruf *syamsiah*

Kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiah* ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang langsung mengikuti kata sandang itu atau huruf lam diganti dengan huruf yang mengikutinya.

Contoh : الرَّحِيمِ ditulis al-Rahîmu

الرجال ditulis al-rijâl.

الرَّجُلُ ditulis al-rajulu  
السَّيِّدُ ditulis al-sayyidu  
الشَّمْسُ ditulis al-syamsu

2) Kata sandang diikuti huruf *qamariah*

Kata sandang yang diikuti oleh huruf *qamariah* ditulis *al-*.

Contoh : الْمَلِكُ ditulis al-Maliku  
الكَافِرُونَ ditulis al-kâfirûn.  
القَلَمُ ditulis al-qalamu

## 2. Konsonan Rangkap

Konsonan rangkap, termasuk tanda *syaddah*, ditulis rangkap.

Contoh :

رَبَّنَا ditulis rabbanâ  
قَرَّبَ ditulis qarraba  
الْحَدُّ ditulis al-ḥaddu

### a. *Tā' marbūṭah* di akhir kata

Transliterasinya menggunakan :

- 1) *Tā' marbūṭah* yang mati atau mendapat harakat sukun, transliterasinya *h*, kecuali untuk kata-kata Arab yang sudah terserap menjadi bahasa Indonesia, seperti *salat*, *zakat*, dan sebagainya.

Contoh : طَلْحَةَ ditulis *ṭalhah*  
التَّوْبَةَ ditulis *al-taubah*  
فَاتِمَةَ ditulis *Fātimah*

- 2) Pada kata yang terakhir dengan *tā' marbūṭah* diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang *al* serta bacaan kedua kata itu terpisah, maka *tā' marbūṭah* itu ditransliterasikan dengan *h*.

Contoh : رَوْضَةُ الْاِطْفَالِ ditulis *rauḍah al-atfāl*

- 3) Bila dihidupkan ditulis *t*.

Contoh : رَوْضَةُ الْاِطْفَالِ ditulis *raudatul atfāl*

Huruf *ta marbuthah* di akhir kata dapat dialihaksarakan sebagai *t* atau dialihbunyikan sebagai *h* (pada pembacaan waqaf/berhenti). Bahasa Indonesia dapat menyerap salah satu atau kedua kata tersebut.

Transliterasi	Transkripsi waqaf	Kata serapan
Haqiqat	Haqiqah	Hakikat
mu'amalat	mu'amalah	muamalat, muamalah
mu'jizat	mu'jizah	Mukjizat
musyawarat	Musyawahah	musyawarat, musyawarah

#### b. Huruf Besar

Huruf besar yang disebut juga huruf kapital merupakan unsur kebahasaan yang mempunyai permasalahan yang cukup rumit. Penggunaan huruf kapital disesuaikan dengan EYD walaupun dalam sistem tulisan Arab tidak dikenal. Kata yang didahului oleh kata sandang alif lam, huruf yang ditulis kapital adalah huruf awal katanya bukan huruf awal kata sandangnya kecuali di awal kalimat, huruf awal kata sandangnya pun ditulis kapital.

Contoh :

البُخَارِي	ditulis	al-Bukhârî
الرِسَالَة	ditulis	al-Risâlah
الْبَيْهَاقِي	ditulis	al-Baihaqî
المُغْنِي	ditulis	al-Mugnî

## KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Allah swt yang telah memberikan kekuasaan fisik dan mental sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini yang berjudul "Lembaga Legislatif Republik Indonesia Dalam Perspektif Siyasaḥ Dūsturiyah (Analisis terhadap fungsi Legislasi, Monotoring, dan Budgeting Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia)." Shalawat dan salam penulis sampaikan pada junjungan kita nabi besar Muhammad Saw yang telah mengobarkan obor-obor kemenangan dan mengibarkan panji-panji kemenangan ditengah dunia saat ini.

Dengan segala ketekunan, kemauan dan bantuan dari berbagai pihak maka penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan sebaik-baiknya dan penulis juga dapat mengatasi permasalahan, kesulitan, hambatan dan rintangan yang terjadi pada diri penulis.

Penulis juga menyadari bahwa tesis ini memiliki banyak kekurangan, baik dari segi bahasa, maupun metodologinya. Untuk itu, segala kritik, saran dan perbaikan dari semua pihak akan penulis terima dengan lapang dada dan senang hati.

Kepada semua Pihak yang telah sudi membantu demi kelancaran penyusunan tesis ini, penulis hanya dapat menyampaikan ungkapan terimakasih, terkhusus penulis ucapkan kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Sirajuddin, M. M.Ag., M.H selaku rector IAIN Bengkulu, yang telah memberikan izin, dorongan dan bantuan kepada penulis selama mengikuti perkuliahaan hingga penulisan tesis ini selesai.
2. Bapak Prof. Dr. H. Rohimin , M.Ag selaku Direktur Program Pascasarjana IAIN Bengkulu.
3. Bapak Dr. Ismail, M.Ag Selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara Program Pascasarjana IAIN Bengkulu.
4. Bapak Dr. Imam Mahdi, SH, MH Selaku pembimbing I yang telah banyak membimbing, mengarahkan dan meluahkan waktu serta pikiran guna membimbing penulis dalam penyelesaian tesis ini.
5. Bapak Dr. Suwarjin, MA Selaku pembimbing II telah banyak memberikan nasihat dan dorongan dalam penyelesaian penulisan tesis ini.

6. Kepada kedua orang tua saya terima kasih banyak telah memberikan support dan doa sehingga saya dapat menyelesaikan tesis ini dengan baik.
7. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu dalam kata pengantar ini.

Harapan dan doa penulis semoga amal dan jasa baik semua pihak yang telah membantu penulis diterima Allah Swt dan dicatat sebagai amal baik serta diberikan balasan yang berlipat ganda.

Akhirnya semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi penulis khususnya maupun para pembaca umumnya. Amin

Bengkulu, Januari 2021

Penulis,



Yuni Kartika



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>ii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	7
C. Batasan Masalah .....	8
D. Rumusan Masalah .....	8
E. Tujuan Penelitian .....	9
F. Kegunaan Penelitian .....	9
G. Sistematika Pembahasan .....	10
<b>BAB II KERANGKA TEORI .....</b>	<b>12</b>
A. Teori Negara Hukum.....	12
B. Teori Kedaulatan Rakyat .....	17
C. Teori tentang Kekuasaan Legislatif dalam Islam .....	19
D. Penelitian yang Relevan .....	22
E. Kerangka Pikir .....	25
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>51</b>
A. Jenis Penelitian .....	51
B. Tempat dan Waktu Penelitian .....	52
C. <i>Setting</i> Penelitian .....	52
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum .....	53

E. Teknik Keabsahan Bahan Hukum .....	54
F. Teknik Analisis Bahan Hukum .....	55
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>57</b>
<b>A. Fungsi Legislasi, Fungsi Pengawasan (<i>Monitoring</i>), dan Fungsi Anggaran (<i>Budgeting</i>) dalam Perspektif Peraturan Perundang-undangan.....</b>	<b>57</b>
1. Fungsi Legislasi .....	57
2. Fungsi Pengawasan ( <i>Monitoring</i> ) .....	59
3. Fungsi Anggaran ( <i>Budgeting</i> ) .....	61
4. Tugas dan Wewenang DPR dalam Bidang Lainnya .....	62
5.	
<b>B. Fungsi Legislasi, Pengawasan (<i>Monitoring</i>), dan Anggaran (<i>Budgeting</i>) yang Dimiliki oleh DPR dalam Perspektif <i>Siyasah Dusturiyah</i> .....</b>	<b>66</b>
1. Fungsi Legislasi dan Pengawasan ( <i>Monitoring</i> ) di dalam Parlemen Islam Klasik .....	68
2. Fungsi Legislasi, Pengawasan ( <i>Monitoring</i> ), dan Anggaran ( <i>Budgeting</i> ) di dalam Parlemen Islam Modern .....	76
a. Fungsi Legislasi ( <i>Legislation</i> ).....	76
b. Fungsi Pengawasan ( <i>Monitoring</i> ) .....	79
c. Fungsi Anggaran ( <i>Budgeting</i> ) .....	85
3. Parlemen Menurut <i>Siyasah Dusturiyah</i> .....	87
a. Parlemen menurut <i>Fiqh Siyasah</i> .....	87

b. Kedudukan Parlemen dalam <i>Daulah Islamiyah</i> .....	90
c. Tugas dan Wewenang Parlemen dalam <i>Siyasah Dusturiyah</i> .....	92
4. Fungsi-fungsi DPR Republik Indonesia Perspektif <i>Siyasah</i> <i>Dusturiyah</i> .....	96
a. Fungsi Legislasi DPR menurut <i>Siyasah Dusturiyah</i> .....	97
b. Fungsi Pengawasan ( <i>Monitoring</i> ) DPR menurut <i>Siyasah</i> <i>Dusturiyah</i> .....	102
c. Fungsi Anggaran ( <i>Budgeting</i> ) DPR menurut <i>Siyasah</i> <i>Dusturiyah</i> .....	106
<b>BAB V PENUTUP</b> .....	<b>109</b>
A. Kesimpulan .....	107
B. Saran .....	111
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>112</b>

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Negara Indonesia merupakan negara yang menjalankan roda pemerintahannya berdasarkan kepada hukum (*rechtstaat*), sehingga seluruh aktifitas ketatanegaraan harus dilandasi oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk hal-hal berkenaan dengan fungsi-fungsi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) seperti fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Selaku lembaga legislatif, segala tindakan DPR harus berorientasi pada prinsip manfaat dengan mengutamakan kepentingan rakyat yang ia wakili. Kemaslahatan publik hendaknya menjadi tujuan para legislator, sehingga segala aktifitasnya dapat memberikan manfaat kepada banyak orang. Mengetahui dan memahami kemanfaatan sejati dari masyarakat menjadi unsur pembentuk ilmu legislasi, ilmu yang dimaksud akan dapat tercapai dengan menemukan cara merealisasikan kebaikan tersebut.<sup>1</sup>

Untuk mewujudkan kemaslahatan masyarakat yang luas itu, DPR harus tunduk dan terikat pada Undang Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3). Di dalam UU MD3

---

<sup>1</sup> Jeremy Bentham, *Teori Perundang-undangan*, (Bandung: Nuansa & Nusamedia, 2010), h. 25.

diatur tentang beberapa fungsi DPR antara yaitu: Fungsi legislasi, fungsi pengawasan (*monitoring*), dan fungsi anggaran (*budgeting*) sebagai upaya yang diharapkan dapat dilaksanakan dengan berorientasi pada prinsip kemanfaatan tadi.

Sebagaimana yang diketahui bahwa fungsi legislasi adalah fungsi politik, yakni membentuk undang-undang dengan persetujuan Presiden, sedangkan *monitoring* (pengawasan) adalah fungsi untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan-kebijakan pemerintah.<sup>2</sup> Adapun fungsi *budgeting* (anggaran), ia merupakan fungsi yang dimiliki DPR untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Keseluruhan fungsi yang dimiliki oleh DPR itu dapat dijumpai di dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia (UUD 1945). Berikut beberapa pasal yang menjelaskan fungsi-fungsi yang penulis maksudkan:

Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 tentang ketiga fungsi yang dimiliki DPR:

“Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.”

Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 tentang fungsi legislasi:

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

Pasal 21 ayat (1) UUD 1945 tentang fungsi legislasi:

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

---

<sup>2</sup> M. Marwan dan Jimmy P., *Kamus Hukum*, (Surabaya: Reality Publisher, 2009), h. 215-216.

Pasal 23 E ayat (2) tentang fungsi pengawasan (*monitoring*):

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

Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 tentang fungsi anggaran (*budgeting*):

“Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.”

Sebagai lembaga tinggi di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, DPR dan Presiden bersama-sama memiliki tugas yaitu membuat undang-undang<sup>3</sup> dan menetapkan undang-undang tentang APBN<sup>4</sup>. Membuat undang-undang berarti menentukan kebijakan politik yang diselenggarakan oleh Presiden (Pemerintah), sedangkan menetapkan *budget* negara pada hakikatnya berarti menetapkan rencana kerja tahunan. DPR melalui anggaran belanja yang telah disetujui melakukan pengawasan yang efektif terhadap kinerja Pemerintah. Di dalam aktifitas menyangkut Undang Undang Dasar 1945, maka lembaga-lembaga negara lainnya dapat diminta pendapatnya. Setelah undang-undang dan Rancangan APBN ditetapkan, maka di dalam pelaksanaannya DPR berfungsi sebagai pengawas terhadap Pemerintah. Pengawasan DPR terhadap Presiden adalah suatu konsekuensi yang logis, yang pada hakikatnya mengandung arti bahwa Presiden bertanggung jawab kepada DPR dalam arti *partnership*. Pengawasan dalam arti *partnership* tersebut berdampak kepada lahirnya kewajiban bagi pemerintah untuk selalu bermusyawarah atau

---

<sup>3</sup> Pasal 5 ayat (1), ayat (20) dan (21) UU MD3.

<sup>4</sup> Pasal 23 ayat (1) UU MD3.

berkonsultasi dengan DPR berkaitan dengan permasalahan-permasalahan pokok kerakyatan. Mereka menggunakan Undang Undang Dasar 1945 sebagai landasan kerja dalam mewujudkan seluruh kepentingan rakyat.<sup>5</sup>

Kendatipun tidak menerima pertanggungjawaban dari presiden dalam arti sesungguhnya, DPR tetap memiliki kedudukan yang kuat. Lembaga ini tidak dapat dibubarkan oleh Presiden, bahkan sebaliknya DPR bersama-sama dengan DPD dalam posisinya sebagai Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dapat menggulingkan kedudukan Presiden melalui *impeachment* di Sidang Istimewa. Hal itu dapat terjadi bilamana seorang Presiden sungguh-sungguh telah terbukti melakukan tindak pidana berat ataupun melakukan pelanggaran terhadap konstitusi negara.

Secara teoritis, DPR harus diperhatikan dan didengarkan. Dalam hal ini, DPR dapat menjadi tempat konsultasi bagi Presiden. Presiden harus memberikan keterangan manakala diminta memberikan laporan-laporan, sebab lembaga legislatif ini memiliki hak interpelasi (hak meminta keterangan), hak bertanya, hak angket (hak mengadakan penyelidikan) di samping hak amandemen (hak mengadakan perubahan) terhadap undang-undang. DPR memiliki kesempatan untuk mengemukakan pendapat rakyat secara kritis terhadap kebijakan dan politik pemerintah. Kritik-kritik yang seharusnya menjadi *social control* secara khususnya terhadap pemerintah dan secara umum terhadap lembaga-lembaga lain.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Kaelan, *Pendidikan Pancasila: Edisi Reformasi 2016*, (Yogyakarta: Paradigma, 2016), h. 243.

<sup>6</sup> Kaelan, *Pendidikan Pancasila: Edisi Reformasi 2016...*, h. 244.

Tugas dan wewenang DPR dalam bidang pengawasan meliputi: Pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, pengawasan terhadap pelaksanaan APBN, pengawasan terhadap pelaksanaan segala kebijakan pemerintah, membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD.<sup>7</sup> Pengawasan yang dimaksud meliputi pelaksanaan undang-undang dalam bidang: Otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan antara pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, APBN, Pajak, pendidikan, dan agama.

Terlepas dari segala keistimewaan yang dimilikinya, ditemukan fakta bahwa terdapat beberapa permasalahan yang menyangkut fungsi-fungsi yang dimiliki oleh DPR. Pada fungsi legislasi misalnya, DPR ternyata dapat merumuskan undang-undang yang sesuai dengan kehendak internal mereka kendatipun undang-undang tersebut tidak sesuai dengan keinginan masyarakat, misalnya kekebalan anggota dewan dan kewenangan memanggil seseorang secara paksa.<sup>8</sup> Pada fungsi *budgeting*, DPR memiliki kewenangan untuk menetapkan APBN yang boleh jadi penetapan tersebut memberikan keuntungan bagi mereka, bahkan berujung pada tindak pidana yang dilakukan oleh Ketua DPR sendiri.<sup>9</sup> Kemudian pada fungsi pengawasan (*monitoring*), DPR dapat turun langsung dalam pengawasan pelaksanaan undang-undang,

---

<sup>7</sup> Toto Pribadi, *Sistem Politik Indonesia*, (Jakarta: Universitas Terbuka, 2009), h. 5.30.

<sup>8</sup> Fajrian, "Tiga Pasal Kontroversial UU MD 3", *CNN Indonesia*, 14 Februari 2018, artikel diakses pada hari Senin, 23 November 2020, pukul 13.31 WIB <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180214082828-35-276055/tiga-pasal-kontroversial-uu-md3>

<sup>9</sup> Abba Gabrillin dan Ambaranie Kemala, "Setya Novanto Divonis 15 Tahun Penjara", *kompas.com*, 24 April 2018, artikel diakses pada hari Selasa, tanggal 24 November 2020, pukul 15.42 WIB dari <https://nasional.kompas.com/read/2018/04/24/14032151/setya-novanto-divonis-15-tahun-penjara?page=all>

pengawasan penggunaan dana anggaran, sekaligus mengawasi kinerja lembaga eksekutif. Pada fungsi yang terakhir ini, ada potensi tumpang-tindih kewenangan dengan fungsi pengawasan yang sesungguhnya juga dimiliki oleh lembaga yudikatif.

DPR sesungguhnya memiliki kewajiban untuk menepati kontrak dengan konstituennya (rakyat) dengan jalan bertugas sebagaimana yang diharapkan oleh rakyat yang telah memberikan amanah berupa perwakilan kepada mereka. Dalam *Al-Qur'an* Surat *al-Maaidah*/5: 1, dinyatakan bahwa:

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا اَوْفُوْا بِالْعُقُوْدِ ... ﴿٥﴾

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, penuhilah akad-akad itu.”

Allah Swt. juga berfirman dalam *Al-Qur'an* Surat *al-Israa'*/17: 34 dan Surat *an-Nahl*/16 : 91, yaitu:

... وَاَوْفُوْا بِالْعَهْدِ ۗ اِنَّ الْعَهْدَ كَانَ مَسْئُوْلًا ﴿١٦﴾

Artinya: “... Dan penuhilah janji; Sesungguhnya janji itu pasti diminta pertanggungjawabannya.”

وَاَوْفُوْا بِالْعَهْدِ ۗ اَللّٰهُ اِذَا عٰهَدْتُمْ وَّلَا تَنْقُضُوْا اَلْاَيْمٰنَ بَعْدَ

تَوْكِيدِهَا وَقَدْ جَعَلْتُمُ اللّٰهَ عَلَيْكُمْ كَفِيْلًا ۗ اِنَّ اللّٰهَ يَعْلَمُ مَا

تَفْعَلُوْنَ ﴿٩١﴾

Artinya: “Dan tepatilah Perjanjian dengan Allah apabila kamu berjanji dan janganlah kamu membatalkan sumpah-sumpah itu, sesudah meneguhkannya, sedang kamu telah menjadikan Allah sebagai saksimu (terhadap sumpah-sumpahmu itu). Sesungguhnya Allah mengetahui apa yang kamu perbuat.”

Dalam kaitannya dengan DPR, ayat-ayat *Al-Qur'an* di atas menyinggung persoalan kewajiban mentaati amanah yang telah dipercayakan rakyat dengan jalan memenuhi janji-janji sekaligus menepati sumpah yang telah diucapkan. DPR sejatinya memiliki kontrak yang telah dibuat dengan rakyat, di mana telah menjadi suatu kemestian bagi lembaga legislatif yang dipilih oleh rakyat itu untuk menunaikan amanah dengan jalan melakukan tugasnya secara jujur dan konsekuen.

Berdasarkan ketimpangan antara teori yang semestinya (*das sollen*) dengan praktik yang terjadi di lapangan (*das sein*), sehingga perlu dicermati apakah fungsi *legislasi*, fungsi *budgeting*, dan fungsi *monitoring* yang penulis maksudkan merupakan fungsi yang memang sesuai untuk diemban oleh DPR. Di samping itu, terdapat pula persoalan bahwa apakah terdapat kesesuaian pelaksanaan fungsi dengan prosedur yang semestinya berlaku. Masyarakat Indonesia yang mayoritas beragama Islam perlu mengetahui dan memahami apakah ketiga fungsi yang dimiliki DPR itu sudah sesuai dengan kehendak syariat (hukum Islam), sekaligus memahami apakah konsep perwakilan/*representatif* itu sudah sesuai dengan ajaran Islam atau tidak. Atas dasar inilah maka penelitian tentang fungsi *legislasi*, *budgeting*, dan *monitoring* yang dimiliki oleh DPR di atas menjadi penting dan menarik untuk diteliti.

## **B. Identifikasi Masalah**

Terdapat suatu problematika yang menarik untuk diuraikan berkenaan dengan eksistensi lembaga legislatif di Indonesia, khususnya DPR sebagai

representasi rakyat terkait fungsi-fungsinya di dalam ketatanegaraan Republik Indonesia. Mengingat pentingnya peran DPR di dalam pemerintahan, maka ada 3 (tiga) persoalan yang perlu diidentifikasi. Pertama, fungsi legislasi yang merupakan fungsi pembuatan undang-undang; kedua, fungsi *budgeting* yakni fungsi anggaran di mana DPR dapat mengajukan anggaran dalam APBN untuk disetujui bersama Presiden; dan ketiga, fungsi *monitoring* yaitu fungsi yang memberikan DPR kewenangan untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Fungsi-fungsi yang dimaksud akan diuraikan dalam perspektif *siyasah dusturiyah* (hukum tata negara Islam) yang menjadi variabel atau konsep penting di dalam penelitian ini.

### **C. Batasan Masalah**

Penulis membatasi aspek kajian hanya berada pada seputar kajian tentang ketiga fungsi yang dimiliki oleh DPR, yakni: Fungsi legislasi (*legislation*), fungsi pengawasan (*controlling*), dan fungsi anggaran (*budgeting*). Fokus kepada ketiga fungsi tersebut dilakukan bertujuan agar hasil penelitian dapat lebih terarah. Adapun yang dimaksudkan dengan hukum Islam di dalam tulisan ini adalah hukum tata negara Islam atau *siyasah dusturiyah*.

### **D. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang penulis sampaikan di muka, maka di dalam penelitian ini terdapat dua rumusan masalah, yaitu:

1. Bagaimana fungsi legislasi, fungsi pengawasan (*monitoring*), dan fungsi anggaran (*budgeting*) yang dimiliki oleh DPR dalam perspektif perundang-undangan?

2. Bagaimana fungsi legislasi, fungsi pengawasan (*monitoring*), dan fungsi anggaran (*budgeting*) yang dimiliki oleh DPR dalam perspektif *siyasah dusturiyah*?

#### **E. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan untuk mencapai beberapa tujuan sesuai dengan rumusan masalah yang diajukan. Tujuan-tujuan penelitian yang dimaksud antara lain:

- a. Untuk menemukenali fungsi legislasi, fungsi pengawasan (*monitoring*), dan fungsi anggaran (*budgeting*) yang dimiliki DPR dalam perspektif perundang-undangan;
- b. Untuk mengetahui fungsi legislasi, fungsi pengawasan (*monitoring*), dan fungsi anggaran (*budgeting*) yang dimiliki oleh DPR dalam perspektif *siyasah dusturiyah*.

#### **F. Kegunaan Penelitian**

Terdapat dua macam kegunaan di dalam penelitian ini, yakni: Kegunaan teoritis dan kegunaan praktis. Dua kegunaan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Secara teoritis, penelitian ini berguna untuk memperkaya khasanah keilmuan bidang hukum, khususnya dalam bidang kajian fungsi parlemen pada hukum tata negara, baik hukum tata negara positif maupun hukum tata negara Islam (*siyasah dusturiyah*);

- b. Secara praktis, penelitian ini berguna sebagai patokan, perbandingan, dan pendalaman bagi akademisi, praktisi legislatif, dan seluruh pihak yang tertarik dengan bidang kajian *siyasah dusturiyah* dalam *fiqh siyasah*.

#### **G. Sistematika Pembahasan**

Sesuai dengan pedoman penulisan ilmiah yang ditetapkan oleh Program Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu<sup>10</sup>, maka suatu karya tulis ilmiah haruslah disusun berdasarkan ketentuan yang berlaku dalam sebuah sistematika. Sistematika yang dimaksud disusun dengan tujuan agar tulisan dapat dipahami secara runut dan dapat menggambarkan harmonisasi dalam suatu penulisan. Adapun sistematika pembahasan yang penulis susun dalam karya tulis Tesis ini dapat diuraikan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, di dalam Bab ini diuraikan tentang latar belakang masalah, batasan dan rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, dan sistematika pembahasan. Di dalamnya terdapat pula alasan-alasan mengapa penulis mengangkat permasalahan dan pokok masalah yang akan ditemukan jawabannya, termasuk juga memuat tujuan sekaligus manfaat dari penelitian yang telah dilakukan.

Bab II Landasan Teori Teori, di dalam Bab diuraikan tentang definisi operasional yang berupa beberapa pengertian terkait kajian, landasan teori yang dijadikan pisau analisis penelitian, penelitian yang relevan atau *prior research* yang dijadikan pijakan, dan beberapa uraian kerangka pikir.

---

<sup>10</sup> Tim Penyusun Pedoman Penulisan Tesis, *Pedoman Penulisan Tesis Program Pascasarjana*, (Bengkulu: Program Pascasarjana [S2] Institut Agama Islam Negeri [IAIN] Bengkulu, 2018).

Bab III Metode Penelitian, Bab ini berisi penjelasan mengenai jenis penelitian, tempat dan waktu penelitian, *setting* penelitian, teknik pengumpulan data, serta teknik keabsahan dan analisis data. Metode penelitian yang disusun akan memberikan manfaat dalam menentukan arah penelitian sekaligus memperjelas alur penelitian, sehingga Tesis dapat diselesaikan secara efektif sesuai dengan waktu yang telah disediakan.

Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan, di dalam Bab ini penulis akan membahas fungsi legislasi, fungsi pengawasan (*monitoring*), dan fungsi anggaran (*budgeting*) yang dimiliki oleh DPR dalam perspektif perundang-undangan. Selain itu, akan dibahas juga pandangan *siyasah dusturiyah* terhadap ketiga fungsi DPR Republik Indonesia tersebut.

Bab V Penutup, di dalam Bab yang terakhir ini dimuat kesimpulan dan saran. Kesimpulan dimuat sebagai jawaban permasalahan yang diajukan pada Bab Pendahuluan. Selain itu, terdapat pula beberapa saran berkenaan dengan hasil penelitian yang telah dilakukan.

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **A. Teori Negara Hukum**

Pengertian *Rule of Law* dan negara hukum pada hakikatnya sulit dipisahkan. Sebagian pakar mendeskripsikan bahwa pengertian negara hukum dan *Rule of Law* itu hampir dikatakan sama, namun terdapat pula pihak lainnya yang menjelaskan bahwa meskipun negara hukum dan *Rule of Law* tidak dapat dipisahkan, masing-masing tetap memiliki penekanan masing-masing. Negara hukum *Rechtstaat* –menurut bahasa Belanda– lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme, yaitu dari kekuasaan raja yang sewenang-wenang untuk mewujudkan negara yang didasarkan pada suatu peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, dalam proses perkembangannya, *rechtstaat* itu lebih bercirikan revolusioner. Gerakan masyarakat yang menghendaki bahwa kekuasaan raja maupun penyelenggara negara harus dibatasi dan diatur melalui suatu peraturan perundang-undangan, dan pelaksanaan dalam hubungannya dengan segala peraturan perundang-undangan itulah yang sering diistilahkan dengan *Rule of Law*. *Rule of Law* lebih memiliki ciri evolusioner, sedangkan upaya untuk mewujudkan negara hukum atau *Rechtstaat* lebih memiliki ciri yang revolusioner. Sehingga antara

pengertian negara hukum atau *Rechtstaat* dengan *Rule of Law* sebenarnya saling mengisi.<sup>11</sup>

Unsur-unsur fundamental dalam negara hukum *Rechtstaat* diantaranya adalah: Adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan pada lembaga negara untuk menjamin perlindungan hak asasi manusia, pemerintahan berdasarkan peraturan, dan adanya peradilan administrasi. Adapun *Rule of Law* dicirikan oleh: Adanya supremasi aturan-aturan hukum, kesamaan kedudukan di hadapan hukum (equality before the law), dan jaminan perlindungan hak asasi manusia.<sup>12</sup>

Lebih luas lagi, sebagaimana yang dinyatakan oleh Mahfud MD, negara hukum dapat dicirikan dengan: Adanya perlindungan konstitusional yaitu selain menjamin hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara procedural untuk memperoleh atas hak-hak yang dijamin (*due process of law*), adanya badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak, adanya pemilu yang bebas, adanya kebebasan menyatakan pendapat, adanya kebebasan berserikat dan beroposisi, dan adanya pendidikan kewarganegaraan.<sup>13</sup>

Secara teoritis, terdapat beberapa jenis negara hukum, diantaranya negara hukum menurut konsep Barat, negara hukum menurut konsep *Socialist Legality*, konsep negara hukum Pancasila dan Nomokrasi Islam.

---

<sup>11</sup> Kaelan, *Pendidikan Kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi*, (Yogyakarta: PAradigma, 2016), h. 117.

<sup>12</sup> Ubaedillah & Abdul Rozak, *Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah & Prenada Media Group, 2015), h. 79.

<sup>13</sup> Ubaedillah & Abdul Rozak, *Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani...*, h. 79.

Pada sub bab ini, akan diuraikan dua konsep yang terakhir, yakni konsep negara hukum Pancasila dan konsep Nomokrasi Islam.

#### 1. Konsep Negara Hukum Pancasila

Konsep negara hukum Pancasila agaknya berdiri di tengah-tengah ideologi hukum Barat (liberalisme hukum) dengan konsep negara sosialis (sosialisme-komunisme hukum). Negara hukum Pancasila bukanlah negara yang mengutamakan kebebasan individu di atas kepentingan bersama dan tidak memisahkan agama dari negara seperti paham yang berkembang di negara-negara Barat. Namun demikian, negara hukum Pancasila juga tidak menolak agama dan tidak pula menekankan kekuasaan pemerintah secara otoriter.<sup>14</sup>

Pada satu sisi, konsep negara Pancasila, idealnya mengakui kebebasan individu sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28 UUD 1945. Namun, di sisi lain konsep ini menekankan peran pemerintah dalam menguasai sumber daya alam yang penting dan dibutuhkan oleh rakyat banyak untuk kepentingan kemakmuran rakyat. Pengusaan tersebut dimaksudkan agar sumber daya alam yang memegang peranan penting itu dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya oleh segenap rakyat Indonesia dan untuk kesejahteraan.

Menurut penjelasan UUD 1945, negara Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan bukan berdasarkan atas kekuasaan. Sifat negara hukum yang hanya dapat ditunjukkan jikalau

---

<sup>14</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: PT. Kencana Prenadamedia Group, 2014), h. 234.

alat-alat perlengkapannya bertindak menurut dan terikat kepada aturan-aturan yang ditentukan lebih dahulu oleh alat-alat perlengkapan yang dikuasai untuk mengadakan aturan-aturan itu.<sup>15</sup>

Suatu negara hukum dapat diidentifikasi dengan beberapa ciri yaitu:

- a. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, dan kebudayaan;
- b. Peradilan yang bebas dari suatu pengaruh kekuasaan atau kekuatan lain dan tidak memihak;
- c. Jaminan kepastian hukum, yaitu jaminan bahwa ketentuan hukumnya dapat dipahami, dapat dilaksanakan, dan aman dalam melaksanakannya.<sup>16</sup>

Berdasarkan uraian di atas, maka negara hukum Pancasila tidak mengakui adanya monopoli segelintir kelompok dan membuka persaingan yang adil. Konsep negara Pancasila ini memberikan jaminan bagi rakyatnya untuk menjalankan agamanya sehingga agama tidak dipisahkan dari kehidupan masyarakatnya, kendatipun tidak menjadikan salah satu agama sebagai agama resmi negara.

## 2. Konsep Nomokrasi Islam

Negara dalam Islam tidak dapat dikatakan sebagai negara dengan konsep teokrasi sebagaimana yang dipahami oleh bangsa Barat. Dalam negara teokrasi, penguasa pemegang pemerintahan berdasarkan mandat

---

<sup>15</sup> Kaelan, *Pendidikan Kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi...*, h. 115.

<sup>16</sup> Kaelan, *Pendidikan Kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi...*, h. 115.

dari Tuhan. Sebagai sumber kekuasaan, Tuhan menunjuk sebagian manusia untuk menjadi penguasa atas manusia lainnya. Karena itu, penguasa tidak bertanggung jawab kepada manusia (rakyatnya) melainkan bertanggung jawab langsung kepada Tuhan. Teokrasi semacam ini, tidaklah sejalan dengan prinsip-prinsip kenegaraan dalam Islam. Negara dalam Islam lebih tepat dikatakan dengan istilah nomokrasi Islam.<sup>17</sup>

Dalam nomokrasi Islam, kepala negara menjalankan pemerintahan tidak berdasarkan mandat Tuhan, tetapi berdasarkan hukum-hukum syariat yang diturunkan Allah Swt. kepada manusia melalui Rasul-Nya, Muhammad Saw. Sejauh disebutkan secara tegas oleh syariat, maka penguasa tinggal melaksanakan saja apa yang telah disebutkan di dalam sumber syariat tersebut, yakni *Al-Qur'an* dan *as-Sunnah*. Walaupun demikian, karena hukum lebih bersifat global dan baku, maka manusia diberikan kewenangan yang luas untuk mengadakan *ijtihad* terhadap masalah-masalah yang tidak diatur secara tegas oleh syariat. Tentu saja *ijtihadi* tersebut harus sejalan dengan prinsip-prinsip kemaslahatan manusia dan tidak bertentangan dengan semangat Islam itu sendiri.<sup>18</sup>

Terdapat beberapa prinsip yang berlaku dalam nomokrasi Islam, yakni: Prinsip kedudukan manusia di bumi, prinsip kekuasaan sebagai amanah, prinsip penegakan keadilan, prinsip musyawarah, prinsip kepatuhan kepada pemimpin, prinsip persaudaraan dan persatuan, prinsip

---

<sup>17</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah...*, h. 235.

<sup>18</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah...*, h. 236.

perdamaian, prinsip *amar ma'ruf nahi mungkar*, prinsip profesionalisme dan akuntabilitas publik dalam pengisian jabatan pemerintahan, dan prinsip penegakan hak asasi manusia.<sup>19</sup>

## **B. Teori Kedaulatan Rakyat**

Kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*) mengajarkan bahwa pemegang kekuasaan bukanlah pemerintah melainkan rakyat, sebab kekuasaan tertinggi dalam suatu negara ada di tangan rakyat. Dengan kata lain, kekuasaan itu harus didasari berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Doktrin kedaulatan rakyat menjadi dasar bagi konsep negara demokrasi di zaman modern. Dalam teori kedaulatan rakyat, pemerintahan suatu negara merupakan pemerintahan oleh rakyat. Hanya saja dalam pengertian kekinian, pemerintah tidak lagi diharuskan bersifat langsung, melainkan dapat pula bersifat tidak langsung atau perwakilan (*representative government*).<sup>20</sup>

Ajaran teori kedaulatan rakyat umumnya mensyaratkan adanya pemilihan umum yang menghasilkan dewan-dewan rakyat yang mewakili rakyat dan yang dipilih langsung atau tidak langsung oleh seluruh warga negara yang dewasa. Dewan-dewan inilah yang betul-betul berdaulat sebagai representasi dari kedaulatan rakyat.<sup>21</sup> Penganut paham ini adalah kaum *Monarchomachen*, Marssiloi, Wiliam Ockham, Buchanan, Hotma, Bellarmin, dan lain-lain. Mereka inilah yang mula-mula mengemukakan bahwa rakyatlah yang berdaulat penuh dan bukan penguasa, karena penguasa dapat berkuasa atas persetujuan rakyat. Ajaran kaum ini kemudian dilanjutkan oleh John

---

<sup>19</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah...*, h. 237-240.

<sup>20</sup> Aminoto, *Ilmu Negara*, (Banten: Universitas Terbuka, 2015), h. 3.31.

<sup>21</sup> Aminoto, *Ilmu Negara...*, h. 3.32.

Locke, Jean Jaques Rosseau, dan Immanuel Kant.<sup>22</sup>

Teori kedaulatan rakyat tidak lepas dari teori kontrak sosial. Teori tersebut dikemukakan pertama kali oleh Thomas Hobbes dalam bukunya yang berjudul *Leviathan* pada tahun 1651. Menurut Hobbes, manusia adalah setara (*equal*) dalam keadaan alami, akan tetapi karena tidak adanya aturan yang mengatur kehidupan bersama maka terjadi keadaan ketika manusia saling berperang antara satu dengan yang lainnya, sehingga yang satu menjadi musuh bagi yang lainnya. Penyerahan hak kepada yang mewakili terjadi karena setiap orang dalam keadaan alami menginginkan adanya jaminan keamanan terhadap hidupnya. Oleh karena itu, maka mereka sebagai satu kesatuan memberikan seluruh kekuasaan (*power*) dan kekuatan (*strength*) pada seseorang atau suatu majelis.<sup>23</sup> Pendapat selanjutnya tentang teori ini adalah berasal dari John Locke dalam bukunya *Two Treatises of Government* di tahun 1690. Locke mengemukakan bahwa setiap manusia dalam keadaan alami memiliki kebebasan dan kesetaraan, namun keadaan sangat tidak aman dikarenakan ancaman dari orang lain. Atas dasar inilah mereka harus saling bergabung untuk secara bersama-sama mempertahankan hidup (*lives*), kemerdekaan (*liberties*), dan tanah milik (*estate*).<sup>24</sup>

Persamaan antara keduanya adalah bahwa penyerahan hak-hak terjadi karena setiap orang dalam keadaan alami menginginkan adanya jaminan keamanan terhadap hidupnya, dan dalam hal perspektif penyerahan hak pada yang mewakili, yaitu bahwa setelah hak-hak diserahkan, maka kedaulatan

---

<sup>22</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010), h. 188.

<sup>23</sup> Fatmawati, *Hukum Tata Negara*, (Banten: Universitas Terbuka, 2014), h. 7.5.

<sup>24</sup> Fatmawati, *Hukum Tata Negara...*, h. 7.6.

berada di tangan yang mewakili (parlemen). Sedangkan perbedaannya adalah menurut Hobbes, sebagian besar hak diserahkan kecuali hak-hak yang jika dilepaskan tidak membawa kebaikan bagi seseorang dan penyerahan tersebut dilakukan oleh seluruh masyarakat kepada penguasa (absolutisme pemerintahan). Adapun menurut Locke, hak-hak yang melekat pada individu masih dimiliki oleh para individu dan masing-masing individu itu yang menyerahkan kepada penguasa-penguasa harus menjamin agar tercipta kedamaian, keamanan, dan kebaikan bersama dari masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan.<sup>25</sup>

### C. Teori tentang Kekuasaan Legislatif dalam Islam

Semua peneliti pemikiran Islam tentunya memahami bahwa Nabi Muhammad Saw. mengakumulasi tiga tugas pokok, yakni: Sebagai legislator ketika menyampaikan ayat-ayat dan hukum-hukum Allah Swt. dan menjelaskan hukum-hukum globalnya, legislator berkaitan dengan masalah yang tidak ada keterangannya dalam Kitab Suci, dan menangani pelaksanaan hukum-hukum tersebut secara langsung dan mengambil keputusan di antara orang-orang yang berkonflik sesuai dengan wahyu yang disampaikan Allah Swt. kepadanya (eksekutif dan yudikatif). Hanya saja, sikap dan kebijakan beliau terpisah secara fungsional meskipun menyatu dalam sosoknya sebagai utusan Allah.<sup>26</sup>

Para pakar hukum Islam telah menjelaskan pemisahan fungsional ini dalam karya-karya tulis mereka, dan membedakannya dari sikap dan

---

<sup>25</sup> Fatmawati, *Hukum Tata Negara...*, h. 7.6.

<sup>26</sup> Ali Muhammad ash-Shallabi, *Parlemen di Negara Islam Modern: Hukum Demokrasi, Pemilu, dan Golput*, (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2016), h. 35.

kebijakan-kebijakannya yang lain. Hubungan antara kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan legislatif merupakan hubungan yang saling berkaitan. Dengan alasan, kekuasaan eksekutif dalam pengertian Islam merupakan pelaksana hukum-hukum (syariat) dan tidak mungkin baginya melampaui batas kewenangannya.<sup>27</sup> Adapun kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif dapat digambarkan dengan hubungan antara penguasa dan peradilan baik secara *al-kulli* (keseluruhan) maupun *al-juz'i* (sebagian/parsial).<sup>28</sup>

Abdul Kadir Audah menyebut lima macam kelembagaan dalam negara Islam, yakni:<sup>29</sup>

1. *As-Sultahu at-Tanfidhiyah* (kekuasaan eksekutif) yang dipimpin oleh imam (*Khalifah*);
2. *As-Sultahu at-Tasyri'iyah* (kekuasaan legislatif) yang dipegang oleh *ulil amri* (Parlemen);
3. *As-Sultahu al-Qadha'iyah* (kekuasaan yudikatif) yang dipegang oleh para hakim;
4. *As-Sultahu al-Maaliyah* (kekuasaan bank sentral) yang dipegang oleh imam (*Khalifah*);
5. *As-Sultahu al-Mu'raqabah* (kekuasaan pengawasan dari lembaga pengawasan) yang dipegang oleh ahli *syara'*, ulama, dan *fuqaha*.

Menurut Jazuli, peristiwa pengangkatan Abu Bakar ra. menjadi khalifah memiliki hubungan dengan bidang *siyasa dusturiyah*, yakni.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Ali Muhammad ash-Shallabi, *Parlemen di Negara Islam Modern...*, h. 58.

<sup>28</sup> Ali Muhammad ash-Shallabi, *Parlemen di Negara Islam Modern...*, h. 59.

<sup>29</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasa*, (Jakarta: PT. Kencana Prenadamedia Group, 2017), h. 75.

<sup>30</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasa...*, h. 77.

1. Khalifah dipilih dengan cara musyawarah di antara para tokoh dan wakil umat;
2. Pihak yang mengangkat *khalifah* adalah para wakil umat dan tokoh masyarakat. Jadi sistem perwakilan sudah dikenal dan dilaksanakan pada masa itu;
3. Di dalam musyawarah terjadi dialog bahkan diskusi untuk mencari yang terbaik di dalam menentukan siapa calon *khalifah* yang paling memenuhi persyaratan;
4. Sedapat mungkin diusahakan adanya kesepakatan, dengan tidak menggunakan voting.

*Imamah* (kepemimpinan) dalam Islam dapat terjadi dengan salah satu cara dari dua cara: Pertama, dengan pemilihan *Ahl ul-Hall wa al-Aqdi* dan kedua dengan janji (penyerahan kekuasaan) imam yang sebelumnya atau *Waliy ul-Ahdi*. Pemilihan dengan cara kedua ini dapat terjadi dan diakui keabsahannya apabila diterima oleh *Ahl ul-Hall wa al-Aqdi* sebagai lembaga representasi umat Islam. Lembaga representasi umat inilah yang kemudian dikenal dengan *Ahl usy-Syura'* atau dewan penasihat (*consultative assembly*).

Selanjutnya Djazuli membagi kewenangan lembaga representasi pada masa itu menjadi 5 (lima) yakni:<sup>31</sup>

1. *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan membaiaat imam, dalam hal ini serupa dengan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat;

---

<sup>31</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah...*, h. 76.

2. *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* berwenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada kemaslahatan, dalam hal ini juga serupa dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* mempunyai wewenang membuat undang-undang yang mengikat kepada seluruh umat di dalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh *Al-Qur'an* dan *al-Hadits*. Butir ketiga ini serupa dengan wewenang DPR;
4. *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* merupakan tempat imam berkonsultasi dalam menentukan kebijakannya, dalam hal ini serupa dengan Dewan Pertimbangan Agung (sebelum amandemen UUD 1945);
5. *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* mengawasi jalannya pemerintahan, ini serupa dengan DPR.

Teori-teori yang diuraikan di dalam Bab ini akan menjadi bekal bagi penulis dalam menyusun Bab Hasil Penelitian dan Pembahasan. Teori-teori tersebut akan digunakan baik sebagai penopang maupun sebagai instrumen penemuan solusi terhadap permasalahan yang diangkat.

#### **D. Penelitian Terdahulu yang Relevan**

Sejauh penelusuran literatur yang penulis lakukan, terdapat beberapa penelitian terdahulu atau penelitian yang diprioritaskan (*prior research*) yang berhubungan dengan penelitian ini. Penelitian-penelitian yang dimaksud antara lain:

1. Tesis yang berjudul “Fungsi Pengawasan DPRD dalam Pengelolaan APBD Guna Mewujudkan Pemerintahan yang Baik di Kota Makassar”

karya Andi Gafriana Mutiah.<sup>32</sup> Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui:

(a) Bagaimana Pelaksanaan fungsi Pengawasan terhadap Pelaksanaan APBD, (b) Bagaimana pengaruh Kultur Anggota Legislatif dan kultur Masyarakat terhadap pengawasan DPRD dalam pelaksanaan APBD dalam mewujudkan Pemerintahan yang baik. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (a) Pelaksanaan Fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah belum optimal atau tidak konsisten dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dalam hal penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah bersifat sumir, tidak adanya deliniasi atau batas-batas kewenangan pengawasan yang jelas bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, (b) Faktor kultur Anggota legislatif dan kultur masyarakat juga mempengaruhi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melaksanakan Pengawasan Anggaran.

2. Tesis yang berjudul “Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD terhadap Pembangunan di Kabupaten Merauke” karya Leonardus Mahuze.<sup>33</sup> Penelitian ini bertujuan mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Merauke terhadap pelaksanaan pembangunan di Kabupaten Merauke. Hasil penelitian menunjukkan bahwa DPRD Kabupaten Merauke telah cukup menjalankan fungsinya dalam pengawasan pelaksanaan

---

<sup>32</sup> Andi Gafriana Mutiah, “Fungsi Pengawasan DPRD dalam Pengelolaan APBD Guna Mewujudkan Pemerintahan yang Baik di Kota Makassar”, (Tesis S2 Program Magister Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Tata Pemerintahan, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2008).

<sup>33</sup> Leonardus Mahuze, “Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD terhadap Pembangunan di Kabupaten Merauke”, (Tesis, Progam Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar, 2012).

pembangunan di Kabupaten Merauke, tetapi perlu adanya suatu instrumen standar pelayanan publik yang dimiliki pemerintah Kabupaten Merauke sehingga pelayanan pengawasan mengacu pada suatu standar layanan yang baku.

3. Artikel yang berjudul “Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI dan DPD RI Pasca Amandemen UUD 1945” karya Adika Akbarrudin.<sup>34</sup> Di dalam tulisannya, Adika menulis tentang perubahan konstelasi fungsi legislasi DPR dan DPD sebelum dan setelah amandemen UUD 1945.

Adapun perbedaan penelitian yang dilakukan penulis dengan ketiga *prior research* di atas adalah:

1. Bahwa penelitian yang penulis lakukan merupakan riset abstrak dalam sekup yang lebih luas ketimbang penelitian fungsi legislatif daerah yang lebih sempit dan konkret yang dilakukan oleh Andi dan Leonardus dalam karya tulis Tesis mereka.
2. Bahwa penulis lebih menyoroti fungsi parlemen yang meliputi fungsi legislasi, fungsi *budgeting*, dan fungsi *monitoring* dalam penelitian yang dilakukan sehingga memiliki nilai pembeda dibandingkan dengan penelitian terdahulu;
3. Bahwa penulis menggunakan konsep *siyasah dusturiyah* dalam mengkaji aspek yang diteliti sebagai variabel yang membedakan dari karya tulis-karya tulis yang telah ada.

---

<sup>34</sup> Adika Akbarrudin, “Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI dan DPD RI Pasca Amandemen UUD 1945”, *Jurnal Pandecta*, Volume 8, Nomor 1, (Januari 2013), Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Semarang, Indonesia, <http://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/pandecta>

## E. Kerangka Pikir

Kerangka pemikiran terhadap substansi konseptual teori berhubungan dengan permasalahan yang akan dan perlu dilakukan penelitian dengan metode ilmiah.<sup>35</sup>

### 1. Pengertian Lembaga Legislatif

Istilah “lembaga legislatif” terdiri dua kata, yakni kata “lembaga” dan kata “legislatif”. Lembaga adalah suatu badan atau organisasi yang memiliki tujuan untuk melakukan sesuatu penelitian keilmuan, atau dapat pula dimaknai sebagai organisasi non-kementerian negara dan instansi lain pengguna anggaran yang dibentuk untuk melaksanakan tugas tertentu berdasarkan Undang Undang Dasar atau peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>36</sup> Adapun legislatif adalah badan atau lembaga yang memiliki wewenang untuk membuat undang-undang/fungsi pengaturan (*legislation*),<sup>37</sup> di samping itu ada pula fungsi pengawasan (*control*) dan fungsi perwakilan (*representation*).<sup>38</sup>

Di dalam berbagai literatur, ditemui beberapa istilah yang terkait dengan legislatif, seperti kongres, lembaga perwakilan rakyat (*representative assembly*) dan lembaga pembuat undang-undang (*legislature*). Umumnya sistem pemerintahan Parleментар menggunakan

---

<sup>35</sup> Tim Penyusun Pedoman Penulisan Tesis, *Pedoman Penulisan Tesis Program Pascasarjana...*, h. 19.

<sup>36</sup> M. Marwan dan Jimmy P., *Kamus Hukum...*, h. 403; Rahmat Trijono, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Pustaka Kemang, 2016), h. 121.

<sup>37</sup> M. Marwan dan Jimmy P., *Kamus Hukum...* h. 402; Rahmat Trijono, *Kamus Hukum...*, h. 120.

<sup>38</sup> Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (Jilid II)*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010), h. 32-44.

istilah *Parliament, Assembly, Council, Diet, House of Representative, General Court*, dan *Chamber of Deputy* untuk menyebut lembaga perwakilan di dalam negara tersebut, sedangkan sistem pemerintahan Presidensial lebih familiar dengan istilah *Congress, Parliament, Assembly, dan House of Representative*.

Berdasarkan uraian di atas, maka lembaga legislatif dapat didefinisikan sebagai suatu badan atau organisasi yang membuat undang-undang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sekaligus berfungsi sebagai pengawasan dan juga anggaran belanja negara.

## 2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menurut Hukum Positif Indonesia

Sebelum masuk ke dalam uraian tentang fungsi legislasi, pengawasan (*monitoring*), dan anggaran (*budgeting*) yang dimiliki DPR, perlu diuraikan beberapa hal mengenai profil DPR sebagai lembaga legislatif dalam tata pemerintahan Republik Indonesia yang meliputi kedudukannya, susunan keanggotaan, alat kelengkapan, dan persidangannya.

### a. Kedudukan DPR

DPR menempati kedudukan yang sangat penting di dalam negara demokrasi, khususnya di dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. DPR atau Parlemen merupakan lembaga representasi rakyat yang eksistensinya mutlak diakui di dalam setiap negara demokrasi. Sebagai lembaga perwakilan rakyat, DPR

merupakan lembaga penyalur aspirasi rakyat dan sekaligus bertindak atas nama rakyat untuk mengawasi proses pemerintahan, agar pemerintahan dapat dijalankan sesuai dengan aspirasi rakyat itu. Lembaga inilah yang dimaksud sebagai lembaga legislatif atau lembaga pembentuk undang-undang menurut ajaran *Trias Politica* yang digagas oleh Montesqieu.<sup>39</sup>

DPR terdiri dari anggota partai politik yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum. Keanggotaannya diresmikan dengan Keputusan Presiden dan memiliki masa jabatan selama 5 (lima) tahun yang berakhir bersamaan pada saat Anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji.<sup>40</sup>

Dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia, DPR merupakan salah satu lembaga tinggi negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga tinggi negara lain seperti Presiden, BPK, MA, dan MK. DPR memiliki kedudukan yang kuat dan tidak dapat dibubarkan oleh Presiden sebagaimana yang lazim berlaku dalam sistem Parlemen. Berdasarkan UUD 1945, seluruh anggota DPR – bersama-sama dengan DPD – merangkap sebagai anggota MPR. Dalam hubungannya dengan presiden, kepala negara sekaligus kepala pemerintahan itu wajib memperhatikan saran DPR dengan sungguh-sungguh. Bahkan, apabila DPR menganggap Presiden telah

---

<sup>39</sup> Suwarna Almuchtar, dkk., *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Banten: Universitas Terbuka, 2014), h. 3.25.

<sup>40</sup> Harsanto Nursadi, *Sistem Hukum Indonesia*, (Jakarta: Universitas Terbuka, 2009), h. 4.14; Toto Pribadi, *Sistem Politik Indonesia*, (Jakarta: Universitas Terbuka, 2009), h. 5.28.

melanggar UUD 1945 berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi, maka DPR dapat mendesak MPR mengadakan sidang guna meminta pemberhentian Presiden.<sup>41</sup>

b. Susunan Keanggotaan DPR

Pimpinan DPR terdiri atas seorang Ketua dan tiga orang Wakil Ketua yang dipilih dari dan oleh anggota DPR dalam Sidang Paripurna DPR. Pimpinan DPR bersifat kolektif yang artinya dalam kinerjanya selalu mencerminkan kebersamaan sebagai satu kesatuan kepemimpinan. Selama pemimpin DPR belum terbentuk, DPR dipimpin oleh Pimpinan Sementara DPR. Pimpinan Sementara DPR tersebut terdiri atas seorang Ketua dan seorang Wakil Ketua yang berasal dari dua partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama dan kedua di DPR.<sup>42</sup> Keanggotaan DPR sebagian besar terdiri dari orang-orang yang diajukan oleh partai politik peserta pemilihan umum. Jadi, penyusunan keanggotaannya dilakukan dengan cara pemilihan umum. Mengenai susunan keanggotaan DPR, menurut ketentuan Pasal 16 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan (Undang Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan MPR,

---

<sup>41</sup> Suwarna Almuchtar, dkk., *Hukum Tata Negara Republik Indonesia...*, h. 3.25.

<sup>42</sup> Toto Pribadi, *Sistem Politik Indonesia...*, h. 5.29.

DPR, dan DPRD, saat ini jumlah anggota DPR adalah 500 (lima ratus) orang yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum.<sup>43</sup>

c. Alat Kelengkapan DPR

Dalam melaksanakan tugasnya, DPR dilengkapi dengan alat-alat kelengkapan antara lain Pimpinan DPR, Badan Musyawarah DPR, Badan Urusan Rumah Tangga (BURT), Badan Kerjasama Antar Parlemen (BKSAP), Badan Legislasi, Panitia Anggaran, dan Badan Kehormatan Dewan (MKD). Untuk lebih lengkap dapat diuraikan sebagai berikut:<sup>44</sup>

1) Pimpinan DPR

Pimpinan DPR merupakan suatu kesatuan yang bersifat kolektif yang mencerminkan fraksi-fraksi yang ada dalam DPR. Pimpinan DPR terdiri dari seorang ketua dan empat orang wakil ketua, dengan tugas-tugasnya yaitu: Menyusun rencana kerja, mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua, memimpin rapat DPR, mengadakan konsultasi dengan Presiden, dan lain-lain.

2) Badan Musyawarah DPR

Badan Musyawarah DPR merupakan alat perlengkapan DPR yang bersifat tetap dan memiliki tugas-tugas yaitu menetapkan acara DPR untuk satu kali sidang dan memberikan pendapat pada Pimpinan DPR. Komisi-komisi DPR merupakan

---

<sup>43</sup> Suwarna Almuchtar, dkk., *Hukum Tata Negara Republik Indonesia...*, h. 3.26.

<sup>44</sup> Suwarna Almuchtar, dkk., *Hukum Tata Negara Republik Indonesia...*, h. 3.26; Miriam Budiarjo, *Pengantar Ilmu Politik*, (Jakarta: Universitas Terbuka, 2009), h. 8.24.

alat perlengkapan DPR yang bersifat tetap dan memiliki tugas yaitu mengadakan pembahasan di bidang perundang-undangan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dalam rangka melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintahan, Komisi mengadakan rapat kerja dengan pemerintah.

### 3) Badan Urusan Rumah Tangga DPR

Badan Urusan Rumah Tangga (BURT) dibentuk oleh DPR, ia merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan BURT pada permulaan masa jabatan anggota DPR dan permulaan tahun sidang. Jumlah anggota BURT ditetapkan dalam rapat paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang. Pimpinan BURT merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial, yang terdiri atas 1 (satu) orang ketua yang dijabat oleh ketua DPR dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota BURT berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Adapun tugas-tugas BURT antara lain menetapkan kebijakan kerumahtanggaan DPR, melakukan pengawas

terhadap Sekretariat Jenderal dalam pelaksanaan kebijakan kerumahtanggaan DPR termasuk pelaksanaan dan pengelolaan anggaran DPR, melakukan koordinasi dengan alat kelengkapan DPD dan alat kelengkapan MPR yang berhubungan dengan masalah kerumahtanggaan DPR, DPD, dan MPR yang ditugaskan oleh pimpinan DPR berdasarkan hasil rapat Badan Musyawarah. Selain itu Badan Urusan Rumah Tangga DPR juga bertugas menyampaikan hasil keputusan dan kebijakan Badan Urusan Rumah Tangga kepada setiap anggota, dan menyampaikan laporan kinerja dalam rapat paripurna DPR yang khusus diadakan untuk itu.<sup>45</sup>

#### 4) Badan Kerja Sama Antar Parlemen (BKSAP)

Badan Kerja Sama Antar Parlemen merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap dan mengemban tugas pembinaan dan pengembangan hubungan persahabatan dan kerja sama antara DPR dengan Parlemen negara-negara lain. BKSAP adalah alat kelengkapan yang dibentuk untuk menjadi ujung tombak diplomasi parlemen. Sesuai amanat Undang Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

---

<sup>45</sup> Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, “Badan Urusan Rumah Tangga”, artikel diakses pada hari Senin, 19 Oktober 2020, pukul 08.49 WIB dari <http://www.dpr.go.id/akd/index/id/Tentang-Badan-Urusan-Rumah-Tangga>

(MD3), BKSAP mempunyai fungsi untuk membina, mengembangkan, dan meningkatkan hubungan persahabatan dan kerja sama antara DPR dan parlemen negara lain. Hubungan persahabatan dan kerjasama yang dimaksud dapat berupa kerjasama bilateral maupun multilateral, termasuk pula hubungan kerjasama dengan berbagai organisasi internasional yang menghimpun parlemen dan anggota parlemen. Selain itu, BKSAP juga menyampaikan saran atau rekomendasi kepada Pimpinan DPR dalam persoalan kerjasama antar-parlemen.

BKSAP senantiasa menyuarakan kepentingan nasional Indonesia dan memperjuangkan berbagai resolusi yang bermanfaat bagi kepentingan publik, baik di dalam sidang di level kawasan maupun di forum internasional. Selain berkiprah di luar negeri, BKSAP menerima kunjungan delegasi parlemen negara sahabat yang berstatus sebagai tamu DPR. Selain itu, BKSAP juga menjadi tuan rumah penyelenggaraan sidang regional/internasional. BKSAP juga membentuk panitia kerja untuk menindaklanjuti isu-isu yang menyita perhatian BKSAP, terutama pada isu-isu yang berkaitan dengan pencapaian *Sustainable Development Goals* dan peningkatan kerja sama ekonomi regional.

Sepanjang kiprahnya, BKSAP telah menginisiasi DPR RI untuk menjadi tuan rumah Konferensi Parlemen Asia Afrika,

*World Parliamentary Forum on Sustainable Development* dan sidang *Indonesia – Pacific Parliamentary Partnership*. Selanjutnya BKSAP juga menginisiasi pembentukan struktur khusus yang membahas isu-isu perempuan dalam berbagai organisasi antar parlemen seperti *Meeting of Women Parliamentary Union of OIC Member States (PUIC)*, *Meeting of Women Asia Pacific Parliamentary Forum (APPF)* dan *Meeting of Women Asian Parliamentary Assembly (APA)*. Secara spesifik pada dalam hubungan bilateral, BKSAP juga menjalin hubungan dengan parlemen negara lain dengan membentuk Grup Kerja Sama Bilateral, termasuk menjaga hubungan baik dengan berbagai negara melalui pertemuan-pertemuan dengan duta besar negara sahabat.

BKSAP memfasilitasi peran diplomasi individu dalam kerangka bilateral. Diplomasi individu merupakan konsep diplomasi yang baru diimplementasikan oleh DPR RI guna memberikan ruang diplomasi melalui pendekatan personal (*one-on-one approach*). Pada praktiknya, diplomasi individu dapat menjembatani *pending matters* yang muncul dalam hubungan Indonesia dengan negara sahabat. Dalam menjalankan peran diplomasi parlemen ini, BKSAP selalu berupaya untuk berperan aktif dalam forum antar-parlemen baik regional maupun multilateral yang diikuti serta mengupayakan untuk dapat

menduduki berbagai posisi strategis di organisasi parlemen regional/multilateral serta mengembangkan tindak lanjut dari hasil pelaksanaan menghadiri sidang/pertemuan internasional. Singkatnya, BKSAP merupakan pintu gerbang DPR untuk menuju ke dunia internasional yang dapat memberikan perspektif baru dari sisi aspirasi konstituen yang diawali oleh anggota parlemen dan memberikan ruang bagi peningkatan fungsi parlemen di bidang legislasi, pengawasan (*monitoring*), dan anggaran (*budgeting*) dalam menghadapi tantangan global yang bersifat lintas batas.<sup>46</sup>

#### 5) Badan Legislasi

Badan Legislasi dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. Susunan dan keanggotaan Badan Legislasi ditetapkan DPR pada permulaan masa keanggotaan DPR, permulaan tahun sidang, dan setiap masa sidang. Jumlah anggota Badan Legislasi paling banyak 2 (dua) kali jumlah anggota komisi, yang mencerminkan Fraksi dan komisi. Untuk saat ini (Periode 2019-2024) Badan Legislasi memiliki anggota yang mewakili dari 9 (sembilan) fraksi. Susunan keanggotaannya terdiri dari Pimpinan Badan Legislasi dan Anggota Badan Legislasi. Pimpinan Badan Legislasi

---

<sup>46</sup> Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, “Badan Kerjasama Antar Parlemen”, diakses pada hari Senin, 19 Oktober 2020, pukul 08.52 WIB dari <http://www.dpr.go.id/akd/index/id/Tentang-Badan-Kerja-Sama-Antar-Parlemen#:~:text=BKSAP%20adalah%20pintu%20DPR%20ke.global%20yang%20bersifat%20lintas%20batas>

merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegal, yang terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Legislasi dalam satu paket yang bersifat tetap berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3, tugas-tugas Badan Legislasi adalah sebagai berikut:

- a) menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan prioritas tahunan di lingkungan DPR;
- b) mengoordinasikan penyusunan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan Prioritas tahunan antara DPR, Pemerintah dan DPD;
- c) mengoordinasikan penyusunan naskah akademik dan rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota DPR, komisi, dan gabungan komisi;

- d) menyiapkan dan menyusun rancangan undang-undang usul Badan Legislasi dan/atau Anggota Badan Legislasi berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- e) melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, atau gabungan komisi, sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR;
- f) memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota DPR, komisi, atau gabungan komisi di luar prioritas rancangan undang-undang atau di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional perubahan;
- g) melakukan pembahasan, perubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugaskan oleh Badan Musyawarah;
- h) melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang
- i) menyusun, melakukan evaluasi, dan penyempurnaan peraturan DPR;
- j) mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan undang-undang melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;

- k) melakukan sosialisasi program legislasi nasional dan/atau Prolegnas perubahan;
- l) membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan setiap akhir tahun sidang untuk disampaikan kepada Pimpinan DPR; dan
- m) membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

Badan Legislasi memiliki kewenangan antara lain:

- a) Untuk melaksanakan tugas-tugasnya, Badan Legislasi memiliki wewenang antara lain :
- b) Melakukan kunjungan kerja pada masa reses atau pada masa sidang dengan persetujuan Pimpinan DPR;
- c) Mengadakan rapat koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus yang mendapat penugasan membahas rancangan undang-undang, yang hasil rapatnya diinventarisasi dan dijadikan bahan evaluasi pelaksanaan prolegnas;
- d) Melakukan inventarisasi dan evaluasi dengan mempertimbangkan pelaksanaan:
- e) Prolegnas satu masa keanggotaan;
- f) RUU Prioritas Tahunan;

- g) Penyusunan dan pembahasan rancangan undang-undang dalam satu masa keanggotaan;
  - h) Jumlah rancangan undang-undang yang belum dapat diselesaikan; serta
  - i) Masalah hukum dan perundang-undangan.<sup>47</sup>
- 6) Panitia Anggaran

Badan Anggaran dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Anggaran menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang. Susunan dan keanggotaan Badan Anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas anggota dari tiap-tiap komisi yang dipilih oleh komisi dengan memperhatikan perimbangan jumlah anggota dan usulan fraksi.

Pimpinan Badan Anggaran merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan Badan Anggaran terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Anggaran berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan mempertimbangkan

---

<sup>47</sup> Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, "Badan Legislasi" diakses pada hari Senin, 19 Oktober 2020, pukul 08.55 WIB dari <http://www.dpr.go.id/akd/index/id/Tentang-Badan-Legislasi>

keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi.

Tugas Badan Anggaran meliputi:

- a) membahas bersama Pemerintah yang diwakili oleh menteri untuk menentukan pokok-pokok kebijakan fiskal umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian/lembaga dalam menyusun usulan anggaran;
- b) menetapkan pendapatan negara bersama Pemerintah dengan mengacu pada usulan komisi terkait;
- c) membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden yang dapat diwakili oleh menteri dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan Pemerintah mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga;
- d) melakukan sinkronisasi terhadap hasil pembahasan di komisi mengenai rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga;
- e) membahas laporan realisasi dan prognosis yang berkaitan dengan APBN; dan
- f) membahas pokok-pokok penjelasan atas rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.

Badan Anggaran hanya membahas alokasi anggaran yang sudah diputuskan oleh komisi. Anggota komisi dalam Badan Anggaran harus mengupayakan alokasi anggaran yang diputuskan komisi

dan menyampaikan hasil pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada komisi.<sup>48</sup>

7) Badan Kehormatan.

Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. MKD dibentuk dengan tujuan untuk menjaga serta menegakkan keluhuran martabat DPR sebagai wakil rakyat. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan MKD dengan memperhatikan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Anggota MKD berjumlah 17 (tujuh belas) orang dan ditetapkan dalam rapat paripurna pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang. Pimpinan MKD merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial, yang terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 3 (tiga) orang wakil ketua, yang dipilih dari dan oleh anggota MKD berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Adapun tata cara pelaksanaan tugas MKD diatur dengan peraturan DPR tentang tata beracara MKD.

---

<sup>48</sup> Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, "Badan Anggaran" diakses pada hari Senin, 19 Oktober 2020, pukul 08.58 WIB <http://www.dpr.go.id/akd/index/id/Tentang-Badan-Anggaran#:~:text=Badan%20Anggaran%20dibentuk%20oleh%20DPR,dan%20pada%20permulaan%20tahun%20sidang>

MKD memiliki tugas sebagai berikut:

a)Melakukan pemantauan dalam rangka fungsi pencegahan terhadap perilaku Anggota agar tidak melakukan pelanggaran atas kewajiban Anggota sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD serta peraturan DPR yang mengatur mengenai Tata Tertib dan Kode Etik sebagaimana yang disebutkan di dalam Pasal 81 Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3;

b)Melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap Anggota karena:

(1)Tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD;

(2)Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota selama 3 (tiga) bulan berturut- turut tanpa keterangan yang sah;

(3)Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Anggota sebagaimana ketentuan mengenai syarat calon Anggota yang diatur dalam undang–undang mengenai pemilihan umum Anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD; dan/atau

(4)Melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam undang-undang yang mengatur mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

c)Mengadakan sidang untuk menerima tindakan dan/atau peristiwa yang patut diduga dilakukan oleh Anggota sebagai pelanggaran terhadap undang-undang yang mengatur mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD, serta peraturan DPR yang mengatur mengenai Tata Tertib dan Kode Etik;

- d)Menerima surat dari pihak penegak hukum tentang pemberitahuan dan/atau pemanggilan dan/atau penyidikan kepada Anggota atas dugaan melakukan tindak pidana;
- e)Meminta keterangan dari pihak penegak hukum tentang pemberitahuan dan/atau pemanggilan dan/atau penyidikan kepada Anggota atas dugaan melakukan tindak pidana;
- f)Meminta keterangan dari Anggota yang diduga melakukan tindak pidana; memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan secara tertulis mengenai pemanggilan dan permintaan keterangan dari pihak penegak hukum kepada Anggota yang diduga melakukan tindak pidana; dan
- g)Mendampingi penegak hukum dalam melakukan penggeledahan dan penyitaan di tempat Anggota yang diduga melakukan tindak pidana.

Adapun wewenang MKD meliputi:

- a) Menerbitkan surat edaran mengenai anjuran untuk menaati Tata Tertib serta mencegah pelanggaran Kode Etik kepada seluruh Anggota;
- b) Memantau perilaku dan kehadiran Anggota dalam rapat DPR;
- c) Memberikan rekomendasi kepada pihak terkait untuk mencegah terjadinya pelanggaran Kode Etik dan menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPR;

- d) Melakukan tindak lanjut atas dugaan pelanggaran Kode Etik yang dilakukan oleh Anggota, baik berdasarkan Pengaduan maupun tanpa Pengaduan;
- e) Memanggil dan memeriksa setiap orang yang terkait tindakan dan/atau peristiwa yang patut diduga dilakukan oleh Anggota yang tidak melaksanakan salah satu kewajiban atau lebih dan/atau melanggar ketentuan larangan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan DPR tentang Tata Tertib dalam Sidang MKD;
- f) Melakukan kerja sama dengan lembaga lain;
- g) Memanggil pihak terkait;
- h) Menghentikan proses pemeriksaan perkara dalam setiap persidangan dalam hal Pengadu mencabut aduannya atau diputuskan oleh Rapat MKD;
- i) Memutus perkara pelanggaran yang patut diduga dilakukan oleh Anggota yang tidak melaksanakan salah satu kewajiban atau lebih dan/atau melanggar ketentuan larangan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Peraturan DPR yang mengatur tentang Tata Tertib dan Kode Etik;

- j) Menyusun rancangan anggaran untuk pelaksanaan tugasnya sesuai dengan kebutuhan yang selanjutnya disampaikan kepada badan urusan rumah tangga; dan
  - k) Melakukan evaluasi dan penyempurnaan Peraturan DPR yang mengatur tentang Kode Etik.
- d. Persidangan DPR

Pasal 19 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa DPR bersidang sedikitnya sekali dalam satu tahun. Selanjutnya dalam Peraturan Tata Tertib DPR diatur antara lain tahun sidang DPR dimulai pada tanggal 16 Agustus dan berakhir pada tanggal 15 Agustus pada tahun berikutnya. Satu masa persidangan meliputi masa sidang dan masa reses. Masa reses ialah masa kegiatan di luar masa sidang, yang dilakukan oleh anggota terutama di luar gedung DPR, yang biasanya untuk melakukan kunjungan kerja.<sup>49</sup>

### 3. Pengertian *Siyasah Dusturiyah*

Menurut *fiqh siyasah*, kata “*dusturi*” disebut juga dengan “konstitusi”. Kata “*dusturi*” berasal dari bahasa Persia yang artinya adalah “seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik ataupun agama”. Dalam perkembangan selanjutnya, kata “*dusturi*” kemudian digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (Majusi). Kata “*dustur*” kemudian mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab sehingga artinya menjadi “*asas*”,

---

<sup>49</sup> Suwarna Almuchtari, dkk., *Hukum Tata Negara Republik Indonesia...*, h. 3.26.

“dasar”, atau “pembinaan”. Menurut istilah, kata “*dustur*” bermakna kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerjasama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (konstitusi). Kata “*dustur*” juga telah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Indonesia dalam artian “Undang Undang Dasar”.<sup>50</sup>

Penjelasan lainnya adalah bahwa “*dustur*” merupakan prinsip-prinsip pokok bagi pemerintahan negara manapun seperti terbukti dalam perundang-undangannya peraturan-peraturannya, dan adat istiadatnya. Abul A’la al-Maududi menakrifkan kata “*dustur*” dengan definisi bahwa *dustur* adalah suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara.<sup>51</sup> Atas dasar dua definisi tadi, dapat disimpulkan bahwa *dustur* sama dengan Undang Undang Dasar dalam bahasa Indonesia, ataupun konstitusi dalam arti sempit menurut hukum tata negara Indonesia.

Penggunaan istilah *fiqh dusturiyah* untuk suatu nama disiplin ilmu berarti ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, karena di dalam *dustur* itulah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan di dalam pemerintahan suatu negara, sebagai *dustur* dalam suatu negara sudah tentu perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan *dustur* tersebut.

---

<sup>50</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah...*, h. 177-178.

<sup>51</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah...*, h. 52.

*Fiqh dusturiyah* bersumber dari *Al-Qur'an* dan *Al-Hadits*, yaitu berupa ayat-ayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan kemasyarakatan, dalil-dalil *kulliy*, dan semangat ajaran *Al-Qur'an*. Kemudian *Al-Hadits* terutama yang terkait *imamah* dan kebijaksanaan-kebijaksanaan Nabi Muhammad Saw. di dalam menerapkan hukum. Sumber ketiga adalah kebijaksanaan *Khulafa al-Rasyidin* di dalam mengendalikan pemerintahan, yakni persamaan di bidang upaya kemaslahatan untuk rakyat yang dipimpinnya. Adapun sumber keempat dan kelima masing-masing hasil *ijtihad* para ulam berstandar *al-Maqashid al-Syariah* dan adat istiadat suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip *Al-Qur'an* dan *Al-Hadist*.<sup>52</sup>

*Siyasah dusturiyah* mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Disiplin ilmu ini meliputi:

- a. Persoalan dan ruang lingkup (pembahasan);
- b. Persoalan *imamah*, hak dan kewajibannya;
- c. Persoalan rakyat, statusnya, dan hak-haknya;
- d. Persoalan *bai'at*;
- e. Persoalan *Waliy al-Ahdi*;
- f. Persoalan *Ahl al-Halli wa al-'Aqdi*;
- g. Persoalan *Wizarah* dan perbandingannya.<sup>53</sup>

Berdasarkan uraian di atas, maka persoalan *fiqh siyasah dusturiyah* umumnya tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok, yakni:

---

<sup>52</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah...*, h. 54

<sup>53</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah...*, h. 47.

- a. Dalil-dalil *kulliy*, baik ayat-ayat Al-Qur'an maupun Hadis, *maqashid asy-syari'ah*, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat;<sup>54</sup>
- b. Aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil *ijtihad* para ulama, meskipun tidak seluruhnya.<sup>55</sup>

Sebagai bagian dari *fiqh siyasah* yang membahas perundang-undangan negara, *fiqh siyasah dusturiyah* secara khusus membahas antara lain konsep-konsep konstitusi (UUD suatu negara), legislasi (yakni bagaimana cara merumuskan undang-undang), lembaga demokrasi dan *syura* yang merupakan pilar penting di dalam perundang-undangan tersebut.<sup>56</sup> Jika dilihat lebih jauh lagi, *fiqh siyasah dusturiyah* ini dapat dibagi menjadi 4 (empat) bidang:

- a. Bidang *siyasah tasyri'iyah*, termasuk di dalamnya persoalan *Ahl al-Halli wa al-'Aqdi*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslim dengan non-muslim dalam satu negara, seperti UUD, undang-undang, peraturan pelaksanaan, peraturan daerah, dan sebagainya;
- b. Bidang *siyasah tanfidhiyah*, termasuk di dalamnya persoalan *imamah, bai'ah, wizaarah, waliy al-Ahdi*, dan lain-lain;

---

<sup>54</sup> Abdul Qadim Zallum, *Sistem Pemerintahan Islam*, (Bogor: Al-Azhar Fresh Zone Publishing, 2019), h. 300; A. Djazuli, *Fiqh Siyasah...*, h. 27-29.

<sup>55</sup> Abdul Qadim Zallum, *Sistem Pemerintahan Islam...*, h. 300.

<sup>56</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah...*, h. 177.

- c. Bidang *siyaasah qadha'iyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan (*qadha'*);
- d. Bidang *siyasah idariyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

#### 4. Pengertian Hukum Islam

Hukum Islam adalah hukum yang bersumber dari dan menjadi bagian agama Islam. Sebagai sistem hukum, ia memiliki beberapa istilah kunci yakni: Hukum, *hukm* dan *ahkam*, syariah, *fiqh*, dan beberapa kata lain yang berkaitan dengan istilah tersebut.<sup>57</sup>

Hukum adalah seperangkat peraturan atau norma yang mengatur tingkah laku manusia dalam suatu masyarakat, baik peraturan atau norma itu berupa kenataan yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat, maupun peraturan atau norma yang dibuat dengan cara tertentu dan ditegakkan oleh penguasa. Adapun *hukm/ahkam* yakni norma atau kaidah yakni ukuran, tolok ukur, patokan, pedoman yang dipergunakan untuk menilai tingkah laku atau perbuatan manusia dan benda. Berdasarkan *hukm* inilah terdapat lima kaidah yang disebut *al-ahkam al-khamsah* yakni *jaiz/mubah/ibahah*, *sunnat*, *makruh*, *wajib*, dan *haram*.<sup>58</sup> Selain itu, ada pula istilah *syariat*, yang memuat ketetapan-ketetapan Allah Swt. dan ketentuan Rasul-Nya, baik berupa larangan maupun berupa suruhan, meliputi seluruh aspek hidup dan kehidupan manusia.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2013), h. 42.

<sup>58</sup> Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam...*, h. 44.

<sup>59</sup> Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam...*, h. 46.

Dalam perspektif ilmu *fiqh*, terdapat beberapa sumber hukum Islam yang diakui dan diterima sebagai pedoman menentukan hukum yakni empat sumber utama yang disepakati oleh seluruh mazhab *fiqh*, yakni: *Al-Qur'an*, *as-Sunnah* atau *al-Hadist*, *ijma'* dan *qiyas*.<sup>60</sup> Selain keempat sumber di atas, Abdul Wahhab Khallaf juga menuliskan beberapa sumber lain yang dapat dipertimbangkan sebagai sumber hukum Islam seperti: *Istihsan*, *masalah al-mursalah*, *'urf*, *istishhab*, *syar'u min qablana*, serta *mazhab shahaby* (fatwa sahabat Nabi Saw.)<sup>61</sup> Adapun Muhammad Abu Zahrah memasukkan satu tambahan lagi yang juga tak kalah penting untuk dicermati sebagai sumber hukum Islam yakni *dzari'ah* (*sadd uz-zara'i*).<sup>62</sup>

*Al-Qur'an* merupakan sumber utama dari segala prinsip dan aturan Islam. Menurut keyakinan setiap muslim, *Al-Qur'an* adalah sebuah kitab yang berisi wahyu Allah Swt. dan segala ragam hukum yang terdapat di dalamnya berada di atas hukum apapun yang diciptakan manusia.<sup>63</sup> Adapun *as-Sunnah*/hadis memiliki kedudukan yang penting (utama) dalam hukum Islam, sebab *Al-Qur'an* tidak cukup memuat seluruh rincian ajaran yang mampu memberikan solusi alternatif bagi setiap persoalan yang muncul di setiap waktu.<sup>64</sup> Adapun *ijma'* berarti kesepakatan universal atau konsensus yang bersifat umum untuk

---

<sup>60</sup> Ahmad Bisyr Syukur, *The Pocket Fiqh*, (Bandung: Grafindo 2011).

<sup>61</sup> Abdul Wahhab Khallaf, *Kaidah-kaidah Hukum Islam: Ilmu Ushulul Fiqh*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2000), h. 21, 46, 59, 74, 117, 123, 130, 134.

<sup>62</sup> Muhammad Abu Zahrah, *Ushul Fiqih*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 2002), h. 436.

<sup>63</sup> Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Pemerintahan Islam: Menurut Ibnu Taimiyah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), h. 54.

<sup>64</sup> Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Pemerintahan Islam...*, h. 55.

meraih sebuah kesepakatan hukum tentang suatu masalah tertentu,<sup>65</sup> serta *qiyas* adalah metode logika yang digunakan untuk memecahkan suatu masalah yang berkenaan dengan legalitas atau bentuk perilaku tertentu dengan cara menetapkan suatu kaitan positif atau negatif antara bentuk perilaku itu dengan bentuk perilaku lain yang diatur dengan suatu prinsip umum.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Pemerintahan Islam...*, h. 60.

<sup>66</sup> Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Pemerintahan Islam...*, h. 61.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

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

Berdasarkan jenis data/bahan hukum yang diteliti, maka penelitian yang penulis lakukan ini tergolong kepada penelitian normatif kualitatif. Penelitian hukum normatif itu adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, doktrin-hukum hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>67</sup> Berdasarkan pengertian di atas, maka penelitian ini dilakukan dengan mempelajari dan menganalisis teori-teori, konsep-konsep, literatur, dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan fungsi-fungsi DPR sebagai lembaga legislatif Republik Indonesia baik menurut hukum positif maupun menurut *siyasah dusturiyah*.

Pendekatan yang akan dilakukan adalah paduan antara pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konsep (*concept approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan dalam mengkaji fungsi-fungsi DPR sebagai obyek penelitian, sedangkan pendekatan konsep digunakan untuk meneliti fungsi legislasi, *budgeting*, dan *monitoring* menurut konsep *siyasah dusturiyah*.

Sifat penelitian ini adalah deskriptif-analitik, dikatakan demikian karena penulis berusaha untuk menjelaskan gambaran keadaan yang sebenarnya dengan tujuan menemukan fakta (*fact finding*) yang selanjutnya dianalisis

---

<sup>67</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), h. 35.

secara obyektif sebagai usaha untuk menemukan jawaban dari rumusan permasalahan yang diajukan.

## **B. Tempat dan Waktu Penelitian**

Penelitian pustaka dilakukan dengan memanfaatkan akses informasi melalui beberapa perustakaan yang relevan untuk dijadikan sebagai tempat pelaksanaan penelitian. Adapun tempat pelaksanaan penelitian adalah Perpustakaan Pascasarjana IAIN Bengkulu, Perpustakaan IAIN Bengkulu, dan Perpustakaan Daerah Kota Bengkulu.

Secara keseluruhannya, penelitian dilaksanakan sejak bulan Maret 2020 hingga tulisan ini diselesaikan (penyajian data pada bulan Agustus 2020). Pada tanggal 10 Maret 2020, penulis telah melaksanakan ujian proposal, kemudian penelitian tesis (pasca seminar proposal) dimulai sejak tanggal 15 Juni 2020 hingga karya ini diharapkan selesai pada bulan November 2020.

## **C. Setting Penelitian**

Setting penelitian disusun berdasarkan alokasi waktu yang tersedia. Pada awal bulan Maret 2020, penulis telah melakukan pra-penelitian berkenaan dengan isu yang diteliti. Hasilnya, pada bulan Maret 2020, penulis telah menyelesaikan proposal penelitian yang diujikan pada tanggal 10 Maret 2020. Berdasarkan Pengesahan Tim Penguji Ujian Proposal Tesis tanggal 15 Maret 2020, penulis sempat melakukan pergantian narasi judul dan beberapa perbaikan yang memakan waktu cukup lama sehingga Bab I sampai Bab III dapat diselesaikan pada tanggal 17 Agustus 2020.

Penulis memfokuskan tahapan pengumpulan data pada bulan Juni 2020, sekaligus melakukan data *display*. Pada awal bulan Juli 2020, penulis melakukan analisis konten secara spesifik dengan mengkaji kembali aspek-aspek terkait sebagai ciri khas dari kedua bentuk konsep legislatif. Selanjutnya pada minggu pertama bulan Agustus 2020, penulis telah merampungkan teori dan metode penelitian, sehingga diharapkan pada akhir Agustus 2020 keseluruhan pembahasan dapat selesai sekaligus menjawab pertanyaan yang diajukan di dalam rumusan masalah.

#### **D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Bahan hukum diperoleh dengan teknik studi dokumentasi (*library research*) melalui beberapa perpustakaan dan sumber *website* yang dapat dipertanggungjawabkan melalui teknik pengumpulan data dokumentasi. Bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari tiga macam, yakni:

1. Bahan hukum primer yang meliputi Undang Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3. Selain itu terdapat pula beberapa kitab induk yang digunakan seperti kitab yang berjudul “*al-Ahkam as-Sulthaniyah*” karya Imam al-Mawardi dan buku karya Taqiyuddin an-Nabhani yang berjudul “*Daulah Islam (Edisi Mu’tamadah)*”, serta buku berjudul “Sistem Pemerintahan Islam” karya Abdul Qadim Zallum. Ketiga buku di atas secara khusus membahas tentang hukum tata negara dalam perspektif Islam;

2. Bahan hukum sekunder yang menunjang bahan hukum primer, yakni literatur-literatur yang membahas seputar persoalan fungsi lembaga legislatif sebagai lembaga representasi umat dalam ketatanegaraan Islam. Buku yang dimaksud diantaranya buku yang berjudul “Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara” karya Jimly Ashiddiqie. Adapun buku yang membahas mengenai Dewan Umat (*Syura*) banyak dikupas dalam buku karya Muhammad Iqbal yang berjudul “*Fiqh Siyasa*: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam”, dan buku karya A. Djazuli yang berjudul “*Fiqh Siyasa*”. Disamping beberapa buku di atas, masih banyak lagi literatur rujukan yang penulis gunakan dan data-datanya dapat diakses pada daftar pustaka dalam Tesis ini;
3. Bahan hukum tersier yang melengkapi bahan hukum primer dan sekunder, berupa kamus hukum, kamus *fiqh*, buku pintar, dan *website* yang terkait langsung dengan obyek penelitian.

#### **E. Teknik Keabsahan Bahan Hukum**

Keseluruhan bahan hukum yang didapatkan melalui studi pustaka selanjutnya diperiksa kembali keabsahannya dengan meninjau langsung naskah-naskah akademik yang diperoleh. Khususnya pengkajian tentang fungsi lembaga legislatif Republik Indonesia (DPR) dan fungsi-fungsi parlemen dalam hukum tata negara Islam (*siyasa dusturiyah*). Penulis juga melakukan pengujian ulang terhadap naskah-naskah literatur (*teksbook*) dan jurnal-jurnal ilmiah yang dirujuk di dalam Tesis ini, tujuannya adalah untuk memastikan bahwa narasinya diambil sesuai dengan naskah aslinya, sehingga

sesuai dengan kode etik penulisan ilmiah sekaligus menghindari terjadinya plagiasi.

#### **F. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Bahan hukum yang telah dikumpulkan dianalisis dengan menggunakan metode analisis data kualitatif yang menggabungkan dua proses analisis data, yaitu analisis deduktif dan analisis induktif.

1. Analisis Deduktif, yakni analisis bahan hukum dengan cara menerangkan beberapa bahan hukum yang bersifat umum untuk kemudian diambil kesimpulan khusus darinya.<sup>68</sup>
2. Analisis Induktif, yaitu analisa bahan hukum dengan cara mempelajari arah penalaran dari sejumlah hal yang khusus untuk dibawa pada suatu kesimpulan yang umum.<sup>69</sup>

Dalam penentuan selingkung penulisan, penulis berpedoman pada buku Petunjuk Penulisan Tesis Program Pascasarjana IAIN, sedangkan dalam teknik analisis penelitian kualitatif, penulis berpatokan pada metode analisis Milles dan Huberman yang dapat dijumpai di dalam buku karya Sugiyono.<sup>70</sup> Di dalam buku tersebut diuraikan teknik analisis penelitian kualitatif dilakukan dengan menggunakan alur: *Data Collection-Data Reduction-Data Display-Conclusions*.<sup>71</sup>

Analisis data dilakukan sejak sebelum memasuki penelitian (pra-penelitian), selama penelitian, dan setelah selesai dalam proses penelitian.

---

<sup>68</sup> Cholid N dan Abu A, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1999), h. 19.

<sup>69</sup> Anton Bakhtiar dan Ahmad Zubaker, *Metodologi Penelitian Filsafat*, (Yogyakarta: Kanisius, 1997), h. 62.

<sup>70</sup> Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Alfabeta, 2014), h. 87-116.

<sup>71</sup> Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif...*, h. 114-115.

*Data collection* dilakukan dalam bentuk pengumpulan bahan hukum terkait obyek penelitian, kemudian dilanjutkan dengan proses memilah-milah bahan hukum yang penting dan bahan hukum yang tidak penting atau yang dikenal dengan tahap reduksi data (*data reduction*), selanjutnya data-data yang telah disortir tadi kemudian dipaparkan (*data display*) dan disusun secara sistematis sehingga terbentuk bahan-bahan hukum relevan yang dapat dirangkai menjadi karya akhir dari penelitian (*conclusions*).

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Fungsi Legislasi, Fungsi Pengawasan (*Monitoring*), dan Fungsi Anggaran (*Budgeting*) dalam Perspektif Peraturan Perundang-undangan

Struktur lembaga perwakilan rakyat (legislatif) secara umum terdiri dari 2 (dua) model, yaitu lembaga perwakilan rakyat satu kamar (*unicameral*) dan lembaga perwakilan rakyat dua kamar (*bicameral*). Di dalam ketatanegaraan Republik Indonesia, lembaga legislatif direpresentasikan pada 3 (tiga) lembaga, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).<sup>72</sup> Ketiganya memiliki kedudukan dan fungsinya masing-masing di dalam ketatanegaraan Indonesia.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan, kedudukan dan fungsi DPR antara lain sebagai lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Fungsi DPR meliputi tiga aspek, yakni: Fungsi legislasi, fungsi pengawasan (*monitoring*), dan fungsi anggaran (*budgeting*).

##### 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

---

<sup>72</sup> A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani...*, h. 106.

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 parlemen pada hakikatnya adalah fungsi legislasi dan fungsi pengawasan, parlemen berfungsi mengkomunikasikan tuntutan dan keluhan dari berbagai kalangan kepada pihak pemerintah (*parlemen parle an government*).<sup>73</sup> 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. Selanjutnya, tujuan legislasi atau kebijakan publik adalah untuk mempromosikan kebahagiaan terbesar bagi sebanyak-banyaknya orang (*the gauntest happiness of the gauntest number*).<sup>74</sup>

Singkatnya, dalam bidang legislasi, DPR memiliki tugas dan wewenang membentuk undang-undang yang dibahas bersama-sama Presiden untuk mendapatkan persetujuan, membahas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perpu) untuk kemudian memberikan persetujuan atau menolaknya, menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD sesuai

---

<sup>73</sup> T. Effendy Suryana dan Kaswan, *Pancasila & Ketahanan Jati Diri Bangsa*, (Bandung: Refika Aditama, 2015), h. 149.

<sup>74</sup> T. Effendy Suryana dan Kaswan, *Pancasila & Ketahanan Jati Diri Bangsa...*, h. 149.

bidang tugasnya, memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang mengenai APBN, serta memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.<sup>75</sup>

## 2. Fungsi Pengawasan (*Monitoring*)

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.<sup>76</sup> 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 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. Dalam hal ini, pengawasan DPR terhadap Presiden merupakan suatu konsekuensi yang wajar (*logis*), sebab pada hakikatnya pengawasan yang demikian mengandung arti bahwa Presiden bertanggung jawab kepada DPR dalam arti *partnership*.<sup>77</sup>

Secara lengkap, dalam fungsi pengawasan, DPR memiliki beberapa tugas dan wewenang antara lain:

---

<sup>75</sup> Toto Pribadi, *Sistem Politik Indonesia...*, h. 5.29.

<sup>76</sup> Anwar, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Malang: Intrans Publishing, 2011), h. 210-211.

<sup>77</sup> Kaelan, *Pendidikan Pancasila...*, h. 243.

- a. Mengawasi pelaksanaan undang-undang;
- b. Mengawasi pelaksanaan APBN;
- c. Mengawasi pelaksanaan segala kebijakan pemerintah;
- d. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD. Pengawasan ini meliputi pelaksanaan undang-undang dalam bidang:
  - 1) Otonomi daerah;
  - 2) Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
  - 3) Hubungan antara pusat dan daerah;
  - 4) Sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya;
  - 5) Pelaksanaan APBN;
  - 6) Pajak, pendidikan, dan agama.<sup>78</sup>

Untuk menjalankan fungsi pengawasan tersebut, DPR memiliki beberapa kewenangan menurut UUD 1945 yaitu hak *budget* (Pasal 23 ayat [1]) dan hak inisiatif (Pasal 21). Di samping itu ada pula kewenangan berdasarkan UUD 1945 –yang muncul sesuai hasil amandemen tahun 2002 Pasal 20A ayat (2) dan (3), yakni hak amandemen (perubahan), hak interpelasi (meminta keterangan), hak bertanya, dan hak angket (mengadakan suatu penyelidikan).

Tugas dan kewenangan di atas berimplikasi kepada terjadinya musyawarah sepanjang tahun yang diinisiasi oleh Pemerintah dan DPR, di mana DPR memiliki kesempatan untuk mengemukakan pendapat

---

<sup>78</sup> A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani...*, h. 107; Toto Pribadi, *Sistem Politik Indonesia...*, h. 5.30.

rakyat secara kritis terhadap kebijaksanaan dan politik pemerintah. Pengawasan tersebut berfungsi sebagai *social control* yang tepat terhadap kinerja Pemerintah secara khusus, dan terhadap lembaga-lembaga negara lain secara umum.<sup>79</sup> Kendati demikian, dalam sistem modern saat ini, parlemen telah mengalami perubahan peran menjadi alat komunikasi dan sosialisasi politik mereka kepada masyarakat yang disampaikan melalui perdebatan terbuka (*public debate*) yang melibatkan keahlian legislator (*parlement parle an people*).<sup>80</sup>

### 3. Fungsi Anggaran (*Budgeting*)

Fungsi anggaran adalah fungsi yang dimiliki DPR dalam menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Ia ditetapkan bersama-sama dengan Presiden dengan memperhatikan pertimbangan dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sesuai dengan isi Pasal 23 ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945. Dengan kata lain, DPR berwenang ikut menetapkan *budget* negara dalam rencana tahunan.<sup>81</sup> Melalui anggaran belanja yang disetujui, DPR dapat mengawasi Pemerintah secara efektif. Dasar hukum fungsi anggaran (*budgeting*) yang dimiliki oleh DPR terdapat di dalam Pasal 23 ayat (2) UUD 1945, yang berbunyi:

“Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.”

---

<sup>79</sup> Kaelan, *Pendidikan Pancasila...*, h. 244.

<sup>80</sup> T. Effendy Suryana dan Kaswan, *Pancasila & Ketahanan Jati Diri Bangsa...*, h. 149.

<sup>81</sup> Kaelan, *Pendidikan Pancasila...*, h. 243.

Secara singkat dapat disimpulkan bahwa di dalam fungsi anggaran ini, DPR memiliki tugas dan wewenang yakni menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD.<sup>82</sup> Apabila kita telusuri lebih lanjut, terdapat kaitan erat antara fungsi pengawasan dan fungsi anggaran yang dimiliki oleh DPR.

#### 4. Tugas dan Wewenang DPR dalam Bidang Lainnya

Selain ketiga fungsi di atas, DPR juga memiliki beberapa tugas dan wewenang yakni:

- a. Memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- b. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas keuangan negara oleh BPK;
- c. Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- d. Memberikan persetujuan calon Hakim Agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial untuk ditetapkan oleh Presiden;
- e. Memilih 3 (tiga) orang calon anggota Hakim Konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk ditetapkan;
- f. Memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat duta dan menerima penempatan duta negara lain, memberikan

---

<sup>82</sup> Syahril Syarbaini, *Pendidikan Pancasila (Implementasi Nilai-nilai Karakter Bangsa) di Perguruan Tinggi*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2012), h. 134; Toto Pribadi, *Sistem Politik Indonesia...*, h. 5.30.

pertimbangan kepada presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi.<sup>83</sup>

Selain itu, DPR juga bertugas memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, memberikan persetujuan kepada Presiden untuk membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat, yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau pembentukan undang-undang. Termasuk juga menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang ditentukan oleh undang-undang.<sup>84</sup>

DPR berkewajiban senantiasa mengawasi tindakan Presiden dalam rangka pelaksanaan haluan negara. Dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara dinyatakan bahwa jika DPR menganggap Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara, maka DPR menyampaikan memorandum mengingatkan Presiden. Jika dalam waktu 3 (tiga) bulan, Presiden tidak memperhatikan memorandum tersebut, maka DPR dapat menyampaikan memorandum yang kedua. Apabila dalam waktu 1 (satu) bulan memorandum tersebut tidak diindahkan pula oleh Presiden, maka DPR

---

<sup>83</sup> Ishaq, *Pengantar Hukum Indonesia (PHI)*, (Depok: Rajawali Pers, 2018), h. 87-88; Toto Pribadi, *Sistem Politik Indonesia...*, h. 5.30.

<sup>84</sup> Toto Pribadi, *Sistem Politik Indonesia...*, h. 5.30.

dapat meminta MPR mengadakan sidang istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden.<sup>85</sup>

Untuk menopang pelaksanaan tugasnya tersebut, DPR memiliki beberapa hak yang istimewa, yakni:

- a. Hak interpelasi, yakni hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah/Presiden mengenai kebijakan pemerintah;
- b. Hak angket, yakni hak untuk melakukan penyelidikan mengenai sesuatu hal;
- c. Hak menyatakan pendapat, baik yang berhubungan dengan hal yang sedang hangat dibicarakan secara nasional maupun mengenai hal lain;
- d. Hak memanggil seseorang/badan hukum yakni untuk meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara. DPR berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan. Apabila permintaan tersebut tidak dipatuhi, maka panggilan paksa dapat dikenakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal panggilan paksa ini tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, maka yang bersangkutan dapat disandera paling lama 15 (lima belas) hari sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>85</sup> Syahrial Syarbaini, *Pendidikan Pancasila...*, h. 135.

e. Hak-hak lain yang dimiliki DPR, yakni:

- 1) Hak untuk mengajukan pertanyaan, hak untuk menyampaikan usul dan pendapat;
- 2) Hak untuk memilih dan dipilih, hak untuk membela diri, hak imunitas/*immunity rights* (hak kebebasan dan pembebasan dari tahanan serta prosedur hukum lainnya, kecuali untuk masalah kriminalitas/pidana);
- 3) Hak protokoler (*protocolars rights*) yang mencakup sebutan yang layak untuk mereka secara protokoler dan pemenuhan kebutuhan *security* untuk pengamanan pelaksanaan tugas sehari-hari;
- 4) Hak keuangan dan administratif yang mencakup gaji dan tunjangan lainnya yang terkait dengan pelaksanaan tugas.<sup>86</sup>

Di samping hak-hak yang dimilikinya, anggota DPR memiliki kewajiban dasar antara lain: Mengamalkan Pancasila dan melaksanakan UUD 1945, menaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku, melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat, menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat, mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan,

---

<sup>86</sup> Syahril Syarbaini, *Pendidikan Pancasila...*, h. 135; Ishaq, *Pengantar Hukum Indonesia (PHI)...*, h. 88; Toto Priyadi, *Sistem Politik Indonesia...*, h. 5.30-5.31 ; Suwarna Almuchtar, dkk., *Hukum Tata Negara Republik Indonesia...*, h. 3.26.

memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihan yang diwakilinya, mentaati kode etik dan Peraturan Tata Tertib DPR, menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

**B. Fungsi Legislasi, Pengawasan (*Monitoring*), dan Anggaran (*Budgeting*) yang Dimiliki oleh DPR dalam Perspektif *Siyasah Dusturiyah***

Pada dasarnya *siyasah dusturiyah* adalah bagian dari *fiqh siyasah* yang membahas persoalan perundang-undangan negara, konsep-konsep konstitusi, legislasi, lembaga demokrasi dan *syura* sebagai pilar penting di dalam perundang-undangan tersebut.<sup>87</sup> *Dusturi* adalah prinsip-prinsip pokok bagi pemerintahan negara manapun, terbukti di dalam perundang-undangan, peraturan-peraturannya, dan adat istiadatnya. Menurut Abu A'la al-Maududi, kata “*dustur*” bermakna “suatu dokumen yang prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan suatu negara” sehingga ia semakna dengan konstitusi. *Siyasah dusturiyah* pada umumnya membahas persoalan perundang-undangan negara, prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk pemerintahan, aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat dan mengenai pembagian kekuasaan.<sup>88</sup> Sederhananya, *siyasah dusturiyah* membahas hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak yang lain, serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Dikarenakan keluasan kajian

---

<sup>87</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah...*, h. 177.

<sup>88</sup> Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*, (Bandung: Pustaka Setia, 2012), h. 19-20.

yang dimilikinya<sup>89</sup>, maka di dalam *fiqh siyasah dusturiyah* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal-ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan kemaslahatan manusia dapat direalisasikan sesuai dengan kebutuhannya.<sup>90</sup> Menilik lebih jauh mengenai hal yang ingin dicapai oleh *siyasah dusturiyah*, maka *siyasah dusturiyah* sesungguhnya bertujuan untuk menciptakan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan di dalam pemerintahan. Misalnya dalam persoalan fungsi-fungsi parlemen, ia harus jelas dan memiliki kepastian hukumnya, segala perbuatan hukum ketatanegaraan yang dilakukan DPR harus menghadirkan rasa keadilan, dan tentunya memberikan manfaat baik bagi pemerintah maupun bagi warga negaranya.

Sejauh penelusuran literatur yang dilakukan penulis, diperoleh keterangan bahwa di dalam ketatanegaraan Islam dikenal dua macam periode ketatanegaraan yang perlu diketahui, yakni parlemen di dalam periode ketatanegaraan Islam klasik dan parlemen di dalam periode ketatanegaraan Islam modern (kontemporer). Perlu diketahui pula bahwa terdapat perbedaan antara keduanya, parlemen Islam klasik hanya mengenal 2 (dua) macam fungsi, sedangkan parlemen Islam modern menerapkan 3 (tiga) fungsi parlemen yang dipengaruhi oleh sistem parlemen Barat dan diterapkan di beberapa negara Islam modern. Untuk lebih jelas dapat penulis uraikan dalam uraian selanjutnya.

---

<sup>89</sup> Meliputi persoalan ruang lingkup *dusturiyah* (perundang-undangan), *imamah*, rakyat, *bai'at*, *waliyul ahdi*, perwakilan (*syura*), *ahl al-halli wa al-'aqdi*, *wizarah* dan perbandingannya.

<sup>90</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah...*, h. 47.

## 1. Fungsi Legislasi dan Pengawasan (*Monitoring*) di dalam Parlemen Islam Klasik

Terdapat dua macam fungsi legislatif menurut pandangan Islam, yaitu membuat undang-undang *an sich*, dan membatasi (mengontrol) pemerintah dalam masalah-masalah eksekutif agar tidak terjadi tindakan otoriter dari penguasa.<sup>91</sup> Pendapat ini didukung oleh Yusuf al-Qaradhawi dan Ibnu Taimiyah.

Pada masa Nabi Muhammad Saw. masih hidup, tugas-tugas pemerintahan baik fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif lebih banyak berada pada tangan Nabi sendiri, kendatipun musyawarah dengan para sahabat juga sering dilakukan.<sup>92</sup> Selanjutnya, pada era Kekhalifahan Abu Bakar ra., prinsip musyawarah (yang melibatkan *syura*) mulai menjadi praktik yang diandalkan untuk menyelesaikan suatu permasalahan,<sup>93</sup> dan puncaknya ada pada masa kekhalifahan Utsman bin Affan ra. Pada masa ini, Utsman ra. sangat mengandalkan saran-saran dari Dewan Penasihat *Syura* (para sahabat terkemuka) sebelum mengambil keputusan-keputusan dalam pemerintahannya.<sup>94</sup> Selain itu, para *Khulafa Rasyidin* juga melaksanakan pembagian-pembagian kekuasaan untuk menciptakan demokrasi Islami yaitu: *Ulil Amri* (pelaksana undang-undang syariah),

---

<sup>91</sup> Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan...*, h. 264.

<sup>92</sup> Waqir Ahmed Husaini, *Sistem Pembinaan Masyarakat Islam*, Bandung: Pustaka, 1983), h. 178; Zulkarnaen, *Perbandingan Sistem Pemerintahan*, (Bandung: Pustaka Setia, 2019), h. 152.

<sup>93</sup> Zulkarnaen, *Perbandingan Sistem Pemerintahan...*, h. 154.

<sup>94</sup> Zulkarnaen, *Perbandingan Sistem Pemerintahan...*, h. 159.

*Qadhi Syuraih* (pelaksana peradilan), *Majelis Syura* (parlemen), dan *Ahlu al-Halli wa al-'Aqdi* (dewan pertimbangan).<sup>95</sup>

Yusuf al-Qaradhawi menyebutkan bahwa kewenangan parlemen dalam Islam hanya ada dua, yakni: Membuat undang-undang (*tasyri'*) dan melakukan pengawasan (*muhasabah*).<sup>96</sup> Ia memaknai *muhasabah* dengan *amar ma'ruf nahi mungkar*, yaitu melakukan pelurusan terhadap perilaku menyimpang yang diberi kepercayaan oleh mereka. Sedangkan yang dimaksud dengan *tasyri'* menurutnya adalah melakukan penalaran terhadap berbagai masalah untuk diidentifikasi menurut *syar'i* melalui *ijtihad*, *tafshil*, dan *takyif*.<sup>97</sup>

*Muhasabah* atau fungsi *monitoring* yang sangat penting dilakukan dalam parlemen Islam klasik adalah pengawasan atas komitmen lembaga eksekutif (kepala negara dan dewan menteri) dalam mematuhi *Al-Qur'an* dan *as-Sunnah*. *Muhasabah* jenis ini mengupayakan penyerahan amanat kepada lembaga eksekutif yang tidak bersifat total, melainkan penyerahan amanat menjalankan pemerintahan dengan berdasarkan janji atau komitmen pada kedua sumber hukum Islam di atas.

Mencermati corak pemikiran para ahli hukum (*juris*) Islam klasik, maka dapat dideskripsikan bahwa posisi parlemen<sup>98</sup> pada masa awal pemerintahan Islam sepeninggal Nabi Muhammad Saw. hanyalah

---

<sup>95</sup> Toha Andiko, *Fiqh Kontemporer*, (Bogor: IPB Press, 2014), h. 179.

<sup>96</sup> Yusuf al-Qaradhawy, *Fiqh Negara*, (Jakarta: Robbani Press, 1997), h. 291.

<sup>97</sup> Ija Suntana, *Model Kekuasaan Legislatif dalam Sistem Ketatanegaraan Islam*, (Bandung: Refika Aditama, 2007), h. 79.

<sup>98</sup> Dalam istilah literatur disebut *Majelis Syura*, *Dewan Umat*, atau *Ahlu al-Halli wa al-'Aqdi*.

berfungsi secara politis, sebab eksistensi parlemen hanyalah meliputi persoalan seputar memilih pemimpin (*khalifah*), *bai'at*, dan mengontrol/mengawasi tugas-tugas anggotanya, termasuk memecat seorang imam jika terbukti secara nyata menyimpang dari sumpahnya.

Berdasarkan keterangan di atas, tidak ada fungsi lain yang demban oleh parlemen selain dari fungsi legislasi (fungsi politis) dan fungsi *monitoring* (pengawasan). Parlemen hanya bertindak sebagai *As-Sultahu at-Tasyri'iyah* (pemegang kekuasaan legislatif) dan sebagai pengawas jalannya pemerintahan. Dikatakan sebagai pemegang kekuasaan legislatif, karena lembaga ini berwenang membuat undang-undang yang mengikat kepada seluruh umat, yakni peraturan berkenaan dengan hal-hal yang tidak diatur secara tegas di dalam *Al-Qur'an* dan *al-Hadits*.

Berbicara mengenai sumber hukum Islam yang utama, terdapat beberapa beberapa ayat *Al-Qur'an* yang dapat dijadikan dalil landasan dari fungsi legislasi dan pembatasan-pembatasnya menurut syariat. Dalil-dalil yang dimaksud yaitu:

a. Surat *al-An'am*/6: 57

قُلْ إِنِّي عَلَىٰ بَيِّنَةٍ مِّن رَّبِّي وَكَذَّبْتُمْ بِهِ ۚ مَا عِندِي مَا تَسْتَعْجِلُونَ بِهِ ۚ إِنَّ الْحُكْمَ إِلَّا لِلَّهِ ۚ يَقْضُ الْحَقُّ وَهُوَ خَيْرُ

الْفَصِيلِينَ ﴿٥٧﴾

Artinya: “Katakanlah: ‘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’.”

b. Surat *al-Ahzab*/33: 36

وَمَا كَانَ لِمُؤْمِنٍ وَلَا مُؤْمِنَةٍ إِذَا قَضَى اللَّهُ وَرَسُولُهُ أَمْرًا أَنْ يَكُونَ لَهُمُ الْخِيَرَةُ مِنْ أَمْرِهِمْ ۗ وَمَنْ يَعْصِ اللَّهَ وَرَسُولَهُ فَقَدْ ضَلَّ ضَلَالًا مُّبِينًا ﴿٣٦﴾

Artinya: “Dan tidaklah patut bagi laki-laki yang mukmin dan tidak (pula) bagi perempuan yang mukmin, apabila Allah dan Rasul-Nya telah menetapkan suatu ketetapan, akan ada bagi mereka pilihan (yang lain) tentang urusan mereka. Dan barangsiapa mendurhakai Allah dan Rasul-Nya, maka sungguhlah dia telah sesat (dalam) kesesatan yang nyata.”

c. Surat *an-Nisaa*’/4: 65

فَلَا وَرَبِّكَ لَا يُؤْمِنُونَ حَتَّىٰ يُحَكِّمُوكَ فِي مَا شَجَرَ بَيْنَهُمْ ثُمَّ لَا يَجِدُوا فِي أَنْفُسِهِمْ حَرَجًا مِّمَّا قَضَيْتَ وَيُسَلِّمُوا تَسْلِيمًا ﴿٦٥﴾

Artinya: “Maka demi Tuhanmu, mereka (pada hakekatnya) tidak beriman hingga mereka menjadikan kamu hakim terhadap perkara yang mereka perselisihkan, kemudian mereka tidak merasa dalam hati mereka sesuatu keberatan terhadap putusan yang kamu berikan, dan mereka menerima dengan sepenuhnya.”

Selain fungsi legislasi, dalil fungsi pengawasan juga dapat ditemukan landasan dalilnya di dalam *Al-Qur’an*, yaitu di dalam Surat *Ali Imran*/3: 104 dan 110, serta di dalam Surat *al-Maidah*/5: 78-79:

## a. Surat Ali Imran/3: 104

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ  
عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ ﴿١٠٤﴾

Artinya: “Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang makruf dan mencegah dari yang mungkar; merekalah orang-orang yang beruntung.”

## b. Surat Ali Imran/3: 110

كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ  
عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَوْ ءَامَنَ أَهْلُ الْكِتَابِ لَكَانَ  
خَيْرًا لَهُمْ مِّنْهُمْ الْمُؤْمِنُونَ وَأَكْثَرُهُمُ الْفَاسِقُونَ ﴿١١٠﴾

Artinya: “Kamu adalah umat yang terbaik yang dilahirkan untuk manusia, menyuruh kepada yang makruf, dan mencegah dari yang mungkar, dan beriman kepada Allah. Sekiranya ahli kitab beriman, tentulah itu lebih baik bagi mereka, di antara mereka ada yang beriman, dan kebanyakan mereka adalah orang-orang yang fasik.”

## c. Surat al-Maidah/5: 78-79

لُعِنَ الَّذِينَ كَفَرُوا مِنْ بَنِي إِسْرَائِيلَ عَلَى لِسَانِ دَاوُدَ  
وَعِيسَى ابْنِ مَرْيَمَ ذَلِكَ بِمَا عَصَوْا وَكَانُوا يَعْتَدُونَ ﴿٧٨﴾  
كَانُوا لَا يَتَنَاهَوْنَ عَنْ مُنْكَرٍ فَعَلُوهُ لَبِئْسَ مَا كَانُوا  
يَفْعَلُونَ ﴿٧٩﴾

Artinya: “Telah dilaknati orang-orang kafir dari Bani Israil dengan lisan Daud dan Isa putera Maryam. Yang demikian itu, disebabkan mereka durhaka dan selalu melampaui batas. Mereka satu sama lain selalu tidak

melarang tindakan mungkar yang mereka perbuat. Sesungguhnya amat buruklah apa yang selalu mereka perbuat itu.”

Melawan kemungkaran adalah salah satu bentuk tindakan yang merupakan fungsi parlemen Islam klasik. Tindakan yang paling menonjol adalah tindakan pemecatan pemimpin yang dilakukan oleh parlemen. Pemecatan pemimpin tersebut dilakukan dikarenakan ia telah keluar dari kesepakatan umat atau menyimpang dari kebenaran yang seharusnya (*fisq*), sehingga ia dinilai sudah tidak lagi memiliki kemampuan untuk melaksanakan tugas sebagai eksekutif dan/atau telah melakukan penyelewengan dari hukum syariat.

Menurut ahli hukum Islam klasik, parlemen dalam Islam hanya memiliki empat fungsi saja, yakni:

- a. Setiap perkara yang masuk kepada wilayah “otoritas musyawarah” adalah wewenang anggota parlemen untuk diambil keputusannya, seperti persoalan program negara, pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan yang lainnya. Keputusan yang diambil oleh anggota majelis bersifat mengikat, sedangkan setiap perkara yang tidak masuk ke wilayah otoritas musyawarah bukan bagian wewenang anggota parlemen, misalnya persoalan politik luar negeri, masalah fiskal, dan kemiliteran;
- b. Parlemen memiliki hak mengawasi (*monitoring*) terhadap seluruh pejabat yang menangani berbagai masalah negara, baik permasalahan dalam negeri maupun permasalahan luar negeri, baik

- masalah fiskal maupun kemiliteran. Namun demikian, dalam hal ini perlu diperhatikan bahwa pendapat yang mengikat adalah pendapat yang diambil secara mayoritas;
- c. Seorang pemimpin negara harus mengajukan rancangan-rancangan hukum yang akan digunakannya kepada parlemen untuk mendapatkan persetujuan;
  - d. Parlemen memiliki hak untuk membatasi jumlah orang-orang yang akan dipromosikan dalam memegang jabatan pemimpin negara (*khalifah*).<sup>99</sup>

Pada parlemen Islam klasik, tidak dijumpai adanya pemisahan secara radikal antara kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif. Akan tetapi, dalam negara-negara demokrasi modern pemisahan absolut antara kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif dianggap satu-satunya garansi yang mampu mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan yang ada di tangan para pemimpin negara. Cara ini memberikan kekuasaan penuh kepada parlemen sehingga ia memiliki wewenang pengawasan secara berkelanjutan terhadap kekuasaan eksekutif dari tindakan-tindakan yang membahayakan kepentingan masyarakat. Sistem semacam ini memiliki kelemahan yakni terjadi pembelahan dalam pemerintahan. Pemerintahan Islam klasik mengambil jalan tengah dari persoalan ini dengan cara memadukan tindakan-tindakan legislatif dan eksekutif dalam diri pemimpin negara (*khalifah*) di mana ia dapat

---

<sup>99</sup> Taqiyuddin an-Nabhani, *Struktur Negara Khilafah...*, h. 262-265.

melaksanakan tugasnya sebagai ketua lembaga legislatif karena jabatannya sebagai kepala negara. Dengan sistem ini, Islam menghindari polarisasi kekuasaan.

Apabila terjadi perselisihan antara parlemen Islam klasik dengan pemerintah (*khalifah*), maka kedua belah pihak wajib mengembalikan kepada kitab Allah dan *Sunnah* Rasulullah dalam upaya penyelesaian masalah tersebut.<sup>100</sup> Dalam hal ini, lembaga penengah –Mahkamah Konstitusi Tinggi– dapat mempelajari secara seksama dan mengeluarkan keputusan tentang manakah di antara pandangan-pandangan yang diperselisihkan tersebut yang lebih mendekati kepada ruh *Al-Qur'an* dan *as-Sunnah*.<sup>101</sup>

Tidak ada penjelasan yang detail tentang fungsi anggaran (*budgeting*) di dalam parlemen Islam klasik, yang ada hanyalah fungsi memberikan masukan kepada pemimpin negara dalam berbagai aktifitas dan perkara praktis terkait kebutuhan rakyat. Sebab para pemimpin negara harus memperhatikan kesejahteraan rakyatnya, bukan semata-mata memperhatikan kepentingan diri mereka saja. Sebab pada hakikatnya, rakyat merupakan tumpuan keselamatan negara, baik dalam kondisi damai maupun dalam kondisi perang.<sup>102</sup> Atas dasar penjelasan-penjelasan yang penulis temukan, maka dapat disimpulkan bahwa dari

---

<sup>100</sup> Muhammad Asad, *Sebuah Kajian tentang Sistem Pemerintahan Islam*, Bandung: Penerbit Pustaka, 1985, h. 121.

<sup>101</sup> Ija Suntana, *Model Kekuasaan Legislatif...*, h. 84; Muhammad Asad, *Sebuah Kajian tentang Sistem Pemerintahan Islam...*, h. 121-122.

<sup>102</sup> Yusdani, *Fiqh Politik Muslim Progresif*, (Yogyakarta: Pustaka Kaukaba Dipantara, 2015), h. 166.

tiga fungsi yang menjadi pembahasan di dalam Tesis ini, parlemen Islam klasik hanya memiliki fungsi, yakni: Fungsi legislasi dan fungsi pengawasan.

## 2. Fungsi Legislasi, Pengawasan (*Monitoring*), dan Anggaran (*Budgeting*) di dalam Parlemen Islam Modern

Parlemen Islam modern memiliki sejumlah fungsi yang bersifat fundamental yakni fungsi legislasi (*legislation*), fungsi pengawasan (*monitoring*), dan fungsi anggaran (*budgeting*). Parlemen memiliki fungsi mengajukan mazhab *fiqh* negara, menentukan kualifikasi *mujtahid* yang akan duduk di parlemen dan mengajukan *budget* dalam seluruh kegiatan kelegislatifan.<sup>103</sup> Wewenang parlemen yang tidak kalah penting adalah melakukan amandemen terhadap konstitusi dengan catatan proses amandemen tersebut hanya dapat dilakukan jika disetujui oleh dua pertiga anggotanya.

### a. Fungsi Legislasi (*Legislation*)

Fungsi legislasi merupakan salah satu fungsi utama yang diperankan oleh parlemen. Mereka diberikan kepercayaan untuk membuat undang-undang dan peraturan yang mengatur hubungan individu satu dengan individu lainnya, individu dengan masyarakat, dan individu dengan negara, termasuk pula hubungan antar negara. Dengan demikian, anggota parlemen dituntut untuk menghasilkan undang-undang dan peraturan yang mengakomodir kepentingan

---

<sup>103</sup> Ali Muhammad ash-Shallabi, *Parlemen di Negara Islam Modern...*, h. 213

bangsa secara keseluruhan, tanpa pilih kasih dan memihak kepada salah satu kelompok dan golongan. Semua itu dengan tetap memperhatikan keselamatan dan keselarasannya dengan syariat Allah. Fungsi dalam legislasi harus berpatokan kepada syariat dasar (yang sejatinya merupakan otoritas dan wewenang Allah), produk legislatif merupakan penjelasan suatu hukum yang sesuai dengan syariat yang ada dan produk tersebut merupakan ketentuan yang mengatur segenap bidang kehidupan.

Terdapat sejumlah kualifikasi yang harus dipenuhi oleh anggota parlemen Islam modern terkait dengan tugas dan fungsi untuk melakukan *ijtihad* dalam membuat undang-undang negara yang belum ditentukan oleh syariat. Kualifikasi yang dimaksud antara lain:

- 1) Keimanan dan keyakinan penuh pada syariat Allah, bahwa syariat itu adalah hak, di mana ia harus dipatuhi secara tulus, serta menjadikannya sebagai sumber inspirasi dalam menentukan visi, misi, target, tujuan, prinsip, dan norma;
- 2) Menguasai keilmuan bahasa Arab dan kaidah-kaidahnya. Hal itu karena *Al-Qur'an* diturunkan dalam bahasa Arab dan sumber-sumber informasi tentang *As-Sunnah* juga ditulis dalam bahasa Arab;

- 3) Menguasai keilmuan tentang *Al-Qur'an* dan *As-Sunnah*, memahami seluk-beluk syariat, hukum-hukum turunannya, dasar-dasarnya, dan prinsip-prinsip umumnya;
- 4) Menguasai keilmuan tentang karya-karya pemikiran warisan (*turats*) para mujtahid terdahulu. Urgensi dan signifikansi hal ini tidak hanya sebatas pada masalah yang berkaitan dengan ijtihad dan praktiknya, tetapi hal ini penting untuk kelanjutan peningkatan produk hukum sekaligus kebersinambungannya. Makna *ijtihad* –dalam hal apapun– bukanlah setiap generasi meninggalkan capaian-capaian prestasi generasi-generasi sebelumnya dan memulai kembali dari baru;
- 5) Menguasai keilmuan tentang situasi dan kondisi kehidupan praktis dan problematikanya. Hal itu karena tujuan yang diinginkan adalah penerapan hukum-hukum syariat, prinsip-prinsipnya, dan kaidah-kaidahnya pada tataran kehidupan praktis;
- 6) Perilaku dan rekam jejak yang baik dari sudut pandang moralitas Islam, karena orang-orang tidak akan percaya terhadap hasil *ijtihad* ataupun tanpa adanya perilaku dan rekam jejak yang baik dari orang yang bersangkutan. Orang-orang juga tidak menyimpan rasa hormat kepada undang-undang dari hasil ijtihad orang-orang yang tidak baik.<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> Ali Muhammad ash-Shallabi, *Parlemen di Negara Islam Modern...*, h. 214-215.

Beberapa syarat di atas harus diintegrasikan pada seluruh anggota parlemen secara kolektif, sehingga hasil *ijtihad* yang dihasilkan selaras dengan Islam, baik kaidah-kaidahnya maupun terhadap semangatnya.

Kedaulatan negara terikat dengan syarat-syarat penerapan syariat Allah dan Rasul-Nya. Ketentuan tersebut mewajibkan adanya loyalitas kepada negara sebagai timbal balik atas komitmen negara terhadap kedaulatan rakyat yang menjadi sumber kemuliaan umat, eksistensi, dan kejayaannya. Selain itu negara dan institusinya wajib tunduk kepada syariat (hukum), termasuk kesetaraan kedudukan antara individu dan pemerintah. Hukum Allah dalam hal ini merupakan otoritas satu-satunya yang memiliki supremasi tertinggi atas setiap prosedur dan langkah yang diambil dalam negara, baik oleh legislatif, eksekutif, maupun yudikatif, serta menjadikan hukum Allah sebagai hakim penentu dalam setiap perselisihan dan perbedaan.<sup>105</sup>

b. Fungsi Pengawasan (*Monitoring*)

Seluruh tugas pengawasan yang dilakukan parlemen Islam modern terhadap pekerjaan dan kinerja lembaga eksekutif dengan sejumlah sarana pengawasan yang tersedia adalah demi mengetahui pekerjaan-pekerjaan lembaga eksekutif tersebut sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Tujuan umumnya adalah untuk

---

<sup>105</sup> Ali Muhammad ash-Shallabi, *Parlemen di Negara Islam Modern...*, h. 217.

mewujudkan kepentingan umum, melindungi hak-hak, dan kebebasan publik.<sup>106</sup> Adapun tujuannya secara khusus adalah melindungi uang publik dari pemborosan pemerintah, mengawasi dan mengontrol catatan keuangan dan rencana pembangunan ekonomi, melakukan pembedaan dan rapat kerja dengan para pejabat, menjaga hak-hak dan kebebasan publik serta mewujudkan kesempatan yang sama di antara semua lapisan masyarakat sehingga semua orang dapat ikut terlibat dan berperan dalam kehidupan politik.<sup>107</sup>

Pengawasan yang dilakukan oleh parlemen tersebut memiliki perbedaan dengan pengawasan publik. Pengawasan politik merupakan salah satu bentuk pengawasan terhadap konstitusionalitas undang-undang, sedangkan pengawasan parlemen berperan sebaliknya. Pengawasan parlemen adalah salah satu bentuk pengawasan politik, sebab pengawasan politik mencakup pengawasan parlemen, pengawasan opini publik, dan pengawasan terhadap konstitusionalitas undang-undang. Pengawasan politik memiliki makna yang lebih luas ketimbang pengawasan parlemen. Hal tersebut dikarenakan pengawasan politik mencakup pengawasan terhadap pekerjaan lembaga legislatif, menyangkut konstitusionalitas undang-undang yang dihasilkan sebagai sebuah pengawasan sebelum undang-undang diterbitkan. Termasuk pula mencakup

---

<sup>106</sup> Ali Muhammad ash-Shallabi, *Parlemen di Negara Islam Modern...*, h. 222.

<sup>107</sup> Ali Muhammad ash-Shallabi, *Parlemen di Negara Islam Modern...*, h. 224.

pengawasan rakyat terhadap agenda dan pekerjaan lembaga legislatif dan eksekutif. Di samping itu, pengawasan politik juga mencakup pengawasan lembaga legislatif terhadap lembaga eksekutif, sedangkan pengawasan parlemen hanya mencakup pengawasan lembaga legislatif terhadap lembaga eksekutif.<sup>108</sup>

Berkenaan dengan fungsi pengawasan (*monitoring*), sekurang-kurangnya terdapat empat alasan lahirnya pengawasan parlemen:

- 1) Alasan yang berkaitan dengan kepala pemerintahan. Dalam hal ini, pengawasan parlemen adalah sarana untuk memilih pemimpin yang kapabel dan kompeten, atau mengoreksi dan merevisi kebijakan-kebijakan supaya sejalan dengan perkembangan dan merealisasikannya secara efektif sehingga mampu mewujudkan tujuan-tujuan yang diinginkan;
- 2) Alasan ekonomi. Dalam hal ini pemeriksaan terhadap keuangan pemerintah pada gilirannya juga mengharuskan untuk memeriksa semua kegiatan dan pekerjaan pemerintah. Kewenangan lembaga eksekutif untuk menyerap dan melaksanakan anggaran harus melalui audit, pemeriksaan, dan evaluasi. Audit dan pemeriksaan keuangan ini menjadi salah satu sebab atau alasan diadakannya pengawasan parlemen terhadap pekerjaan lembaga eksekutif;

---

<sup>108</sup> Ali Muhammad ash-Shallabi, *Parlemen di Negara Islam Modern...*, h. 223.

- 3) Alasan pendanaan publik. Menjaga dana publik dengan cara memastikan bahwa dana yang ada dibelanjakan mengikuti prosedur dan aturan kerja yang telah ditetapkan sebelumnya;
- 4) Alasan hasil dan kinerja baik. Memastikan hasil dan kinerja yang baik dari kerja unit-unit administratif dan pusat-pusat keuangannya memastikan pencapaian target-target sasaran, tidak menyimpang dari tingkat kinerja yang diatur dalam rencana yang telah dibuat, melakukan penyesuaian dan revisi yang diperlukan untuk meningkatkan kinerja dan mengoreksi penyimpangan-penyimpangan yang terjadi.<sup>109</sup>

Berdasarkan uraian di atas, maka tujuan pengawasan yang paling penting dalam parlemen menurut Islam adalah melindungi uang publik dari pemborosan pemerintah, mengawasi dan mengontrol catatan keuangan dan rencana pembangunan ekonomi, melakukan pembahasan dan rapat kerja dengan para pejabat, menjaga hak-hak dan kebebasan publik serta mewujudkan kesempatan yang sama antara semua lapisan masyarakat sehingga semua orang bisa ikut terlibat dan berperan serta dalam kehidupan politik. Sedangkan tujuan utama dari pengawasan adalah agar pejabat merasa bahwa ia diawasi dan dimintai pertanggungjawabannya atas setiap perbuatan yang dia lakukan. Hal ini pada gilirannya akan membuatnya

---

<sup>109</sup> Ali Muhammad ash-Shallabi, *Parlemen di Negara Islam Modern...*, h. 223-224.

melaksanakan tugas dan pekerjaannya dengan senantiasa menyadari bahwa ia selalu diawasi dan dipantau.

Selain tujuan secara umum, adapula tujuan pengawasan khusus yang bergantung pada jenis sarana yang digunakan, yakni: Sarana untuk mengetahui sesuatu yang belum diketahui atau meminta penjelasan tentang sesuatu yang belum jelas sekaligus mengidentifikasi suatu fakta tertentu (misalnya hak mengajukan pertanyaan). Sarana khusus lainnya adalah untuk meminta penjelasan, pertanggungjawaban, tuduhan atau mengkritik pejabat sebagaimana hak interpelasi. Kemudian sarana yang bertujuan untuk memperjelas fakta yang sebenarnya seputar persoalan yang kontroversial seperti investigasi parlemen, sarana dengar pendapat seputar topik dan isu umum, serta sarana untuk mencabut kepercayaan kepada pemerintah.

Adapun tujuan umum monitoring dapat terwujud dengan sejumlah hal sebagai berikut:

- 1) Menyelidiki, memeriksa, mengoreksi, dan melakukan investigasi menyangkut kerja lembaga eksekutif;
- 2) Mendeteksi sisi-sisi kekurangan dan kelemahan pemerintah dalam menjalankan aturan-aturan umum dalam negara;
- 3) Mengajukan pertanyaan (interpelasi) kepada pejabat-pejabat terkait sisi-sisi kekurangan yang terjadi di dalam pelaksanaan kerja serta mencegah despotisme lembaga eksekutif;

- 4) Memastikan rencana dan politik umum negara benar-benar dilaksanakan oleh lembaga eksekutif;
- 5) Memeriksa dan memastikan bahwa pengeluaran dan belanja negara sesuai dengan apa yang telah diputuskan sebelumnya. Juga memastikan penggunaan yang tepat terhadap dana publik sesuai dengan alokasi dan tujuan yang sudah ditetapkan tanpa pemborosan atau penyimpangan, serta mengungkap dan mendeteksi penyimpangan-penyimpangan yang terjadi terkait hal ini;
- 6) Mengontrol dan mengawasi rencana pembangunan ekonomi dan sosial yang bertujuan untuk mencapai target pertumbuhan dalam jangka panjang;
- 7) Terus memantau dan mengikuti realisasi dari rencana yang dibuat. Mengevaluasi kinerja untuk memastikan bahwa pelaksanaan berjalan sesuai dengan kebijakan yang telah diletakkan. Juga untuk mengetahui hasil kerja, mengidentifikasi sejauh mana pencapaian target-target yang telah digariskan, mendeteksi penyimpangan-penyimpangan yang terjadi, kinerja yang mungkin tidak optimal dan faktor-faktor penyebabnya, untuk selanjutnya mengambil langkah-langkah koreksi dan perbaikan yang diperlukan sekaligus untuk mengidentifikasi peluang membaiknya tingkat kinerja di masa mendatang;

- 8) Menghindari kesalahan dalam pengambilan keputusan yang dikeluarkan oleh lembaga eksekutif. Memastikan bahwa undang-undang, regulasi, *draft*, peraturan dan instruksi dibuat secara benar dan baik dalam segala aspeknya, sejauh mana efektifitas, efisiensi dan kesesuaiannya dengan situasi, kondisi, dan persoalan-persoalan yang menjadi sasaran dari pembuatan peraturan dan regulasi tersebut. Juga untuk mendeteksi sisi-sisi kelemahan dan kekurangan yang ada. Kemudian memberikan usulan dan masukan tentang solusi dan bentuk-bentuk penanganan yang tepat, efektif, dan efisien. Hal itu dengan menghindari prosedur birokrasi yang kaku, keras, dan berbelit-belit, yang justru hanya akan menghambat akselerasi implementasi atau menyebabkan kondisi yang berlarutlarut dan tertundanya program, sehingga mengakibatkan maksud dan tujuan pengawasan itu sendiri justru tidak tercapai.<sup>110</sup>
- c. Fungsi Anggaran (*Budgeting*)

Pada fungsi ini, parlemen Islam modern memiliki kewenangan pengawasan terhadap anggaran negara. Parlemen juga memiliki hak untuk membuat rancangan kebijakan umum negara dalam bidang ekonomi yang mendukung kemajuan negara dan menjadikannya mampu mengikuti perkembangan dan kemajuan.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Ali Muhammad ash-Shallabi, *Parlemen di Negara Islam Modern...*, h. 226-227.

<sup>111</sup> Ali Muhammad ash-Shallabi, *Parlemen di Negara Islam Modern...*, h. 235.

Parlemen memiliki hak meminta pertanggungjawaban atas belanja dan pendapatan negara serta semua hal yang berkaitan dengan alokasi belanja. Fungsi keuangan atau anggaran parlemen terfokus pada pembahasan anggaran negara dalam kemampuannya untuk membiayai program pembangunan dan menyetujuinya. Di samping itu, parlemen memiliki wewenang menyetujui dana tambahan, menyetujui laporan akhir keuangan dan segala hal yang berhubungan dengan sumber-sumber dan belanja negara.<sup>112</sup>

Menurut Ali Muhammad ash-Shallabi, fungsi penganggaran atau *budgeting* merupakan fungsi parlemen tertua di dalam sejarah. Akan tetapi, Yusuf al-Qaradhawi berpendapat bahwa parlemen Islam klasik hanya mengenal dua macam fungsi yakni legislasi dan pengawasan (*monitoring*) saja. Apabila dua pendapat berbeda tersebut dikompromikan, maka pemahaman yang paling mungkin menurut penulis ada dua, yakni:

- 1) Parlemen Islam klasik maupun parlemen Islam modern sama-sama memiliki fungsi *budgeting*, yakni hanya fungsi anggaran yang berada di dalam tataran kebutuhan parlemen itu sendiri, tidak sampai kepada fungsi anggaran (*budgeting*) yang lebih luas seperti persoalan anggaran dan belanja negara yang sesungguhnya merupakan hak Pemerintah (*khalifah*);

---

<sup>112</sup> Ali Muhammad ash-Shallabi, *Parlemen di Negara Islam Modern...*, h. 235.

- 2) Bentuk fungsi anggaran (*budgeting*) pada masa Islam klasik hanya terwujud sebatas memberikan masukan kepada Pemerintah berkenaan dengan alokasi keuangan negara bilamana dibutuhkan. Sehingga sifatnya hanyalah sebagai saran-saran dari parlemen sebagai bentuk respon terhadap permintaan saran dari Pemerintah. Pemahaman yang kedua ini sejalan dengan pendapat Yusuf al-Qaradhawi tentang *muhasabah*.
3. Parlemen Menurut *Siyasah Dusturiyah*
- a. Parlemen menurut *Fiqh Siyasah*

Pemerintahan Islam mengenal parlemen dengan banyak 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, parlemen juga dijadikan sebagai tempat *Khalifah* meminta masukan dalam urusan umat Islam. Mereka mewakili umat dalam melakukan *muhasabah* (kontrol dan koreksi) terhadap para pejabat (*hukkam*).<sup>113</sup> Konsep ini diambil dari pengkhususan Rasulullah Saw. terhadap 14 (empat belas) orang pemimpin, yang terdiri dari kaum Anshar dan Muhajirin untuk menjadi tempat rujukan dan meminta masukan dalam berbagai persoalan. Juga berdasarkan tindakan Abu Bakar ra. ketika

---

<sup>113</sup> Hizbut Tahrir, *Struktur Negara & Khilafah (Pemerintahan dan Administrasi)*..., h. 247.

mengkhususkan beberapa tokoh Muhajirin dan Anshar, yang beliau jadikan rujukan untuk diambil pendapatnya saat beliau menghadapi masalah. Dengan demikian, *Ahlu asy-Syura* pada zaman Abu Bakar ra. adalah orang-orang yang memiliki kapasitas di atas rata-rata, yakni para ulama dan ahli fatwa yang menguasai hukum (*faqih*).<sup>114</sup>

Pada masa kenabian, Rasulullah Saw. pernah bermusyawarah dengan para sahabatnya, yakni para pemikir dan orang-orang yang berpandangan luas, termasuk orang-orang yang berakal dan memiliki keutamaan keimanan serta teruji dalam penyebarluasan agama Islam.<sup>115</sup> Mereka adalah 7 (tujuh) orang dari kaum Anshar dan 7 (tujuh) lagi dari Muhajirin. Diantaranya adalah Hamzah, Abu Bakar, Ja'far, 'Umar, 'Ali, Ibnu Mas'ud, Sulaiman, 'Ammar, Hudzaifah, Abu Dzar, Miqdad, dan Bilal. Nabi Muhammad Saw. juga kadang-kadang bermusyawarah dengan selain nama-nama di atas, hanya saja merekalah yang paling banyak dijadikan tempat mencari pendapat. Mereka itu berkedudukan sebagai sebuah majelis atau sebuah dewan tempat melakukan aktifitas *syura*.<sup>116</sup>

Dalam literasi Islam, parlemen ini lebih dikenal dengan sebutan *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 pengertiannya sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menenukan sesuatu atas nama

---

<sup>114</sup> Abdul Qadim Zallum, *Sistem Pemerintahan Islam...*, h. 297.

<sup>115</sup> Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah*, (Bandung: Pustaka Setia, 2015), h. 195-196

<sup>116</sup> Taqiyuddin an-Nabhani, *Daulah Islam: Edisi Mu'tamadah...*, h. 179.

umat (warga negara). Dengan istilah lain, bahwa *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* 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. Imam al-Mawardi menyebut mereka dengan sebutan *Ahl al-Ikhtiyar*, karena merekalah yang memilih *Khalifah*. Adapun Ibnu Taimiyah menyebutnya dengan istilah *Ahl asy-Syaukah* dan sebagian lagi menyebutkan mereka dengan sebutan *Ahl asy-Syura* atau *Ahl al-Ijma'*. Sementara al-Baghdadi menyebutnya dengan *Ahl al-Ijtihad*.<sup>117</sup>

Ahli hukum Islam modern menyatakan bahwa eksistensi parlemen merupakan aplikasi dari ide *iktifaa'* (mencukupkan pelaksanaannya dari sebagian umat) yang identik dengan perwakilan dalam melaksanakan kewajiban-kewajiban tersebut. Dari situlah muncul penamaan kewajiban ini sebagai kewajiban *khifayah*. Sehingga dengan adanya beberapa orang wakil rakyat dalam jumlah tertentu yang memenuhi kriteria khusus dan memiliki kapabilitas dalam bidangnya merupakan *at-tamtsil* (representasi). Oleh karena itu, kewajiban-kewajiban *khifayah* adalah sebetuk kewajiban yang dapat dilaksanakan dengan prosedur perwakilan atau representasi.<sup>118</sup>

Poinnya adalah parlemen di dalam *siyasah dusturiyah* adalah sekelompok anggota masyarakat yang mewakili umat (rakyat) dalam

---

<sup>117</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah...*, h. 158-159.

<sup>118</sup> Dhiauddin Rais, *Teori Politik Islam*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2001), h. 175-176.

menentukan arah dan kebijaksanaan pemerintahan demi tercapainya kemaslahatan hidup mereka. Sejalan dengan pengertian tersebut, sebenarnya rakyatlah yang berhak menentukan nasibnya serta menentukan siapa yang akan mereka angkat sebagai kepala negara sesuai dengan kemaslahatan umum yang mereka inginkan.

b. Kedudukan Parlemen dalam *Daulah Islamiyah*

Parlemen (*Ahl al-Halli wa al-'Aqdi*) memiliki kedudukan yang penting di dalam ketatanegaran Islam, yakni sebagai pihak yang memilih *Khalifah* dan selanjutnya ia menjadi tempat *Khalifah* berkonsultasi. Di samping mengangkat *Khalifah*, parlemen juga dapat melakukan pemecatan terhadap pemimpin yang keluar dari kesepakatan umat. Seorang pemimpin diberhentikan ketika ia sudah tidak mampu melakukan tugas sebagai pemerintah atau melakukan penyelewengan dari hukum syariat hingga ke tingkat *fisq* (menyimpang dari kebenaran). Pembentukan parlemen sangatlah penting dalam pemerintahan Islam, mengingat banyaknya persoalan kenegaraan yang harus diputuskan secara bijak dan pandangan yang tajam. Sehingga mampu menciptakan kemaslahatan umat Islam. Para ahli *fiqh siyasah* menyebutkan beberapa urgensi pelebagaan Parlemen ini, diantaranya:

- 1) Rakyat secara keseluruhan tidaklah mungkin dilibatkan untuk dimintai pendapatnya tentang undang-undang. Oleh karena itu, eksistensi kelompok masyarakat yang dapat diajak

bermusyawarah dalam menentukan kebijakan pemerintahan dan pembentukan undang-undang mutlak diperlukan;

- 2) Secara individual, rakyat tidaklah mungkin dikumpulkan untuk melakukan musyawarah di suatu tempat, apalagi di antara mereka pasti ada yang tidak memiliki pandangan tajam dan tidak mampu berpikir kritis soal pemerintahan. Mereka tentunya tidak memiliki kesanggupan untuk mengemukakan pendapatnya di dalam musyawarah. Hal tersebut dapat mengganggu berbagai aktifitas di dalam masyarakat;
- 3) Musyawarah hanya bisa dilakukan apabila jumlah pesertanya terbatas. Apabila seluruh rakyat dikumpulkan di suatu tempat untuk melakukan musyawarah, dipastikan musyawarah tersebut tidak dapat terlaksana;
- 4) Kewajiban *amar ma'ruf nahi munkar* hanya dapat diwujudkan apabila ada lembaga yang berperan menjaga kemaslahatan antara pemerintah dan rakyat;
- 5) Kewajiban taat kepada *ulil amr* (pemimpin umat) baru mengikat apabila pemimpin itu dipilih oleh lembaga musyawarah;
- 6) Ajaran Islam sendiri yang menekankan perlunya pembentukan lembaga permusyawaratan sebagaimana yang dinyatakan dalam *Al-Qur'an* Surat *asy-Syura*/42: 38 dan *Ali Imran*/3: 159. Selain itu, Nabi Muhammad Saw. juga menekankan dan melaksanakan

musyawarah dengan para sahabat untuk menentukan suatu kebijakan pemerintah.<sup>119</sup>

c. Tugas dan Wewenang Parlemen dalam *Siyasah Dusturiyah*

Yusuf al-Qardhawi menyebutkan bahwa kewenangan parlemen dalam sistem pemerintahan Islam hanya ada dua, yakni: Melakukan pengawasan (*muhasabah*) atau meminta pertanggungjawaban dan membuat undang-undang (*tasyri'*).<sup>120</sup> Meminta pertanggungjawaban atau melakukan kontrol pada hakikatnya sejalan dengan pemahaman dan istilah syariat yang dikenal dengan *amar ma'ruf nahi munkar* atau memberikan nasihat karena agama. Hal ini merupakan kewajiban bagi seluruh kaum muslimin.<sup>121</sup>

Berkenaan dengan hal-hal yang ketentuannya sudah terdapat di dalam *nash al-Qur'an* dan *as-Sunnah*, undang-undang yang dikeluarkan oleh parlemen adalah undang-undang ilahiyah yang disyariatkan di dalam *al-Qur'an* dan dijelaskan oleh Nabi Muhammad Saw. di dalam *al-Hadits*. Namun, hal ini sangat sedikit karena pada prinsipnya kedua sumber ajaran Islam tersebut banyak berbicara masalah-masalah yang global dan sedikit sekali menjelaskan suatu permasalahan secara terperinci. Sementara perkembangan masyarakat begitu cepat dan kompleks sehingga membutuhkan jawaban yang tepat untuk mengantisipasinya.

---

<sup>119</sup> Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, (Jakarta: UI Press, 1993) h. 16.

<sup>120</sup> Yusuf al-Qaradhawy, *Fiqh Negara...*, h. 291.

<sup>121</sup> Yusuf al-Qaradhawy, *Fiqh Negara...*, h. 292.

Selain kewenangan dalam membentuk undang-undang, Parlemen dalam Islam memiliki kewenangan dalam bidang keuangan negara. Dalam persoalan ini, lembaga legislatif memiliki hak mengadakan pengawasan (*monitoring*) sekaligus mempertanyakan perbendaharaan negara, sumber devisa, serta anggaran pendapatan dan belanja yang dikeluarkan oleh negara kepada Kepala Negara selaku pelaksana pemerintahan.<sup>122</sup>

Berkenaan dengan parlemen, Yusuf Qaradhawiy menyatakan bahwa:

“Bagian lain dari tugas dari parlemen adalah berkaitan dengan pembuatan undang-undang. Sebagian orang memiliki antusiasme berlebihan dalam memandang tugas dan fungsi parlemen. Mereka menganggap tugas parlemen lebih penting daripada kekuasaan dan kepemimpinan. Karena lembaga itulah yang membuat undang-undang dan peraturan untuk negara. Padahal, pada hakikatnya persoalan ini jauh lebih sederhana dari yang dipikirkan. Pembuat undang-undang utama itu hanya Allah Swt. Dasar-dasar legislasi, baik berupa perintah dan larangan, hanya berasal dari-Nya. Manusia hanya diberikan kesempatan untuk berijtihad untuk menentukan sesuatu yang tidak ada teksnya, atau merinci teks-teks umum. Dengan kata lain, peranan DPR hanya berijtihad menggali hukum, merinci, menjelaskan, dan menyesuaikan.<sup>123</sup>

Yusuf al-Qaradhawiy memaknai *muhasabah* dengan *amar ma'ruf nahi munkar*, yaitu melakukan pelurusan terhadap perilaku menyimpang orang yang diberi kepercayaan oleh mereka. Adapun yang dimaksud dengan *tasyri'* oleh Qaradhawiy adalah melakukan penalaran terhadap berbagai masalah untuk diidentifikasi secara

---

<sup>122</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah...*, h. 189-190.

<sup>123</sup> Yusuf al-Qaradhawiy, *Fiqh Negara...*, h. 295.

syariat. Istilah yang dekat dengan pengertian *tasyri'* ini adalah *ijtihad, istinbath, tafshil, atau takyif*.<sup>124</sup>

Model konstitusi Islam yang dibuat oleh Dewan Islam Eropa, pada Pasal 21 menyebutkan beberapa fungsi atau wewenang parlemen, yakni:

- (1) Mengesahkan sasaran syariah yang akan dicapai dengan cara mengambil pandangan Dewan Ulama jika diperlukan;
- (2) Menetapkan hukum yang diajukan oleh pemerintah dan para anggota majelis *syura*;
- (3) Mengesahkan program keuangan dan rancangan belanja dan tanggung jawab pemerintah dan badan-badan umum yang menerima atau menggunakan keuangan negara;
- (4) Meninjau kebijakan-kebijakan pemerintah dan departemen-departemennya dengan mempertanyakan dan meminta keterangan dari masing-masing menteri; menyelidiki atau memberi wewenang penyelidikan atas departemen-departemen dan lembaga yang dibentuk berdasarkan hukum;
- (5) Memberi wewenang pengumuman perang atau damai atau negara dalam bahaya (kepada *Khalifah*);
- (6) Untuk menyetujui perjanjian dan kesepakatan internasional berikut upaya-upayanya.<sup>125</sup>

Selain itu, disebutkan juga bahwa fungsi Parlemen tersebut berkisar dalam hal mengatur masalah-masalah yang timbul akibat hukum yang bertentangan dengan syariat, menafsirkan konstitusi, memutuskan kasus-kasus konflik dalam keputusan hukum, serta mendengarkan dan mengatur keluhan-keluhan terhadap komisi pemilihan.<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> Ija Suntana, *Model Kekuasaan Legislatif dalam Ketatanegaran Islam*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2007), h. 79.

<sup>125</sup> Ija Suntana, *Model Kekuasaan Legislatif dalam Ketatanegaran Islam...*, h. 81.

<sup>126</sup> Ija Suntana, *Model Kekuasaan Legislatif dalam Ketatanegaran Islam...*, h. 84.

Menurut Nabhani, Parlemen (Majelis Umat) hanya memiliki beberapa macam wewenang saja di dalam *siyasah dusturiyah*, antara lain:

- 1) Semua perkara yang termasuk dalam kategori *masyurah*, yang menyangkut semua urusan dalam negeri, maka pendapat Parlemen dalam urusan tersebut wajib diambil oleh *Khalifah*, meskipun pendapatnya tidak bersifat mengikat. Misalnya urusan pemerintahan, pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan sebagainya. Dalam hal pendapatnya bukan termasuk kategori *masyurah*, maka pendapat Parlemen itu tidak harus diambil. Sehingga pendapat Parlemen dalam masalah politik luar negeri, keuangan, dan harta yang lain (*maaliyah*), termasuk militer tidak wajib diambil. Di samping itu, Parlemen memiliki hak untuk mengoreksi semua tindakan yang dilakukan negara, baik urusan dalam dan luar negeri, maupun urusan *maaliyah* dan militer. Dalam hal ini pendapat Parlemen bersifat mengikat, begitu pula sebaliknya. Apabila terjadi perbedaan pendapat antara Parlemen dengan penguasa, maka menurut kacamata *syara'* akan diserahkan kepada Mahkamah *Madzhalim* (*wilayat ul-Madzhalim*);<sup>127</sup>
- 2) Parlemen berhak untuk menampakkan ketidaksukaannya kepada para *Waliy al-'Aqdi* (pimpinan daerah tingkat I) dan *Mu'awin*.

---

<sup>127</sup> Abdul Qadim Zallum, *Sistem Pemerintahan Islam...*, h. 313.

Dalam hal ini pendapat Parlemen bersifat mengikat. Bagi seorang *Khalifah*, seketika itu harus memberhentikan mereka;<sup>128</sup>

- 3) *Khalifah* harus menyerahkan rancangan hukum yang diadopsinya dalam Undang Undang Dasar atau perundang-undangan yang lain kepada Parlemen. Kaum muslimin yang menjadi anggota Parlemen berhak membahasnya dan memberikan masukan, hanya saja pendapat mereka dalam hal ini tidak mengikat;<sup>129</sup>
- 4) Kaum muslimin yang menjadi anggota Parlemen berhak membatasi calon yang akan menjadi *Khalifah*. Dalam hal ini suara mereka bersifat mengikat, sehingga tidak bisa diterima calon yang lain, selain yang dicalonkan oleh majelis tersebut;<sup>130</sup>
- 5) Kaum muslimin yang menjadi anggota Parlemen berhak membatasi calon *Khalifah*, dan pendapat mereka dalam hal ini mengikat, sehingga tidak bisa diterima pencalonan yang lain, selain yang telah ditetapkan oleh Parlemen.<sup>131</sup>

#### 4. Fungsi-fungsi DPR Republik Indonesia Perspektif *Siyasah Dusturiyah*

Berdasarkan Undang Undang Dasar 1945, terdapat 7 (tujuh) institusi lembaga tinggi negara di Indonesia, yaitu: Institusi Kepresidenan (Presiden dan Wakil Presiden), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis

<sup>128</sup> Abdul Qadim Zallum, *Sistem Pemerintahan Islam...*, h. 313.

<sup>129</sup> Abdul Qadim Zallum, *Sistem Pemerintahan Islam...*, h. 313-314.

<sup>130</sup> Abdul Qadim Zallum, *Sistem Pemerintahan Islam...*, h. 314.

<sup>131</sup> Abdul Qadim Zallum, *Sistem Pemerintahan Islam...*, h. 314; Ija Suntana, *Model Kekuasaan Legislatif...*, h. 82.

Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA); dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Ketujuh lembaga tinggi negara inilah dewasa yang dapat dikaitkan dengan pengertian alat-alat perlengkapan negara yang utama (*main organs*) yang lazim dipergunakan selama ini. Karena itu, agar tidak menyulitkan, menurut Jimly Asshidiqie mengusulkan ketujuh lembaga ini tetap disebut lembaga tinggi negara. Ketujuh organ alat perlengkapan negara ini tentunya tidak dapat dipahami secara sempit dalam konteks paradigma *Trias Politica* Montesquieu.<sup>132</sup> Berknaan dengan fungsi-fungsi DPR dalam perspektif *siyasah dusturiyah* dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Fungsi Legislasi DPR menurut *Siyasah Dusturiyah*

Sebagai lembaga tinggi negara di dalam ketatanegaraan Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden bersama-sama memiliki tugas membuat undang-undang dan menetapkan APBN. Membuat Undang Undang berarti menentukan kebijakan politik yang diselenggarakan oleh Presiden (Pemerintah). Menetapkan budget negara pada hakikatnya berarti menetapkan rencana kerja tahunan. Dewan Perwakilan Rakyat melalui Anggaran Belanja yang telah disetujui dan mengawasi pemerintah secara efektif. Di dalam pekerjaan untuk membuat Undang Undang Dasar, maka lembaga-lembaga negara lainnya dapat diminta

---

<sup>132</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), h. 41.

pendapatnya. Sesudah Undang Undang dan Rancangan Anggaran Belanja Negara ditetapkan, maka di dalam pelaksanaannya DPR berfungsi sebagai pengawas terhadap pemerintah. Pengawasan DPR terhadap Presiden adalah suatu konsekuensi yang logis, yang pada hakikatnya mengandung arti bahwa Presiden bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam arti *partnership*. Pengawasan dalam arti *partnership* tersebut berdampak kepada lahirnya kewajiban bagi pemerintah untuk selalu bermusyawarah dengan DPR berkaitan dengan permasalahan-permasalahan pokok yang berkaitan dengan kepentingan rakyat dengan UUD 1945 sebagai landasan kerja.<sup>133</sup>

Fungsi legislasi merupakan salah satu fungsi utama yang harus diperankan oleh wakil rakyat. Para wakil rakyat yang ada di parlemen diberi kepercayaan untuk membuat undang-undang dan peraturan yang mengatur hubungan individu dengan individu, individu dengan masyarakat, individu dengan negara, dan negara dengan negara lain.<sup>134</sup>

Dalam kajian *fiqh siyasah*, legislasi atau kekuasaan legislatif disebut juga *al-Sulthahu al-Tasyri'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat atau menetapkan hukum. Sesungguhnya tidak ada seorangpun yang memiliki hak menetapkan hukum yang

---

<sup>133</sup> Kaelan, *Pendidikan Pancasila...*, h. 243.

<sup>134</sup> Ali Muhammad ash-Shallabi, *Parlemen di Negara Islam Modern...*, h. 214.

akan diberlakukan bagi umat Islam sesuai pesan *al-Qur'an* Surat *al-An'am*/6: 57 yang menjadi dalil legislasi tersebut, yakni:

قُلْ إِنِّي عَلَىٰ بَيِّنَةٍ مِّن رَّبِّي وَكَذَّبْتُمْ بِهِ ۚ مَا عِندِي مَا  
تَسْتَعْجِلُونَ بِهِ ۚ إِنَّ الْحُكْمَ إِلَّا لِلَّهِ ۚ يَقْضُ الْحَقَّ وَهُوَ خَيْرُ  
الْفَصِّلِينَ ﴿٥٧﴾

Artinya: “Katakanlah: 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.”

Walaupun demikian, dalam wacana *fiqh siyasah*, istilah *al-Sulthahu al-Tasyri'iyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, di samping kekuasaan eksekutif (*al-Sulthahu al-Tanfidziyah*) dan kekuasaan yudikatif (*al-Sulthahu al-Qadha'iyah*). Sehingga dalam konteks ini, kekuasaan legislatif bermakna kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah Swt. dalam syariat Islam. Dengan demikian, unsur-unsur legislasi dalam Islam itu meliputi:

- 1) Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam;
- 2) Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya;

- 3) Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat Islam.<sup>135</sup>

Terdapat dua fungsi legislasi yang dimiliki oleh Parlemen dalam Pemerintahan menurut perspektif *siyasah dusturiyah*, yaitu:

- 1) Dalam hal-hal yang sudah ada ketentuannya di dalam *nash Al-Qur'an* dan *Sunnah*, undang-undang yang dikeluarkan oleh lembaga ini adalah undang-undang ilahiyah yang disyariatkan Allah Swt. di dalam *Al-Qur'an* dan dijelaskan oleh Nabi Muhammad Saw. melalui hadisnya. Namun hal ini sangat sedikit, karena pada prinsipnya kedua sumber ajaran Islam tersebut banyak membahas persoalan-persoalan global dan sedikit sekali mengupas persoalan secara rinci. Sementara perkembangan masyarakat begitu cepat dan kompleks sehingga membutuhkan jawaban yang tepat untuk mengantisipasinya;
- 2) Melakukan penalaran kreatif (*ijtihad*) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh *nash*. Di sinilah Parlemen yang terdiri dari para *mujtahid* dan *mufti* tersebut sangat diperlukan. Di samping merujuk pada *nash*, *ijtihad* anggota legislatif itu harus mengacu kepada prinsip *jalb ul-masalih* dan *daf' ul-mafasid* (mengambil kemaslahatan dan menolak kemudharatan). *Ijtihad* mereka juga perlu

---

<sup>135</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah...*, h. 189.

mempertimangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar hasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan mereka.<sup>136</sup>

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dipahami bahwa lembaga legislatif di dalam pemerintahan Islam merupakan lembaga yang memiliki cakupan tugas dan tanggung jawab yang luas. Atas dasar konklusi ini maka peraturan yang dibuat haruslah berpihak kepada rakyat sekaligus tidak boleh hanya berorientasi pada keuntungan oknum dan/atau kelompok tertentu. Kondisi ini bertentangan dengan entitas DPR saat ini, di mana kesan *selfish* sangat terasa di dalam tubuh anggota dewan. Diundangkannya UU MD3 yang memuat imunitas bagi anggota dewan sekaligus hak memaksa yang dapat dikenakan kepada masyarakat merupakan bentuk penyimpangan fungsi legislasi di Indonesia. Di mana kedudukan anggota dewan dan masyarakat sudah tidak lagi setara.

Di dalam kaidah *fiqh* pemerintahan dinyatakan bahwa:

الْمُتَعَدِّى أَفْضَلُ مِنْ الْقَاصِرِ

Artinya: “Perbuatan yang mencakup kepentingan orang lain lebih utama daripada yang hanya sebatas kepentingan sendiri.”<sup>137</sup>

Maknanya ialah DPR yang berada di posisi pengembalian amanat rakyat berkewajiban menjalankan fungsinya semata-mata untuk

<sup>136</sup> Djazuli, *Fiqh Siyasa...*, h. 188-189.

<sup>137</sup> Muchlis Usman, *Kaidah-kaidah Ushuliyah dan Fiqhiyah: Pedoman Dasar dalam Istibath Hukum Islam*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1999), h. 163.

kepentingan rakyat dan kemaslahatan umat sesuai dengan kaidah kemaslahatan pemimpin dan wakil rakyat.

تَصْرُفٌ عَلَى الْعِيَةِ مَنُوطٌ بِأَمْصَلِحَةِ

Artinya: “Tindakan terhadap rakyatnya harus dikaitkan dengan kemaslahatan.”<sup>138</sup>

Perbuatan mementingkan diri sendiri (*selfish*) yang cenderung muncul dari para anggota dewan jelas bertentangan dengan kaidah di atas. Atas dasar kaidah inilah, maka pengistimewaan-pengistimewaan tertentu yang diatributkan kepada anggota dewan haruslah dihilangkan, seperti hak memanggil paksa seseorang dan hak imunitas yang terkandung di dalam Undang Undang MD3. Kedua hak tersebut hanya menunjukkan bahwa DPR adalah superbody yang berselisih dengan tujuan disyariatkannya parlemen menurut *maqashid syariah* dan *fiqh siyasah dusturiyah*.

b. Fungsi Pengawasan (*Monitoring*) DPR menurut *Siyasah Dusturiyah*

Dalam syariat Islam, setiap rakyat melalui parlemennya mempunyai hak atau kewajiban mengawasi, mengontrol, menasihati, dan mengkritik pemimpin yang terpilih dengan sebutan رِقَابَةُ الْأُمَّةِ (*riqaabatu al-ummati*) atau pengawasan rakyat. Kritik

---

<sup>138</sup> Abdul Karim Zaidan, *Al-Wajiz: 100 Kaidah Fikih dalam Kehidupan Sehari-hari*, (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2013), h. 194; A. Djazuli, *Kaidah-kaidah Fikih*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), h. 147; Muchlis Usman, *Kaidah-kaidah Ushuliyah dan Fiqhiyah...*, h. 150;

tersebut merupakan kritik yang membangun yang berorientasi pada kebaikan bersama, yaitu antara pemimpin dengan yang dipimpin.<sup>139</sup>

Semua tugas pengawasan oleh parlemen sebagai representasi rakyat terhadap kinerja lembaga eksekutif dilakukan dengan sejumlah sarana pengawasan yang tersedia adalah untuk mengetahui sejauh mana pekerjaan-pekerjaan lembaga eksekutif tersebut sesuai dengan undang-undang dalam rangka untuk mewujudkan kepentingan umum, melindungi hak-hak, dan kebebasan publik.

Pengawasan parlemen adalah salah satu bentuk pengawasan politik. Hal tersebut dikarenakan pengawasan politik mencakup pengawasan parlemen, pengawasan opini publik, dan pengawasan terhadap konstitusionalitas undang-undang. Ia dijadikan sarana untuk memilih pemimpin yang kapabel dan kompeten, atau mengoreksi dan merevisi kebijakan-kebijakan supaya sejalan dengan perkembangan dan merealisasikannya secara efektif sehingga mampu mewujudkan tujuan-tujuan yang diinginkan.

Dalam sudut pandang ekonomi, maka fungsi *monitoring* DPR dapat terwujud dalam tindakan memeriksa keuangan pemerintah pada gilirannya juga mengharuskan untuk memeriksa semua kegiatan dan pekerjaan pemerintah. Kewenangan lembaga eksekutif untuk menyerap dan melaksanakan anggaran haruslah

---

<sup>139</sup> Afifuddin Muhajir, *Fiqh Tata Negara*, (Yogyakarta: IRCiSoD, 2007), h. 57.

melalui audit, pemeriksaan, dan evaluasi. Audit dan pemeriksaan keuangan ini menjadi salah satu sebab atau alasan lahirnya pengawasan parlemen terhadap aktifitas lembaga eksekutif.

Selain itu, fungsi pengawasan (*monitoring*) juga ditujukan untuk menjaga dana publik dengan cara memastikan bahwa dana yang ada dibelanjakan mengikuti prosedur dan aturan kerja yang telah ditetapkan sebelumnya. Fungsi tersebut juga dapat memastikan hasil dan kinerja yang baik dari kerja unit-unit administratif dan pusat-pusat keuangannya, memastikan pencapaian target-target sasaran, tidak menyimpang dari tingkat kinerja yang diatur dalam rencana yang telah dibuat, melakukan penyesuaian dan revisi yang diperlukan untuk meningkatkan kinerja dan mengoreksi penyimpangan-penyimpangan yang terjadi.

Singkatnya tujuan umum dari fungsi pengawasan (*monitoring*) dapat penulis simpulkan menjadi beberapa butir yaitu:

- 1) Melindungi uang publik dari pemborosan pemerintah;
- 2) Mengawasi dan mengontrol catatan keuangan dan rencana pembangunan ekonomi;
- 3) Melakukan pembahasan dan rapat kerja dengan para pejabat;
- 4) Menjaga hak-hak dan kebebasan publik serta mewujudkan kesempatan yang sama antara semua lapisan masyarakat sehingga semua orang dapat ikut terlibat dan berperan serta dalam kehidupan politik.

Mencermati fungsi pengawasan yang ada pada DPR, maka dapat diidentifikasi bahwa ada potensi terjadinya tumpang tindih pengawasan antara lembaga legislatif dan lembaga yudikatif. Apabila terdapat ketidakjelasan tupoksi antara kewenangan pengawasan DPR dan pengawasan dari lembaga yudikatif, maka dikhawatirkan DPR dapat masuk ke dalam ranah tugas pokok dan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh lembaga yudikatif dan pada akhirnya membuat integritas dan netralitas lembaga tersebut menjadi bias. Konsep semacam ini bertentangan dengan *siyasah dusturiyah* yang betul-betul memisahkan fungsi *monitoring* lembaga yudikatif dari fungsi-fungsi yang dimiliki oleh DPR sebagai lembaga legislatif.

Kaidah *fiqh* di bidang pemerintahan menyatakan bahwa:

أَوْلَايَةُ الْخَاصَّةِ أَقْوَى مِنْ أَوْلَايَةِ الْعَامَّةِ

Artinya: “Kekuasaan yang khusus lebih kuat daripada kekuasaan yang umum”<sup>140</sup>

Berdasarkan kaidah di atas, maka DPR yang berstatus lembaga legislatif, tidak boleh mengintervensi lembaga yudikatif yang memang dikhususkan sebagai lembaga monitoring terhadap seluruh perbuatan hukum baik di tingkat pemerintahan maupun di tataran masyarakat awam. Hukum tata negara Islam pada mulanya hanya membagi fungsi DPR menjadi fungsi legislasi dan pengawasan (*montoring*), namun fungsi pengawasan yang dimiliki Parlemen

---

<sup>140</sup> Abdul Karim Zaidan, *Al-Wajiz...*, h. 201.

tidak mencakup wilayah *as-Sultahu al-Qadha`iyah* (lembaga yudikatif).

Perlu dibuat suatu konsesi yang jelas berkenaan dengan batasan pengawasan yang dilakukan oleh DPR. Sehingga DPR yang sesungguhnya merupakan lembaga *al-tasyri`iyah* (legislatif) nantinya tidak boleh mencampuri wilayah kewenangan *al-qadha`iyah* (yudikatif) dalam menjalankan fungsi pengawasan (*monitoring*). Atas dasar inilah maka DPR tidak dapat melakukan *intercept* terhadap fungsi pengawasan yang sesungguhnya merupakan fungsi asli dari lembaga yudikatif.

c. Fungsi Anggaran (*Budgeting*) DPR menurut *Siyasah Dusturiyah*

Fungsi *budgeting* menurut *siyasah dusturiyah* memiliki makna bahwa Parlemen memiliki kewenangan untuk turut menentukan dan mengawasi anggaran negara. Parlemen memiliki hak untuk membuat rancangan kebijakan umum negara dalam bidang ekonomi yang mendukung kemajuan negara dan menjadikannya mampu mengikuti perkembangan dan kemajuan.

Parlemen juga memiliki hak meminta pertanggungjawaban atas pengeluaran dan pendapatan negara serta semua hal yang berkaitan dengan alokasi belanja. Fungsi ini terfokus pada pembahasan anggaran negara dalam hal kemampuannya untuk membiayai program pembangunan negara dan menyetujuinya. Selain itu, Parlemen juga berwenang menyetujui dana tambahan,

menyepakati laporan akhir keuangan, termasuk merespon hal-hal yang terkait dengan sumber-sumber pendapatan negara.

Penulis ingin menyoroti ketimpangan kedudukan antara DPR dan Presiden dalam persoalan penetapan APBN di dalam tata pemerintahan Negara Republik Indonesia. Pasal 23 ayat (2) dan (3) menyiratkan makna bahwa DPR memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari Presiden dalam hal fungsi anggaran (*budgeting*), meskipun mereka setara dalam urusan legislasi. Agaknya perbedaan kedudukan ini berselisih dengan ketentuan *siyasah dusturiyah* dalam ketatanegaraan Islam yang menyatakan bahwa pemerintah dapat berkonsultasi dengan Majelis Syura (parlemen) dalam berbagai persoalan pengambilan kebijakan negara, terkhusus dalam bidang ekonomi. Ketentuan di dalam *siyasah dusturiyah* tidak menyatakan bahwa kedudukan antara Dewan Syura adalah lebih tinggi dari Penguasa (*Khalifah*), sebab pengambil keputusan di dalam sistem ketatanegaraan Islam tetap dipegang oleh *Khalifah*.

Pasal 23 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 masing-masing menyatakan bahwa:

- (2) Rancangan Undang Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah;
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapat dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Berdasarkan kedua ayat dalam pasal yang dikutip di atas, dapat dipahami bahwa “kata akhir” ditentukan oleh DPR, artinya usulan APBN dari Presiden baru akan berlaku apabila ia telah disepakati oleh DPR. Sebaliknya apabila DPR tidak menyetujui usulan APBN, maka Pemerintah hanya dapat menggunakan usulan APBN tahun sebelumnya. Pasal 23 ayat (2) dan (3) membuktikan bahwa DPR sekali lagi memiliki kewenangan yang lebih besar dalam penentuan APBN. Perbedaan kedudukan ini kembali mempertegas ketidaksetaraan kedudukan parlemen dan presiden dalam fungsi anggaran (*budgeting*). Keadaan yang semacam ini berbeda dengan kedudukan di dalam fungsi legislasi di mana keduanya memiliki fungsi yang setara sesuai dengan Pasal 20 ayat (1) dan (2). Konsep semacam ini bertentangan dengan sistem ketatanegaraan Islam (*siyasah dusturiyah al-Islamy*) yang menghendaki kesetaraan antara pemimpin (*Khalifah*) dan Parlemen (Dewan Syura).

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Fungsi legislasi, fungsi pengawasan (*Monitoring*), dan fungsi anggaran (*Budgeting*) dalam perspektif peraturan perundang-undangan masing-masing dimuat dapat dijelaskan sebagai berikut:
  - a. Fungsi legislasi adalah fungsi untuk membentuk undang-undang dengan persetujuan Presiden, dasar hukumnya Pasal 20 ayat (1) UUD 1945;
  - b. Fungsi pengawasan adalah fungsi untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan-kebijakan pemerintah, dasar hukumnya Pasal 23 E ayat (2);
  - c. Fungsi anggaran adalah fungsi untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD. DPR menetapkan *budget* negara dalam rencana tahunan, melalui anggaran belanja yang disetujui tersebut, DPR dapat mengawasi Pemerintah secara efektif, dasar hukumnya ada di dalam Pasal 23 ayat (2) UUD 1945.
2. Fungsi legislasi, fungsi pengawasan (*monitoring*), dan fungsi anggaran (*budgeting*) yang dimiliki oleh DPR belum sepenuhnya dilaksanakan sesuai prinsip-prinsip *siyasah dusturiyah* (hukum tata negara Islam). Terdapat beberapa kelemahan pelaksanaan fungsi-fungsi sehingga

penerapannya tidak sesuai dengan nilai-nilai *siyasah dusturiyah*. Fungsi-fungsi yang dimaksud adalah:

- a. Peraturan yang dibuat oleh DPR haruslah berpihak kepada rakyat sekaligus tidak boleh hanya berorientasi pada keuntungan DPR sendiri. Diundangkannya UU MD3 yang memuat imunitas bagi anggota dewan membuat kedudukan DPR dan masyarakat sudah tidak lagi setara, padahal DPR sejatinya adalah representasi dari rakyat;
- b. Terdapat potensi tumpang tindih pengawasan antara lembaga legislatif dan lembaga yudikatif yang dapat membuat integritas dan netralitas lembaga menjadi bias. Konsep semacam ini bertentangan dengan *siyasah dusturiyah* yang betul-betul memisahkan fungsi *monitoring* lembaga *al-qadha`iyah* (yudikatif) dari fungsi-fungsi yang dimiliki oleh DPR sebagai lembaga *tasri`iyah* (legislatif);
- c. Terdapat ketimpangan kedudukan antara DPR dan Presiden dalam persoalan penetapan APBN. Kondisi tersebut berselisih dengan kaidah *siyasah dusturiyah* yang menempatkan *Khalifah* sebagai pengambil kebijakan. Selain itu, fungsi *budgeting* antara DPR dan Presiden bertolak belakang dengan kesetaraan kedudukan keduanya di dalam fungsi legislasi.

## **B. Saran**

1. Sebagai lembaga representasi rakyat, DPR seharusnya menjalankan fungsi-fungsi yang dimiliki sebagai konsekuensi dari konsep *ikhtifa* (representasi)/perwakilan secara murni dan konsekuen, sehingga seluruh perbuatan hukum tata negara memiliki harmonisasi dengan kehendak atau cita-cita masyarakat luas.
2. DPR sebaiknya membenahi kekeliruan-kekeliruan pelaksanaan fungsi legislasi, penerapan fungsi *budgeting*, dan penerapan fungsi *monitoring* dengan berpedoman pada kaidah-kaidah *fiqh* di bidang *siyasah dusturiyah* yang mengedepankan kemaslahatan dan kemanfaatan bagi masyarakat luas.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-buku

- Abu dan Cholid N *Metodologi Penelitian*, Jakarta: Bumi Aksara, 1999.
- Ahmad Bisyr Syakur, *The Pocket Fiqh*, Bandung: Grafindo 2011.
- Ali Muhammad ash-Shallabi, *Parlemen di Negara Islam Modern: Hukum Demokrasi, Pemilu, dan Golput*, Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2016.
- Almuchtari, Suwarna, dkk., *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Banten: Universitas Terbuka, 2014.
- Aminoto, *Ilmu Negara*, Banten: Universitas Terbuka, 2015.
- Andiko, Toha, *Fiqh Kontemporer*, Bogor: IPB Press, 2014.
- Anwar, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Malang: Intrans Publishing, 2011.
- Asad, Muhammad, *Sebuah Kajian tentang Sistem Pemerintahan Islam*, Bandung: Penerbit Pustaka, 1985.
- Ashiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (Jilid II)*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010.
- \_\_\_\_\_, *Perkembangan dan Konsolidasi lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Bentham, Jeremy, *Teori Perundang-undangan*, Bandung: Nuansa & Nusamedia, 2010.
- Budiardjo, Miriam, *Pengantar Ilmu Politik*, (Jakarta: Universitas Terbuka, 2009).
- Djazuli, A., *Fiqh Siyasah*, Jakarta: PT. Kencana Prenadamedia Group, 2017.
- \_\_\_\_\_, *Kaidah-kaidah Fikih*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011.
- Fatmawati, *Hukum Tata Negara*, Banten: Universitas Terbuka, 2014.
- Huda, Ni'matul, *Ilmu Negara*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010.
- Husaini, Waqir Ahmed, *Sistem Pembinaan Masyarakat Islam*, Bandung: Pustaka, 1983.

- Iqbal, Muhammad, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: PT. Kencana Prenadamedia Group, 2014.
- Ishaq, *Pengantar Hukum Indonesia (PHI)*, Depok: Rajawali Pers, 2018.
- Jindan, Khalid Ibrahim, *Teori Pemerintahan Islam: Menurut Ibnu Taimiyah*, Jakarta: Rineka Cipta, 1994.
- Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*, Bandung: Pustaka Setia, 2012.
- Kaelan, *Pendidikan Pancasila: Edisi Reformasi 2016*, Yogyakarta: Paradigma, 2016.
- \_\_\_\_\_, *Pendidikan Kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi*, Yogyakarta: Paradigma, 2016.
- Kaswan dan T. Effendy Suryana, *Pancasila & Ketahanan Jati Diri Bangsa*, Bandung: Refika Aditama, 2015.
- Khallaf, Abdul Wahhab, *Kaidah-kaidah Hukum Islam: Ilmu Ushulul Fiqh*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2000.
- Marwan, M. dan Jimmy P., *Kamus Hukum*, Surabaya: Reality Publisher, 2009.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011.
- Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2013.
- Muhajir, Afifuddin, *Fiqh Tata Negara*, Yogyakarta: IRCiSoD, 2007.
- Nabhani, Taqiyuddin an-, *Daulah Islam (Edisi Mu'tamadah)*, Jakarta: HTI Press, 2012.
- \_\_\_\_\_, *Struktur Negara Khilafah (Pemerintahan & Administrasi)*, Jakarta: HTI Press, 2008.
- Nursadi, Harsanto, *Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Universitas Terbuka, 2009.
- Pribadi, Toto, *Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Universitas Terbuka, 2009.
- Qaradhawy, Yusuf al-, *Fiqh Negara*, Jakarta: Robbani Press, 1997.

- Rais, Dhiauddin, *Teori Politik Islam*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2001).
- Rozak, A. Ubaedillah & Abdul, *Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah & Prenada Media Group, 2015.
- Saebani, Beni Ahmad, *Fiqh Siyasah*, Bandung: Pustaka Setia, 2015.
- Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung: Alfabeta, 2014.
- Suntana, Ija, *Model Kekuasaan Legislatif dalam Sistem Ketatanegaraan Islam*, Bandung: Refika Aditama, 2007.
- Syadzali, Munawir, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Jakarta: UI Press, 1993.
- Syarbaini, Syahrial, *Pendidikan Pancasila (Implementasi Nilai-nilai Karakter Bangsa) di Perguruan Tinggi*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2012.
- Tim Penyusun Pedoman Penulisan Tesis, *Pedoman Penulisan Tesis Program Pascasarjana*, (Bengkulu: Program Pascasarjana [S2] Institut Agama Islam Negeri [IAIN] Bengkulu, 2018).
- Usman, Muchlis Usman, *Kaidah-kaidah Ushuliyah dan Fiqhiyah: Pedoman Dasar dalam Istimbath Hukum Islam*, Jakarta: Rajawali Pers, 1999.
- Yusdani, *Fiqh Politik Muslim Progresif*, Yogyakarta: Pustaka Kaukaba Dipantara, 2015.
- Zahrah, Muhammad Abu, *Ushul Fiqih*, Jakarta: Pustaka Firdaus, 2002.
- Zaidan, Abdul Karim, *Al-Wajiz: 100 Kaidah Fikih dalam Kehidupan Sehari-hari*, Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2013.
- Zallum, Abdul Qadim, *Sistem Pemerintahan Islam*, Bogor: Al-Azhar Fresh Zone Publishing, 2019.
- Zubaker, Anton Bakhtiar dan Ahmad, *Metodologi Penelitian Filsafat*, Yogyakarta: Kanisius, 1997.
- Zulkarnaen, *Perbandingan Sistem Pemerintahan*, Bandung: Pustaka Setia, 2019

## **B. Tesis dan Jurnal**

- Akbarrudin, Adika, “Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI dan DPD RI Pasca Amandemen UUD 1945”, *Jurnal Pandecta*, Volume 8, Nomor

*I*, (Januari 2013), Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Semarang, Indonesia,  
<http://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/pandecta>

Mutiah, Andi Gafriana, “Fungsi Pengawasan DPRD dalam Pengelolaan APBD Guna Mewujudkan Pemerintahan yang Baik di Kota Makassar”, (Tesis S2 Program Magister Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Tata Pemerintahan, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2008).

Mahuze, Leonardus, “Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD terhadap Pembangunan di Kabupaten Merauke”, (Tesis, Progam Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar, 2012).

### **C. Perundang-undangan**

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Susunan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Susunan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara.

### **D. Internet**

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, “Badan Anggaran” diakses pada hari Senin, 19 Oktober 2020, pukul 08.58 WIB  
<http://www.dpr.go.id/akd/index/id/Tentang-Badan-Anggaran#:~:text=Badan%20Anggaran>

%20dibentuk%20oleh%20DPR,dan%20pada%20permulaan%20tahun%20sidang

---

\_\_\_\_\_, “Badan Kerjasama Antar Parlemen”, diakses pada hari Senin, 19 Oktober 2020, pukul 08.52 WIB dari <http://www.dpr.go.id/akd/index/id/Tentang-Badan-Kerjasama-Antar-Parlemen#:~:text=BKSAP%20adalah%20pintu%20DPR%20ke,global%20yang%20bersifat%20lintas%20batas>

---

\_\_\_\_\_, “Badan Legislasi” diakses pada hari Senin, 19 Oktober 2020, pukul 08.55 WIB dari <http://www.dpr.go.id/akd/index/id/Tentang-Badan-Legislati>

---

\_\_\_\_\_, “Badan Urusan Rumah Tangga”, artikel diakses pada hari Senin, 19 Oktober 2020, pukul 08.49 WIB dari <http://www.dpr.go.id/akd/index/id/Tentang-Badan-Urusan-Rumah-Tangga>

Fajrian, “Tiga Pasal Kontroversial UU MD 3”, *CNN Indonesia*, 14 Februari 2018, artikel diakses pada hari Senin, 23 November 2020, pukul 13.31 WIB <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180214082828-35-276055/tiga-pasal-kontroversial-uu-md3>

Kemala, Abba Gabrillin dan Ambaranie, “Setya Novanto Divonis 15 Tahun Penjara”, *kompas.com*, 24 April 2018, artikel diakses pada hari Selasa, tanggal 24 November 2020, pukul 15.42 WIB dari <https://nasional.kompas.com/read/2018/04/24/14032151/setya-novanto-divonis-15-tahun-penjara?page=all>