

**BAB II**  
**TINJAUAN FIKIH SIYĀSAH DUSTURIYYĀH**  
**DAN LEGISLASI DALAM ISLAM**

**A. Tinjauan Fikih Siyāsah Dusturiyyāh**

**1. Pengertian Fikih Siyāsah**

Pembahasan fikih siyāsah dapat dipahami melalui dua kata dalam bahasa Arab fikih atau *fiqh* dan siyāsah. Agar mendapatkan pemahaman yang tepat dari pengertian fikih siyāsah, maka penjelasan secara etimologi dan istilah. Kata *fiqh* secara bahasa dalam kitab *waraqhat* memiliki makna *al-fahmu* (pemahaman), sedangkan secara Istilah “*ma’rifatu ahkamis syariati alatii thoriquha al ijthadu*”<sup>1</sup>(mengetahui hukum-hukum syariat dengan jalan ijtihad). Kata *fiqh* secara leksikal berarti paham, tahu, mengerti yang digunakan pada bidang khusus agama atau yurisprudensi Islam.<sup>2</sup> Jadi dapat dipahami bahwa fikih adalah pengetahuan mengenai hukum agama Islam yang bersumber dari al-Qur’an dan as-Sunnah yang disusun atas keputusan mujtahid dengan jalan ijtihad.

Karena fikih sebagai ilmu dan merupakan produk pemikiran dan ijtihad para mujtahid yang diperoleh melalui rumusan dan penggalian dari pokok atau dasar-dasar (*ushul*) syariat. Maka ia bukan dasar atau

---

<sup>1</sup> Jalaluddin Muhammad, *Syarh Al- Waraqat Ma at-Ta’liqat* (Baitul Kutub al-Jafary, 2018), hlm. 4.

<sup>2</sup> Abu al-Fadhl al-Din Muhammad bin Mukram bin Manzhur, *Lisan al-Arab*, Vol. XHI, (Beirut: Dar Shadir, 1968), hlm. 522

pokok ajaran agama. Sebab spesialisasi fikih berada pada bidang yang sifatnya *furu'iyah* (cabang) dari ajaran dasar atau pokok.<sup>3</sup> Karena itu pula, fikih dapat menerima perubahan sejalan dengan perkembangan dan kepentingan-kepentingan demi kemaslahatan masyarakat. Sedangkan syariat, yang dasar atau pokok, sekali-kali tidak boleh diubah atau memberikan peluang perubahan ajaran dasar.

Kata *siyāsah* berasal dari bahasa arab *sasa*. Kata ini dalam *Lisan al-Arab* berarti mengatur, mengurus, dan memerintah.<sup>4</sup> *Siyasat* juga dapat diartikan pemerintahan dan politik, atau membuat kebijaksanaan. Ungkapan Al-Maqrizi yang dikutip oleh Abdul Wahab Khallaf menyatakan arti kata *siyasat* adalah mengatur.<sup>5</sup> kata *sasa* dalam bahasa arab sama dengan *to govern, to lead*, sedangkan *siyasat* sama dengan *policy of government*.<sup>6</sup> Jadi secara bahasa *siyasat* mengandung beberapa arti diantaranya mengatur, memerintah, mengurus, pemerintahan, politik, memimpin, dan membuat kebijaksanaan. Artinya segala kegiatan politik untuk membuat atau mengatur kebijakan pemerintah untuk mencapai suatu tujuan adalah *siyāsah*.

Secara terminologi *siyāsah* menurut ibn al-Qayim yang dinukilkan dari ibn Aqil dalam kitab *Al-Thuruqu al-Hukmiyat fi al-*

---

<sup>3</sup> J. Suyuthi Pulungan, *Fikih Siyāsah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, hlm. 22.

<sup>4</sup> Abu al-Fadhl, *Lisan al-Arab*, hlm. 108.

<sup>5</sup> Abdul Wahab Khallaf, *Al-Siyāsah al-Syar'iyat* (Al-Qahirat: Dar al-Anshar, 1977), hlm. 4.

<sup>6</sup> Haris Sulaiman al-Faruqi, *Al-Mu'jam al-Qanuni* (Beirut: Maktabat Lubnan, 1983), hlm. 185.

*Siyasat al-Syar'iyat* dijelaskan “Siyāsah merupakan suatu perbuatan yang mengantarkan manusia dekat kepada kemaslahatan dan terhindar dari segala bentuk kerusakan walaupun Rasul tidak menetapkannya dan Allah tidak mewahyukannya”.<sup>7</sup> Definisi lain juga dikemukakan oleh Bahantsi Ahmad Fathi bahwa “Siyāsah adalah mengurus kepentingan-kepentingan (*maslahih*) umat sesuai dengan hukum syara’”.<sup>8</sup> Dua definisi memiliki persamaan yang dapat ditarik benang merahnya bahwa siyāsah merupakan pengelolaan himpunan kepentingan-kepentingan umat untuk memperoleh kemaslahatan. Untuk mengelola pemerintahan berdasarkan hukum-hukum syara’ maka produk pemikiran manusia yang berlandaskan etika agama dan moral perlu direalisasikan dalam wujud pemerintahan.

Dalam relasinya, Abdul Wahab Khallaf memberikan definisi fikih siyāsah adalah “Pengelolaan masalah umum bagi negara bernuansa Islami yang menjamin terealisasinya kemaslahatan umat dan menghindarkan segala sesuatu yang bersifat mudharat dengan tidak melanggar hal-hal yang sudah ditentukan dalam syariat dan prinsip-prinsipnya meskipun tidak sesuai dengan pendapat Imam dan mujtahid.”<sup>9</sup> Yang dimaksud masalah umum bagi warga negara adalah

---

<sup>7</sup> Al-Juziyah Ibn al-Qayim, *Al-Thuruqu al-Hukmiyat fi al-Siyāsah al-Syar'iyat* (Al-Qahirat, Muassat al-Arabiyyat li al Thab’i wa al-Nasyr, 1961), hlm. 16.

<sup>8</sup> Bahantsi Ahmad, *Fathi Al-Siyasat al-Jinaiyat fi al-Syariat* (Mesir: Maktabat Dar al-Urubat, 1965), hlm. 61.

<sup>9</sup> Abdul Wahab Khallaf, *Siyasat al-Syariat*, hlm. 15.

segala sesuatu yang berkaitan kepentingan umum seperti, pengangkatan Imamah, Wizarat, Kepala daerah, Peradilan, kebijakan publik, dan urusan pemerintahan lainnya.

Dari pengertian diatas yang dikemukakan oleh para ahli fikih siyāsah dapat ditarik benang merah bahwa fikih siyāsah merupakan salah satu aspek hukum Islam yang membahas tentang pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara. Demi mencapai kemaslahatan umat berdasarkan hasil ijtihad, para mujtahid seharusnya *concern* dalam menggali sumber-sumber hukum Islam yang berkaitan dalam hubungan manusia dalam bernegara. Hasil produk pemikiran mujtahid pun masih *debatable* atau memberikan peluang perubahan sesuai dengan kebutuhan zaman.<sup>10</sup>

Dalam konteks terminologi fikih dan siyāsah. Dapat ditarik pemahaman bahwa tugas fikih siyāsah adalah mempelajari sebab musabab, segala permasalahan dan aspek yang berkaitan meliputi, asal usul negara dalam sejarah Islam, sejarah perkembangannya, organisasi dan fungsi serta peranannya dalam kehidupan umat, dan segala bentuk produk pemikiran hukum (*fiqh*), dan kebijakan-kebijakan yang dibuat dalam sejarah perkembangan pemerintahan Islam. Fikih siyāsah juga seharusnya mempelajari pro kontra teori-teori dalam ilmu politik dan pemerintahan. Serta melakukan pelacakan pada praktek-praktek pemerintahan Islam.

---

<sup>10</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah*, hlm. 4.



## 2. Asas-asas Ketatanegaraan Islam

### a. Asas Tauhidullah (Ketuhanan)

Dalam sistem ketatanegaraan Islam memiliki korelasi kuat dengan akidah yang mendasarinya, sehingga memiliki kaitan erat dengan doktrin-doktrin keagamaan.<sup>11</sup> Jika dalam fikih membahas aturan formal dan tata cara ibadah atau ritual kepada Tuhan, ilmu tauhid selain membahas keesaan tuhan juga membahas masalah kebebasan manusia dihadapan kekuasaan mutlak Tuhan.<sup>12</sup> Perbedaan itulah yang kemudian melatarbelakangi perbedaan diwilayah syariat. Konsep ketuhanan berkaitan dengan tanggung jawab manusia atas perbuatannya, hak dan proses pemilihan pemimpin (peristiwa politik), hubungan dosa besar dan gugurnya iman seseorang, penciptaan alam dan manusia, dan kekekalan jiwa manusia sesudah kematian.<sup>13</sup>

Maka Allah sebagai pencipta alam dan manusia dalam asas ini menumbuhkan suatu keyakinan bahwa penguasa hakiki hanya Allah. Manusia hadir sebagai representasi kekuasaanya yang kemudian akan dipertanggung jawabkan di akhirat kelak. Manusia memiliki hak delegasi dari Allah untuk mengelola sumber daya alam demi

---

<sup>11</sup> Ija Suntana, *Pemikiran Ketatanegaraan Islam* (Bandung: Pustaka Setia, 2010), hlm. 29.

<sup>12</sup> Abdul Munir Mulkan, Bilveer Singh, *Demokrasi di Bawah Bayangan Mimpi N-11: Dilema Politik Islam dalam Peradaban Modern* (Jakarta: Kompas, 2011), hlm. 61.

<sup>13</sup> Sjaltout, S.M, *Islam Sebagai Aqidah dan Syari'ah* (Jakarta: Bulan Bintang, 1972), hlm. 22.

mewujudkan kepentingan kemaslahatan manusia secara keseluruhan. Oleh karena itu, pengelolaan negara demi kepentingan umat perlu didasari oleh tauhid.

#### **b. Mabda al-Musawah (Asas Persamaan)**

Aspek kesetaraan hak dasar merupakan pondasi dasar untuk berlaku adil di tengah masyarakat. Dasar ini merupakan produk pemikiran atau ijtihad, namun juga merupakan ajaran langsung dari Allah SWT. Dalam risalah *World Assembly of Muslim Youth* (WAMI) dijelaskan “ konsep ini adalah pondasi dasar yang telah lahir 14 abad yang silam melalui ajaran Islam, di wilayah Arab, di tangan bangsa yang semula sangat bangga pada garis keturunannya.”<sup>14</sup> maka persamaan memiliki arti bahwa tiap individu memiliki derajat dan status yang sama sebagai warga negara tanpa mempertimbangkan ras, agama, bahasa, dan strata sosial.<sup>15</sup>

Dalam doktrin ketatanegaraan Islam, persamaan yang dimaksud adalah persamaan *qanuniyyah* (Konstitusional), bukan persamaan *fa'liyyah* (faktual). Artinya, persamaan dalam doktrin Islam adalah jaminan kesamaan kedudukan dihadapan undang-undang. Ia merupakan Implementasi dari keyakinan bahwa Allah SWT hanya satu, sehingga seluruh makhluk berada setara

---

<sup>14</sup> World Assembly of Muslim Youth (WAMI), *al-Islam wa al-Hadharah, wa Daur al-Syabab al-Muslim*, (Riyadh: WAMI, 1978), hlm. 58.

<sup>15</sup> Abd Al-Hamid Ismail Al-Anshari, *Nizham Al-hukm di Al-Islam*, hlm. 17

dihadapannya. Islam tidak mengenal superioritas dan inferioritas bahwa mereka setara dengan status kehambaannya.<sup>16</sup>

Didalam Islam persamaan juga dinyatakan dalam al-Qur'an, sebagaimana Allah berfirman:

يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ

لِتَعَارَفُوا ۗ إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَىٰكُمْ ۗ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ<sup>17</sup>

Dengan demikian, sesungguhnya derajat manusia bukan diukur atas warna kulit, etnis, bahasa, keturunan, kedudukan, kekayaan, dan kehormatan. Tetapi diukur melalui derajat ketaqwaan. Selain itu maka pemisahan kelas manusia bertentangan dengan prinsip dan akidah Islam yang menyatakan bahwa manusia berasal dari asal yang sama. Maka Islam sangat menjunjung tinggi kesetaraan manusia, sehingga manusia lain tidak berhak untuk berlaku tidak adil pada manusia lainnya.

### c. Asas Keadilan

Keadilan merupakan prinsip asasi yang sangat ditekankan dalam Islam. Perintah untuk berbuat adil dinyatakan berulang kali dalam al-Qur'an, terutama dalam wilayah penegakan hukum. Perintah ini disebutkan dalam firman Allah SWT:

<sup>16</sup> Fuad Abd Al-Mun'im Ahmad, *Mabda Al-Musawah fi Al-Islam* (Qatar: Muasasah Ats-Tsaqafah Al-Jami'iyah, 1972), hlm. 22.

<sup>17</sup> Al-Hujurat (49): 13.

إِنَّ لِلَّهِ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تَوَدُّوا الْأَمْنَةَ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا

بِالْعَدْلِ ۚ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ٥٨<sup>18</sup>

Dalam wilayah praksis, keadilan dimanifestasikan dengan memperlakukan seluruh manusia secara sama dalam artian tingkat proporsionalitas disesuaikan dengan sifat dan kondisinya masing-masing.<sup>19</sup> Setiap orang yang memiliki kapasitas, kompetensi, integritas, kapabilitas berhak mendapatkan jabatan sesuai dengan kompetensinya dan setiap orang yang diyakini benar wajib dibela, begitupun sebaliknya yang salah wajib mendapatkan hukuman. Dengan demikian, penyerahan tugas negara dan amanah rakyat yang bukan pada ahlinya maka merupakan sebuah kezaliman.

Prinsip keadilan seperti ketidakberpihakan hakim dan jujur pada putusan yang dibuat sebenarnya memiliki makna yang luas bukan hanya penerapannya pada sektor penerapan hukum tapi juga pada perumusan undang-undang. Konstitusi dalam Islam sangat menekankan keadilan sebagai aspek dasar yang sangat penting. Keterlibatannya dalam merumuskan nilai-nilai moral untuk diwujudkan dalam ranah praktis merupakan basis

---

<sup>18</sup> An-Nisaa' (4): 58.

<sup>19</sup> Afifudin Muhajir, *Fiqh Tata Negara: Upaya Mendialogkan Sistem Ketatanegaraan Islam* (Yogyakarta: IRCiSoD, 2017), hlm. 48.

substansial penerapan nilai Islam dalam ranah konstitusi. Substansi keadilan memang sulit didefinisikan secara tepat, ia secara tegas perlu dikaitkan dengan peristiwa, zaman dengan keunikan individu dan perilaku moral.<sup>20</sup>

#### d. Asas Kebebasan

Kebebasan adalah kewenangan seseorang memutuskan untuk melakukan suatu perbuatan yang tidak mengganggu hak-hak orang lain. Berdasarkan asas kebebasan dalam Islam, seluruh elemen masyarakat dalam suatu negara harus diakui kebebasannya secara konstitusional. Sebagai pihak yang memiliki kewenangan untuk melakukan apapun selama tidak melanggar syari'at.<sup>21</sup> Ismail Al-Anshari membagi hak warga negara menjadi dua. *Pertama*, hak politik. Kedua, *hak sosial*.<sup>22</sup>

Hak politik adalah kewenangan yang dimiliki oleh warga negara untuk terlibat dalam urusan kenegaraan. Setiap warga negara memiliki hak untuk terlibat dalam urusan kenegaraan, baik urusan program maupun kegiatan praktisnya.<sup>23</sup> Sedangkan hak sosial adalah hak yang terkait dengan kehidupan individu sehari-hari dan hakikatnya sebagai manusia. Dalam hak ini tidak ada

---

<sup>20</sup> Abdurrahman Abdul Kurdi, *The Islamic State, a Study on the Holy Constitution*, alih bahasa Ilzamuddin Ma'mur (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), hlm. 91.

<sup>21</sup> Abd Al-Hamid Ismail Al-Anshari, *Nizham Al-hukm di Al-Islam*, hlm. 73.

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm. 74.

<sup>23</sup> *Ibid*.

perbedaan status karena semua orang memiliki hak kebebasan yang sama.<sup>24</sup>

Konsep kebebasan menurut Islam harus dijadikan acuan pada tindakan ke arah perilaku sikap yang rasional, yang berdasarkan pada kebutuhan material dan spiritual. Kebebasan tersebut meliputi, kebebasan berkeyakinan, beribadah, bertempat tinggal, bekerja, menuntut ilmu, kepemilikan, dan berpendapat.<sup>25</sup> Sedangkan menurut Said Aqil Siradj kebebasan pada hakikatnya suatu jaminan bagi rakyat agar dapat melaksanakan hak-hak mereka. Hak dasar tersebut dalam hukum Islam yaitu menjaga jiwa (*hifzh an-nafs*), menjaga agama (*hifzh ad-din*), menjaga akal (*hifzh al-aql*), menjaga harta (*hifzh al-mal*), menjaga keturunan (*hifzh an-nasl*).<sup>26</sup>

#### e. Asas musyawarah

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 78.

<sup>25</sup> Abdul Karim Zaidan, *Al-Fardhu wa al-Daulah fi al-Syari'ah al-Islamiyyah*, alih bahasa Abdul Aziz (Jakarta: Yayasan al-Amin, 1984), hlm. 12.

<sup>26</sup> Said Aqil Siradj, *Ahlussunnah wal Jamaah dalam Lintas Sejarah* (Yogyakarta: LKSPM, 1997), hlm. 76.

Zakaria Abdul Mun'im Ibrahim al-Khatib<sup>27</sup> memberikan beberapa definisi yang dikutip dari beberapa ahli dalam menerangkan definisi musyawarah. Diantaranya:

1. Menurut al-Ashfahani: “Musyawarah adalah tukar pendapat antara seseorang dan yang lainnya.”
2. Ibnu Arabi: “Musyawarah adalah berkumpul satu sama lain untuk membicarakan satu permasalahan dan masing-masing mengeluarkan pendapatnya.”
3. Sedangkan dari pemikir kontemporer: “Musyawarah adalah mengumpulkan pendapat para pakar untuk mendapatkan kesimpulan yang paling mendekati kebenaran bagi suatu permasalahan.”

Dikalangan ulama, terjadi perbincangan tentang persoalan wilayah yang harus dipecahkan dalam musyawarah. Bahwa perintah musyawarah seharusnya dilakukan pada semua persoalan seperti agama, negara, politik, sosial, ekonomi, budaya dan lainnya, kecuali persoalan-persoalan yang telah diatur dan memiliki acuan *nash qath'i*. Oleh karenanya, yang perlu dimusyawarahkan adalah hal-hal yang bersifat *ijtihadiyyah*, baik bersifat *dinniyyah* maupun *dunyawiiyyah*.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Zakaria Abdul Mun'im Ibrahim al-Khatib, *Nizaamissyura fi al-Islam wa Nuzum al-Dimokratillah al-Mu'ashirah*, (Al-Sa'adah, 1985) hlm. 18.

<sup>28</sup> Afifuddin Muhajir, *Fikih Ketatanegaraan*, hlm. 54.



Perlu digaris bawahi bahwa hasil musyawarah tidak boleh bertentangan dengan prinsip dan tujuan syariat.

#### f. Asas Tanggung Jawab Publik

Dalam pemikiran politik Islam pertimbangan kemaslahatan yang berpengaruh pada kualitas kebijakan publik. Penataan kehidupan melalui kebijakan publik bertujuan untuk mengukur suatu tindakan yang berdampak pada kepentingan umum. Dalam hal ini pemerintah harus berpegang pada asas tanggung jawab publik. Pemerintah harus mempertanggungjawabkan setiap kebijakan yang dibuat.<sup>29</sup>

Asas tanggung jawab publik diambil dari doktrin ajaran Islam. Allah SWT berfirman:

إِنَّ لِلَّهِ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا إِلَىٰ أٰمَنَتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا

بِالْعَدْلِ ۚ إِنَّ اللَّهَ نِعْمًا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ۝٥٨<sup>30</sup>

Kemudian diterangkan juga dalam Hadits yang diriwayatkan oleh Bukhari:

حدثنا مسدد حدثنا يحيى عن عبيد الله قال حدثني نافع عن عبد الله رضي الله

عنه أن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال كلكم راع فمستول عن رعيته

<sup>29</sup> Abd Al-Hamid Ismail Al-Anshari, *Nizham Al-hukm di Al-Islam*, hlm. 90.

<sup>30</sup> An-Nisaa' (4): 58.

فالأمير الذي على الناس راع وهو مسئول عنهم والرجل راع على أهل بيته وهو

مسئول عنهم والمرأة راعية على بيت بعلها وولده وهي مسئولة<sup>31</sup>

Dari sumber-sumber hukum Islam diatas, ketatanegaraan Islam dilandasi dengan prinsip tanggung jawab publik. Segala keputusan dan kebijakan yang dibuat atau dirumuskan oleh pemerintah akan dipertanggung jawabkan di dunia dan di akhirat. Dengan demikian, pertimbangan dalam membuat kebijakan publik harus didasari pada prinsip-prinsip keadilan, persamaan, musyawarah, kebebasan, tanggung jawab sosial.

### 3. Ruang Lingkup Fikih Siyāsah

Dalam pembahasan ruang lingkup fikih siyāsah terdapat perbedaan pendapat diantara para ulama fikih. Perbedaan ruang lingkup fikih siyāsah dikalangan ulama ada yang membaginya menjadi tiga bidang, ada yang empat bidang, ada yang menetapkan lima bidang, bahkan ada yang membagi bidangnya menjadi delapan bidang. Perbedaan ini hanyalah persoalan teknis sesuai dengan kebutuhan diwilayah fikih diproduksi. Dari perbedaan tersebut sebenarnya merujuk kepada prinsip yang sama.

Prof. Dr. T.M Hasbi Ash Shiddieqy membagi lingkup fikih siyāsah kedalam delapan bidang<sup>32</sup> yaitu: siyāsah dusturiyyāh

<sup>31</sup> Abū Abdillāh al-Bukhārī, *Ṣaḥīḥ Bukhārī*, (Beirut: Dār Ibn Katsīr, 2002), hadis nomor 2638.

syar'iyah (politik pembuatan undang-undang), siyāsah tasyri'iyah syar'iyah (politik hukum), siyāsah qadha'iyah syar'iyah (politik kehakiman), siyāsah maliyyah syar'iyah (politik perkenomian), siyāsah idariyyah syar'iyah (politik administrasi negara), siyāsah dauliyah syar'iyah (politik hubungan Internasional), siyāsah tandfidziyyah syar'iyah (politik eksekutif undang-undang), siyāsah harbiyyah syar'iyah (politik perang). Sementara menurut Abdul Wahab Khallaf membagi lingkup fikih siyāsah menjadi tiga bidang saja yaitu, politik hukum perundang-undangan, politik hubungan internasional, politik keuangan Islam.<sup>33</sup>

Al-Mawardi dalam kitab *Al-Ahkam al-Sulthaniyah* menjelaskan lingkup fikih siyāsah menjadi lima bidang yaitu, *siyāsah dusturiyyāh* (politik perundang-undangan), *siyāsah qadhaiyyah* (politik peradilan), siyāsah maliyat (politik keuangan), *siyāsah idariyyah* (politik administrasi negara), *siyāsah harbiyyah* (politik peperangan).<sup>34</sup> Sedangkan menurut Imam Ibn Taimiyyah dalam kitab *al-Siyāsah al-Syar'iyah fī Ishlah al-Ra'i waa al-Ra'iyah* membagi lingkup fikih siyāsah menjadi empat bidang kajian yaitu, *siyāsah*

---

<sup>32</sup> T.M Hasbi Ash-Shiddieqy, *Pengantar Siyāsah Syar'iyah* (Yogyakarta: Madah, t.tp), hlm. 8.

<sup>33</sup> Abdul Wahab Khallaf, *Siyasat al-Syariat*, hlm. 4.

<sup>34</sup> Imam al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah*, hlm. 3..

*qadhaiyah, siyāsah idhariyah, siyāsah maliyyah, siyāsah kharijiyyah.*<sup>35</sup>

Perbedaan pendapat para ulama diatas dapat disederhanakan menjadi empat bagian pokok, *pertama, siyāsah dusturiyyah* (politik perundang-undangan), bagian ini mengkaji tentang proses legislasi (pembuatan hukum) yang dalam fikih siyāsah disebut *tasyri'iyah* oleh lembaga legislatif, peradilan. *Kedua, siyāsah tanfidziyyah syar'iyah* (siyāsah pelaksanaan syariat) atau dalam sistem pemerintahan modern disebut sebagai kekuasaan eksekutif. *Ketiga, siyāsah qadha'iyah syar'iyah* (siyāsah peradilan sesuai syariat) biasa disebut sebagai kekuasaan yudikatif. *Keempat, siyāsah idariyyah syar'iyah* (siyāsah administrasi sesuai syariat).<sup>36</sup>

#### 4. Fikih Siyāsah Dusturiyyāh

Dalam lingkup fikih siyāsah. Siyāsah dusturiyyāh adalah bagian yang membahas politik perundang-undangan negara. Dalam kajian fikih siyāsah dusturiyyāh akan dibahas lembaga yang berwenang membuat undang-undang, sistem perwakilan dalam Islam, legislasi (proses pembuatan undang-undang), demokrasi menurut Islam, serta konstitusi dalam Islam. Pembahasan ini berguna sebagai pisau analisis dalam menganalisis proses pembuatan undang-undang pesantren dalam perspektif fikih siyāsah dusturiyyāh.

---

<sup>35</sup> Ibn Taimiyyah, *al-Siyāsah al-Syar'iyah fi Ishlah al-Ra'i waa al-Ra'iyah* (Mesir: Dar al-Kitab al-Arabi, t.tp). hlm. 6.

<sup>36</sup> J. Suyuthi Pulungan, *Fikih Siyāsah*, hlm. 8.

Secara pengertian fikih siyāsah dusturiyah terdiri dari tiga kata yaitu, *fiqh*, *siyāsah*, *dustur*. Dalam pengertiannya fikih berasal dari kata *al-fahmu* (pemahaman), sedangkan secara istilah adalah *ma'rifatu ahkamis syariati alatii thoriqaha al ijthadu*<sup>37</sup>(mengetahui hukum-hukum syariat dengan jalan ijihad). Siyāsah berasal dari kata *sasa* yang berarti mengatur, mengurus. Sedangkan secara istilah “Siyāsah adalah mengurus kepentingan-kepentingan (*maslahih*) umat sesuai dengan hukum syara”.<sup>38</sup> Dustur berasal dari bahasa persia yang berarti “seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam politik maupun agama”.<sup>39</sup> Kemudian kata dusturi dalam bahasa arab berkembang dalam pemaknaannya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Menurut Istilah dustur berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar hubungan kerja sama antara masyarakat dalam suatu negara baik secara tertulis (konstitusi) maupun tidak tertulis (konvensi).<sup>40</sup>

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan fikih siyāsah dusturiyyāh adalah politik yang mengatur urusan bernegara dilandasi oleh peraturan perundang-undang yang bersumber dari hukum-hukum syariat dengan jalan ijihad demi mewujudkan kemaslahatan umat. Fikih siyāsah dusturiyyāh berhubungan dengan peraturan dasar

---

<sup>37</sup> Jalaluddin Muhammad, *Syarh Al- Waraqat Ma at-Ta'liqat*, hlm. 4.

<sup>38</sup> Bahantsi Ahmad, *Fathi Al-Siyasat al-Jinaiyat fi al-Syariat*, hlm. 61.

<sup>39</sup> Bernard Lewis, *The Encyclopedia of Islam*, (Leiden: E.J Brill, 1978), hlm. 638.

<sup>40</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah*, hlm. 178.

tentang cara pemilihan negara atau pengangkatan *imamah*, bentuk pemerintahan dan batas kekuasaannya, kekuasaan bagi pelaksanaan urusan umat, dan ketetapan hak dan kewajiban *ummah*, serta hubungan antara *imamah* dan *ummah*.<sup>41</sup> Sedangkan jika melihat *syllabus* Fakultas Syari'ah IAIN dijelaskan bahwa fikih siyāsah dusturiyyāh adalah fikih yang membahas masalah *imamah*, hak dan kewajibannya, status rakyat dan hak-haknya, baiat, *waliyyul ahdi*, sistem perwakilan, *ahlul halli wal aqdi*, *wizarah*.<sup>42</sup>

Fikih siyāsah dusturiyyāh dapat dikatakan sebagai ilmu politik pemerintahan dan ketatanganan dalam Islam yang mengkaji aspek-aspek yang berkaitan dengan dalil-dalil umum dalam al-Qur'an dan al-Hadits serta *maqhasidus syariah* (tujuan syariat Islam).<sup>43</sup> Siyāsah dusturiyyāh juga membahas masalah perundang-undangan negara berkaitan dengan bentuk pemerintahan, aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat, dan pembagian kekuasaan. Salah satu kajian dalam fikih siyāsah dusturiyyāh adalah Konstitusi Madinah atau Piagam Madinah. Jika melihat perjalanan dan isi Piagam Madinah bagaimana praktek umat Islam dalam membetuk suatu aturan perundang-

---

<sup>41</sup> J. Suyuthi Pulungan, *Fikih Siyāsah*, hlm. 44.

<sup>42</sup> *Syllabus Fakultas Syari'ah IAIN*, Proyek Pembinaan Perguruan Tinggi Agama (IAIN) di Pusat Direktorat Pembinaan Perguruan Tinggi Agama (IAIN), Jakarta, 1981.

<sup>43</sup> Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan Islam*, Cet. I (Bandung: Pustaka Setia), hlm. 20.

undangan untuk membentuk suatu masyarakat yang harmonis, teratur, dan menegakkan pemerintahan atas dasar persamaan hak.

Salah satu aspek dari Isi Konstitusi atau Undang-Undang Dasar adalah bidang-bidang kekuasaan negara. Kekuasaan itu dikenal dengan Istilah *Majlis Syura* atau *ahl al-halli wa al-aqdi* atau seperti yang disebut Abu A'la Al-Maududi sebagai Dewan Penasihat serta Al-Mawardi menyebutnya dengan Ahl Ak-Ikhtiyar.<sup>44</sup> Kekuasaan dalam ketatanegaraan Islam dibagi menurut Abdul Kadir Audah dibagi menjadi lima bidang, yaitu<sup>45</sup>:

1. Kekuasaan penyelenggara undang-undang (*tanfiziyyah*);
2. Kekuasaan pembuat undang-undang (*tashri'iyah / majlis syura*);
3. Kekuasaan kehakiman (*qadhaiyah*);
4. Kekuasaan keuangan (*maliyah*);
5. Kekuasaan pengawasan masyarakat (*muraqabah wa taqwim*).

Dengan penjelasan tersebut, maka *siyāsah dusturiyyāh* merupakan suatu cabang fikih *siyāsah* yang membicarakan politik ketatanegaraan dan konstitusi. Pembahasannya meliputi konsep imamah, kedudukan rakyat hak dan kewajibannya, pemerintahan, lembaga legislatif, *ahlu halli wa al-aqd*, dan *wizarah*.

## 5. Konsep Konstitusi dalam Ketatanegaraan Islam

---

<sup>44</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyāsah* (Bandung: Rosda, 2000), hlm. 28.

<sup>45</sup> Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan Islam*, hlm. 21.



Konstitusi dalam kajian fikih siyāsah disebut juga dengan *dusturi*. Kata ini berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah “seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama”. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (Majusi).<sup>46</sup> Menurut Istilah *dustur* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar hubungan kerja sama antara masyarakat dalam suatu negara baik secara tertulis (konstitusi) maupun tidak tertulis (konvensi). *Dusturi* adalah prinsip-prinsip pokok bagi pemerintahan negara mana pun, seperti terbukti di dalam perundang-undangan, peraturan-peraturannya, dan adat istiadatnya. Abu A’la Al-Maududi mengatakan bahwa istilah *dustur* artinya, "suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok menjadi landasan pengaturan suatu negara".<sup>47</sup>

Konstitusi dalam ketatanegaraan Islam mengacu dan mencerminkan prinsip-prinsip hukum Islam, yang digali dari al-Qur’an dan as-Sunnah, baik mengenai akidah, ibadah, akhlak, muamalah, maupun semua yang berhubungan dengan ketatanegaraan.<sup>48</sup> Menurut Abdul Wahab Khallaf prinsip-prinsip yang diletakkan dalam perumusan undang-undang adalah jaminan

---

<sup>46</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah*, hlm. 177-178.

<sup>47</sup> Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan Islam*, hlm. 20.

<sup>48</sup> Ibid.

hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan dimata hukum, tanpa membeda-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama.<sup>49</sup> Prinsip ini tentu dicerminkan dalam sejarah konstitusi umat Islam yang terkandung dalam Piagam Madinah.

Sumber tertulis utama undang-undang dasar dalam ketatanegaraan Islam adalah al-Qur'an dan Sunnah. Akan tetapi, karena memang bukan buku undang-undang. Al-Qur'an tidak merinci pengaturan secara teknisnya khususnya dalam sistem pemerintahan. Al-Qur'an hanya memuat prinsip-prinsip umum pemerintahan Islam secara global saja.<sup>50</sup> Tentunya, dalam pengaturan kelegislatifan dan peran fungsinya al-Qur'an hanya mengatur dasar-dasarnya atau prinsip secara global. Ayat-ayat yang berhubungan dengan tata pemerintahan juga tidak banyak, tentunya memerlukan turunan yang bersumber penjabaran Nabi dalam Sunnahnya melalui perkataan, perbuatan, takrir dan ketetapanannya.

#### **a. Perkembangan Konstitusionalisme dalam Islam**

Untuk menakar praktek perumusan perundang-undangan dalam Islam maka penjelasan historisitas menjadi pembahasan

---

<sup>49</sup> Abdul Wahab Khallaf, *Siyasat al-Syariat*, hlm. 26.

<sup>50</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah*, hlm. 180.

penting untuk mengetahui berkembangnya konstitusi di kalangan Umat Islam. Praktek konstitusionalisme umat Islam paling terkenal dalam perumusan Piagam Madinah, Karena Nabi terlibat langsung dalam proses penyusunannya. Berbagai peristiwa silih berganti, sehingga konstitusi terus berkembang untuk menjawab problem Zaman. Jika diteliti perkembangan dikalangan umat Islam, kita dapat membaginya menjadi 3 periode sebagai berikut<sup>51</sup>:

1) Wahyu Tuhan

Perundang-undangan pokok Negara ialah al-Qur'an. Sebagaimana Hadits-Hadits Nabi adalah penjelasannya.

Pendapat ini didasarkan pada pesan yang terakhir disampaikan oleh Nabi yang maksudnya bahwa "beliau meninggalkan bagi umatnya dua pokok yang kalau dipegang kuat tentu tidak akan sesat buat selamanya, yaitu al-Qur'an

dan Sunnah Nabi".<sup>52</sup> Baik untuk soal-soal keagamaan maupun untuk soal-soal duniawi, termasuk juga dalam merumuskan Konstitusi Negara, tidak ada lain dasar-dasar yang digunakan selain al-Qur'an dan Hadits.

Maksud uraian diatas bahwa Tuhan memberikan wahyu kepada Nabi berupa al-Qur'an sebagai pedoman hidup

---

<sup>51</sup> Zainal Abidin Ahmad, *Piagam Madinah: Konstitusi Tertulis Pertama di Dunia* (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2014), hlm. 169.

<sup>52</sup> Ibid.

manusia dalam segala aspek kehidupan. Nabi Muhammad hadir sebagai *legal interpreter* (penafsir wahyu Tuhan) yang kemudian diajarkan oleh Nabi kepada umat-umatnya. Sedangkan, Piagam Madinah adalah satu bagian dari pokok-pokok umum yang diwariskan oleh Nabi.

## 2) Hadits atau Inisiatif Nabi

Perundang-undangan pokok itu tidaklah mesti al-Qur'an saja, tetapi dilengkapi dengan Hadits-Hadits nabi yang dihimpun menjadi satu buku juga. Tentunya pasca wafatnya Nabi Muhammad SAW, al-Qur'an tidak cukup menjadi sumber peraturan-peraturan, karena Nabi sebagai penjelas maksud dari al-Qur'an sudah wafat. Manifestasi maksud Tuhan yang tertuang dalam al-Qur'an tertera pada perkataan, perbuatan, takrir dan ketetapan Nabi Muhammad SAW yang disebut sebagai Hadits Nabi. Dengan mempergunakan Hadits-Hadits Nabi, berarti kita memegang teguh akan pesan Nabi untuk memegang teguh ajarannya.<sup>53</sup>

Pada masa kekhalifahan teladan Nabi Muhammad SAW dalam Sunnahnya masih dapat diterapkan dalam mengatur masyarakat Islam yang notabennya sudah mulai berkembang.<sup>54</sup> Pada masa Khalifah Umar bin Abdul Aziz dari

---

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah*, hlm. 182.

Bani Umayyah yang memrintah pada 99-101 H melakukan pengumpulan dan pembukuan segala Hadits Nabi. Kemudian dilanjutkan oleh Khalifah II Al-Mansur sampai kepada Khalifah IV Harun Ar-Rasyid. Hadits-Hadits yang memuat mengenai hukum-hukum berhasil disusun oleh Imam Malik bin Anas dengan keluarnya karya yaitu “Al-Muwattha’”. Khalifah meminta agar karyanya diundangkan oleh negara untuk ditaati seluruh rakyat menjadi peraturan yang baku yang kemudian ditolak oleh Imam Malik.<sup>55</sup>

### 3) *Ar-Ra'yu* atau Pikiran Manusia

Pendapat bahwa konstitusi berdasarkan kepada *ar-ra'yu* (pikiran manusia), sedangkan “wahyu Tuhan” diletakkan pada tempat (proporsi) yang sebenarnya, yaitu sebagai landasan atau prinsip pokok yang mengilhami setiap pasal dari undang-undang dikemukakan oleh Ibnu Muqaffa yang dapat dipandang sebagai konstitusionalis yang pertama. Paham ini muncul dan berkembang pada masa Khalifah Al-Mansur 136-158 H. Ibnu Muqaffa menyuarakan bahwa pemerintah haruslah menyusun peraturan-peraturan yang didasarkan pada pikiran manusia. Saran ini dikemukakan melalui pamflet yang berjudul “*Ash-Shahabah*”.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Zainal Abidin Ahmad, *Piagam Madinah*, hlm. 172.

<sup>56</sup> *Ibid.*

Sedangkan menurut Muhammad Iqbal barulah pada abad ke-19 M dunia Islam untuk mengadakan konstitusi. Pemikiran ini lahir sebagai respon umat Islam terhadap gagasan-gagasan politik Barat yang masuk ke Dunia Islam.<sup>57</sup> Negara Islam yang pertama kali mengadakan konstitusi adalah kerajaan Usmani pada 1878. Konstitusi yang ditandatangani oleh Sultan Abdul Hamid pada 23 Desember 1876 ini terdiri dari 12 bab dan 119 pasal. Konstitusi ini juga banyak dipengaruhi oleh konstitusi Belgia 1831.

Dari beberapa periode perkembangan konstitusionalisme Islam terdapat tiga periode. *Pertama*, periode Nabi Muhammad bahwa sumber segala peraturan merupakan *legal intepretasi* Wahyu Tuhan. *Kedua*, setelah Nabi Muhammad wafat Piagam Madinah dan Hadits-Hadits dijadikan sebagai peraturan-peraturan. *Ketiga*, karena berkembangnya zaman dan permasalahan yang ada semakin kompleks, maka diperlukan produk-produk pikiran dalam memproduksi konstitusi tetapi tetap menjadikan al-Qur'an dan Sunnah Nabi sebagai prinsip dasar dalam membuat undang-undang.

## **6. Konsep Demokrasi dalam Ketatanegaraan Islam**

---

<sup>57</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah*, hlm. 182.

Demokrasi adalah cerminan dari suatu proses budaya dalam menjabarkan konsep kekuasaan dari masyarakat.<sup>58</sup> Dalam kehidupan demokrasi pada hakikatnya sebagai wujud penerimaan terhadap budaya dialektis masyarakat untuk menjawab tantangan dalam perkembangan percaturan demokrasi. Ruang gerak yang diberikan demokrasi cukup luas bagi masyarakat untuk sewaktu-waktu mengkaji permasalahan dalam bernegara. Demokrasi mendudukan rakyat sebagai raha dalam politik dan kuasa memberikan ketentuan masalah-masalah pokok dalam kehidupan bernegara.

Salah satu keunggulan dalam sistem demokrasi ialah adanya hak dan kewajiban bagi rakyat untuk mengontrol, mengawasi, menasihati, dan mengkritisi pemimpin yang berkuasa.<sup>59</sup> Dalam sistem ini manusia hak masyarakat dalam bernegara didudukan dalam porsi yang adil. Kondisi seperti ini tentunya memberikan peluang emas dalam menegakkan *amar ma'ruf nahi munkar* dan membudayakan untuk saling mengingatkan satu sama lain. Misi kenabian yang perlu diwujudkan melalui sistem ini yakni menegakkan *amar ma'ruf nahi munkar*, bahwa mencegah kesewenang-wenangan pemerintah dan memberikan nasihat ataupun solusi dalam hal mewujudkan kemaslahatan dalam bernegara.

---

<sup>58</sup> Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan Islam*, hlm. 81.

<sup>59</sup> Afifuddin Muhajir, *Fikih Ketatanegaraan*, hlm. 109.



Sistem demokrasi yang berbasis pada keadilan, kesetaraan, kebebasan, dan pengawasan rakyat, secara sistemis menumbuhkan keberanian supaya menasihati dan mengkritisi pemimpinnya.<sup>60</sup> Melalui sistem ini, pihak-pihak yang dikritik harus menerima dengan baik setiap kritik konstruktif yang diberikan kepadanya. Konsekuensi dalam sistem demokrasi setiap warga negara baik pemimpin negara maupun perwakilan rakyat harus siap menerima perbedaan pandangan dan melakukan proses musyawarah sebijaksana mungkin, termasuk dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan (*tasyri'*).

Dalam Islam memang istilah demokrasi tidak populer dan tidak diterapkan oleh pemerintahan umat Islam. Periode sejarah perkembangan praktek politik umat Islam, demokrasi mulai diperbincangkan pada sejak era runtuhnya *khilafah* dan dimulainya era *nation state* (negara bangsa) pada awal abad 20, tepatnya pada tahun 1924. Pada masa ini beberapa kalangan ulama' mulai mendialogkan relasi Islam dan demokrasi. Dalam hal ini, muncul dua model penafsiran yakni dari kalangan literalis dan rasionalis, sebagai berikut<sup>61</sup>:

- a. Literalis (*atsariyah*) terbagi menjadi dua, yaitu: 1). menolak sistem demokrasi dan menganggapnya sebagai sistem kafir dan

---

<sup>60</sup> *Ibid*, hlm. 112

<sup>61</sup> Abdul Halim, *Aswaja Politisi Nahdlatul Ulama: Perspektif Hermeutika Gadamer* (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2014), hlm. 41.

menyimpang dari ajaran Islam. Dalam paham ini berpandangan bahwa kedaulatan tertinggi berada pada kuasa Allah melalui wahyunya bukan pada rakyat. Maka sistem demokrasi menyalahi dalil-dalil *naqliyah* (normatif). 2). menerima demokrasi karena melawan sistem yang otoriter. Paham ini berpandangan bahwa sistem demokrasi sejalan dengan nilai-nilai Islam. Menurut Yusuf al-Qardhawi dalam karyanya *al-Siyāsah al-Syar'iyah* bahwa sistem ini dapat dilihat beberapa hal yang sejalan dengan Islam, misalnya<sup>62</sup>:

- a) Praktek demokrasi dalam proses pemilihan melibatkan banyak orang untuk mengangkat pemimpinnya dan mengurus segala sesuatu dengan melibatkan rakyat atas sesuatu yang berkaitan dengan kepentingan rakyat.
- b) Rakyat berhak untuk meluruskan penguasaan yang *dzalim* dan tiran, ini tentunya sejalan dengan ajaran Islam.
- c) Pemilihan umum termasuk dalam jenis kesaksian, sehingga pemimpin lahir berdasarkan kehendak rakyat. Sehingga barang siapa yang tidak menggunakan haknya secara tidak langsung menyalahi perintah Allah untuk memberikan kesaksian saat dibutuhkan.
- d) Penetapan hukum yang berdasarkan suara mayoritas juga tidak bertentang dalam ajaran Islam. Misalnya dalam permasalahan *khilafiyah* (*debatable*) pengambilan

---

<sup>62</sup> Yusuf al-Qardhawi, *al-Siyāsah al-Syar'iyah*, hlm. 115.

keputusan berdasarkan pendapat mayoritas (*jumhur*) ulama. Suara mayoritas yang diambil dapat dijadikan dasar selama tidak bertentangan dengan syari'at.

- b. Rasionalis (*Nazhariyah*): hubungan antara negara dan rakyat didasarkan atas kontrak sosial dengan rakyat yang berhak membentuk pemerintahan, maka pemerintahan yang demokratis, amanah dan penegak keadilan atas dasar kesepakatan rakyat merupakan ajaran Islam.<sup>63</sup>

Dari urain diatas terjadi perbedaan terhadap konsep demokrasi. Sedangkan, jika melihat pandangan Mahmud Abd Al-Majid Al-Khalidi dalam kitabnya *Qawa'id Nizham al-Hukm fi al-Islam* menerangkan bahwa “demokrasi termanifestasi dalam hukum mayoritas artinya demokrasi adalah pemerintahan mayoritas. Jadi pemerintahan rakyat melalui prosedur pemilu berdasarkan suara mayoritas, dan pembuatan undang-undang juga dari wakil rakyat dengan suara mayoritas. Artinya, bahwa demokrasi memberi pendapat mayoritas sebagai kunci kebenaran”<sup>64</sup>. Jika melihat pendapat Yusuf Al-Qaradhawi seperti yang sudah diuraikan diatas bahwa suara mayoritas dalam pemilu merupakan bentuk kesaksian,

---

<sup>63</sup> Abdul Halim, *Aswaja Politisi Nahdlatul Ulama*, hlm. 42.

<sup>64</sup> Mahmud Abd Al-Majid Al-Khalidi, *Pilar-Pilar Sistem Pemerintahan Islam*, alih bahasa Harist Abu Ulya cet. II (Bogor: Al Azhar Press, 2013), hlm. 41.

sedangkan suara mayoritas dalam penetapan hukum dapat diberlakukan selama tidak bertentangan dengan syari'at.

Watak demokrasi dan budaya menerima kritik dari rakyat juga dicontohkan oleh Umar bin Khattab menyiratkan bahwa jabatan yang melakat pada seorang pemimpin adalah amanah yang harus dijalankan untuk mewujudkan keadilan dan kemaslahatan umat.<sup>65</sup> Termasuk dalam penyusunan Piagam Madinah, Nabi Muhammad juga memperhatikan aspirasi dan kepentingan seluruh elemen masyarakat Madinah, sehingga Piagam Madinah sebagai suatu konstitusi yang merupakan kontrak sosial untuk mewujudkan kedamaian dan kesejahteraan dalam hidup bersama. Dalam sejarah pemerintahan Islam kontrak sosial dikenal dengan istilah baiat. Baiat merupakan kontrak sosial antara pemerintah dan rakyat untuk sama-sama menjalankan hak dan kewajibannya masing-masing.

Demokrasi dalam Islam memberikan kedaulatan terhadap rakyat. Karena *output* dari demokrasi adalah kontrak sosial. Rakyat harus memiliki janji setia akan selalu *sam'an wa tha'atan* (mematuhi) kebijakan pemerintah selama masih dalam koridor *amar ma'ruf nahi munkar*. Pemerintah pun wajib untuk menegakkan keadilan, menjunjung tinggi hukum, dan berjalan sesuai dengan ketentuan al-Qur'an dan Sunnah. Dapat disimpulkan demokrasi dalam ketatanegaraan Islam adalah pemerintahan yang menjunjung tinggi

---

<sup>65</sup> Afifuddin Muhajir, *Fikih Ketatanegaraan*, hlm. 125.

kedaulatan rakyat yang sejalan dengan ketentuan al-Qur'an dan Sunnah.

## 7. Kemaslahatan Sebagai Acuan Kebijakan Publik

Al-Qur'an dan Hadits merupakan dua dalil naqli yang menjadi sumber utama dalam istinbat hukum. Untuk memahami dalil naqli tersebut peran akal sangat diperlukan agar kedua rujukan itu bisa memproduksi hukum-hukum.<sup>66</sup> Kemampuan bahasa saja tidak cukup dalam memahami teks al-Qur'an dan Hadits perlu juga memikirkan konteks lahirnya dan maksud dari sumber tersebut. Dalam kehidupan bernegara dengan kondisi problem masyarakat dan urusan pemerintahan yang semakin kompleks, tentu pemaknaan al-Qur'an dan Hadits tidak cukup dimaknai secara normatif. Hukum-hukum harus lahir sebagai wujud kemaslahatan umat yang berimplikasi kepada hajat orang banyak yang disebut sebagai "*al-maslahat*".

*Al-maslahat* merupakan kata yang berbentuk masdar dari kata al-shalahu. Secara istilah *al-maslahat* menurut al-Buthy dalam kitabnya *Dhawabith al-maslahah fi asy-Syari'ah al-Islamiyyah*<sup>67</sup> yaitu "*al jalb al maslahat wa dar'al mafsadat* (menggambil manfaat dan menghindari kerusakan). Maka *mashlahah* dalam kebijakan publik merupakan kebijakan-kebijakan politik yang hendak diwujudkan

---

<sup>66</sup> Jeje Abdul Rojak, *Politik Kenegaraan dan Kepemimpinan Publik dalam Islam* (Yogyakarta: Penerbit Lkis, 2018), hlm. 73.

<sup>67</sup> Muhammad Sa'id Ramadlan al-Buthy, *Dhawabith al-maslahah fi asy-Syari'ah al-Islamiyyah* (Beirut: Muassasah al-Risalah, 1977), hlm. 23.

dalam mencapai kemanfaatan untuk rakyat dan menghindari segala bentuk kerusakan jika kebijakan tidak diberlakukan. Al-Ghazali dalam karyanya *al-Mustafa min al-Ulum al-Ushul* membagi *mashlahah* menjadi tiga bagian sebagai berikut<sup>68</sup>:

**a. *Mashlahah Mu'tabarah***

Kemaslahatan yang secara tegas dinyatakan oleh dalil syara' agar dipelihara dengan baik. Kemaslahatan ini diapresiasi dan diperhatikan oleh *Syari'* (Allah SWT). Kemaslahatan ini jelas diatur ketentuannya oleh al-Qur'an dan Sunnah demi mewujudkan kemaslahatan di dunia maupun akhirat.

**b. *Mashlahah Mulghah***

Kemaslahatan yang secara hukum syara' tidak termasuk dalam kategori maslahat. Misalnya seseorang meminum minuman keras untuk menghilangkan stress yang ada pada dirinya. Tapi kemaslahatan seperti ini tidak dibenarkan dan secara tegas dilarang menurut ketentuan al-Qur'an dan Sunnah.

**c. *Mashlahah Mursalah***

Kemaslahatan yang lepas dari sorotan dalil. Dengan kata lain bahwa kemaslahatan ini oleh hukum syara' tidak dinyatakan pembedarannya dan juga tidak ditegaskan ketidakbenarannya. Kemaslahatan ini bersifat netral, karena dalam dalil tidak

---

<sup>68</sup> Abu Hamid Al-Ghazali, *al-Mustafa min al-Ulum al-Ushul* (Mesir: Maktabah al-Jundi, 1971), hlm. 251.

ditemukan pembenarannya dan juga pembatalannya. Misalnya pengadaan rumah sakit, lembaga pemasayarakatan dll.

Dalam ketatanegaraan Islam kemaslahatan yang harus dijadikan landasan dalam membuat kebijakan oleh seorang pemimpin (*imamah*) dan legislator (*tsyari'*) adalah *mashlahah mu'tabarah* dan *mashlahah mursalah*. Sedangkan, *mashlahah mulghah* tidak dapat dijadikan landasan dalam pembuatan kebijakan publik.<sup>69</sup> Kebijakan seorang pemimpin dan legislator dalam hal ini menyangkin dua pokok. *Pertama*, melanjutkan tugas kenabian yaitu memelihara agama (sakral). *Kedua*, bertugas untuk mengatur segala hal yang bersifat keduniawian (profan) untuk mewujudkan kemaslahatan pada tatanan masyarakat.

Mengingat dalam al-Qur'an dan Sunnah tidak banyak menangani langsung persoalan teknis. Persoalan-persoalan politik terutama tidak begitu banyak ketentuannya didalam al-Qur'an dan Sunnah.

Maka untuk persoalan *siyāsah* (kebijakan politik) lebih banyak mengacu pada *mashlahah mursalah* dibanding *mashlahah mu'tabarah*. Oleh karena itu yang terpenting bagi seorang pemimpin dan legislator dalam prakteknya membuat kebijakan publik haruslah mengutamakan sumber al-Qur'an dan Sunnah. Apabila ketentuan tidak dijelaskan secara spesifik dalam al-Qur'an dan Sunnah maka sebagai pemimpin dan legislator harus

---

<sup>69</sup> Afifuddin Muhajir, *Fikih Ketatanegaraan*, hlm. 96.



membuat kebijakan politik menggunakan *mashlahah mursalah* dan tidak bertentangan dengan sumber syariat yaitu al-Qur'an dan Sunnah.

## **B. Legislasi Dalam Islam**

### **1. Kekuasaan Legislatif dalam Sistem Ketatanegaraan Islam**

Secara umum, teori-teori ketatanegaraan dalam Islam merupakan hasil penafsiran sejarah. Para pemikir Islam meyakini bahwa *majlis syura* merupakan lembaga yang muncul dalam praktek politik umat Islam dan pernyataan oleh teks syariat (al-Qur'an dan Hadits).<sup>70</sup> Sehingga, lembaga ini oleh para pemikir Islam dipandang sebagai model kekuasaan legislatif dalam Islam karena berdasar pada praktek umat Islam dalam sejarah dan dalil normatif. Maka titik sentral teori kelegislatifan dalam Islam adalah *syura*.

Secara historis, kelegislatifan umat Islam dimulai pada kekuasaan Khalifah Umar bin Khattab. Inisiasi Umar membentuk tim musyawarah dilandasi untuk merumuskan pengganti dirinya yang akan menduduki kursi kekhalifahan. Pembentukan tim musyawarah didasari oleh keraguan Umar terhadap rekomendasi beberapa orang dari umat Islam untuk menggantikan dirinya, karena memang Umar memandang penggantinya kurang memenuhi kualifikasi menjabat sebagai khalifah, diantaranya Saad bin Jarah, Abdurrahman bin Auf,

---

<sup>70</sup> Ija Suntana, *Model Kekuasaan Legislatif dalam Sistem Ketatanegaraan Islam*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2007), hlm. 7.

Zubair bin Awam, Thalhah, Utsman bin Affan, Ali bin Abi Thalib.<sup>71</sup>

Untuk mengatasi keraguannya Umar melakukan terobosan politik yang sistematis dan terukur yakni membentuk tim musyawarah untuk menyelesaikan masalah tersebut.

Konsep *majlis syura* dalam kajian politik Islam merupakan bentuk nyata pandangan orang-orang Sunni yang menyatakan bahwa kekuasaan politik berasal dari dua sumber<sup>72</sup> yaitu dari syariat dan umat. Artinya, kekuasaan politik dalam pandangan Sunni adalah tatanan hukum Tuhan dan kesepakatan umat. Maka bagi seorang yang memimpin harus melaksanakan pemerintahan atas nama Tuhan dan umat. Orientasi syuro tentunya membantu proses penyelesaian permasalahan yang belum secara jelas diatur dalam dalil naqli, sehingga proses musyawarah sangat dibutuhkan untuk menemukan hukum yang memiliki orientasi *mashlahah*.

Musyawarah, sebagai bagian dari *mabda' syura*, merupakan pangkal utama mekanisme pengambilan keputusan di *majlis syura*. Anggota dalam *majlis syura* oleh pemikir politik Islam disebut *ahlu halli wal 'aqdi* yang berperan untuk melakukan musyawarah, melakukan pengawasan, dan mengawal moral khalifah.<sup>73</sup> Seorang khalifah atau pemimpin berkewajiban melakukan musyawarah,

---

<sup>71</sup> Ija Suntana, *Pemikiran Ketatanegaraan Islam*, hlm. 218.

<sup>72</sup> Imam al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah*, hlm. 10.

<sup>73</sup> Ija Suntana, *Pemikiran Ketatanegaraan Islam*, hlm. 221.

bukan hanya mencari solusi dari permasalahan, melainkan dia pun melaksanakan keputusan-keputusan dalam musyawarah. Jadi dapat diartikan bahwa *majlis syura* hadir sebagai lembaga representasi masyarakat yang merupakan keterlibatan aspirasi masyarakat dan keikutsertaannya dalam kekuasaan politik.

Dalam kajian normatif akademik, kekuasaan legislatif merupakan cabang dari bidang fikih *siyāsah dusturiyyāh* yang membidangi mekanisme dan sistem ketatanegaraan. Akan tetapi, dalam kajian fikih *siyāsah dusturiyyāh*, pembahasan kekuasaan legislatif belum ada yang detail dan sistematis dalam satu bentuk pembahasan yang komprehensif. Kebanyakan pembahasan yang disajikan hanya seputar pengantar atau pengenalan. Maka, kajian kelegislatifan dalam ketatanegaraan Islam harus menjadi pembahasan yang penuh dan utuh dalam kajian fikih *siyāsah dusturiyyāh*.

Dengan demikian, bahwa *syura* merupakan titik sentral kajian kelegislatifan Islam yang bukan hanya sekedar keharusan normatif, melainkan juga keharusan teologis. Kelegislatifan memiliki peran penting dalam mendistribusikan kehendak masyarakat dan kehendak syariat. Melakukan musyawarah secara normatif wajib dalam al-Qur'an dan merupakan contoh yang diberikan oleh Rasulullah SAW. Oleh karena itu *syura* sebagai titik sentral teori kelegislatifan Islam harus dirumuskan ulang baik secara konseptual dan praktikal-institusional.

### a. Pengertian *Majlis Syura*

Kata “*majlis*” adalah istilah Arab yang telah dipergunakan di Jazirah Arab pada masa pra Islam untuk menunjuk pada dewan suku-suku.<sup>74</sup> Setelah Islam datang dan sistem kekhalifan berdiri, istilah *majlis* dipakai untuk menunjuk ruang pertemuan khilafah dan ruang pertemuan milik Sultan. Kata *majlis* juga berarti sekelompok orang yang terpilih pada suatu pertemuan yang dihadiri oleh tokoh terkemuka, yang memiliki wibawa keagamaan, atau seorang penyair ternama.

Sedangkan, kata *syura* berasal dari *sya-wa-ra* yang secara etimologis berarti mengeluarkan madu dari sarang lebah.<sup>75</sup> Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (KBBI), musyawarah berarti pembahasan bersama dengan maksud mencapai keputusan atas penyelesaian masalah, perundingan, perembukan.<sup>76</sup> Sejalan dengan pengertian diatas, kata *syura* yang dalam bahasa Indonesia menjadi “musyawarah” mengandung makna segala sesuatu yang dapat diambil atau dikeluarkan dari yang lain untuk memperoleh kebaikan. Hal ini semakna dengan pengertian lebah yang mengeluarkan madu yang berguna bagi manusia.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, hlm. 231.

<sup>75</sup> Ibn Manzur, *Lisan al-Arab*, hlm. 434.

<sup>76</sup> Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, (Jakarta: Balai Pustaka, 2003), hlm. 768.

<sup>77</sup> M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Qur'an* (Bandung: Mizan, 1996), hlm. 469.

Dari pengertian diatas, *majlis syura* adalah sebuah lembaga yang terdiri dari orang-orang yang merepresentasikan kehendak umat sebagai rujukan khalifah.<sup>78</sup> Sedangkan, menurut Abdul Hamid al-Anshari *majlis syuro* merupakan institusi yang digunakan oleh rakyat atau wakilnya untuk membicarakan kemaslahatan publik.<sup>79</sup> Dari dua pengertian diatas dapat diartikan bahwa *majlis syura* merupakan institusi formal yang diisi oleh sekumpulan orang-orang yang memiliki kualifikasi untuk melakukan musyawarah masalah kenegaraan dan masyarakat. Sedangkan, dari aspek pengertian secara fungsional, *majlis syura* adalah sejumlah fungsi yang diperagakan oleh orang-orang tertentu dalam wilayah perwakilan, sekalipun tidak lembaga resmi.

Dalam sejarah perjalanan Nabi Muhammad SAW dan *khulafaur rasyidin*, *majlis syura* lebih bersifat fungsional. *Majlis syura* dalam bentuk institusional tidak tercatat dalam sejarah, kecuali dalam kasus-kasus tertentu. Umpamanya, dalam kasus musyawarah Perang Uhud dan Perang Badar, Nabi menjadikan masjid sebagai tempat bermusyawarah.<sup>80</sup> Dengan demikian,

---

<sup>78</sup> Taqi al-Din al-Nabhani, *Nizham al-Hukm fi al-Islam*, hlm. 209.

<sup>79</sup> Abd Al-Hamid Ismail Al-Anshari, *Nizham Al-hukm di Al-Islam*, hlm. 13.

<sup>80</sup> Ija Suntana, *Pemikiran Ketatanegaraan Islam*, hlm. 239.

*majlis syura* dalam sejarah perjalanan Nabi Muhammad SAW lebih bersifat fungsional dari pada institusional.

Dengan adanya *majlis syura* tentu akan membantu masyarakat dalam menyelesaikan persoalan. Sistem perwakilan (representative system) dalam ketatanegaraan Islam harus memenuhi kualifikasi yang sudah ditentukan. Untuk membentuk *majlis syura* atau yang kita kenal dengan istilah DPR adalah salah satu bentuk perbuatan atau praktik politik hukum.<sup>81</sup> Karena dalam Islam perintah musyawarah memiliki cakupan yang sangat luas. Dalam hal bernegara tentunya proses musyawarah tidak bisa diwakilkan tiap-tiap individu karena selain mengganggu kondusifitas, juga sulit mengakomodir seluruh aspirasi yang akan disampaikan.

Kualifikasi yang diberikan kepada perwakilan masyarakat sebagai *majlis syura* tentunya berdampak kepada kualitas pendapat, penalaran, keilmuan, serta pemahaman terhadap syariat. Walaupun *majlis syuro* berisi perwakilan masyarakat, mereka harus benar-benar mewakili lapisan masyarakat, laki-laki dan perempuan. Perwakilan tersebut juga harus dicapai melalui pemilihan yang adil.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Abdul Manan, *Perbandingan Politik Hukum Islam & barat*, cet. II (Jakarta: Prenadamedia, 2018), hlm. 146.

<sup>82</sup> Abd Al-Hamid Ismail Al-Anshari, *Nizham Al-hukm di Al-Islam*, hlm. 59.

## b. Kewenangan *Majlis Syura*

Kekuasaan legislatif (*majlis syura*) merupakan kekuasaan yang memiliki urgensi dalam pemerintahan Islam. Karena setiap ketentuan dan ketetapan yang dikeluarkan oleh lembaga ini akan dilaksanakan oleh eksekutif pemerintahan (penyelenggara undang-undang) secara efektif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif (peradilan). Orang yang duduk dalam posisi ini merupakan mujtahid dan *mufti* (ahli fatwa) serta pakar-pakar sesuai dengan bidangnya.<sup>83</sup> Karena menetapkan syariat sebenarnya hanya wewenang Allah SWT, maka wewenang dan tugas *majlis syura* hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syariat Islam yaitu Al-Qur'an dan Sunnah Nabi, kemudian menjelaskan serta menarasikannya dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

Semua yang ditetapkan oleh al-Qur'an dan Sunnah, secara *kulliyat* merupakan patokan global untuk dijadikan rujukan perilaku, sedangkan wilayah ijtihad yang menjadi wewenang *majlis syura* dalam membuat peraturan hanya persoalan-persoalan yang berkaitan dengan persoalan duniawi karena perlunya pengembangan dan penafsiran yang lebih kondisional termasuk masalah negara dan pemerintahan yang bernuansa politis.<sup>84</sup> Hal

---

<sup>83</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah*, hlm. 188.

<sup>84</sup> Beni A. Saebani, *Pengantar Fiqh Siyāsah* (Bandung: Pustaka Setia, 2008), hlm. 67.



ini terkadang ia merupakan pembuat undang-undang (*tasyri'*), seperti Al-qur'an. Dalam diri Nabi SAW ada sifat Rasul yaitu penyampai, maka beliau hadir sebagai pemimpin warga pada masanya. Berdasarkan uraian diatas, *tasyri'* ada dua macam<sup>85</sup>:

- 1) *Tasyri'* yang ditetapkan oleh syari'at. Dalam hal ini pemerintah tidak memiliki kewenangan untuk merubahnya. Pemerintah dan rakyat wajib taat dan melaksanakannya dengan baik dan benar.
- 2) *Tasyri'* yang diserahkan pada ijtihad. Seperti menentukan sanksi hukum pada wilayah hukum yang tidak ada ketentuannya dalam al-Qur'an dan Sunnah, menentukan tata cara *syura* dan lain-lain.

Yusuf al-Qaradhawi menyebutkan bahwa *majlis syura* memiliki kewenangan yaitu: *pertama*, melakukan pengawasan (*muhasabah*), dan *kedua*, membuat undang-undang (*tasyri'*).<sup>86</sup> Menurut Qaradhawi *muhasabah* yang dimaksud adalah *amar ma'ruf nahi munkar* yaitu melakukan pengawasan melalui kontrol, kritik, pelurusan terhadap perilaku yang menyimpang dari kepercayaan masyarakat. Sedangkan, *tasyri'* yang dimaksud yaitu melakukan proses penalaran terhadap berbagai masalah untuk

---

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> Yusuf al-Qardhawi, *al-Siyāsah al-Syar'iyah*, hlm. 98.

diidentifikasi secara syari'at atau dengan kata lain mengikuti istilah yang lebih dekat yaitu *ijtihad*, *istinbath*, *tafshil*, dan *takyif*.

Sedangkan menurut *Taqi al-Din an-Nabhani* menyebutkan kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh *majlis syura* sebagai berikut<sup>87</sup>:

- 1) Setiap perkara yang masuk kepada wilayah “otoritas musyawarah” adalah wewenang anggota *majlis syura* untuk mengambil keputusan misalnya masalah program negara, pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan yang lainnya.
- 2) *Majlis syura* berwenang untuk mengawasi seluruh pejabat yang menangani berbagai masalah pemerintahan, baik dalam negeri maupun luar negeri, baik permasalahan fiskal dan kemiliteran.
- 3) Seorang khalifah harus mengajukan terlebih dahulu rancangan-rancangan hukum yang akan digunakan kepada *majlis syura*.
- 4) *Majlis syura* berhak membatasi jumlah orang-orang yang akan dipromosikan memegang jabatan khalifah.

Termasuk dalam kewenangan *majlis syuro* adalah mengajukan mazhab fikih negara, menentukan kualifikasi *mujtahid* yang akan duduk di dewan ulam, dan mengajukan budget dalam seluruh kegiatan kelegislatifan. Peran lain yang cukup penting yaitu *majlis syuro* memiliki peran untuk mengamandemen

---

<sup>87</sup> Taqi al-Din al-Nabhani, *Nizham al-Hukm fi al-Islam*, hlm. 111.

kontitusi. Dan amandemen dapat disetujui apabila memenuhi dua pertiga suara anggota *majlis syuro*.<sup>88</sup>

### c. Historisitas Legislasi dalam Islam

Bentuk dan perkembangan *majlis syuro* berbeda dan berubah dalam sejarah, sesuai dengan perbedaan dan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat Islam. Pada masa Nabi Muhammad SAW, otoritas yang membuat tasyri' (hukum) adalah Allah SWT. Allah menurunkan ayat-ayat al-Qur'an secara bertahap selama lebih kurang 23 tahun. Adakalanya ayat tersebut diturunkan untuk menjawab suatu pertanyaan, ada kalanya pula untuk menanggapi suatu perbuatan atau permasalahan yang terjadi dalam masyarakat.<sup>89</sup> Di samping itu, Nabi SAW juga berperan sebagai penjelasan terhadap ayat-ayat al-Qur'an yang masih bersifat global dan umum.

Pada masa Nabi Muhammad. Sumber *majlis syuro* (kekuasaan legislatif) adalah Allah dan dijabarkan oleh Nabi dalam Sunnahnya, baik berupa perkataan, perbuatan, maupun pengakuannya terhadap perbantuan shabat (taqrir). Ketika itu belum ada peraturan tertulis selain al-Qur'an. Sebagai tempat bertanya umat, seluruh aktivitas dan pembelajaran Nabi Muhammad terhadap al-Qur'an belum lagi terkodifikasi.

---

<sup>88</sup> Ija Suntana, *Model Kekuasaan Legislatif*, hlm. 82.

<sup>89</sup> Mahmud Hilmi, *Nizham al-Hukm al-Islami*, (Kairo: Dar al-Hadi, 1978), hlm. 201.

Setelah *al-khulafa' al-Rasyidin*. Wilayah kekuasaan Islam telah meluas ke luas jazirah Arab. Sejalan dengan perkembangan daerah permasalahan yang timbul pun semakin banyak. Untuk mengatasinya para khalifah merujuk kepada al-Qur'an. Kalau mereka tidak menemukannya dalam al-Qur'an, maka mereka mencarinya dalam Sunnah Nabi. Namun karena nasihat belum terkodifikasi, mereka bertanya kepada sahabat lain yang senior (*al-shabiquna awwalun*). Dalam periode ini, sahabat senior lebih banyak memberi nasihat, mengontrol dan berpartisipasi dalam menjalankan fungsi kekuasaan legislatif. Oleh karena itu, hukum dan pemerintahan pada masa ini tidak dapat dibedakan secara tegas sebagaimana dalam konsep pemerintahan modern. Secara formal, perundang-undangan atau legislasi dilakukan oleh khalifah, tetapi kenyataannya dalam praktik, hal ini dilakukan juga oleh umat Islam sendiri, terutama kalangan sahabat yang lebih dahulu masuk Islam. Kewenangan legislatif belum lagi terkonsentrasi dalam sebuah lembaga atau perwakilan, tetapi berada di tangan khalifah sendiri dibantu oleh sahabat lainnya. Pengambilan keputusan pun dilakukan secara musyawarah di antara mereka.<sup>90</sup>

Pada masa dinasti Bani Umayyah (40-131 H/661-750 M), perkembangan daerah Islam sudah semakin luas hingga keluar daerah Jazirah

---

<sup>90</sup> *Ibid.*, hal, 209

Arab. Pusat pemerintahan pun dipindahkan dari Madinah ke Darnaskus, Syria. Sejalan dengan perluasan daerah ini, permasalahan yang timbul pun semakin kompleks. Khalifah-khalifah awal dari dinasti ini tetap menyahutinya dengan merujuk kepada al-Qur'an dan Sunnah Nabi. Namun dalam penafsirannya mereka meminta bantuan kepada Penasihat-penasihat kerajaan dan pejabat pemerintahan, sesuai dengan kepentingan mereka sendiri.<sup>91</sup>

Suatu hal yang perlu dicatat dalam perkembangan *tasyri'* pada masa Bani Umaiyah ini adalah usaha yang cukup penting ke arah penyusunan ilmu fikih dan kodifikasi perundang-undangan. Dalam hal ini, pemerintah yang bertindak sebagai pemegang kekuasaan legislatif banyak mengacu kepada pendapat-pendapat al-Awza'i (w, 155 H/744 M) dan lebih memperlihatkan corak fikih Damaskus. Kalau pada masa al-Khulafa' al-Rasyidin legislasi hukum Islam dilakukan oleh khalifah sendiri dan dibantu oleh sahabat-sahabat senior, maka pada masa bani Umaiyah legislasi Hukum Islam dilakukan dengan mempertimbangkan pendapat fuqaha' yang sesuai dengan kepentingan politik pemerintah. Pada masa Bani Umaiyah, kekuasaan agama mulai dipisahkan dan dipegang oleh ulamaifuqaha'. Inilah awal terjadinya "sekularisasi" dalam sejarah Islam. Khalifah tidak lagi memegang kekuasaan keagamaan secara penuh, tetapi menyerahkannya kepada ahli-ahli agama. Dalam upaya legislasi hukum Islam, pada masa pemerintahan `Umar

---

<sup>91</sup> Fazlur Rahman, *Islamic Methodology in History*, (Delhi: Adam Publisher, 1994) hlm. 21.

ibn Abd al-Aziz (99-101 H/717-720 M), Syihab al-Din al-Zuhri (w. 124 H/746 M) diperintahkan untuk melakukan kodifikasi Hadis.

Setelah kehancuran Daulat Bani Umayyah melalui "revolusi" Bani Abbas, timbul pemikiran agar negara melakukan unifikasi (penyeragaman) hukum Islam dalam suatu legislasi. Ibn al-Muqaffa' (w. 140 H /757 M), seorang muslim Persia yang mengagas ide ini dan juga menjabat sebagai sekretaris negara, khawatir melihat perbedaan praktik hukum yang berkembang di kalangan umat Islam ketika itu. Oleh sebab itu, ia menulis surat kepada khalifah al-Manshur (136-158 H/754-775 M) agar mensistematisasi hukum Islam dan mengadakan ijtihad sendiri terhadap al-Qur'an dan Sunnah. Akan tetapi ide ini tidak terlaksana, karena sulitnya menyatukan perbedaan-perbedaan praktik keagamaan di kalangan masyarakat Muslim saat itu. Ibn al-Muqaffa' tercatat sebagai orang yang pertama mendukung legislasi hukum Islam oleh negara.<sup>92</sup>

Barulah pada masa khalifah Harun al-Rasyid (168-191 H/786-809 M) dilakukan usaha penyusunan dan legislasi hukum. Mernang sebelumnya khalifah al-Manshur pernah menawarkan jabatan qadhi (Hakim Agung) kepada Abu Hanifah agar memudahkan legislasi hukum Islam lewat pikiran-pildrannya, namun Abu Hanifah menolak jabatan tersebut. Meskipun demikian, pemikiran dan pendapatnya banyak dirujuk dalam pemerintahan, ia sendiri tidak setuju kalau pendapatnya dijadikan sebagai mazhab resmi negara.

Pada masa Harun at-Rasyid, murid Abu Hanifah yang Abu Yusuf (113- I 82 H/731.798 M) diminta oleh khalifah untuk menulis sebuah buku

---

<sup>92</sup> *Ibid.*, hlm. 2.

tuntunan tentang perpajakan menurut hukum Islam. yang bisa dijadikan sebagai pegangan, Buku yang kemudian berjudul *al-Kharaj* ini ternyata bukan hanya berbicara tentang perpajakan, melainkan juga permasalahan hukum Islam lainnya yang sudah terkodifikasi. Kitab inilah yang dijadikan pegangan Khalifah al-Rasyid dalam menjalankan pemerintahan Bani Abbas.

Dalam perkembangan selanjutnya, kitab-kitab lain dari berbagai mazhab, seperti Malikiyah, Syafi'iyah, dan Hanabilah semakin banyak baik oleh imam-imam mazhab itu sendiri maupun oleh murid-muridnya. Namun dalam kenyataannya, khalifah hanya mau memakai kitab yang sesuai dengan mazhab yang dianutnya. Karena itu sering terjadi pergantian yang berkuasa diikuti dengan penggantian kitab rujukan dalam legislasi hukum Islam dari satu mazhab kepada mazhab lain. Hal ini dikarenakan hasil ijtihad imam-imam mazhab tersebut tidak bersifat mutlak, sehingga undang-undang negara yang dihasilkan dari kitab-kitab tersebut tidak dapat dikatakan sebagai ketentuan agama.<sup>93</sup>

Walaupun demikian, kitab-kitab tersebut cukup membantu dalam pelaksanaan tugas-tugas legislatif negara. Ini pula yang menjadi rujukan bagi generasi berikutnya. Mereka bisa mencontoh metodologi yang dipakai oleh imam-imam mazhab untuk melakukan legislasi hukum. Akan tetapi kenyataannya, para ulama berikutnya tidak memiliki

---

<sup>93</sup> *Ibid.*, hlm. 8.



kemampuan untuk melakukan *istinbath* (penggalan hukum secara kreatif) sesuai dengan tantangan yang mereka hadapi. Akhirnya kitab tersebut dianggap berlaku mutlak dan baku, sehingga terjadilah kemandekan dalam formulasi hukum Islam. Kondisi ini diperburuk dengan semakin menyeruaknya sikap taklid dan fanatik buta pengikut mazhab terhadap imam-imam mereka, sehingga menimbulkan kekacauan dalam masyarakat. Untuk mengatasi hal ini, sebagian ulama menutup pintu ijtihad. Akibatnya, legislasi hukum Islam pun mengalami kemunduran pula. Hal ini berlangsung sampai berakhirnya daulat Bani Abbas yang dihancurkan oleh tentara Mongol pada 1258 M.<sup>94</sup>

Pada masa Daulat Bani Umayyah di Spanyol timbul perkembangan baru, Pemerintah membuat suatu lembaga hukum di Cordova yang beranggotakan ulama fikih, Lembaga inilah yang berfungsi sebagai dewan legislatif, karena tugasnya mengonsep dan melegislasi hukum Islam. Dalam tugas ini mereka merujuk kepada mazhab Maliki, mazhab yang dianut oleh mayoritas penduduk Muslim Spanyol sejak Islam pertama kali masuk ke sana pada 711 M. Mazhab ini juga mendapat perlindungan dari Khalifah Hisyam I (172-180H/788-796M). Dengan perlindungan ini Yahya ibn Yahya ibn Yahya al-laits (849 M) dan Isa ibn Dinar (212 H/ 827 M), keduanya murid Imam Malik, mengembangkan mazhab Maliki di Spanyol. Pada akhir abad kesebelas, lembaga hukum ini menerbitkan kodifikasi hukum Islam dengan judul *Dinnun al-Aulan*

---

<sup>94</sup> *Ibid.*, hlm 12-13.

*al-Kubra*. Buku ini merupakan himpunan fatwa yang dikeluarkan selama periode abad ke-10 dan ke-11 serta menjadi rujukan pemerintah dalam melaksanakan hukum Islam dan administrasi negara.

Dalam kerajaan Mughal (India) legislasi hukum Islam dalam bentuk undang-undang dilakukan pada masa pemerintahan Sultan Aurangzeb (Alamgir I) yang memerintah pada 1658-1707 M. Dialah yang memprakarsai penghimpunan fatwa ulama dan mengodifikasinya. Ia Merribentuk sebuah komisi yang bertugas menyusun kitab kumpulan hukum Islam. Hasil kerja komisi ini adalah diundangkannya kitab peraturan ibadah dan muamalah umat Islam yang bernama *Alarnghiriyah* yang dinisbahkan kepada nama sultan tersebut. Kitab ini terdiri dari enam jilid tebal dengan rujukan utama pada mazhab Hanafi, mazhab yang paling banyak dianut umat Muslim India. Namun sifat undangundang ini setengah resmi, karena tidak mempunyai kekuatan mengikat untuk diamalkan sebagaimana layaknya sebuah undang-undang.<sup>95</sup>

Legislasi besar-besaran dilakukan pada masa pemerintahan Usmani (1300-1924). Pada Masa ini, hukum yang dipakai dalam masyarakat bukan hanya fikih melainkan juga keputusan khalifah atau sultan terhadap sengketa atau perselisihan yang terjadi di antara anggota masyarakat. Selain itu, ada juga keputusan yang diambil dalam rapat majelis legislatif sebagai *al-sulthals al-tasyriyah* dan disetujui oleh khatifah. Bentuk yang pertama disebut *idarah tsaniyah*, sedangkan yang kedua dinamakan dengan *Qanun*. Puncak

---

<sup>95</sup> Subhi Mahmashani, *Falsafah al-Tasyri fi al-Islam*, (Damaskus: Dar al-Kasysyaf, 1952), hlm. 63.

kemajuan *qanun* ini terjadi pada masa Khalifah Sulaiman I (1520-1566 M). Karena besarnya perhatian khalifah ini terhadap penmdang-undangan, maka ia digelar dengan Sulaiman al-Qanuni.<sup>96</sup> Di tangan Sulaiman al-Qanuni juga, kerajaan Usmani mengalami puncak kejayaan di berbagai bidang.

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa penguasa Usmani memiliki dua kekuasaan, yaitu kekuasaan politik dan agama. "Sultan" adalah gelar untuk kekuasaan politik, sedangkan "khalifah" adalah gelar untuk kekuasaan agama. Ini berbeda dengan kekhalifahan Bani Umayyah yang memisahkan kekuasaan agama dan politik, sebagaimana diuraikan sebelumnya. Namun setelah Sulaiman al-Qanuni wafat, kerajaan Usmani mulai mengalami kemunduran. Tidak ada lagi khalifah yang memiliki kapasitas untuk menjalankan dua kekuasaan tersebut. Kemampuan politik penguasa-penguasa penggantinya tidak diikuti dengan kemampuan dan penguasaan mereka di bidang keagamaan. Demikian pula sebaliknya. Oleh karena itu, dalam tugas-tugas kenegaraan mereka dibantu oleh *Sadr azam* (*shadr al-a'zam*) untuk urusan politik dan *Syaikh al-Islam* untuk urusan-urusan keagamaan.

Pada mulanya *syaikh al Islam* berasal dari mufti (pemberi fatwa). Mereka bertugas memberi jawaban terhadap pertanyaan tentang permasalahan agama. Di antara mufti ini kemudian ada yang diangkat sebagai pejabat negara untuk menjawab permasalahan negara dengan nama *Syaikh al-Islam* yang fatwa-fatwanya menjadi rujukan dan pegangan negara. Bahkan dalam wewenang legislasi hukum Islam, *Syaikh al-Islam*

---

<sup>96</sup> Stanford J. Shaw, *History of The Ottoman Empire and Modern Turkey*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1976), hlm. 103.

menjadi tempat bergantung khalifah Usmani dan merangkap sebagai *al-sulthah al-tasyri'iyah*. Namun demikian, kekuasaan khalifah-khalifah Usmani tetap bersifat absolut, dan tidak jarang pula sifat absolut ini didukung oleh *syaikh al-Islam*.

Pada perkembangan selanjutnya, Daulat Usmani semakin lemah. Banyak daerah yang berada di bawah kekuasaan Khalifah Usmani melepaskan diri dan kembali ke tangan bangsa-bangsa Eropa, karena kerajaan Usmani sering mengalami kekalahan dari bangsa-bangsa Eropa. Di sisi lain, kemenangan Eropa ini turut memengaruhi legislasi hukum Islam. Akhirnya, lahirlah gerakan *Tanzhimat* yang berusaha menyusun konstitusi untuk membatasi kekuasaan absolut Sultan. Atas pengaruhnya lahirlah *Ilatt-i Syerif Gulhane* (Piagam Gulhane) pada masa pemerintahan Sultan Abdul Majid (1838- 1861).

Piagam ini memberi peluang bagi masuknya pengaruh-pengaruh Barat dalam legislasi hukum Islam. Secara berturut-turut lahirlah Undang-Undang Hukum Dagang (1850) yang banyak memasukkan unsur-unsur hukum dagang Perancis. Dengan kemenangannya, Barat juga mendesak kerajaan Usmani untuk meningkatkan status dan kedudukan orang-orang Kristen Eropa yang berada dalam wilayah kerajaan Usmani (kaum *dzimmi*). Atas desakan ini terpaksa kerajaan Usmani mengeluarkan Piagam Humayun (*Hatt-i Humayun*) pada 18 Februari 1856 yang memberikan hak-hak yang sama kepada penduduk-penduduk Kristen Eropa di kerajaan Usmani dengan penduduk Muslim sendiri. Di samping itu, pada 1858 keluar pula Undang-Undang Hukum Tanah

dan Undang-Undang Hukum Pidana yang banyak mengadopsi peraturan-peraturan pidana Perancis dan Itali. Lalu pada 1861 dan 1963 berturut-turut keluar Undang tentang Hukum. Peradilan Dagang dan Hukum Laut. Kemudian, tahun 1883 dan 1906 keluar pula Undang-undang Hukum Acara Perdata dan Undang-undang Eksekusi.<sup>97</sup>

Dalam bidang hukum perdata, legislasi hukum Islam dilakukan oleh sebuah komisi yang bernama *fam 'iyah al-Majallah* yang anggotanya terdiri atas ahli-ahli hukum yang bertugas menyusun kodifikasi hukum perdata Islam. Pekerjaan komisi ini berhasil merumuskan kodifikasi Hukum bematna *Majallah al-Ahldm al-'Adliyah* pada 1876 (26 Syaiban 1294), Kitab ini berisi enam belas buku dan memuat 1851 pasal serta mengatur hanya masalah-masalah muamalah yang berkaitan dengan keperdataan saja, seperti jual beli, gadai, hibah, pengampunan (perwalian) dan perkongsian (syirkah).<sup>98</sup> Adapun masalah yang berkaitan dengan ibadah, pidana, dan perkawinan tidak diatur dalam undang-undang ini. Sebagian besar isi *Majallah* ini merujuk pada kitab fikih mazhab Hanafi.

Pada awal abad ke-20, adopsi besar-besaran terhadap hukum Barat dilakukan oleh Musthafa Kemal Pasya setelah ia berhasil menghapus kekhalifahan Usmani pada 1 November 1922 dan mendirikan Republik Turki yang sekuler pada 1924. Ia melancarkan gerakan sekularisasi dan menghapus institusi-institusi keislaman dari negara. Hukum Islam hanya merupakan praktik masing-masing pemeluknya dan tidak boleh diatur oleh

---

<sup>97</sup> Niyazi Berkes, *The Development of Secularism in Turkey*, (Montreal: McGill University Press, 1964), hlm. 143.

<sup>98</sup> Mahmashani, *Falsafah al-Tasyri fi al-Islam*, hlm. 62.

negara. Usahnya ini diawalinya dengan penghapusan Kementerian Agama dan Wakaf serta jabatan *Syaikh al-Isifim* pada 1922. Selanjutnya, ia menggantikan hukum Islam dengan hukum sipil Swiss pada 1926. Kemudian, pada 1928 Kemal Pasya juga menghapus Islam sebagai agama resmi negara dan membubarkan lembaga legislatif (parlemen) Pada masa dialah sekularisasi besar-besaran terjadi dalam sejarah modern Islam. Turki telah menjadi negara Muslim yang meninggalkan hukum Islam dalam perundangannya dan menggantikannya dengan hukum-hukum Eropa. Menurut Kemal, jika ingin terus mempunyai wujud, rakyat Turki harus mengadakan sekularisasi terhadap pandangan keagamaan, hubungan sosial, dan hukum mereka.<sup>99</sup>

Dalam kaitan antara Islam dan. legislasi ini, selain tipe negara sekuler Turki, terdapat pula dua tipe negara Islam lainnya. *Pertama* negara Islam yang sama sekali tidak melakukan pembaruan dan memberlakukan kodifikasi atau legislasi hukum Islam sebagaimana yang tertuang dalam kitab-kitab fikih mazhab yang dianut negara tersebut. Contoh aktual tipe negara ini adalah Arab Saudi yang memberlakukan mazhab Hanbali dan Iran yang menganut aliran Syiah. Sementara model *kedua* adalah negara yang berusaha melakukan legislasi hukum Islam dalam tata pemerintahan dan masyarakatnya dengan mengadakan Pembaruan- pembaruan, sesuai dengan ketentuan dan tuntunan zaman Contoh tipe ini dapat dilihat pada negara Mesir, Pakistan, Tunisia, dan Indonesia.

#### **d. Legislasi Dalam Perspektif Pemikiran Islam Kontemporer**

---

<sup>99</sup> *Ibid.*, hlm. 66.

Sejalan dengan masuknya penjajah Barat ke dunia Islam sejak abad ke-19, ide-ide politik dan kenegaraan Barat pun mulai mengembangkan pengaruhnya terhadap umat Islam. Di antaranya adalah ide tentang legislasi hukum yang secara praktis terlihat dalam keberadaan dewan legislatif atau parlemen. Masuknya ide ini mendapat respons dari kalangan pemileir Islam. Di antara mereka mencoba menanggapi dan melontarkan gagasan pula tentang legislasi hukum dalam negara Islam. Pada bagian ini, penulis akan mencoba memaparkan ide-ide beberapa pemikir Muslim modern dalam masalah legislasi hukum Islam ini. Penulis membatasi pada pemikiran-pemikiran Muhammad Iqbal, Abu al-Ala al-Maududi, dan Fazlur Rahman.

Gagasan Iqbal tentang legislasi berpangkal pada konsep pemikirannya tentang negara. Menurut Iqbal, negara Islam bersifat teokratis. Namun teokrasi di sini harus dibedakan dengan teokrasi di Barat. Menurut Iqbal, teokrasi adalah pemerintahan yang berdasarkan tauhid dan menerapkan nilai-nilai (prinsip-prinsip) persamaan, kesetiakawanan dan kebebasan yang terkandung di dalam tauhid. Negara adalah suatu alat untuk mentransfer prinsip-prinsip tersebut ke dalam ruang dan waktu. Dalam pengertian ini, lanjut Iqbal, negara yang tidak didasarkan pada dominasi dan keistimewaan suatu kelompok manusia atas manusia yang lainnya dan bertujuan hendak melaksanakan prinsip-prinsip spiritual tauhid adalah teokratisme.<sup>100</sup> Negara inilah yang sesuai dengan

---

<sup>100</sup> Muhammad Iqbal, *The Reconstruction of Religious Thought in Islam*, (Delhi: Kitab Bhavan, 1981), hlm. 153.



kehendak sebagaimana dalam rancangan Allah yang menciptakan manusia untuk menjadi wakil-Nya (khalifah) di dunia.<sup>101</sup>

Untuk melaksanakan pemerintahan, Allah juga telah memberi bimbingan dan petunjuk sebagaimana dicontohkan oleh Nabi Muhammad SAW. Namun hal ini tidak dimaksudkan sebagai sesuatu yang baku, karena Allah lebih banyak memberikan garis-garis besarnya saja melalui Al-Qur'an dan Sunah Nabi. Untuk itu, manusia harus dapat melakukan pemahaman kreatif terhadap garis-garis besar tersebut agar dapat diterapkan dalam masyarakat Islam, sesuai dengan tuntutan zaman yang berkembang. Pemahaman kreatif inilah yang disebut dengan ijtihad. Menurut Iqbal, permasalahan yang timbul dalam dunia modern ini harus diantisipasi dengan semangat pola pikir 'Umar ibn al-Khatab *"Hukum Islam akan mampu berevolusi terhadap perkembangan masyarakat di negeri-negeri kalau umat Islam mau mendekatinya dengan semangat Umar, otak kritis yang pertama dalam Islam."* Berdasarkan ini, Iqbal memandang bahwa satu-satunya upaya untuk membuang kekakuan hukum Islam yang dihasilkan pada periode kemunduran Islam adalah menggalakkan kembali ijtihad-ijtihad dan merumuskannya sesuai dengan kebutuhan zaman modern sekarang.<sup>102</sup> Namun rumusan ini harus tetap mengacu kepada kepentingan masyarakat dan kemajuan umum, bukan berdasarkan pemikiran spekulatif subjektif yang bertentangan dengan semangat dan nilai dasar hukum Islam. Karenanya, Iqbal memandang perlu mengalihkan kekuasaan ijtihad secara pribadi menjadi ijtihad kolektif yang tergabung dalam lembaga.

---

<sup>101</sup> *Ibid.*, hlm. 162.

<sup>102</sup> *Ibid.*, hlm 178.

Bagi Iqbal, pada zaman modern peralihan kekuasaan ijtihad individu yang mewakili mazhab tertentu kepada lembaga legislatif adalah satu-satunya bentuk *ijma'* yang paling tepat. Hanya dengan cara inilah umat Islam dapat menggerakkan semangat dalam sistetn hukum Islam yang sebma telah hilang dari dalam tubuh umat Islam.<sup>33</sup> Memang pada zaman Bani Umayyah dan Abbasiyah bentuk ini tidak berkembangAtihad hanya dilakukan oleh individu. Secara politis, hal ini menguntungkan penguasa, sebab pelembagaan ijtihad ke dalam badan legislatif yang tetap dapat menggoyangkan kekuasaan mereka. Tetapi, pada zaman modern ini, semua bergerak serba cepat dan problematika masyarakat semakin kompleks. Karenanya, hukum Isiam juga harus dapat bergerak dinamis sesuai dengan gerak masyarakat. Cara yang paling tepat untuk menjawabnya adalah dengan menciptakan sebuah lembaga legislatif yang permanen..<sup>103</sup>

Selanjutnya, menurut Iqbal, lembaga ini tidak hanya diduduki oleh ulama yang dianggap memiliki otoritas dalam penafsiran ajaran Islam. Lembaga legislatif ini harus diisi juga oleh orang awam tentang hukum Islam tetapi mempunyai pandangan yang tajam terhadap berbagai bidang dalam mengatasi persoalan masyarakat. itulah sebabnya lqbal tidak memutlakkan syarat keulamaan bagi orang yang duduk di lembaga legislatif ini. Hukum Islam tidak hanya mengatur satu-dua permasalahan umat Islam, tetapi kompleks seluruh aspek kehidupan manusia. Karenanya, perbincangan hukum Islam dalam lembaga legislatif ini

---

<sup>103</sup> *Ibid.*, hlm. 179.

tidak dapat dipisah-pisahkan dari aspek-aspek lainnya. Di dalam lembaga ini harus duduk para ahli dari berbagai disiplin keilmuan seperti ekonomi, sosial, budaya, politik, dan kedokteran.

Iqbal berpendapat bahwa satu komisi yang terdiri dari ulama (dalam arti sempit) merupakan hal yang berbahaya diterapkan, Iqbal merujuk kepada Persia yang dalam Undang-Undang Dasar mereka tahun 1906 memberi peluang untuk membentuk komisi ulama yang bertugas mengawasi perlemen mereka. Untuk masyarakat Syi'ah, hal ini mungkin saja cocok, karena mereka meyakini raja sebagai pemelihara negara. Imam-lah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam agama. Sebagai wakil imam yang gaib, ulama bertugas mengawasi kehidupan masyarakat. Tetapi untuk masyarakat Sunni, pengaturan kekuasaan ulama tersebut sangat berbahaya, karena Sunni tidak mengenal hierarki keulamaan dalam masyarakat. Dalam Sunni tidak terdapat doktrin kemaksuman imam, Oleh karena itu, baik ulama ataupun orang-orang awam dalam masalah agama, asalkan memilid komitmen terhadap Islam, sama-sama memainkan peranannya dalam pembicaraan di lembaga legislatif.<sup>104</sup>

Namun demikian, Iqbal tidak setuju dengan pendapat yang mengatakan bahwa lembaga legislatif ini bersifat transnasional dan mengikat umat Islam. Untuk zaman modern ini, rumusan tersebut tidak mungkin terlaksana. Menurut Iqbal, keberlakuan hukum yang dihasilkan oleh lembaga legislatif bersifat regional. Jadi, bisa saja hukum yang akan diterapkan untuk suatu wilayah Islam berbeda dengan wilayah lainnya, sesuai dengan perbedaan lingkungan, kondisi sosial budaya dan ekonomi masing-masing. Meskipun begitu, untuk

---

<sup>104</sup> *Ibid.*, h. 159.

menciptakan kesatuan dan persatuan seluruh umat Islam, Iqbal menegaskan perlunya pembentukan "lembaga internasional negara-negara Muslim yang mengatur dan membicarakan permasalahan dan kebutuhan umat Islam di semua negara-negara Muslim. Karena, pada dasarnya bersifat universal, namun dibatasi oleh wilayah-wilayah kekuasaan dan negara, *“Islam bukan merupakan nasionalisme dan bukan imperialisme, melainkan sebuah lembaga bangsa-bangsa yang mengakui batas-batas ciptaan manusia dan perbedaan rasial. Tapi mustahil untuk membatasi nuansa sosial para umatnya”*.

#### e. Legislasi dalam Islam Menurut Muhammad Iqbal

Orang yang memimpin kekuasaan legislatif dalam Islam dalam pemerintahan berdasarkan undang-undang masa kini adalah dewan perwakilan rakyat. Mereka adalah orang yang mengurus undang-undang dan hukum yang relevan dengan situasi untuk kemaslahatan hidup manusia, sekaligus mengawasi pelaksanaan hukum tersebut. Sedangkan dalam Islam lembaga ini disebut sebagai *majlis syura* yang memiliki peran yang serupa dengan dewan perwakilan rakyat. Adapun dalam *majlis syuro* mereka adalah *mujtahid, ulama'* dan *mufti* atau secara keanggotaan disebut sebagai *ahlu halli wal 'aqdi*.<sup>105</sup>

Kekuasaannya *majlis syura* tidak lepas dari perkara. *Pertama*, jika perkara yang dinisbatkan ada *nash*-nya, maka tugas adalah memahami *nash* dan menjelaskan hukum yang

---

<sup>105</sup> Abdul Wahab Khallaf, *Al-Siyāsah al-Syar'iyat* hlm. 47.

ditunjukkannya. *Kedua*, jika suatu perkara tidak diatur di dalam *nash*, maka mereka bertugas untuk menganalogikan perkara tersebut dengan perkara yang ada *nash*-nya, dan melakukan *istimbat* hukum dengan jalan *ijtihad*, serta mencari sebab dan menelitinya.<sup>106</sup> Karena dalam pemerintahan Islam undang-undang pokok dari Tuhan yang syariatkan dan Sunnah Nabi, apabila suatu perkara sudah diatur maka pemerintah dan rakyat wajib menaatinya.

Tugas anggota *majlis syura* adalah membahas dan mengetahui hukum yang dimaksud oleh *nash* beserta kandungannya, agar aplikasi hukumnya menjadi benar. Sedangkan, jika perkara tidak diatur oleh *nash*, maka para ahli hukum harus berijtihad dan beristimbat, kemudian menjadikan hasil *ijtihad* sebagai undang-undang. Selanjutnya para anggota *majlis syura* tinggal menetapkan hukum terhadap perkara yang ada *nash*-nya.<sup>107</sup> Selain itu anggota *majlis syura* harus menguasai ketetapan hukum terhadap masalah-masalah dan persoalan baru yang muncul tentang kemaslahatan dan kebutuhan manusia.

Sedangkan menurut Iqbal tentang legislasi harus berpangkal pada konsep pemikiran tentang negara. Negara Islam bersifat teo-kratis, namun teo-krasi dalam negara Islam berbeda

---

<sup>106</sup> *Ibid.*, hlm. 48.

<sup>107</sup> *Ibid.*

dengan teo-krasi dalam padangan Barat. Dalam Islam teokrasi merupakan pemerintahan yang berdasarkan tauhid dan menerapkan prinsip-prinsip dalam Islam yakni persamaan, kesetiakawanan, dan kebebasan sebagaimana terkandung dalam ajaran Islam.<sup>108</sup> Negara merupakan alat yang mentranfer nilai-nilai tersebut melalui produk hukum dan penyelenggaraan hukum. Dapat diartikan bahwa proses legislasi dalam Islam harus didasari prinsip-prinsip dalam ajaran Islam seperti yang disebutkan diatas.

Pemikiran kreatif inilah yang membantu membantu umat Islam semakin produktif mengeluarkan produk hukum yang mampu menjawab kebutuhan zaman. Iqbal juga dalam kehidupan modern semangat legislasi harus diikuti dengan pola pikir "Umar bin Khattab" bahwa "Hukum Islam akan mampu berevolusi terhadap perkembangan zaman dan masyarakat di negeri-negeri Muslim."<sup>109</sup> Maka semangat *ijtihad* yang mulanya bersifat pribadi dalam konteks bernegara harus menjadi *ijtihad* kolektif yang diwujudkan melalui lembaga perwakilan yakni *majlis syura*. Dengan cara inilah tentu umat Islam mampu mengembalikan kembali semangat dalam sistem hukum pemerintah Islam yang telah hilang selama ini.

---

<sup>108</sup> Muhammad Iqbal, *The Reconstruction of Religious Thought in Islam*, (Delhi: Kitab Bhavan, 1981), hlm. 155.

<sup>109</sup> Ibid, hlm. 162.

Dalam konteks bermusyawarah dalam *majlis syura*, dalam lembaga ini seharusnya tidak hanya diduduki oleh ulama yang dianggap memiliki otoritas dalam penafsiran ajaran Islam (ahli tafsir) saja. *Majlis syura* juga harus diisi oleh orang awan tentang Hukum Islam tetapi memiliki pandangan luas dan tajam terhadap berbagai permasalahan yang ada dimasyarakat.<sup>110</sup> Mereka terdiri dari oleh ahli yang disiplin dalam berbagai keilmuan seperti ilmu sosial, ekonomi, politik, budaya, kesehatan dan disiplin ilmu lainnya. Karena pemerintahan Islam bukan hanya mengatur persoalan wilayah *ubudiyah* umat Islam saja, tetapi mengatur segala aspek kehidupan dalam masyarakat.

Abdurrahman Wahid juga menegaskan, membuka ruang musyawarah merupakan suatu keharusan yang wajib dipenuhi. Dengan melakukan musyawarah dengan melibatkan seluruh elemen sangat memungkinkan terbentuknya suatu pola interaksi dan relasi politik yang *equal* dan tidak eksploitatif dan sangat mendukung tegaknya plurasislem bangsa. Sebagaimana perbedaan merupakan karunia Allah yang bersifat permanen (*sunatullah*).<sup>111</sup> Maka legislasi dalam Islam harus dimaknai secara luas, termasuk dalam aspek keterlibatan pembuatan hukumnya.

---

<sup>110</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah*, hlm. 199.

<sup>111</sup> Amien Rais dan Abdurrahman Wahid, *Islam Demokrasi Atas-Bawah*, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 1996), hlm. 65.



Amien Rais juga mengemukakan beberapa alasan dalam penerimaan terhadap konsep *syura*<sup>112</sup>:

- 1) Secara konsep dasar, al-Qur'an memerintahkan umat Islam agar melaksanakan musyawarah dalam menyelesaikan masalah-masalah yang ada di masyarakat.
- 2) Secara historis, Nabi Muhammad SAW mempraktikkan musyawarah dengan para sahabat. Dan para sahabat memusyawarahkan perkara-perkara yang belum dijelaskan dalam *nash*.
- 3) Secara rasional, umat Islam diperintahkan untuk menyelesaikan segala problem yang ada diantara mereka.

Dalam permasalahan masyarakat negara sebagai institusi membuat lembaga perwakilan rakyat (*majlis syura*) yang anggotanya dipilih oleh rakyat. Lembaga ini berperan untuk bermusyawarah untuk mengambil keputusan politik yang disesuaikan dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Dari uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa sumber fisik dan semua wewenang dan kekuasaan adalah Umat Islam itu sendiri.

Kekuasaan itulah kemudian dilimpahkan kepada dewan legislatif untuk membuat undang-undang yang sesuai dengan syari'at Islam. Dengan kata lain bahwa sumber hukum adalah Allah dan rasulnya, kemudian lembaga legislatif, berdaulat untuk

---

<sup>112</sup> *Ibid.*, hlm. 64.

menjabarkannya sesuai dengan ruang dan waktu atau perkembangan zaman untuk memenuhi kemaslahatan Umat. Sebagai pemegang kekuasaan dalam hukum, rakyat dapat mengoreksi lembaga legislatif, apabila keputusan yang dibuat oleh legislatif tidak sesuai dengan prinsip-prinsip ajaran Islam.

**f. Mekanisme Pengambilan Keputusan dalam *Majlis Syura***

Sebelum membahas mekanisme pengambilan keputusan dalam *majlis syura*, akan dibahas tentang kedaulatan rakyat. Hal tersebut mengingat bahwa para anggota *majlis syura* merupakan perwakilan rakyat yang nantinya membawa suara dan kekuasaan rakyat dalam membuat peraturan perundang-undangan. Tentunya mereka akan mengambil keputusan sesuai dengan aspirasi rakyat.

Kata kedaulatan rakyat dalam terminologi politik modern digunakan untuk menerjemahkan “kemaharajaan mutlak” atau kekuasaan raja yang paripurna. Dalam bahasa Inggris kedaulatan diterjemahkan dengan “*soverrigenty*” sebagai adopsian dari kata “*supernuus*” dari bahasa latin, yang dalam bahasa Indonesia memiliki padanan makna dengan kata “maha”.<sup>113</sup> Mahmud Abd Majid mengutip pengertian kedaulatan Eismen yang mendefinisikan, Kedaulatan adalah kekuasaan mendasar yang absolut, umum, tidak terbatas, yang menguasai semua individu dan jamaa’ah. Dan kekuasaan absolut ini meletakkan kedaulatan

---

<sup>113</sup> Ija Suntana, *Model Kekuasaan Legislatif*, hlm. 91.

di tangan manusia. Dapat diartikan bahwa kedaulatan yang dimaksud tegak berdasar falsafah kontrak sosial.<sup>114</sup>

Kedaulatan rakyat sangat erat dengan prinsip kebebasan berkehendak (*hurriyah al-iradah*), sementara kedaulatan rakyat pada asalnya kembali kepada keuntungan dan kemauannya tanpa batas. Ini yang kemudian menjadi problematis, dalam Islam kebebasan rakyat sangat terbatas oleh keberadaan Tuhan yang punya kekuasaan tanpa batas. Tidak sedikit beberapa pemikir umat Islam misalnya Sayid Quthb yang berpandangan bahwa “kedaulatan rakyat memiliki masalah paradoks yang mengganggu posisi teologi seseorang dalam Islam, karena menganggap kedaulatan berada pada tangan rakyat”.<sup>115</sup>

Berbeda dengan pandangan Yusuf Qaradhawi dalam karyanya *Min Fiq al-Daulah fi al-Islam* mengatakan bahwa “kedaulatan rakyat (*hukm al-syabili*) tidak bertentangan dengan konsep *al-hakimiyyat li Allah* (kedaulatan hukum ditangan Allah). Maksudnya adalah pemberlakuan kedaulatan rakyat dalam mengambil keputusan termasuk dalam menentukan undang-undang tidak bertentangan sama sekali dengan ajaran Islam termasuk persoalan teologi. Bahkan, pengambilan keputusan secara egois dan diktator tanpa mempertimbangkan aspirasi

---

<sup>114</sup> Mahmud Abd Al-Majid Al-Khalidi, *Pilar-Pilar Sistem Pemerintahan Islam*, hlm. 48.

<sup>115</sup> Yusuf al-Qardhawi, *al-Siyāsah al-Syar’iyyah*, hlm. 110.

rakyat dan kemaslahatan rakyat justru bertentangan dengan ajaran Islam. Maka dalam proses legislasi dan pengambilan keputusan harus memperhatikan aspirasi dan kemaslahatan rakyat, kemudian undang-undang yang ditetapkan juga tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip syari'at.

Dengan adanya perbedaan diatas Al-Maududi memberikan jalan keluar untuk menengahi antara konsep demokrasi Barat dengan demokrasi Islam. Maududi menawarkan konsep kedaulatan rakyat dan kedaulatan Tuhan. Maksudnya bahwa dalam Islam rakyat masih tetap punya kekuasaan namun tetap terikat oleh *nash* syari'at.<sup>116</sup> Ruang lingkup kekuasaan dan kedaulatan rakyat berpusat pada kesempatan rakyat untuk menerjemahkan dan menata sosial secara minimal, bukan secara liberal dan maksimal seperti demokrasi barat. Dengan kata lain kekuasaan dan sumbernya dipegang oleh rakyat dengan berpedoman pada ketentuan Tuhan.

Kedaulatan, kebebasan, atau kemerdekaan berpolitik merupakan nilai yang amat diperhatikan oleh syari'at Islam. Dalam hal ini syari'at menjamin setiap individu untuk bersuara, berpendapat, memilih pemimpin dan lainnya. Akan tetapi setiap kedaulatan yang diberikan oleh Islam tentu memiliki batasan, kedaulatan menjadi keharusan selama tidak bersebrangan dengan

---

<sup>116</sup> Abu A'la al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi: Sistem Politik Islam*, alih bahasa Asep Hikmat (Bandung: Mizan, 1995), hlm. 127.

ketentuan *nash*. Kemudian, selain kedaulatan yang diperhatikan dalam ketatanegaraan Islam. Mekanisme pengambilan keputusan juga menjadi hal yang perlu dibahas. Berikut beberapa hal yang menjadi mekanisme pengambilan suara dalam *majlis syura*:

1) Suara Mayoritas (*al-Aktsariyyah*)

Keberadaan suara mayoritas dalam *syura* sangat didukung oleh Qaradhawi. Pendapat tersebut disampaikan oleh Qaradhawi, adapun legitimasi yang dikemukakan oleh Qaradhawi dengan mengutip sebuah hadits, “*Hendaklah kalian mengikuti kelompok yang lebih banyak (al-sawad al-a’adham)*.”<sup>117</sup> Maksudnya adalah bahwa suara mayoritas didasari pertimbangan rasional dan realitas mendukung bahwa ketika terjadi *ikhtilaf* harus ada pengecekan pendapat (*tarjih*). Sedangkan, *tarjih* pada saat terjadi *ikhtilaf* adalah pendapat mayoritas.<sup>118</sup>

Konsep dasar dan orisinil terkait pengambilan suara mayoritas sebenarnya dapat dilihat dari konsep *ijma’*. Pengambilan keputusan melalui *ijma’* merupakan proses produksi hukum Islam yang diambil melalui kesepakatan suara mayoritas oleh para *mujtahid*.<sup>119</sup> Jika mengutip

---

<sup>117</sup> *Ibid*, hlm. 143.

<sup>118</sup> *Ibid*.

<sup>119</sup> Ija Suntana, *Model Kekuasaan Legislatif*, hlm. 100.

pandangan Abdul Wahab Khallaf menyatakan bahwa “*Ijma’* bukan kesepakatan umat secara total, namun *ijma’* adalah mengambil suara mayoritas. Termasuk pada periode sahabat pun, *ijma’* adalah kesepakatan mayoritas (*ijma’ jumhur*) bukan kesepakatan umat secara total.”<sup>120</sup> Dengan demikian, bahwa suara mayoritas dalam pengambilan keputusan sebenarnya sejalan dengan mekanisme pengambilan hukum dalam Islam.

## 2) Voting (*al-tashwit*)

Jika dilihat secara sekilas, sebenarnya *tashwit* tidak begitu berbeda dengan suara mayoritas. Jika ditelisik sebenarnya voting lebih cenderung terjadi pada proses politik atau pengambilan keputusan di *majlis syura*. Apabila dalam proses pengambilan keputusan secara mufakat (*ittifaq jama’i*) dalam masalah yang masih *debatable* mengalami kebuntuan maka anggota *majlis* melakukan alternatif lain yaitu melalui voting. Sedangkan, menurut Qaradhawi “Voting (*tashwit*) tidak dapat digunakan untuk menentukan perkara-perkara hukum yang sudah tetap adanya (*tsawabit*). Ia hanya dapat dipergunakan untuk masalah-masalah yang bersifat *ijtihadiyyah*, seperti masalah undang-undang fiskal, pendidikan, dan hukum

---

<sup>120</sup> Abdul Wahab Khallaf, *Ilm Ishul al-Fiqh* (Kairo: Dar al-Qolam, 1978), hlm. 50.

privat".<sup>121</sup> Dengan demikian, bahwa voting boleh diberlakukan, tetapi untuk ketentuan-ketuan yang telah pasti secara syari'at tidak dapat diganggu gugat melalui voting.

### 3) Status Hasil Keputusan *Majlis Syura*

Keputusan yang diambil oleh anggota *majlis syura* dalam hal ini wajib diikuti oleh rakyat. Adapun keputusan yang tidak wajib diikuti apabila keputusan tersebut jelas-jelas bertentangan dengan syariat dan tidak mengikat secara hukum. Keputusan yang diambil oleh anggota *majlis syura* mengikat secara politis, sosiologis, dan teologis. Seluruh instrumen negara termasuk pemimpin wajib menaati keputusan yang dibuat oleh *majlis syura*. Ulama juga bersepakata bahwa seorang Imam wajib dipecat dan berstatus dosa apabila tidak mengikuti keputusan atau undang-undang yang diberlakukan oleh *majlis syura*.<sup>122</sup> Dalam kajian politik Islam ada dua istilah untuk penyebutan hasil musyawarah yaitu<sup>123</sup>:

- a) *Syura Mulzimah* yaitu hasil musyawarah yang wajib ditetapkan secara hukum. Khalifah dan rakyat wajib mengikuti hasil musyawarah tersebut.

---

<sup>121</sup> Yusuf al-Qardhawi, *al-Siyāsah al-Syar'iyah*, hlm. 112.

<sup>122</sup> Ija Suntana, *Model Kekuasaan Legislatif*, hlm. 104.

<sup>123</sup> *Ibid.*



b) *Syura Mu'limah* yaitu musyawarah yang hasilnya tidak wajib dilaksanakan oleh khalifah dan rakyat. Maksudnya keputusan yang lahir mirip dengan fatwa.

## 2. Ahlu Halli wal 'Aqdi

### a. Pengertian Ahlu Halli wal 'Aqdi

Para ahli fikih *siyāsah* merumuskan pengertian *ahlu halli wal 'aqdi* sebagai seseorang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama rakyat atau umat.<sup>124</sup> *Ahlu halli wal 'aqdi* merupakan salah istilah yang digunakan pada masa pemerintahan Islam dahulu yang pada saat ini dikenal sebagai lembaga legislatif atau parlemen. Dalam sejarah Islam ternyata pemerintahan Islam sejak masa sahabat mereka sudah melaksanakan kerja legislasi walaupun belum menjadi institusi kelembagaan dalam pemerintahan Islam. Maka tema *ahlu halli wal 'aqdi* menarik dibahas dalam konteks kelegislatifan dalam pemerintahan Islam.

Menurut Iqbal *ahlu halli wal 'aqdi* dapat juga diartikan lembaga perwakilan dalam pemerintahan Islam yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat.<sup>125</sup> Al-Mawardi menyebutkan *ahlu halli wal 'aqdi* dengan istilah *ahl-ikhtiyar*,

---

<sup>124</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah*, hlm. 158.

<sup>125</sup> Ibid.

karena mereka memiliki hak untuk memilih khalifah.<sup>126</sup> Sedangkan sebagian ulama' menyebutkannya dengan istilah *ahl al-syura* atau *ahl al-ijma'*, karena mereka adalah orang-orang yang mampu menemukan penyelesaian terhadap masalah-masalah yang muncul dengan memakai metode ijtihad. *Ahl Halli wa Al-Aqdi* berisi para ulama, para kepala, pemuka masyarakat sebagai unsur-unsur masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan rakyat. Dari pengertian diatas maka istilah *Ahl Halli wa Al-Aqdi* terdiri dari tiga kalimat<sup>127</sup>:

- 1) *Ahlul*, yang berarti orang yang berhak (yang memiliki).
- 2) *Halli*, yang berarti melepaskan, menyesuaikan, memecahkan.
- 3) *Aqdi*, yang berarti mengikat, mengadakan transaksi, membentuk.

Dari pengertian secara bahasa diatas, dapat disimpulkan pengertian *ahlul halli wal 'aqdi* secara istilah, yaitu orang-orang yang berhak membentuk suatu sistem di dalam sebuah negara dan membentuk hukum-hukum yang berlaku di negara. Dengan kata lain bahwa *Ahl Halli wa Al-Aqdi* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat

---

<sup>126</sup> Imam al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah: Sistem Pemerintahan Khilafah Islam*, hlm. 12

<sup>127</sup> Abu al-Fadhl al-Drn Muhammad bin Mukram bin Manzhur, *Lisan al-Arab*, hlm, 18, 32, 118.

untuk diteruskan kepada pemerintah sehingga usaha untuk mensejahterakan masyarakat dapat diwujudkan.

Dari sekian banyak istilah yang dipakai oleh para ulama yang semakna dengan istilah *Ahl Halli wa Al-Aqdi*, maka istilah *ahl syura* adalah istilah yang lebih populer digunakan di awal pemerintahan Islam. Pada masa khalifah empat, khususnya pada masa Umar bin Khattab, istilah ini mengacu kepada beberapa pengertian bahwa sahabat senior yang melakukan musyawarah untuk menentukan kebijaksanaan negara dan memilih pengganti kepala negara. Mereka terdiri dari enam orang yang ditunjuk oleh Umar untuk melaksanakan musyawarah dalam menentukan siapa yang akan menggantikannya ketika ia meninggal kelak.<sup>128</sup>

**b. Kriteria Ahlu Halli wal ‘Aqdi**

*ahlul halli wal ‘aqdi* adalah orang-orang yang mendapat kepercayaan sebagai wakil rakyat. Tapi tentu kepercayaan saja tidak cukup karena masih bersifat abstrak. Perlu dijelaskan secara konkret kelompok-kelompok sosial mana saja yang dapat dikategorikan sebagai *ahlul halli wal ‘aqdi* dan bagaimana kualifikasi yang harus dipenuhi untuk menjadi *ahlul halli wal ‘aqdi*. Dengan adanya kualifikasih tentu akan membantu tugas *majlis syura* dalam melaksanakan peran dan fungsinya.

---

<sup>128</sup> Abdul Manan, *Perbandingan Politik Hukum Islam & barat*, hlm. 108-109.

Para ahli hukum Islam sepakat, bahwa kriteria yang diperlukan untuk menjadi *ahlul halli wal 'aqdi* adalah <sup>129</sup>:

- 1) Islam. Ini merupakan syarat wajib diantara syarat yang lain. Tidak boleh seorang Muslim memberikan perwakilan kepada orang-orang selain yang beragama Islam. Karena seorang mukmin tidak boleh taat kepada selain muslim, dan tidak boleh tunduk kepadanya.
- 2) Berakal. Syarat ini wajib dimiliki oleh *ahlul halli wal 'aqdi*. Karena dalam Islam perwalian hanya diperuntukan bagi orang yang sempurna akalnya. Karena orang yang tidak berakal tidak mungkin bisa mengatur negara, sebab mengatur dirinya saja ia tidak mampu.
- 3) Orang yang bebas (bukan budak)
- 4) *Al-adalah*, orang yang memiliki integritas dalam menentukan yang *haqq* dan melawan segala bentuk kebatilan. Seseorang ini mampu menjauhkan dirinya dari dosa kecil maupun besar, serta perbuatan yang mampu menurunkan harga dirinya.
- 5) Memiliki kapasitas keilmuan yang memadai. Dengan memiliki ilmu tentunya seseorang mampu menyelesaikan berbagai macam permasalahan yang ada dimasyarakat dan mampu membantu dalam memilih pemimpin.

---

<sup>129</sup> *Ibid.*, hlm. 115.

- 6) Memiliki banyak ide dan hikmah. *ahlul halli wal 'aqdi* juga wajib memiliki kemampuan kreatif dan bijaksana. Sehingga, dalam mempertimbangan sesuatu di ukur dengan tingkat kemaslahatan yang akan diwujudkan.

Sedangkan menurut Abu Ya'la telah menetapkan syarat kecakapan bagi *ahlul halli wal 'aqdi*, yaitu sebagai berikut<sup>130</sup>:

- 1) Syarat moral (akhlak), yakni *ahlul halli wal 'aqdi* harus orang-orang yang menegakkan keadilan, jujur, amanah, dan dapat dipercaya oleh masyarakat.
- 2) Memiliki keilmuan yang cukup dalam politik bernegara, dan mengenal ilmu kepemimpinan, sehingga dapat memahami persoalan yang dihadapi oleh negara dan pemerintah.
- 3) Lebih dekat dengan persyaratan pengetahuan politik dan kemasyarakatan.

Dengan demikian, bahwa seleksi anggota legislatif merupakan refleksi dari pemilihan pemimpin dan wakil rakyat yang akan menentukan arah kehidupan berbangsa dan bernegara yang mengacu kepada *sunatullah*, baik secara *syari'ah* (pertimbangan teologis) maupun *kauniyah* (proses alamiah). Maka dalam persoalan pemilihan pemimpin bukan hanya suksesi berjalannya pemerintahan, tetapi juga pengamalan terhadap

---

<sup>130</sup> Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan Islam*, hlm. 256.

akidah, sehingga umat lebih dituntut hati-hati dan selektif. Dengan adanya kualifikasi legislator yang hendak mencalonkan juga menyadari atas kapasitas-kapasitas yang wajib dimiliki.

**c. Urgensi Ahlu Halli wal ‘Aqdi**

*ahlul halli wal ‘aqdi* merupakan sistem legislasi yang memiliki peran penting dalam berjalannya pemerintahan Islam. Tentu, tanpa adanya *ahlul halli wal ‘aqdi* proses politik pemerintahan Islam akan menimbulkan *chaos* baik antar kesukuan, keturunan, *firqoh*, dan lainnya. Sehingga *ahlul halli wal ‘aqdi* memiliki urgensi dalam sistem pemerintahan Islam. Menurut Iqbal menutip pendapat para ahli fikih *siyāsah* menyebutkan beberapa alasan penting keanggotaan *ahlul halli wal ‘aqdi* dalam *majlis syura*<sup>131</sup>:

- 1) Dalam masalah kenegeraan dan pembentukan undang-undang rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dilibatkan untuk dimintai pendapatnya. Maka perlu ada kelompok masyarakat yang terdistribusikan dalam *ahlul halli wal ‘aqdi* yang bisa diajak musyawarah dalam menentukan kebijakan pemerintah.
- 2) Rakyat secara individu tidak mungkin dikumpulkan untuk melakukan musyawarah dalam satu tempat, selain tidak kondusif juga dapat menyebabkan pendapat-pendapat yang

---

<sup>131</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah*, hlm. 164.

muncul tidak produktif dan solutif , karena pasti ada beberapa masyarakat yang tidak memiliki kemampuan bernalar yang tajam dan kritis. Kondisi tersebut tentu mengganggu aktivitas masyarakat juga.

- 3) Musyawarah hanya dapat dilakukan apabila jumlah pesertanya terbatas, jika secara keseluruhan dikumpulkan, maka dapat dipastikan proses musyawarah tidak dapat berlangsung.
- 4) Kewajiban melaksanakan *amar ma'ruf nahi munkar* hanya bisa dilaksanakan apabila ada lembaga yang berperan untuk menjaga kemaslahatan antara rakyat dan pemerintah.
- 5) Kewajiban taat kepada pemimpin baru mengikat apabila pemimpin tersebut dipilih oleh lembaga perwakilan rakyat.
- 6) Islam sendiri mengajarkan agar menekankan perlunya pembentukan lembaga musyawarah sebagaimana dalam surah *as-Syura* 42:38 dan surah *Ali Imran* 3:59, sebagaimana firman Allah Swt:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ

يَنْفِقُونَ ٣٨<sup>132</sup>

إِنَّ مَثَلَ عِيسَى عِنْدَ اللَّهِ كَمَثَلِ آدَمَ ۖ خَلَقَهُ مِنْ تُرَابٍ ۖ ثُمَّ قَالَ لَهُ كُنْ

فَيَكُونُ ٥٩<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> As-Syura (42):38.



Dengan demikian, dengan adanya *ahlul halli wal 'aqdi* tentu membantu pemerintahan Islam dalam menentukan kebijakan melalui lembaga perwakilan demi mewujudkan kemaslahatan umat. Di samping itu, Nabi Muhammad SAW sendiri menekankan dan melaksanakan musyawarah dengan para sahabat untuk menentukan suatu kebijaksanaan pemerintahan.

#### d. Tugas Ahlu Halli wal 'Aqdi

Tugas dari *ahlul halli wal 'aqdi* antara lain yaitu memilih khalifah, imam, kepala negara secara langsung. Karena itu *ahlul halli wal 'aqdi* juga disebut oleh al-Mawardi sebagai *ahl al-ikhtiyar* (golongan yang berhak memilih). Peranan golongan ini sangat penting untuk memilih salah seorang diantara *ahl al-imamah* (golongan yang berhak dipilih) untuk menjadi khalifah. *ahlul halli wal 'aqdi* ialah orang-orang yang berkecimpung langsung dengan rakyat yang telah memberi kepercayaan kepada mereka. Mereka menyetujui pendapat wakil-wakil itu karena ikhlas, konsekuen, takwa, adil, dan kecermelangan pikiran serta kegigihan mereka di dalam memperjuangkan kepentingan rakyatnya.<sup>134</sup>

Pada masa Nabi Muhammad SAW, *ahlul halli wal 'aqdi* adalah para sahabat, yaitu mereka yang disertai tugas-tugas

<sup>133</sup> Ali Imron (3): 59.

<sup>134</sup> Abdul Manan, *Perbandingan Politik Hukum Islam & barat*, hlm. 118-119.

keamanan dan pertahanan serta urusan lain yang berkaitan dengan kemaslahatan umum. Para pemuka sahabat yang sering beliau ajak musyawarah, mereka yang pertama masuk Islam (*al-sabiqun al-awwalun*), para sahabat yang memiliki kecerdasan dan pandangan luas serta menunjukkan pengorbanan dan kesetiaan yang tinggi terhadap Islam, dan mereka yang sukses melaksanakan tugasnya baik dari kaum anshar maupun dari kaum muhajirin.<sup>135</sup>

Pada masa Khulafa al-Rasyidin polanya tidak begitu berbeda dari masa Nabi Muhammad SAW. Golongan *ahlu halli wal 'aqdi* adalah para pemuka sahabat yang sering diajak musyawarah oleh khalifah-khalifah Abu Bakar, Utsman, Umar, dan Ali. Hanya saja pada masa Umar, ia membentuk *ahl- as-syura* (Tim Formatur) yang terdiri dari enam orang untuk memilih khalifah sesudah ia wafat.<sup>136</sup> Ulama fikih menyebut anggota tersebut sebagai *ahlu halli wal 'aqdi*. Dari uraian yang telah disampaikan diatas dapat ditarik berapa kesimpulan yaitu<sup>137</sup>:

- 1) *Ahl Halli wa Al-Aqdi* merupakan lembaga yang memegang kekuasaan tertinggi yang berwenang untuk memilih, membai'at dan memecat khalifah.

---

<sup>135</sup> J. Suyuthi Pulungan, *Fikih Siyāsah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, hlm. 76.

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> A. Dzajuli, *Fiqih Siyāsah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, hlm. 79.

- 2) *Ahl Halli wa Al-Aqdi* berkewajiban untuk mengarahkan masyarakat pada kehidupan yang maslahat.
- 3) *Ahl Halli wa Al-Aqdi* berwenang untuk membuat undang-undang yang pemberlakuan wajib diaati oleh seluruh masyarakat termasuk pemimpin. Undang-undang yang dibuat tidak boleh bertentangan dengan *nash*.
- 4) *Ahl Halli wa Al-Aqdi* berhak Memberikan saran dan kritik kepada pemimpin dan memberikan konsultasi dalam menentukan kebijakannya.
- 5) *Ahl Halli wa Al-Aqdi* bertugas untuk mengawasi berjalanannya pemerintahan.

Dengan demikian, *ahlu halli wal 'aqdi* bertugas memilih, mengawasi, dan memecat pemimpin. Tugas lain yang dimiliki oleh *ahlu halli wal 'aqdi* yaitu membuat undang-undang atau mengeluarkan undang-undang dan peraturan-peraturan. Maka jika dikerucut maka tugas *ahlu halli wal 'aqdi* ada 3 macam. *Pertama*, memilih khalifah. *Kedua*, membuat undang-undang (*an sich*). *Ketiga*, membatasi (mengontrol) dan mengawasi pemerintah dalam melaksanakan undang-undang yang dibuat oleh *ahlu halli wal 'aqdi* agar pemerintah dalam masalah eksekusi tidak bertindak melawan hukum.

### **BAB III**

## **PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG NO 18 TAHUN 2019**

### **TENTANG PESANTREN**

#### **A. Latar Belakang Pembentukan Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan**

Rancangan Undang-Undang Pendidikan tentang Lembaga Pendidikan Keagamaan dan Pesantren yang selanjutnya disebut (RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan) merupakan RUU yang berasal dari inisiatif DPR Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). RUU Pendidikan Keagamaan dan Pesantren dibentuk berdasarkan Pasal 20, Pasal 21, Pasal 28C, Pasal 28E, Pasal 29, dan Pasal 31 Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>138</sup> Maka Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dari Fraksi Partai Persatuan Pembangun melalui surat tanggal 20 November 2017 No 1235/ KD/ XI/ 2017 dan surat Pimpinan FPKB No B.II.204/FPKB/DPRRI/1/2018 pada Januari 2018, meminta Baleg untuk melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU tentang Lembaga Pendidikan Pendidikan Keagamaan dan Pesantren. Selanjutnya, RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan termasuk dalam RUU Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Tahun 2018.

---

<sup>138</sup> Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan.

Dalam diskusi publik dan FGD RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan dengan tema “Pengawasan Pembahasan Percepatan Menjadi Undang-Undang Tahun Sidang 2018” yang dilakukan oleh Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa disiarkan di channel youtube PKBTV. Ketua Fraksi PKB H. Cucun A. Syamsurijal sebagai pemimpin diskusi menyampaikan “keberpihakan negara terhadap lembaga pendidikan keagamaan perlu direalisasikan melalui disahkannya Undang-Undang Pesantren mengingat terutama persoalan anggaran perhatian negara sangat minim terhadap pendidikan pesantren dan keagamaan.”<sup>139</sup> Diskusi ini dinarasumberi oleh Dr. Khamim, M.Pd. (Direktur Pembinaan SD Ditjen Dikdasmen Kemendikbud), H. Ahmad Zayadi (Direktur Pendidikan Diniyah dan Pesantren), KH. Muhajir Zayadi (Pengasuh PP. Az-ziyadah), Dr. Syafaul Muadam (Lektor UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta), Ust. Tata Taufiq (Pengasuh Pondok Pesantren Muadalah). Diskusi ini membahas peran pendidikan keagamaan, serta pentingnya legalitas hukum yang menjamin kualitas pendidikan keagamaan.

Dalam Naskah Akademik dijelaskan bahwa Pesantren dan Pendidikan Keagamaan merupakan satuan pendidikan yang diakses oleh warga negara yang menjadi peserta didik, memiliki kewajiban menyelenggarakan sistem pendidikan yang mampu mewujudkan meningkatnya keimanan dan ketaqwaan serta berakhlak mulia dalam

---

<sup>139</sup> Youtube PKBTV, *Diskusi Publik & FGD RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan*. diakses pada 22 Maret 2021

kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>140</sup> Negara sebagai instrumen yang berperan meningkatkan kualitas pendidikan dirasa perlu memberikan keabsahan dalam lingkup peraturan perundang-undang untuk menjamin terlaksananya pendidikan keagamaan. Disparitas anggaran yang cukup tinggi antara pendidikan formal dan informal, tentunya berpengaruh pada kualitas pendidikan khususnya penyediaan sarana dan prasarana.<sup>141</sup> Ketimpangan anggaran menjadi fakta khususnya pendidikan keagamaan yang hanya mengandalkan kontribusi masyarakat dan tidak memiliki dana operasional yang jelas. Kecilnya anggaran tentunya berpengaruh pada penyediaan insentif para guru dan peningkatan kualitas sarana dan prasarana pendidikan serta kualitas mutu pendidikan keagamaan.

Menurut Hans Kelsen ada dua cara dalam menciptakan hukum yaitu kebiasaan, pengulangan perbuatan yang sama dari subyek dan legislasi, serta tindakan dasar dari organ khusus yang dirancang untuk tujuan menciptakan hukum.<sup>142</sup> Semua hukum menurut ketentuan peraturan legal tentunya diciptakan melalui kebiasaan atau legislasi. Sebagai contoh hubungan antara sebuah konstitusi dan undang-undang ditegakkan oleh badan pembuat hukum berdasarkan pada konstitusi. Jaminan pendidikan diatur dalam konstitusi Undang-Undang Dasar

---

<sup>140</sup> Naskah Akademik RUU Tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, hlm. 6

<sup>141</sup> *Ibid*, hlm. 8.

<sup>142</sup> Hans Kelsen, *Dasar-Dasar Hukum Normatif: Prinsip-prinsip Teoritis untuk Mewujudkan Keadilan dalam Hukum dan Politik*, alih bahasa Nurulita Yusron, (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2008), hlm. 292.

Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 20, Pasal 21, Pasal 28C, Pasal 28E, Pasal 29, Pasal 31. Legalitas yang dianggap menyentuh pendidikan keagamaan bisa dilihat Peraturan Pemerintah nomor 55 tahun 2007, tetapi secara hirarkis masih lemah, karena diatur pada tingkatan Peraturan Pemerintah atau bahkan masih pada batas Keputusan Direktur.<sup>143</sup>

Sebagai perwujudan upaya pemerintah dalam memberikan legalitas terhadap pelaksanaan pendidikan keagamaan dan pesantren, maka pemerintah perlu membentuk aturan yang baku sebagai payung hukum dalam melaksanakan proses pendidikan keagamaan dan pesantren. Setidaknya ada dua landasan yuridis yang mendasari pembentukan peraturan perundang-undang tentang pendidikan keagamaan dan pesantren yaitu UU nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dan UU nomor 12 tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Tetapi, UU tersebut secara spesifik belum mengatur tentang pendidikan keagamaan dan pesantren.<sup>144</sup> Undang-Undang nomor 20 tahun 2003 hanya membahas pendidikan formal. Maka pendidikan keagamaan dan pesantren yang notabennya merupakan pendidikan informal jelas belum tersentuh dalam segi regulasi pengaturannya.

---

<sup>143</sup> Naskah Akademik RUU Tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, hlm. 8.

<sup>144</sup> *Ibid*, hlm. 8.



Maria Faria Indrati S. Dalam bukunya *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan* menjelaskan fungsi dari perundang-undangan diantaranya yaitu<sup>145</sup>:

1. Pengaturan lebih lanjut secara umum aturan dasar lainnya dalam Batang Tubuh (pasal-Pasal) UUD 1945, fungsi ini dijelaskan dalam penjelasan umum UUD 1945 alinea IV.
2. Pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam ketetapan MPR yang tegas-tegas menyebutnya. Fungsi Undang-Undang dalam hal ini adalah sesuai dengan Pasal 3 ayat (3) ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-Undangan.
3. Pengaturan di bidang materi konstitusi misalnya Undang-Undang tentang Mahkamah Agung, dan pengaturan di organisasi atau lembaga tinggi negara lainnya.

Berdasarkan uraian tentang fungsi diaturnya perundang-undangan adalah mengacu kepada perintah undang-undang yang lebih tinggi, tetapi pengaturannya masih bersifat negatif dan memerlukan pengaturan lebih lanjut. Pembentukan peraturan perundang-undangan selain mengacu pada kebutuhan pembuatannya

---

<sup>145</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2020), hlm. 267.

juga berdasarkan pada perintah Undang-undang Dasar 1945, Undang-Undang Sisdiknas:<sup>146</sup>

1. Undang-Undang Pendidikan Kegamaan dan Pesantren berfungsi sebagai pemenuhan hak warga negara mendapatkan pendidikan (Pasal 31 ayat 1 UUD 1945).
2. Undang-Undang Pendidikan Kegamaan dan Pesantren berfungsi menjembatani pembiyaan pemerintah pada pendidikan dasar (pasal 31 ayat 2 UUD 1945).
3. Undang-Undang Pendidikan Kegamaan dan Pesantren berfungsi sebagai penyelenggaraan pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa (pasal 31 ayat 3 UUD 1945).
4. Pemenuhan dan pengelolaan anggaran pendidikan untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional (pasal 31 ayat 4 UUD 1945).
5. Memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi yang menjunjung tinggi nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat (pasal 31 ayat 4 UUD 1945).
6. Memberikan pengetahuan dan membentuk sikap, kepribadian, serta keterampilan dalam mengamalkan ajaran agama (UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas).

---

<sup>146</sup> Naskah Akademik RUU Tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, hlm. 221-228.

7. Memberikan perhatian dan regulasi lembaga pendidikan keagamaan dan pesantren yang selama ini menjadi subsistem pendidikan nasional (lihat UU Sisdiknas pasal 17 ayat 2, pasal 18 ayat 3, pasal 30 ayat 4).

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pembentukan Undang-Undang Pendidikan Keagamaan dan Pesantren dilatar belakangi oleh kebutuhan regulasi pendidikan keagamaan, aspek pembiayaan, dan aspek manajerial pengelolaan. Atas dasar tersebut, maka munculah usulan pembentukan Rancangan Undang-Undang Pendidikan Keagamaan dan Pesantren.<sup>147</sup> Negara dalam urusan pendidikan keagamaan harus menjamin legalitas pelaksanaannya, melakukan bimbingan, mengevaluasi, memfasilitasi, agar terhindar dari kesalahan substansif dan administratif. Pada akhirnya, pendidikan keagamaan dan pesantren mampu memberikan kontribusi terhadap negara dengan mencetak peserta didik yang berkompentensi, produktif, berintegritas, beriman, bertaqwa, berakhlak, serta berkomitmen memperjuangkan cita-cita kemerdekaan.

#### **B. Tujuan Pembentukan Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan**

Rancangan Undang-Undang Pendidikan Keagamaan dan Pesantren merupakan Undang-Undang yang memiliki cakupan pengaturan lebih khusus dalam sistem pendidikan nasional (*lex specialis*

---

<sup>147</sup> Naskah Akademik RUU Tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, hlm. 9.

*derogate lex generalis*) sehingga dapat menghasilkan pengaturan yang utuh dan menyeluruh pada pelaksanaan sistem pendidikan keagamaan dan pesantren. Sebelum membahas tujuan pembentukan Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan. Alangkah baiknya mengetahui masalah yang diidentifikasi dalam penyusunan Naskah Akademik diantaranya<sup>148</sup>:

1. Permasalahan regulasi yaitu belum adanya peraturan yang secara spesifik mengatur pendidikan keagamaan dan pesantren. Diantaranya Undang-Undang No. 23 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional, Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Undang-Undang tersebut belum memberikan kepastian hukum yang jelas pada pelaksanaan pendidikan keagamaan dan pesantren.
2. Permasalahan Pendanaan, numeral 20% anggaran pendidikan seharusnya dialokasikan secara merata kepada semua subsistem pendidikan termasuk pendidikan keagamaan. Secara empirik pengalokasian APBN dan APBD tidak sesuai dengan kebutuhan pesantren sehingga menyebabkan disparitas anggaran antara pendidikan umum dan pesantren.

---

<sup>148</sup> Naskah Akademik RUU Tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, hlm. 10-14.

3. Permasalahan Manajerial secara empirik lembaga keagamaan masih membutuhkan dukungan untuk ditingkat dalam segi pengelolaan kelembagaan maupun mutu pendidikan melalui fasilitas dan sistem.

Berdasarkan identifikasi masalah diatas, maka Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan menjadi penguatan sekaligus penataan terhadap penyelenggaraan pendidikan keagamaan melalui pengaturan perundang-undangan secara komprehensif. Adapun tujuan Rancangan Undang-Undang Pesantren diantaranya<sup>149</sup>:

1. Peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan lembaga pendidikan keagamaan dan pesantren menjadi sistem pendidikan yang lebih berkualitas baik sarana maupun prasarana.
2. Mengatur pemerintah terutama kementerian agama (Kemenag) dan kementerian pendidikan dan kebudayaan (Kemdikbud), pemerintah daerah (Pemda), serta lembaga terkait agar lebih memperhatikan aspek pendanaan dalam rangka mewujudkan pendidikan keagamaan dan pesantren yang berkualitas.
3. Memberikan pengaturan terhadap pengelola lembaga keagamaan dan pesantren dalam membentuk kualitas dan transformasi ilmu keagamaan kepada peserta didik.

---

<sup>149</sup> Naskah Akademik RUU Tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, hlm. 230.

Sedangkan dalam Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan dalam pasal 3 menjelaskan terkait tujuan penyelenggaraan pesantren dan pendidikan keagamaan yaitu<sup>150</sup>:

1. “Membentuk individu yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan atau menjadi ahli ilmu agama yang beriman, bertaqwa, berakhlak mulia, berilmu, mandiri, ta’awun, tawazun, tawasut;
2. Mendorong terbentuknya pemahaman keberagaman yang moderat, cinta tanah air, terwujud kehidupan umat beragama, serta terbentuk watak peradaban bangsa yang mencerdaskan, bermartabat, dan berkemajuan; dan
3. Ikut serta dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakat yang berdaya dalam memenuhi kebutuhan pendidikan warga negara maupun kesejahteraan sosial masyarakat pada umumnya.”

Hal ini menunjukkan bahwa Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan memiliki urgensi dalam sistem pendidikan nasional. Legalitas hukum dalam penyelenggaraan pendidikan agama dan pesantren menjadi *concern* utama pembuatan Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan agama. Aspek pengaturan pendanaan dan manajerial perlu mendapatkan pengaturannya dalam perundang-undangan. Keterlibatan *stakeholder* yaitu seluruh elemen masyarakat menjadi kunci dari terwujudnya peraturan perundang-undangan yang aspiratif.

---

<sup>150</sup> Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, Pasal 3.

### **C. Perumusan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan**

Sesuai dengan paparan tenaga ahli Badan Legislasi, Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan merupakan RUU yang diajukan oleh anggota Badan Legislasi (Baleg) Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP), dan Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (FPKB). “Perkenankanlah kami menyampaikan hasil kajian Tim Tenaga Ahli terhadap Rancangan Undang-Undang Lembaga Pendidikan Keagamaan dan Pesantren yang diajukan oleh anggota Badan Legislasi dalam hal ini melalui Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, meskipun kemarin siang atau kemarin sore kami juga baru saja menerima naskah yang sama, judulnya begitu dari Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa.”<sup>151</sup> Dari paparan Tim Tenaga Ahli Baleg dapat disimpulkan bahwa draft RUU berasal dari dua Fraksi yaitu FPPP dan FPKB. Draft RUU dari FPPP berjudul Rancangan Undang-Undang Lembaga Pendidikan Keagamaan, sedangkan draft dari FPKB berjudul Rancangan Undang-Undang Pendidikan Keagamaan dan Pesantren.

Dalam rumusan dan penyusunan Rancangan Undang-Undang Pendidikan Keagamaan dan Pesantren, FPPP berharap akan ada penguatan pendidikan keagamaan yang tidak hanya keagamaan Islam tapi keagamaan nasrani dan keagamaan lainnya. Dan tentunya pemerintah dapat memberikan perhatiannya terhadap pendidikan keagamaan yang ada di Indonesia.<sup>152</sup>ada

---

<sup>151</sup> Risalah Rapat Badan Legislasi DPR RI, Kamis, 10 Januari 2018.

<sup>152</sup> Risalah Rapat Badan Legislasi DPR RI, Kamis, 10 Januari 2018.



pun tujuan dibentuknya RUU Pendidikan Keagamaan dan Pesantren yaitu pengaturan regulasi pendidikan keagamaan, pengaturan pendanaan, dan pengaturan manajerial pendidikan keagamaan.

Dalam penyusunan RUU Pendidikan Keagamaan dan Pesantren tentunya harus memiliki fungsi pengaturan yang jelas. Fungsi penyusunan RUU Pendidikan Keagamaan dan Pesantren yaitu pemenuhan warga negara mendapatkan pendidikan, menjembatani pembiayaan pemerintah, penyelenggaraan pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketaqwaan serta akhlak mulia, pengelolaan anggaran untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan, memajukan ilmu pengetahuan yang menjunjung tinggi nilai-nilai agama. RUU Pendidikan Keagamaan dan Pesantren juga berfungsi memberikan pengetahuan dan membentuk sikap, kepribadian, keterampilan dalam mengamalkan ajaran agama. Dan terakhir yaitu memberikan perhatian dan regulasi lembaga pendidikan keagamaan dan pesantren.<sup>153</sup>

Asas dari pembentukan RUU Pendidikan Agama dan Pesantren ada 10 yaitu<sup>154</sup>: 1) Ketuhanan Yang Maha Esa; 2) kebangsaan; 3)kemandirian; 4)pemberdayaan; 5)kemaslahatan; 6)multikultural; 7)profesionalitas; 8)akuntabilitas; 9)keberlanjutan; dan 10)kepastian hukum. Dari prinsip pembentukan RUU Pendidikan Agama dan Pesantren bahwa sistem pendidikan seharusnya berprinsip ketuhanan yaitu peran pendidikan

---

<sup>153</sup> Naskah Akademik RUU Tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, hlm. 221-228.

<sup>154</sup> Rancangan Undang-undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, Pasal 2.

keagamaan mentransfer nilai ketuhanan menuju pendidikan yang praksis. Peran pendidikan dalam wilayah pemberdayaan masyarakat melalui dakwah. Pendidikan juga seharusnya mewujudkan kemaslahatan melalui ajaran agama, mewujudkan tenaga pengajar yang profesional, mewujudkan sistem pendidikan yang memiliki akuntabilitas, keberlanjutan. Terakhir, kepastian hukum untuk menjamin terlaksananya pendidikan keagamaan.

Ketika RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan dirancang untuk memenuhi sistem pendidikan keagamaan, tentunya berangkat dari permasalahan dan praktek empirik penyelenggaraan pendidikan keagamaan, terdapat kondisi problematikan sebagai berikut:

1. Problematika Internal<sup>155</sup>
  - a. Pengelolaan pondok pesantren dan pendidikan keagamaan lainnya masih banyak yang belum dikelola secara baik. Pengelolaan yang belum baik disebabkan disharmoni antara yayasan dan lembaga pendidikan, kurangnya SDM, kurangnya fasilitas pendukung, dan pendanaan operasional.
  - b. Kurikulum dan proses pembelajaran dalam pesantren dan pendidikan keagamaan tentunya memiliki coraknya masing-masing. Tetapi, pondok pesantren dan pendidikan keagamaan harus melakukan proses pembelajaran yang mengacu pada kurikulum dinas pendidikan, sehingga corak pembelajaran di pesantren dan pendidikan keagamaan mengalami tumpang tindih.

---

<sup>155</sup> Naskah Akademik RUU Tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, hlm. 183-187.

- c. Pendidik dan tenaga kependidikan ditemukan rendahnya kompetensi guru, problem sertifikasi guru, problem pemerataan guru, gaji pendidik dan tenaga kependidikan.
  - d. Siswa yang menempuh pendidikan pesantren sering dihadapi masalah ekonomi sehingga tidak mampu mengakses pendidikan formal, tentu menjadi problem mendasar untuk memenuhi kebutuhan siswa demi mewujudkan kualitas lulusan.
  - e. Sarana dan prasarana menjadi problem yaitu kurangnya keberadaan anggaran pengelolaan dan kualitas lokal, asrama, perpustakaan, IT, laboratorium, lokasi, sarana ibadah, sehingga proses pengembangan mutu pendidikan sangat terhambat.
2. Problematika Eksternal
- a. Masyarakat menjadikan pendidikan pesantren sebagai alternatif pilihan pendidikan kedua. Masyarakat masih menganggap bahwa pendidikan pesantren masih relatif mahal, serta kepedulian masyarakat terhadap pesantren cukup rendah, sehingga mempengaruhi eksistensi penyelenggaraan pendidikan.
  - b. Perhatian pemerintah masih rendah terutama pemerintahan daerah, maka pemerintah perlu meningkatkan keseriusan untuk membantu bantuan dana, sarana prasaran, serta monitoring penyelenggaraan pendidikan.
  - c. Kerja sama dalam peningkatan mutu dan kualitas lembaga pendidikan keagamaan masih sangat minim. Sehingga peran pendidikan

keagamaan dalam menyelesaikan persoalan umat cukup terhambat. Dengan adanya kerja sama juga membantu peningkatan mutu dan kualitas lulusan pendidikan keagamaan.

Dalam pasal 17 dan pasal 18 RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan “penyelenggara” yang dimaksud adalah Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan/atau masyarakat<sup>156</sup>. Artinya penyelenggaraan pendidikan keagamaan termasuk pendiriannya dapat didirikan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau masyarakat. Masyarakat yang dimaksud adalah pendirian pendidikan agama formal harus berbentuk badan hukum. Dengan terlibatnya pemerintahan pusat, daerah, dan satuan masyarakat tentunya penyelenggaraan pendidikan keagamaan akan lebih efektif dan bermutu.

Dari uraian yang sudah dijelaskan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa sasaran RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan adalah<sup>157</sup>:

1. RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan mengatur pengelolaan lembaga pendidikan keagamaan yang berkualitas secara sarana maupun prasarana.
2. RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan mengatur pemerintah meliputi kementerian agama dan kementerian pendidikan dan kebudayaan serta pemerintah daeran dan lembaga yang lainnya untuk memberikan

---

<sup>156</sup> Rancangan Undang-undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, Pasal 17 dan Pasal 18.

<sup>157</sup> Naskah Akademik RUU Tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, hlm. 230.

perhatian lebih terkait dukungan pembiayaan untuk meningkatkan kualitas lembaga pendidikan keagamaan dan pesantren.

3. RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan mengatur pengelola lembaga pesantren dan pendidikan keagamaan agar selalu menjaga proses transformasi keilmuan melalui kualitas pengajaran, sehingga dapat mewujudkan generasi yang memiliki pemahaman agama yang komprehensif sesuai amanat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan Pancasila.

Lingkup dalam RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan meliputi pengaturan tentang pesantren dan pendidikan keagamaan lainnya yang mencakup pendidikan keagamaan Islam, Katolik, Kristen, Hindu, Buddha, dan Khonghucu yang proses penyelenggaraannya pada jalur pendidikan formal, non formal, dan informal. Proses ini diselenggarakan dalam rangka untuk mempersiapkan peserta didik pindah ke jenjang yang sama atau melanjutkan pada jenjang berikutnya, karena pendidikan keagamaan memadukan antara ilmu agama dan ilmu umum.<sup>158</sup>

Selanjutnya dalam RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan terdapat pengaturan tentang hasil pendidikan keagamaan baik nonformal maupun informal dihargai sederajat dengan hasil pendidik formal setelah lulus ujian yang diadakan oleh satuan pendidik yang terakreditasi yang ditunjuk oleh pemerintah pusat maupun daerah.<sup>159</sup> Kemudian RUU

---

<sup>158</sup> Naskah Akademik RUU Tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, hlm. 232.

<sup>159</sup> *Ibid*, hlm. 233.

Pesantren dan Pendidikan Keagamaan juga mencakup peran pesantren sebagai lembaga penyiaran ajaran agama dan pemberdayaan masyarakat.<sup>160</sup>

Jangkauan pengaturan RUU Pesantren dan pendidikan keagamaan adalah perbaikan penyelenggaraan dan pengelolaan lembaga pesantren dan pendidikan keagamaan sebagai institusi yang kedudukannya sejajar dengan pendidikan umum sehingga mampu mewujudkan kualitas pendidikan yang tertata secara baik.<sup>161</sup> Maka pengaturan mengenai sistem pendidikan dan mekanisme penyelenggaraan perlu diselenggarakan melalui pendidikan keagamaan oleh agama-agama yang ada di Indonesia baik secara formal, non formal, maupun informal. Peranan dari setiap *stakeholder* yaitu pengelola, penyelenggara pendidikan keagamaan, pemerintah, serta masyarakat diatur dalam pengaturan penyelenggaraan pesantren secara khusus.

Dari uraian di atas maka jangkauan pengaturan RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan mengarah pada<sup>162</sup>:

1. “Lembaga, badan, atau istilah-istilah sejenis lainnya yang bergerak diarah pendidikan keagamaan di Indonesia dalam rangka ikut mencerdaskan kehidupan bangsa ke depan sesuai dengan amanat UUD Negara Republik Indonesia 1945 dan Pancasila.

---

<sup>160</sup> Rancangan Undang-undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, Pasal 4.

<sup>161</sup> Naskah Akademik RUU Tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, hlm. 229.

<sup>162</sup> *Ibid*, hlm. 229-230.

2. Pemerintah Republik Indonesia khususnya dibawah kementerian agama dan kementerian pendidikan dan kebudayaan, serta pemerintah daerah baik propinsi maupun kabupaten/kota yang merupakan pihak yang berkewajiban memberikan dukungan penuh terhadap lembaga pendidikan keagamaan dan pesantren.
3. Pengelola lembaga, badan, atau istilah-istilah sejenis lainnya sebagai pihak yang menjalankan, mengatur, dan bersentuhan langsung dalam perjalanan lembaga pendidikan keagamaan dan pesantren.
4. Peran serta masyarakat terhadap lembaga pendidikan keagamaan dan pesantren dalam rangka menjaga dan membina dan menaruhkan fungsi pendidikan keagamaan dan pesantren di tengah tuntutan perubahan masyarakat.”

RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan bertujuan untuk meningkatkan kualitas pendidikan keagamaan dan pesantren dengan memberikan pengaturan relugasi, pengaturan pendanaan serta pengaturan pengelolaan. Pada dasarnya setiap pendidikan keagamaan dan pesantren milik corak khas dan pola pendidikan yang tidak dimiliki oleh sekolah formal. Maka arah dari pengaturan RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan adalah:

1. Tujuan, Prinsip, dan Fungsi Pesantren dan Pendidikan Keagamaan

Tujuan yang ingin diwujudkan oleh RUU Pesantren dan Keagamaan adalah penguatan sekaligus penataan pada praktek penyelenggaraan pendidikan keagamaan dan pesantren melalui peraturan perundang-



undangan yang komprehensif sebagai produk legislasi yang sangat dibutuhkan oleh pendidikan keagamaan dan pesantren.<sup>163</sup> kemudian prinsip yang melandasi RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan adalah<sup>164</sup>:

a. Ketuhanan Yang Maha Esa

“Penyelenggaraan pesantren dan pendidikan keagamaan dilaksanakan sebagai bentuk penghayatan dan pengamalan terhadap keyakinan akan Tuhan Yang Maha Esa.”

b. Kebangsaan

“Penyelenggaraan pesantren dan pendidikan keagamaan dilaksanakan untuk memupuk jiwa cinta tanah air dan bela negara.”

c. Kemandirian

“Penyelenggaraan pesantren dan pendidikan keagamaan dilakukan dengan mengoptimalkan sumber daya nasional.”

d. Pemberdayaan

“Penyelenggaraan pesantren dan pendidikan keagamaan dilaksanakan untuk mengoptimalkan fungsi pendidikan, fungsi penyiaran agama, dan memberdayakan masyarakat agar lebih sejahtera.”

e. Kemaslahatan

“Penyelenggaraan pesantren dan pendidikan keagamaan dilaksanakan untuk sebesar-besar pemanfaatan bagi pembentukan masyarakat yang adil, makmur, sejahtera, yang diridhoi oleh Tuhan Yang Maha Esa.”

---

<sup>163</sup> Naskah Akademik RbbUU Tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, hlm. 229.

<sup>164</sup> Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan Penjelasan Pasal 2 Huruf a, Huruf b, Huruf c, Huruf d, Huruf e, Huruf f, Huruf g, Huruf h, Huruf i, Huruf j.

f. Multikultural

“Pesantren dan pendidikan keagamaan terdapat keanekaragaman budaya yang harus dihormati.”

g. Profesionalitas

“Penyelenggaraan pesantren dan pendidikan keagamaan dilaksanakan dengan mengikuti prinsip-prinsip manajemen pendidikan dan pengelolaan organisasi.”

h. Akuntabilitas

“Pengelolaan pesantren dan pendidikan keagamaan dilakukan secara bertanggung jawab.”

i. Keberlanjutan

“Pengelolaan pesantren dan pendidikan keagamaan tidak hanya ditujukan untuk kepentingan generasi sekarang tetapi juga untuk kepentingan generasi yang akan datang.”

j. Kepastian hukum

“Pengelolaan pesantren dan pendidikan keagamaan berlandaskan atas peraturan perundang-undangan”.

2. Pendirian Pesantren dan Pendidikan Keagamaan.

Sebagai salah satu bentuk subjek penyelenggara pendidikan yang didasari oleh hukum. Untuk memenuhi hak dan kewajibannya, maka dalam proses pendiriannya harus diringi oleh pemenuhan syarat-syarat pendiriannya. Sehingga lembaga pesantren dan pendidikan keagamaan mampu memenuhi hak dan kewajibannya sebagaimana yang dilakukan oleh

lembaga formal lainnya. Adapun syarat-syarat pendirian pesantren dan pendidikan keagamaan adalah<sup>165</sup>:

3. Persyaratan keberadaan pesantren
  - a. Kyai atau sebutan lain;
  - b. Santri yang mukim di pesantren;
  - c. Pondok atau asrama;
  - d. Masjid atau mushola;
  - e. Kajian kitab kuning atau dirasah Islamiyah.
4. Pendirian pesantren
  - a. Pesantren diselenggarakan dari dan oleh masyarakat Islam untuk memberikan pendidikan, penyiaran agama Islam, serta pemberdayaan masyarakat.
  - b. Pesantren yang dimaksud yaitu pesantren tradisional (*salafiyah*), pesantren modern (*khalafiyah*), pesantren gabungan.<sup>166</sup>
  - c. Penyelenggaraan pesantren dilaksanakan dengan tetap menjaga corak khas dan keunikan yang mencerminkan tradisi, kehendak, dan cita-cita, serta keragaman karakter pesantren.

Penyelenggaraan pendidikan yang dimaksud dalam pesantren tradisional (*salafiyah*) yaitu pendidikan dengan pendekatan yang merujuk pada kitab-kitab *ulama salaf* yang berisikan *dirasah Islamiyah*. Sedangkan, pesantren modern (*khalafiyah*) pendidikan dengan pendekatan modern.

---

<sup>165</sup> Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, Pasal 5.

<sup>166</sup> Pasal 11.

Kemudian, pesantren gabungan yaitu pendekatan pendidikan menggunakan pendidikan pesantren *salafiyah* dan modern (*khalafiyah*).

5. Persyaratan Pendirian Pesantren

- a. Diberitahukan keberadaanya kepada kepala desa atau sebutan lainnya.
- b. Terdaftar dikantor kecamatan
- c. Berbadan hukum yang mendapatkan izin operasional dari kantor kementrian yang membidangi urusan agama di tingkat kabupaten atau kota.
- d. Izin operasional diberikan berdasarkan kelayakan pendirian, aspek legalitas, kelengkapan sarana prasana, proses kegiatan dan pembinaan, serta akuntabilitas pesantren.<sup>167</sup>

6. Syarat pendirian pendidikan keagamaan

- a. Pendidikan keagamaan didirikan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah daerah, dan atau masyarakat.
- b. Syarat pendirian terdiri atas isi pendidikan/kurikulum, jumlah kualifikasi pendidik dan tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, sumber pembiayaan, sistem pembinaan, dan menejemen serta proses pendidikan.
- c. Pendirian lembaga pendidikan keagamaan formal yang didirikan oleh masyarakat harus berbentuk badan hukum.

---

<sup>167</sup> Pasal 12.

- d. Pendirian lembaga pendidikan keagamaan wajib mendapatkan izin dari kementerian yang mengatur urusan keagamaan di tingkat kabupaten atau kota.

Dari poin-poin yang sudah dijelaskan diatas bahwa pendirian pesantren dan pendidikan keagamaan harus memenuhi syarat-syarat yang sudah ditentukan di RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan. Hal ini membantu pengorganisasi yang efisien dan memiliki kepastian hukum. Dalam aspek pendiriannya wajib mendapatkan izin dari kementerian yang mengatur urusan keagamaan di tataran kabupaten atau kota. Sehingga aspek kelengkapan dan kesiapan tentu akan lebih diperhatikan dalam proses pendiriannya.

#### 7. Penyelenggaraan Pesantren dan Pendidikan Keagamaan

Dalam aspek penyelenggaraannya pendidikan keagamaan Islam diselenggarakan pada jalur formal, non formal, dan informal.<sup>168</sup> Pendidikan yang dimaksud yaitu penyelenggaraan satuan pendidikan yaitu pendidikan diniyah, pendidikan pesantren, program pendidikan lainnya. Pendidikan agama kristen dalam pasal 54 RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan diselenggarakan pada jalur formal dan non formal. Jalur formal yang dimaksud terdiri atas sekolah dasar teologi Kristen, sekolah menengah pertama teologi Kristen, sekolah menengah teologi kristen. Sedangkan pendidikan nonformal yang dimaksud dalam pasal 56 RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan diselenggarakan dalam bentuk, sekolah minggu,

---

<sup>168</sup> *Ibid.*

remaja gereja, sekolah alkitab, pemuda gereja, kateksasi, atau pendidikan sejenisnya.<sup>169</sup>

Sedangkan, penyelenggaraan pendidikan keagamaan katolik diselenggarakan pada jalur formal, non formal, dan informal. Jalur formal yang dimaksud sekolah menengah agama Katolik dan pendidikan tinggi dalam bentuk sekolah tinggi Pastoral/Kateketik/Teologi atau bentuk lain yang sederajat dengan gereja/katolik/keuskupan yang dijelaskan dalam pasal 72 RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan. Pada jalur non formal diselenggarakan dalam bentuk sekolah minggu, remaja gereja, sekolah alkitab, pemuda gereja, kateksasi, atau pendidikan sejenisnya. Pada jalur informal diselenggarakan oleh keluarga atau lingkungan secara mandiri.<sup>170</sup>

Penyelenggaraan pendidikan keagamaan Hindu pada jalur formal, non formal, dan informal. Pendidikan keagamaan Hindu formal diselenggarakan dalam bentuk pasraman formal dengan satuan pendidikan yang terdiri atas pratama widya pasraman, adi widya pasraman, madyama widya pasraman, utama widya pasraman, maha widya pasraman. Penyelenggaraan pendidikan keagamaan Hindu jalur non formal dilakukan dalam bentuk program dibawah bimbingan acarya (pendidik). Sedangkan penyelenggaraan melalui jalur informal diselenggarakan oleh keluarga atau lingkungan dengan pembelajaran secara mandiri.<sup>171</sup>

---

<sup>169</sup> Pasal 54, Pasal 55, Pasal 69.

<sup>170</sup> Pasal 71, Pasal 72, Pasal 82, Pasal 86.

<sup>171</sup> Pasal 89, Pasal 90, Pasal 91, Pasal 114.

Dalam pendidikan keagamaan Buddha diselenggarakan melalui jalur formal, non formal, dan informal. Jalur formal yang dimaksud yaitu pendidikan keagamaan dalam bentuk dhammasekha yang terdiri atas satuan pendidikan nava dhammasekha, mula dhammasekha, muda dhammasekha, utama dhammasekha. Pada jalur nonformal diselenggarakan dalam bentuk sekolah minggu Buddha, pabbajja samanera, pendidikan widya dharma atau sejenisnya. Sedangkan pendidikan keagamaan Buddha informal diselenggarakan oleh keluarga atau lingkungan dengan pembelajaran secara mandiri.<sup>172</sup>

Kemudian yang terakhir penyelenggaraan pendidikan keagamaan Khonghucu diselenggarakan oleh masyarakat pada jalur pendidikan formal, non formal, dan informal sesuai pada pasal 142 RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan. Pendidikan jalur formal diselenggarakan dalam bentuk pendidikan guru dan rohaniwan agama Khonghucu. Pendidikan nonformal diselenggarakan dalam bentuk program sekolah minggu dan diskusi pendalaman kitab suci. Sedangkan, pendidikan jalur informal diselenggarakan oleh keluarga atau lingkungan dengan pembelajaran secara mandiri.<sup>173</sup>

#### 8. Pembinaan Pesantren dan Pendidikan Keagamaan

Jika melihat problematika yang di bahas pada naskah akademik salah satunya adalah permasalahan manajerial pesantren dan pendidikan

---

<sup>172</sup> Pasal 115, Pasal 116, Pasal 135, Pasal 141.

<sup>173</sup> Pasal 142, Pasal 155, Pasal 157.



keagamaan. Maka dalam RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan berisi pengaturan pembinaan yang diatur dalam pasal 158. Proses pembinaan dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. Pembinaan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka meningkatkan peran pesantren dan lembaga pendidikan keagamaan sebagai lembaga penyiaran agama (dakwah), dan lembaga pemberdayaan masyarakat. di samping itu, pembinaan dilakukan dalam rangka meningkatkan manajemen mutu pendidikan pesantren dan keagamaan. Prinsip dalam peningkatan mutu dilakukan dengan transparan dan akuntabilitas publik.<sup>174</sup>

Mengingat bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah berwenang mengarahkan, membimbing, membantu, dan melayani proses penyelenggaraan pesantren dan pendidikan keagamaan, tentunya kewenangan ini harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Adapun pemerintah berkewajiban memberikan pelayanan, fasilitas kebijakan, serta menjamin terlaksannya pesantren dan pendidikan keagamaan secara adil tanpa diskriminasi. Tujuan pembinaan yaitu pemerintah dapat mengawal peran pesantren dan pendidikan keagamaan dalam mengamalkan ajaran agama, pembentukan akhlak mulia, mewujudkan kehidupan berbangsa dan bernegara yang toleran dan damai demi menjaga eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## 9. Pendanaan Pesantren dan Pendidikan Keagamaan

---

<sup>174</sup> Pasal 158, Pasal 159, Pasal 160.

Dalam pasal 161 RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki kewajiban mengalokasikan pendanaan untuk penyelenggaraan pesantren dan pendidikan keagamaan. Anggaran yang dialokasikan pada pendidikan pesantren dan keagamaan bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Anggaran tersebut merupakan prioritas anggaran yang dikeluarkan pemerintah untuk kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.<sup>175</sup>

Pendanaan lain selain yang dimaksud dalam pasal 161 RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, diatur dalam pasal 162 RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan yang berbunyi “pendanaan penyelenggaraan pesantren dan pendidikan keagamaan bersumber dari penyelenggara, masyarakat, dan sumber lain yang sah.” Maka sumber pendanaan pesantren dan pendidikan keagamaan bukan hanya dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah, tetapi pendanaan juga dapat bersumber dari sumber pendanaan lainnya dengan syarat pendanaan tersebut sah dan tidak melanggar hukum. Disamping itu, pendanaan pesantren dan pendidikan keagamaan dikelola secara efektif, efisien, transparan, dan akuntabel sesuai dengan aturan perundang-undangan.

#### 10. Kerja Sama

Faktor eksternal problem pendidikan pesantren dan pendidikan keagamaan salah satunya minimnya kerja sama. Sehingga peran pendidikan

---

<sup>175</sup> Pasal 161, Pasal 162.

keagamaan dalam menyelesaikan persoalan umat cukup terhambat. Dalam RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan pasal 164 mengatur kerja pesantren dan pendidikan keagamaan. Tentunya, bertujuan untuk meningkat peran dan mutu pendidikan keagamaan. Semakin luas jejaring yang dimiliki tentu membantu eksistensi pesantren dan pendidikan agamanya dalam berkontribusi menyelesaikan persoalan umat dalam lingkup nasional dan internasional.<sup>176</sup>

Adapun kerjasama yang dimaksud dalam pasal 164 RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan yaitu pertukaran peserta didik, olimpiade, sistem pendidikan, kurikulum, bantuan pendanaan, dan pelatihan peningkatan kapasitas. Kerja sama seperti ini tentu mampu mewujudkan kualitas peserta didik dan kualitas sistem pendidikan di pesantren dan pendidikan keagamaan lainnya. Kerja sama yang bersifat kerja sama internasional harus sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

#### 11. Partisipasi Masyarakat

Masyarakat sebagai elemen penting dalam peningkatan kualitas pendidikan nasional tentu memiliki peran yang sangat berpengaruh terhadap kualitas pendidikan nasional. Bantuan masyarakat dalam rangka pengembangan pesantren dan pendidikan keagamaan dapat diwujudkan dengan partisipasi masyarakat memberikan suport terhadap penyelenggaraan pesantren dan pendidikan keagamaan. Peran partisipasi yang dapat

---

<sup>176</sup> Pasal 164.

dilakukan oleh masyarakat diatur dalam RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan pasal 165. Partisipasi tersebut dapat berupa<sup>177</sup>:

- a. Memberikan bantuan program atau pembiayaan kepada pesantren dan lembaga pendidikan keagamaan;
- b. Memberikan masukan kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pesantren dan pendidikan keagamaan;
- c. Mendukung setiap kegiatan yang dilaksanakan pesantren dan pendidikan keagamaan;
- d. Mendorong pengembangan mutu dan standart pesantren dan pendidikan keagamaan;
- e. Mendorong terbentuknya wahana pendidikan karakter dan pembinaan moral dalam lingkungan masyarakat;
- f. Memperkuat kemandirian dan kemampuan ekonomi pesantren dan pendidikan keagamaan.

Partisipasi yang dilakukan oleh masyarakat dapat dilakukan baik secara individu, kelompok, badan atau organisasi, serta organisasi kemasyarakatan. Tentunya, dengan saling bahu membahu untuk berpartisipasi bukan hanya membantu pesantren dan pendidikan keagamaan, tetapi mewujudkan masyarakat sadar akan budaya hukum. Dengan berpartisipasi berarti masyarakat juga terlibat dalam mewujudkan cita-cita negara Indonesia yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa.

## 12. Ketentuan Peralihan

---

<sup>177</sup> Pasal 165.

Dalam buku ilmu perundang-undangan karya Maria Farida Indrati S. Menjelaskan bahwa ketentuan peralihan memuat penyesuaian tindakan atau hubungan hukum terhadap peraturan perundang-undangan yang lama terhadap peraturan perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk<sup>178</sup>:

- a. Menghindari terjadinya kekosongan hukum;
- b. Menjamin kepastian hukum;
- c. Memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan peraturan perundang-undangan dan;
- d. Mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

Jadi pada saat UU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan ini berlaku, semua undang-undang yang berkaitan dengan penyelenggaraan pesantren dan pendidikan keagamaan dinyatakan tetap berlaku selama tidak bertentangan dengan UU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan. Di samping itu seluruh penyelenggara satuan pendidikan baik dari pesantren dan pendidikan keagamaan lainnya dalam hal program, kurikulum dan ketentuan lainnya harus mengacu pada undang-undang ini. Peraturan pelaksana UU Pesantren dan Pendidikan keagamaan harus ditetapkan paling lama satu tahun setelah undang-undang ini diundangkan. Serta pemerintah harus melaporkan pelaksanaan UU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan paling lama 3 tahun sejak undang-undang diberlakukan.

---

<sup>178</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, hlm. 158-159.

#### **D. Pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan**

Pada dasarnya fungsi pengharmonisan Rancangan Undang-Undang untuk mendeteksi tumpang tindih dan mengilangkan konflik, kesenjangan, disparitas dan inkonsistensi naskah rancangan undang-undang dengan ketentuan yang ada di atasnya (vertikal) dan ketentuan setingkat (horizontal). Berdasarkan pasal 118 Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014, pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang meliputi aspek teknis, substansi, dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>179</sup> Proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang dilakukan dalam jangka waktu paling lama dua puluh hari sejak RUU diterima oleh Badan Legislasi.<sup>180</sup> Sedangkan, dalam proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Badan Legislasi dapat membentuk panitia kerja, dan apabila ditemukan permasalahan teknis, substansi, dan asas-asas pembentukan, maka badan legislasi mengundang pengusul maksimal empat orang perwakilan untuk membahas permasalahan tersebut.<sup>181</sup>

Setelah draft Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan selesai disusun oleh Fraksi PPP dan Fraksi PKB, maka kedua

---

<sup>179</sup> *Ibid.*, hlm. 55.

<sup>180</sup> Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014, Pasal 119.

<sup>181</sup> Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014, Pasal 120.

Fraksi menyerahkan draft Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan. Sebenarnya Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dari Fraksi PPP melalui surat tanggal 20 November 2017 No 1235/ KD/ XI/ 2017<sup>182</sup> dan surat Pimpinan Fraksi PKB No B.II.204/FPKB/DPRRI/1/2018 pada Januari 2018<sup>183</sup>, meminta Baleg untuk melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU tentang Lembaga Pendidikan Pendidikan Keagamaan dan Pesantren. Maka Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan diterima sebagai Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2018.

Setelah draft RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan diajukan kepada badan legislasi. Maka Tim Ahli Baleg yang melakukan kajian harmonisasi dipersilahkan oleh ketua rapat yaitu Supratman Andi Agtas untuk menyampaikan hasil kajiannya. Tim Ahli Baleg Arwani Hidayat menyampaikan terkait kajian harmonisasi, hal ini sebagai mana dikatakan oleh Tim Ahli Baleg<sup>184</sup>:

”Hasil kajian kami itu terkait dengan tiga aspek. Pertama adalah aspek teknis dan yang kedua adalah aspek substantif, dan yang ketiga terkait dengan asas-asas pembentukan Perundang-undangan. Kajian-kajian tersebut

---

<sup>182</sup> Bahan Rapat Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Lembaga Pendidikan Keagamaan dan Pesantren tanggal 11 Januari 2018.

<sup>183</sup> Risalah Rapat Badan Legislasi DPR tanggal 11 Januari 2018.

<sup>184</sup> Risalah Rapat Badan Legislasi DPR tanggal 11 Januari 2018 disampaikan oleh Tim Ahli Badan Legislasi Arwani Hidayat.



meliputi bagian pembuka, bagian isi dan bagian penutup dan terakhir bagian penjelasan di dalam draft Rancangan Undang-Undang yang bersangkutan.”

Dalam bahan rapat pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi atas RUU tentang Lembaga Pendidikan Keagamaan dan Pesantren dijelaskan hasil kajian yang dilakukan oleh Tim Ahli Baleg. Aspek teknis yang telah dikaji oleh Tim ahli Baleg terdapat kurang lebih 31 item perlu perbaikan yang bersifat redaksional. Tim ahli juga menyarankan untuk memperhatikan sistematika penulisan perundang-undangan. Misalnya penjelasan terkait judul yang disampaikan oleh Tim Ahli Baleg<sup>185</sup>:

”Jadi di dalam Rancangan Undang-Undang ini judulnya adalah Rancangan Undang-Undang tentang Lembaga Pendidikan Keagamaan dan Pesantren. Namun dalam pengaturan didalamnya pesantren itu ditempatkan sebagai sub bagian dari lembaga pendidikan keagamaan. Oleh karena itu sifatnya genus didalam judul, namun didalam penguraian bersifat species. Kalau genus maka penguraian didalamnya terkait dengan itu adalah bersifat genus dan kemudian genus di breakdown menjadi species. Sehingga inkonsistensi penulisan materi muatan dengan judul banyak kami temukan secara teknik penulisan.”

Sedangkan, pada aspek substansi terdapat kurang lebih 22 item yang perlu adanya perbaikan. Terutama masalah kedalaman dan kejelasan dalam

---

<sup>185</sup> Ibid.

menimbang judul Rancangan Undang-Undang. Tim Ahli Baleg menyampaikan perbaikan yang perlu dilakukan dalam sisi substansi yaitu<sup>186</sup>:

- a. Kedalaman dan kejelasan judul mengingat frase pesantren merujuk pada pendidikan keagamaan Islam. Sebaiknya Judul RUU merujuk pada pendidikan keagamaan secara umum. Cukup diberikan judul RUU tentang Lembaga Pendidikan Keagamaan;
- b. Landasan filosofis huruf a;
- c. Dasar perlu memasukan Pasal 28 C ayat (10), pasal 29 ayat dan pasal 31 UUD Negara Republik Indonesia 1945;
- d. Perlu perumusan ulang definisi angka 2 lembaga Pendidikan Keagamaan;
- e. Perbaikan definisi angka 4 Pondok Pesantren;
- f. Perbaikan Pasal 2, Pasal 3, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 12, Pasal 21, Pasal 23, Pasal 48, Pasal 53 ayat (2), Pasal 55, Pasal 64, Pasal 76, Pasal 107, Pasal 129, Pasal 148.

Kemudian dari aspek asas pembentukan peraturan perundang-undangan tidak terlalu banyak permasalahan. Tetapi, membutuhkan asas kejelasan tujuan dan asas kejelasan rumusan. Hal ini sesuai dengan apa yang dinyatakan dalam Pasal 5 huruf a dan huruf f Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *juncto* Pasal 23 huruf a Peraturan DPR RI tentang tata cara Mempersiapkan

---

<sup>186</sup> Bahan Rapat Pengharmonisan, Pembersihan, dan Pemantapan Konsepsi Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Lembaga Pendidikan Keagamaan dan Pesantren tanggal 11 Januari 2018.

Rancangan Undang-Undang. Sehingga, penyempurnaan dalam asas pembentukan RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan perlu dilakukan.

Pada tanggal 5 Juni 2018 Badan Legislasi mengadakan rapat pleno yang bertempat ruang rapat Badan Legislasi gedung nusantara 1 lantai 1. Rapat tersebut membahas paparan Tenaga Ahli Baleg atas hasil penyempurnaan draft RUU tentang Lembaga Keagamaan dan Pesantren. Akan tetapi karena pengusul tidak hadir dan rapat tidak memenuhi quorum, maka rapat tetap dilaksanakan, karena jenis rapat bersifat internal dalam agenda mendengarkan paparan tenaga ahli.<sup>187</sup>

Pada rapat ini karena pengusul tidak hadir Tim Ahli Baleg menyampaikan hasil kajian harmonisasi RUU Lembaga Pendidikan Keagamaan dan Pesantren. Tim Ahli berpendapat terkait benang merah point di draft di kedua RUU yang diusulkan oleh Fraksi PPP dan Fraksi PKB, mengingat draft RUU diusulkan oleh dua Fraksi. Maka Tim Ahli Menyampaikan point krusial perbandingan draft dari Fraksi PPP maupun Fraksi PKB. Adapun point yang disampaikan oleh Tim Ahli Baleg yaitu<sup>188</sup>:

“Secara umum ada beberapa poin krusial sebagaimana yang sudah kita sebutkan dikajian awal terutama di aspek substansi, tetapi karena waktu itu hanya terkait dengan draft yang dari PPP karena kemudian baru menyusul draft yang dari PKB maka dikesempatan hari ini terkait dengan poin krusial itu, itu sudah merupakan perbandingan antara draft dari PPP maupun PKB.

---

<sup>187</sup> Risalah Rapat Badan Legislasi DPR tanggal 5 Juni 2018.

<sup>188</sup> Risalah Rapat Badan Legislasi DPR tanggal 5 Juni 2018 disampaikan oleh Tenaga Ahli Baleg Rifma Ghulam Djalzat.

Selain itu kita juga sudah menyiapkan matrik yang merupakan gabungan dari dua draft itu kemudian dengan beberapa catatan kajiannya.”

Poin-poin krusial yang dimaksud oleh Tim Ahli Baleg terkait dengan judul, konsideran dan pendasaran konsideran, ruang lingkup RUU, penyelenggaraan pendidikan, penyerataan pendidikan diniyah dan madrasah umum, pendidikan diniyah informal, standard teknis seperti kurikulum. Selain itu poin krusial yang dibahas adalah terkait penyelenggaraan pendidikan, pendidikan keagamaan Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu serta pengaturan pendidikan informalnya. Aspek lain yang juga dibahas terkait bab pembinaan dan kerja sama.

Kemudian pada tanggal 5 Juli 2018, Badan Legislasi mengadakan rapat RDPU (Rapat Dengar Pendapat Umum) dalam agenda mendengarkan pandangan dan masukan dari Forum Komunikasi Pesantren Mu'adalah (FKPM) dalam rangka pengharmonisasian RUU tentang Lembaga Pendidikan Keagamaan dan Pesantren. Rapat dihadiri oleh 31 orang, izin 5 orang dari 74 orang anggota. Setelah acara dibuka, ketua rapat mempersilahkan ketua FKPM yaitu Fathullah untuk menyampaikan pokok-pokok pikiran dari FKPM. Sebelumnya sebelum menyampaikan pokok-pokok pikiran FKPM, Fathullah menjelaskan apa itu FKPM:

“Forum Komunikasi Pesantren Mu'adalah terdiri dari pondok yang ada di Indonesia. Pondok yang ada di Indonesia itu ada dua jenis yaitu pondok salaf dengan sistemnya kitab kuning dan pondok modern dengan sistem mu'allimin. Di Indonesia kurang lebih tercatat 27.000 pesantren. Namun

yang terhimpun dalam forum ini, masih berjumlah 86 pesantren karena yang di Mu'adalah kan itu terakreditasi oleh Departemen Agama. Insya Allah dengan adanya UU ini akan berduyun-duyun mengikuti sistem akreditasi oleh Departemen agama.”

Rapat dengar pendapat berjalan cukup lama. Para kyai yang tergabung dalam FKPM menyampaikan permasalahan-permasalahan empirik penyelenggaraan pesantren, serta memberikan pandangannya terkait solusi dengan hadirnya UU yang menjamin penyelenggaraan pesantren. Adapun poin-poin yang disampaikan oleh FKPM dan Direktorat PT. Pontren Kemenag RI sebagai berikut<sup>189</sup>:

1. Fakta bahwa pesantren telah mendapatkan pengakuan perguruan tinggi luar negeri seperti Mesir, Sudan, Yaman, Maroko, dan lain. Misalnya KMI Gontor sudah diakui Mesir sejak 1957 tapi pemerintah baru mengakui Tahun 2000.
2. Perlu adanya regulasi setingkat Undang-Undang mengingat regulasi pesantren hanya setingkat PMA.
3. Ketidaksetaraan dan keterlambatan regulasi berdampak secara sistemik terutama persoalan program kegiatan dan anggaran terjadi ketidaksetaraan dan ketimpangan.
4. Semangat dari RUU tentan Lembaga Pendidikan Keagamaan dan Pesantren memosisikan pendidikan keagamaan setara dengan pendidikan formal.

---

<sup>189</sup> Risalah Rancangan Undang-Undang Tentang Lembaga Pendidikan Keagamaan dan Pesantren dalam agenda RDPU tanggal 5 Juli 2018 disampaikan oleh Ketua FKPM Fathullah.

5. Penyetaraan tersebut dilandaskan kualitas dan kapasitas lulusan pesantren yang mampu bersaing dengan satuan pendidikan formal lainnya.

Setelah poin-poin yang menjadi masukan FKPM disampaikan. FKPM juga mengusulkan untuk perubahan judul RUU yang tadinya tentang lembaga pendidikan keagamaan dan pesantren menjadi tentang pesantren dan pendidikan keagamaan. Kemudian, dari Fraksi PKB menjelaskan terkait pengajuan draft ke badan legisasi. Adapun penjelasannya sebagai berikut<sup>190</sup>: “PKB dulu mengusulkan Rancangan Undang-Undang Pendidikan Madrasah dan Pesantren. Tidak ada pendidikan keagamaan, karena di Indonesia itu Bhineka Tunggal Ika maka ada beberapa usulan agar pendidikan keagamaan dimasukan. Artinya semua pendidikan keagamaan perlu diakomodir. Dan saya sebenarnya sepakat apa kata pak kyai bahwa alangkah baiknya kalau kita bicara tentang judul maka pesantren dilebihdahulukan.”

Sebelum rapat ditutup, ketua rapat menyampaikan terkait arahan judul dan pengaturan undang-undangnya. Karena dari masukan yang diterima untuk *concern* terhadap regulasi pesantren. Dari segi judul juga disarankan untuk mengganti menjadi RUU Pesantren saja. Tetapi, wewenang perubahan tetap berada pada pengusul untuk mengusulkan pengajuan perubahan judul kepada Badan Legislasi.

Setelah Badan Legislasi melakukan RPDU (Rapat Dengar Pendapat Umum), kemudian pada tanggal 12 September 2018 dilaksanakan Rapat

---

<sup>190</sup> Risalah Rancangan Undang-Undang Tentang Lembaga Pendidikan Keagamaan dan Pesantren dalam agenda RDPU tanggal 5 Juli 2018 disampaikan oleh Fraksi PKB Neng Eem Marhaman Zulfahiz.

Panja dengan agenda pembahasan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU tentang Lembaga Pendidikan Keagamaan dan Pesantren. Rapat ini dihadiri oleh 15 orang, 1 orang izin dari total 36 orang anggota, 1 orang wakil pengusul dari Fraksi PKB dan 1 orang wakil pengusul dari Fraksi PPP. Hasil dari rapat ini menyetujui dan menyetujui beberapa hal sebagai berikut<sup>191</sup>:

1. Perubahan judul RUU yang semula RUU tentang Lembaga Pendidikan Keagamaan dan Pesantren menjadi Pesantren dan Pendidikan Keagamaan.
2. Meminta kepada Sekretariat Badan Legislasi untuk menjadwalkan Rapat Panja yang kedua dan akan dilanjutkan dengan pengambilan keputusan atas hasil Pengharmonisasian RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan.

Setelah itu rapat ditutup pada pukul 14.40 WIB. Keesokan harinya pada tanggal 13 September 2018 pukul 11.15 WIB diadakan Rapat Panja dalam agenda pembahasan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan. Rapat ini dihadiri oleh 15 orang, 1 orang izin dari total 36 orang anggota, 1 orang wakil pengusul dari Fraksi PKB dan

---

<sup>191</sup> Laporan Singkat Rapat Panja Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi RUU Tentang Lembaga Pendidikan Keagamaan dan Pesantren tanggal 12 September 2018.



1 orang wakil pengusul dari Fraksi PPP. Hasil dari rapat ini menyetujui dan menyepakati<sup>192</sup>:

1. Penyempurnaan yang telah dikakukan oleh Tim Ahli dapat diterima dan pembahasan yang lebih mendalam akan dilakukan pada saat Pembahasan Tingkat I yang dilakukan bersama Pemerintah.
2. Laporan Ketua Panja dan Pengambilan Keputusan atas hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan akan dilaksanakan pada hari ini, Kamis, 13 September 2018 pada pukul 15.00 WIB.

Kemudian rapat ditutup pada pukul 11.35 WIB. Pada hari Kamis pukul 15.00 WIB diadakan Rapat Pengambilan Keputusan PPS dan PPK. Rapat ini dihadiri oleh 26 orang, izin 7 orang dari 74 orang anggota. Hasil dari rapat ini yaitu penandatanganan draft Rancangan Undang-Undang hasil harmonisasi dari anggota yang mewakili fraksi-fraksi dan salah satu wakil pengusul.<sup>193</sup>

Berdasarkan pada hal ini, maka pengharmonisaian Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan benar dilakukan dengan sungguh-sungguh dan mengundang elemen-elemen yang terkait. Tim Ahli juga melaksanakan tugasnya dengan baik,

---

<sup>192</sup> Laporan Singkat Rapat Panja Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi RUU Tentang Lembaga Pendidikan Keagamaan dan Pesantren tanggal 12 September 2018.

<sup>193</sup> Risalah Pengambilan Keputusan PPS dan PPK pada hari Kamis, 13 September 2018.

melakukan pemeriksaan terkait aspek teknis, substansi, dan asas-asas pembentukannya. Walaupun draft RUU berasal dua Fraksi yaitu Fraksi PKB dan Fraksi PPP, Tim Ahli berhasil melakukan proses penggabungan. Sehingga RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan akhirnya dapat menjadi Rancangan Undang-Undang yang dapat dibahas di rapat pembahasan Rancangan Undang-Undang oleh DPR.

#### **E. Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan**

Setelah RUU yang diajukan oleh DPR, Pemerintah, dan DPD diterima. Maka RUU tersebut dicatat dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia tentang Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Rancangan Undang-Undang prioritas tiap tahunnya. Pembahasan RUU di DPR diatur dalam pasal 131 sampai pasal 152 Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014.<sup>194</sup> Pengaturan tersebut sesuai dengan pasal 131 Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014 pembahasan Rancangan Undang-Undang berdasarkan dua tingkat pembicaraan<sup>195</sup>:

1. Tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, Rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus bersama dengan menteri yang mewakili presiden; dan
2. Tingkat II dalam rapat paripurna DPR.

---

<sup>194</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, hlm. 58.

<sup>195</sup> Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014, Pasal 131.

Selanjutnya dalam pasal 138 Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014, bahwa pembahasan Rancangan Undang-Undang dalam pembicaraan Tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut<sup>196</sup>:

“Pembahasan Rancangan Undang-Undang dalam Pembicaraan Tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:

- a. Pengantar Musyawarah;
- b. Pembahasan daftar inventasisasi masalah;
- c. Penyampaian pendapat mini sebagai sikap akhir; dan
- d. Pengambilan keputusan.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 151 Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014, dalam pengambilan keputusan pada akhir pembicaraan Tingkat I dilakukan dengan acara<sup>197</sup>:

1. Pengantar pimpinan komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, panitia khusus, atau Badan Anggaran;
2. Laporan panitia kerja;
3. Pembacaan naskah Rancangan Undang-Undang;
4. Pendapat akhir mini sebagai sikap akhir Fraksi, Presiden dan DPD jika Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan DPD;
5. Penandatanganan naskah Rancangan Undang-Undang; dan
6. Pengambilan keputusan untuk melanjutkan pada Pembicaraan Tingkat

II.

---

<sup>196</sup> Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014, Pasal 138.

<sup>197</sup> Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014, Pasal 151.

## **1. Rapat Panitia Kerja Pembentukan Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan**

Pembahasan Tingkat Pertama RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, pertama kali yaitu Rapat Kerja Komisi VIII DPR RI dilakukan pada tanggal 25 Maret 2019 dengan agenda penjelasan pengusul serta pandangan DPD dan Pemerintah atas RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan. Pada saat itu DPR mengundang Menteri Agama RI, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI, Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi RI, Menteri Keuangan RI, Menteri Dalam Negeri RI, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Serta Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah RI. Adapun rapat ini diagendakan hal-hal sebagai berikut<sup>198</sup>:

1. Pengantar Ketua Rapat;
2. Penjelasan Komisi VIII DPR RI atas RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan;
3. Pandangan Presiden/Pemerintah RI atas RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan;
4. Pandangan DPD RI atas Rancangan Undang-Undang tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan;

---

<sup>198</sup> Risalah Rapat Kerja Komisi VIII DPR RI Dengan Menteri Agama RI, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI, Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi RI, Menteri Keuangan RI, Menteri Dalam Negeri RI, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Serta Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah RI tanggal 25 Maret 2019.

5. Penjelasan mekanisme dan penetapan DIM dilanjutkan dengan penetapan Panja;
6. Penutup.

Setelah agenda rapat disetujui, acara dimulai dengan pengantar Ketua Rapat. Ketua rapat menjelaskan bahwa agenda rapat pada acara ini sangat strategis karena merupakan pembahasan RUU pada pembicaraan tingkat pertama. Setelah memberikan pengantarnya maka tahap selanjutnya yaitu pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) dari Presiden/Pemerintah.<sup>199</sup> Kemudian, penjelasan atas Rancangan Undang-Undang tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan disampaikan oleh Wakil Ketua Komisi VIII DPR RI. Adapun poin-poin penjelasan sebagai berikut<sup>200</sup>:

1. RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan merupakan RUU yang berpartisipasi mencerdaskan dan meneguhkan karakter bangsa. Dalam proses penyusunannya bertitik tolak dari landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis.
2. Secara filosofis RUU Pesantren dilandasi oleh mewujudkan peran fungsi pendidikan dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa melalui penyelenggaraan pendidikan yang terencana dan aktif mengembangkan potensi, pengendalian diri, kepribadian, kekuatan spiritual, serta

---

<sup>199</sup> *Ibid.*

<sup>200</sup> *Ibid.*

keterampilan yang berlandaskan keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa.

3. Secara Sosiologis penyelenggaraan pendidikan pesantren dan pendidikan keagamaan dilakukan oleh masyarakat dan tersebar diberbagai wilayah. Selain fungsi pendidikan yaitu menjalankan fungsi penyiaran agama (dakwah) dan fungsi pemberdayaan masyarakat.
4. Secara yuridis pendidikan pesantren belum terintegrasi kedalam sistem pendidikan nasional hanya ada 1 Pasal yaitu Pasal 30 ayat (4) UU No. 20 Tahun 2003. Begitupun dalam aspek anggaran dan manajemen pengelolaan belum diatur dalam Undang-Undang.
5. Pokok-pokok pengaturan RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan meliputi Ketentuan Umum, Asas, Tujuan dan Ruang Lingkup, Penyelenggaraan Pesantren, Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan, Pembinaan, Pendanaan, Kerja sama, Partisipasi Masyarakat dan Ketentuan Peralihan, serta Penutup.
6. Sistematika pengaturannya terdiri dari 10 BAB dan 169 Pasal.
7. Isu Krusial yang dibahas dalam RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan yaitu Penyelenggaraan Pendidikan Keagamaan dan Pendanaan Pesantren dan Pendidikan Keagamaan.

Setelah perwakilan pengusul dari Komisi VIII DPR memberikan penjelasan terkait penyusunan dan substansi RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan. Ketua Rapat mempersilahkan kepada perwakilan Presiden/Pemerintah untuk memberikan tanggapan.

Kemudian, Menteri Agama menyampaikan pandangannya terkait Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan. Menteri agama sebagai koordinator untuk melakukan penyusunan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) bersama Menteri yang terkait.

Dalam perkembangan pembahasannya RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan mengurucut kepada pembahasan dengan pertimbangan meliputi aspek filosofis, aspek sosiohistoris, aspek sosiologis, aspek yuridis, dan lain-lainnya. Menteri Agama juga menyampaikan terkait DIM dalam naskah RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan. Berikut hal-hal sebagaimana disampaikan oleh Menteri Agama<sup>201</sup>:

“Kajian yang kami lakukan telah menghasilkan 1020 DIM meskipun dalam Daftar Inventarisasi Masalah yang nantinya kami sampaikan nanti angkanya hanya tercantum 1013 tapi ada 3 DIM yang memang tidak diberikan nomor ini adalah kekhilafan kami yang nanti akan kami ralat, jadi intinya ada 1020 DIM dan naskah RUU tentang Pesantren yang terdiri dari 10 BAB dan 42 Pasal.”

Demikian penjelasan terkait dengan RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan yang disampaikan oleh Menteri Agama. Kemudian, Ketua Rapat mempersilahkan perwakilan dari DPD untuk memberikan penjelasannya terhadap RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan. Adapun perwakilan dari DPD diwakili oleh

---

<sup>201</sup> *Ibid.*



Ustad Abdul Aziz. Adapun hal-hal yang disampaikan oleh perwakilan DPD sebagai berikut:

1. Perihal penamaan Rancangan Undang-Undang atau perdebatan judul harus sesuai dengan muatan pengaturan didalamnya.
2. Urgensinya sebenarnya sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan. Akan tetapi persoalan anggaran terdapat perbedaan kebijakan.
3. Pengaturan tentang pesantren dan pendidikan keagamaan dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 sudah cukup memayungi. Namun, dari aspek teknis memang masih banyak aturan yang belum ada pengaturannya.
4. Kebijakan alokasi anggaran.

Dari uraian diatas yang disampaikan oleh perwakilan DPD. Kemudian, Ketua Rapat menskors rapat selama 5 menit untuk selanjutnya dilakukan agenda menetapkan Daftar Inventarisasi Masalah dan menetap mekanisme pembahasan DIM RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan. Setelah mendengarkan pandangan dari Pengusul, Menteri Agama dan DPD yang kemudian dianalisis dapat dijelaskan beberapa hal pokok sebagai berikut<sup>202</sup>:

1. DIM pemerintah atas RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan berjumlah 1020 DIM.
2. Rincian dari DIM tersebut dapat diklasifikasikan meliputi 53 DIM tetap, 814 DIM dihapus, 22 DIM perubahan sunstansi, 69 DIM tambahan

---

<sup>202</sup> *Ibid.*

substansi/rumusan baru, 62 DIM penyempurnaan redaksional, perubahan redaksional, penyesuaian redaksional dan sistematika.

Selanjutnya penetapan Daftar Inventarisasi Masalah akhirnya disetujui. Setelah DIM disetujui, Ketua Rapat memberikan penawaran terkait dengan mekanisme pembahasan RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan yang juga disetujui. Dan sebelum rapat ditutup, agenda yang dilakukan adalah pembentukan Panitia Kerja. Adapun nama-nama Panitia Kerja dari Komisi VIII DPR yaitu<sup>203</sup>:

1. M. Ali Taher, Ketua (F-PAN)
2. TB Ace Hasan Syadzily, M.Si, Wakil Ketua
3. Dr. Sodik Mudjahid, Wakil Ketua, Jabar I (F-PG)
4. H.Marwan Dasopang, Wakil Ketua, Sumatera Utara II (F-PKB)
5. H. Iskan Qolba Lubis, MA, Wakil Ketua, Sumatera Utara II (F-PKS)
6. Diah Pitaloka, S.Sos, M.Si, Jabar II (F-PDIP)
7. Alfia Reziyani, Jateng V (F-PDIP)
8. Prof. Hamka Haq, Jatim II (F-PDIP)
9. Itet Tridjajati Sumarijanto, MBA, Lampung II (F-PDIP)
10. H. Raden Erwin Muslimin Singaraju, SH, MH, Sumsel II (F-PDIP)
11. Dra. Hj. Wenny Haryanto, SH, Jabar VI (F-PG)
12. Ada Putra Darmawan Tahir, NTB (F-PG)
13. Pendetea Elion Numberi, S.Th, Papua
14. Rahayu Saraswati Djojohadikusumo, Jateng IV (F-PG)

---

<sup>203</sup> *Ibid.*

15. H. Ahmad Yudi Wahyuni, Kalsel II, (F-PG)
16. H. Syofwatillah Mohzaib, S.Sos, Sumsel I (F-PD)
17. Khatibul Umam Wiranu, M.Hum, Jateng VIII (F-PD)
18. Ir. H. Nanang Samodra, K.A.M.Sc., NTB (F-PD)
19. Hj. Desy Ratnasari, M.Si, M.Psi, Jabar IV (F-PAN)
20. Drs. Bisri Romli, MM., Jateng X (F-PKB)
21. Drs, H. Mohammad Iqbal Romzi, Sumsel II (F-PKS)
22. H. Muhammad Fauzan Harun, SH, M.Kom, DKI Jakarta I (F-PPP)
23. H. Achmad Mustaqim, SP, MM, Jateng VIII
24. Drs. Choirul Muna, Jateng VI (F-Nasdem)
25. Pdt. Tetty Pinangkaan, STh., Sulteng (F-Hanura)

Diatas merupakan nama-nama Panitia Kerja dari DPR. Setelah disetujui, Ketua Rapat meminta perwakilan Pemerintah untuk membentuk Tim Panja dari Pemerintah. Ketua Rapat juga menjelaskan bahwa semua hal yang telah dicatat akan ditindak lanjuti untuk menjadi bahan penyempurnaan dalam penyusunan RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan. Akhirnya rapat ditutup oleh Ketua Rapat pada pukul 17.20 WIB.

## **2. Rapat Dengar Pendapat Umum Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan**

Tanggal 26 Agustus 2019 Komisi VIII DPR RI mengadakan rapat RDPU (Rapat Dengar Pendapat Umum) bersama Panitia Kerja Komisi VIII DPR RI dengan Forum Pesantren dan Perwakilan Pesantren wilayah

Indonesia. Rapat ini beragendakan mendengarkan masukan terhadap RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan. Acara pada rapat kali ini adalah pengantar, pemaparan dari forum perwakilan pesantren dan tanya jawab. Kemudian, pada pukul 10.45 rapat RDPU Komisi VIII DPR RI resmi dibuka.

Setelah Ketua Rapat memberikan pengantarntya. Dalam rapat ini, FKPP yang diwakili oleh Kyai M. Tata Taufik menyampaikan hal-hal yang ingin dijaga dengan perundang-undangan ini. Adapun pernyataannya sebagai berikut<sup>204</sup>:

“Ada beberapa yang memang ingin kita jaga dari pesantren dengan perundang-undangan ini. Pertama, wujud kehadiran dari Pemerintah dalam penyelenggaraan Pesantren. Kedua, dengan adanya Undang-Undang ini menjadi pengukuhan pesantren sebagai lembaga pendidikan Islam yang ada di Indonesia. Ketiga, Undang-Undang ini harus mengakui varian pesantren yang ada di Indonesia. Keempat, perlindungan terhadap pesantren. Kelima, pengakuan atas pesantren sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional, saya kira hampir mirip. Dan terakhir, otonomi pesantren.”

Dari pernyataan diatas, maka secara tidak langsung dari perwakilan FKPP mendukung untuk di realisasikan Undang-Undang tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan. Mengingat Undang-Undang yang sudah ada belum mengakomodir eksistensi penyelenggaraan pesantren dan pendidikan

---

<sup>204</sup> Risalah Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Kerja Komisi VIII DPR RI Mengenai RUU Tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan tanggal 26 Agustus 2019 disampaikan oleh M. Tata Taufik.

keagamaan. Kemudian, perwakilan dari FKPP Jateng yaitu Kyai Fadhullah menyampaikan beberapa hal terkait dengan RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan. Adapun poin-poin yang disampaikan yaitu<sup>205</sup>:

1. Hasil tindak lanjut Rapat Panja 10 Juli 2019 yang kemudian disepakati perubahan judul menjadi RUU Pesantren. Kami melakukan pemetaan isu krusial dari RUU Pesantren ini.
2. Menghilangkan redaksi Ustadz dan Ustadzah, supaya lebih spesifik menentukan status seorang Kyai.
3. Pengaturan Kyai pada DIM Nomor 75. Kata wajib diganti menjadi harus.
4. Pada Ayat (3) huruf b bertujuan untuk membagi peran Kyai dalam fungsi administrasi. Redaksi membagi diganti dengan membantu.
5. Penyetaraan pendidik pesantren non formal dalam DIM 144 sampai 148. Jika norma ini disetujui maka santri yang mengikuti pendidikan pesantren non formal diakui sama dengan pendidikan formal.
6. Sumber pembiayaan pesantren yang berasal dari APBN, APBD, masyarakat dan sumber lain tentunya sesuai dengan pertimbangan para Kyai yang ada di pesantren masing-masing.

Pada rapat dengar pendapat FKPP Jateng setuju dengan adanya RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, akan tetapi tidak setuju apabila dalam penyelenggaraannya tidak mengedepankan nilai-nilai kultur

---

<sup>205</sup> Risalah Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Kerja Komisi VIII DPR RI Mengenai RUU Tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan tanggal 26 Agustus 2019 disampaikan oleh Fadhullah.

dan terlalu mengutamakan formalisasi pesantren. kemudian dari FKPP Jawa Barat Kyai Edi Komarudin menyambut baik kehadiran Undang-Undang Pesantren ini. FKPP Jawa Barat berharap dengan adanya UU Pesantren menciptakan perluasan akses pendidikan pesantren terhadap masyarakat, menguatkan tata kelola pesantren, dan aspek peningkatan mutu.

Kemudian, perwakilan dari Pondok Pesantren Mustopawiyah Mandailing Natal Kyai Munawir Cholil juga menyetujui Undang-Undang tentang Pesantren. Kyai Munawir berharap apa yang telah disampaikan betul-betul menjadi sebuah kenyataan dalam mewujudkan pesantren yang memiliki kredibilitas di mata masyarakat dan pemerintah. Mengingat, di luar Jawa misalnya di Sumatra masih banyak kajian-kajian terutama ekonomi syariah yang masih kurang tersentuh.

Perwakilan dari Pondok Pesantren Modern Darussalam Gontor Kyai Agus Budiman dalam hal ini menyampaikan apresiasi dan aspirasi terhadap RUU Pesantren. Kyai Agus Budiman juga menyampaikan agar aturan-aturan yang dibuat tidak terlalu mengatur sehingga dapat merekognisi apa yang telah ada di pesantren. berikut pernyataan yang disampaikan oleh Kyai Agus Budiman<sup>206</sup>

“Kami berharap agar semua produk aturan untuk pesantren ini kalau bisa sesuatu yang mengatur pesantren dalam aturan yang tidak mengatur pak. Tidak terlalu mengaturlah. Jadi aturan yang tidak terlalu mengatur, mulai

---

<sup>206</sup> Risalah Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Kerja Komisi VIII DPR RI Mengenai RUU Tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan tanggal 26 Agustus 2019 disampaikan oleh Kyai Agus Budiman.

dari Undang-Undang sampai turunannya seperti PP, Permen dan seterusnya. RUU ini juga diharapkan merekognisi apa yang telah ada di pesantren.”

Dari pernyataan diatas, perwakilan dari Pondok Pesantren Modern Darussalam Gontor berharap dengan adanya aturan yang tidak mengintervensi kekhasan yang sudah ada di pesantren. Setelah semua narasumber mengemukakan pendapatnya, Ketua Rapat mengatakan bahwa catatan-catatan pada RDPU kali ini masih sejalan dengan apa yang menjadi perbincangan di Panja Komisi VIII. Aturan ini hadir untuk memberikan Hak yaitu Hak Kyai, para pendidik, dan peserta didik. Karena itulah Undang-Undang ini hadir sebagai payung hukum dalam penyelenggaraan pendidikan pesantren.

Dalam proses tanya jawab Pdt. Tetty Pinangkaan dari Fraksi Hanura juga memberikan tanggapannya. Pdt. Tetty turut bersyukur karena Undang-Undang ini segera diputuskan menjadi payung hukum dalam penyelenggaraan pesantren. Sebenarnya Pdt. Tetty menyayangkan karena pengaturannya hanya meliputi Pendidikan Keagamaan Islam yaitu Pesantren. Akan tetapi, Pdt. Tetty percaya kedepannya tentu pembahasan tentang komponen pendidikan di seluruh agama yang di Indonesia dapat segera dilakukan. Menurut pdt. Tetty setiap hak sebagai bangsa dan warga negara kita memiliki perlindungan yang sama dalam penyelenggaraan pendidikan keagamaan.

Dalam rapat ini semua pandangan yang dikemukakan baik dari narasumber maupun perwakilan Panja menyetujui dan meyakati hadirnya



Undang-Undang tentang Pesantren. Rapat ini berakhir pada pukul 12.33 WIB. Ketua Rapat menyampaikan terima kasih kepada pihak yang sudah hadir dalam memberikan masukannya pada RUU tentang Pesantren. Ketua Rapat berharap “semoga Undang-Undang Pesantren hadir menjadi peraturan yang memberikan manfaat bagi kita semua”<sup>207</sup>.

Rapat Dengar Pendapat Umum yang kedua dilakukan pada tanggal 27 Agustus 2019 dengan agenda mendengarkan masukan terhadap RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan. Rapat ini dihadiri oleh ormas Islam yaitu PBNU, Muhammadiyah, Jamiatul Wasliyah, Dewan Dakwah, dan Persis. Tetapi, dari perwakilan Al-Irsyad tidak hadir dalam RPDU kali ini. Rapat dibuka pada pukul 14.00 WIB, kemudian Ketua Rapat H. Marwan Dasopang menyampaikan susunan acara pada rapat kali ini yaitu pengantar, pemaparan dari perwakilan masing-masing organisasi, tanya jawab, dan nanti penutup.

Karena sebagian besar pesantren dinaungi oleh pesantren maka Ketua Rapat mengundang perwakilan Organisasi Kemasyarakatan Islam. Rapat ini perlu dilakukan untuk mendengarkan apakah Undang-Undang yang sudah dibahas perlu ada penambahan atau pengurangan. Ketua rapat

---

<sup>207</sup> Risalah Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Kerja Komisi VIII DPR RI Mengenai RUU Tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan tanggal 26 Agustus 2019 disampaikan oleh Ketua Rapat H. Marwan Dasopang Fraksi PKB.

menyampaikan terkait perubahan judul Rancangan Undang-Undang. Berikut penyampaian dari Ketua Rapat<sup>208</sup>:

“Perlu juga kami laporkan bahwa Undang-Undang ini, usul inisiatif DPR yang berjudul Rancangan Undang-Undang Pendidikan Keagamaan dan Pesantren. Setelah sampai di Komisi VIII diputuskan bahwa Undang-Undang ini pada akhirnya RUU Pesantren, hilang pendidikan keagamaan karena berbagai hal dan agak rumit, maka karena itu diputuskan kekhususan dan kekhasan Undang-Undang ini tidak di campurkan dengan yang lain.”

Laporan kedua juga disampaikan oleh Ketua Rapat terkait pembahasan krusial dalam Panja. Pembahasan tersebut mengenai definisi, fungsi, keuangan, penyetaraan (mu’adalah) dan jaringan pengelolaan. Fungsi yang dimaksud adalah fungsi kelembagaan pesantren meliputi fungsi pendidikan, fungsi dakwah, fungsi pemberdayaan masyarakat. Laporan tersebut adalah perkembangan yang dikaji oleh Tim Panja yang pada rapat kali ini disampaikan pada para Pimpinan Ormas.

Setelah memberikan pengantarnya Ketua Rapat mempersilahkan perwakilan PBNU untuk memberikan masukannya. PBNU diwakili oleh Kyai Robikin, KH. Abdul Gofar Rozim, Abdul Waid, dan Nafis Husni. Kyai Robikin pada rapat ini menyampaikan kajian atas draft RUU Pesantren yang

---

<sup>208</sup> Risalah Rapat Tim Perumus Komisi VIII DPR RI Mengenai RUU Tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan tanggal 27 Agustus 2019 disampaikan oleh Ketua Rapat H. Marwan Dasopang Fraksi PKB.

terakhir meliputi 10 Bab, 42 Pasal. Dari total tersebut ada delapan item pokok yang menjadi kajian PBNU meliputi<sup>209</sup>:

1. Mengenai definisi pesantren;
2. Istilah dari pesantren atau lima rukun yang wajib ada dalam pesantren meliputi Kiai, santri, asrama, masjid/ mushola, dan kitab kuning;
3. Fungsi Pesantren;
4. Turunan pengaturan lembaga dakwah;
5. Turunan pengaturan lembaga pendidikan;
6. Turunan pengaturan lembaga pemberdayaan;
7. Fungsi pembinaan yang dilakukan oleh Kementerian Agama;
8. Pendanaan pesantren yang sumber utamanya berasal dari pesantren, dan kemudian dibantu oleh APBN maupun APBD.

Setelah membahas item pokok kajian yang dilakukan oleh PBNU. Kyai Robikin menjelaskan hal strategis yang belum terakomodir dalam RUU Pesantren. sehingga materi muatan dalam RUU Pesantren belum sempurna dalam pengaturannya. Berikut hal strategis yang belum terakomodir dalam RUU Pesantren<sup>210</sup>:

1. RUU Pesantren belum mengembangkan upaya dan *road map* agar pesantren dapat menjadi kiblat Islam moderat di dunia.

---

<sup>209</sup> Risalah Rapat Tim Perumus Komisi VIII DPR RI Mengenai RUU Tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan tanggal 27 Agustus 2019 disampaikan oleh perwakilan PBNU Kyai Robikin.

<sup>210</sup> *Ibid.*

2. RUU Pesantren belum menjadi jembatan bagi pesantren untuk menghadapi persoalan atau masalah strategis bangsa.
3. RUU Pesantren masih melihat pesantren sebagai objek atau sasaran program kelembagaan oleh negara.
4. Materi muatan dalam RUU Pesantren berpotensi mengintervensi dan mengurangi kemandirian pesantren.

PBNU berharap agar pembahasan RUU Pesantren masih membutuhkan waktu dan perlu diperluas lagi pembahasannya. Pengutamaan kualitas dan mutu menjadi target utama dalam pembentukan Undang-Undang. Sehingga DPR ketika menyelesaikan RUU ini sampai sidang penetapan di paripurna, diharap tidak meninggalkan persoalan di kemudian hari. Artinya, pembahasan Rancangan Undang-Undang Pesantren harus dilakukan dengan musyawarah dan mufakat.

Muhammadiyah yang diwakili oleh Dr. Maskuri yang merupakan ketua lembaga pengembangan pesantren Muhammadiyah pada rapat ini menyampaikan beberapa hal pandangan Muhammadiyah terhadap Rancangan Undang-Undang Pesantren. Muhammadiyah memandang RUU Pesantren tidak dapat dipisahkan dari Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional. Berikut pernyataan yang disampaikan oleh perwakilan Muhammadiyah<sup>211</sup>:

---

<sup>211</sup> Risalah Rapat Tim Perumus Komisi VIII DPR RI Mengenai RUU Tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan tanggal 27 Agustus 2019 disampaikan oleh perwakilan Muhammadiyah Pak Trisno.

“Muhammadiyah memandang RUU Pesantren tidak dapat dipisahkan dari Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional. Pengaturan yang lebih tepat menurut pandangan kami adalah memasukan materi dalam RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan dalam naskah perbaikan Undang-Undang Sisdiknas. Jadi semua materi dimasukan kedalam salah satu bab di Undang-Undang Sisdiknas. Sehingga tidak terjadi tumpang tindih dan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 mengingat bahwa pendidikan itu berada dalam satu sistem.”

Muhammadiyah juga berpandangan bahwa RUU pesantren masih menyisakan persoalan-persoalan krusial yang disintegratif, diskriminatif, dan subordinatif. Mulanya RUU Pesantren memiliki pengaturan bukan hanya lingkup pesantren tetapi pendidikan keagamaan lainnya juga. Jadi menurut Muhammadiyah perlu adanya pijakan filosofis, yuridis, sosiologis yang baik, sehingga RUU Pesantren ini kedepannya akan membawa manfaat bukan malah menimbulkan persoalan. Pengaturan terhadap pendidikan keagamaan lainnya juga perlu mendapatkan perhatian lebih, karena Undang-Undang itu lahir sesuai kebutuhan masyarakat yang artinya harus mampu mengakomodir seluruh hajat warga negaranya, bukan hanya agama tertentu.

Kemudian Muhammadiyah berpendapat bahwa naskah Rancangan Undang-Undang perlu dilakukan pengkajian dan pendalaman secara menyeluruh. Berdasarkan DIM yang sudah disampaikan Muhammadiyah menanggapi dengan beberapa poin pembahasan meliputi masalah judul,

pengertian pesantren, terkait DIM 144-148 penyetaraan pendidikan pesantren non formal, masalah akreditasi, dan DIM 984 yaitu pengaturan pendanaan. Sebelum menutup pandangannya, Muhammadiyah menyampaikan bahwa apabila RUU Pesantren tetap diperlukan, maka pembahasannya harus kembali dilakukan dengan naskah akademik yang baru. Naskah yang dimaksud oleh Muhammadiyah yaitu naskah akademik yang memiliki dasar yang kuat atas pemisahan pesantren dan pendidikan agama Islam dan pendidikan Keagamaan lainnya.

Setelah perwakilan Muhammadiyah selesai mengemukakan pandangannya. Ketua rapat mempersilahkan perwakilan dari Al- Washliyah yang akan disampaikan oleh pak Halfian Lubis. Al-Washliah dalam hal ini menyambut baik adanya RUU tentang Pesantren. Namun, ada beberapa hal yang perlu dikoreksi dalam draf RUU Pesantren yaitu di wiliyah definisi, komponen atau rukun keberadaan pesantren, dan perbaiki-perbaiki yang sifatnya redaksional.

Kemudian penyampaian dari Dewan Dakwah yang disampaikan oleh Pak Romli Kamarudin. Poin-poin yang disampaikan tidak terlalu berbeda dengan apa yang disampaikan oleh perwakilan Al-Washliyah. Beberapa hal yang disampaikan oleh Dewan Dakwah yaitu soalm pendefinisian pesantren, soal pengembangan literasi, dan soal kelembagaan dakwah. Persoalanya ini menjadi konsen dewan dakwah pada rapat kali ini. Adapun

Dewan Dakwah menyampaikan persoalan kelembagaan dakwah sebagai berikut<sup>212</sup>:

“Bagi kami dakwah *include* di dalamnya pendidikan, termasuk didalamnya ya pondok pesantren, terjaring dalam dua kalimat binaan dan bifaan, umat di bina, umat juga dijaga, di kawal akidahnya. Maka ini terlahir visi-misi Dewan Dakwah yang disitu terkait dengan pendidikan, tidak bisa terlepas dari lima pokok misi kami dan itu kami sebarkan juga ke pesantren-pesantren. Mengawal akidah Islam, menegakan syariah Islam, merekatkan ukhuwah Islamiyah, menjaga keutuhan NKRI, dan mendukung solidaritas dunia Islam.”

Setelah Dewan Dakwah menyampaikan pandangannya. Masuk kepada narasumber terakhir yaitu dari Persis yang diwakilkan oleh Pak Furqon. Persis dalam rapat ini menyampaikan berbagai kajian yang sudah dilakukan oleh Persis. Karena dalam sistem pesantren di Persis secara kepemilikan dan pengelolaan diatur oleh ormas, jadi bukan kepemilikan pribadi. Menurut Persis karenan manajemen pengeloannya masih belum baik tentunya ketika pemerintah menurunkan anggaran dikhawatirkan tidak mampu memenuhi standart akuntansinya. Persis menyampaikan mendukung RUU Pesantren dengan catatan ciri khas ormas tetap harus dipertahankan.

Dari beberapa uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa RUU Pesantren didukung oleh seluruh Ormas Islam. Disisi lain, penyempurnaan draf

---

<sup>212</sup> Risalah Rapat Tim Perumus Komisi VIII DPR RI Mengenai RUU Tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan tanggal 27 Agustus 2019 disampaikan oleh perwakilan Dewah Dakwa disampaikan oleh Pak Romli Komarudin



terutama permasalahan definisi, dan muatan isi undang-undang perlu mendapatkan kajian yang mendalam. Kemudian poin yang disampaikan oleh Muhammadiyah terkait kejelasan pemisahan pesantren dan pendidikan agama Islam dengan pendidikan keagamaan lainnya harus dituntaskan agar tidak menimbulkan persoalan ketika UU Pesantren sudah di undangkan. Demikian, pandangan-pandangan pada Rapat Dengan Pendapat Umum yang akhirnya ditutup pada pukul 15.40 WIB.

### **3. Rapat Internal Panitia Kerja Pembentukan Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan**

Pada tanggal 19 September 2019 Komisi VIII mengadakan Rapat Internal Panitia Kerja bersama Menteri Agama RI, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI, Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi RI, Menteri Keuangan RI, Menteri Dalam Negeri RI, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI. Rapat ini dihadiri oleh 30 orang dari 46 orang anggota Komisi VIII DPR RI dan Kementrian terkait beserta jajarannya. Agenda pada rapat ini membahas laporan Panja RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, pendapat mini fraksi-fraksi, pandangan Menteri Agama RI, Penandatanganan naskah RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan.

Ketua Panja Komisi VIII DPR RI memberikan laporannya tentang perbaikan atas RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan. Kurang lebih ada sekitar enam belas hal pokok yang menjadi laporan Panitia Kerja. Jika

dikerucutkan maka muncul dua hal pokok pembahasan yang belum selesai.

Hal ini dikatakan sebagai berikut<sup>213</sup>:

“Ada dua catatan penting yang menjadi pembahasan yakni terkait perubahan judul RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan menjadi RUU tentang Pesantren dan pengaturan pendanaan dalam Pasal 49. Pasal 49, 1. Pemerintah menyediakan dan mengelola dan abadi pesantren. 2. Dana abadi pesantren sebagai mana dimaksud pada Ayat (1) diatur dalam Peraturan Presiden. Jadi kemarin Timsin sudah membicarakan itu tapi belum ada kata “final”. Tadi pagi dalam laporan Panja telah diputuskan. Jadi Pasal inilah yang terbaru.”

Sebagaimana hal yang dikatakan diatas, maka dalam RUU Pesantren dan Pendidikan masih terdapat persoalan yang belum terselesaikan yaitu terkait perubahan judul dan pengaturan pendanaan. Setelah Komisi VIII DPR RI menyampaikan hasil laporan Panja RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, maka Ketua Rapat mempersilahkan fraksi-fraksi untuk memberikan tanggapan dan masukan terhadap RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan. Kemudian, disambung dengan pandangan dari Menteri Agama. Berikut beberapa hal yang disampaikan oleh Menteri Agama<sup>214</sup>:

---

<sup>213</sup> Risalah Rapat Kerja Komisi VIII DPR RI Dengan Menteri Agama RI, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI, Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi RI, Menteri Keuangan RI, Menteri Dalam Negeri RI, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI dan Menteri Hukum ,dan Hak Asasi Manusia RI tanggal 19 September 2019 disampaikan oleh Wakil Ketua Komisi VIII DPR RI H. Marwan Daasopang Fraksi PKB.

<sup>214</sup> Risalah Rapat Kerja Komisi VIII DPR RI Dengan Menteri Agama RI, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI, Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi RI, Menteri Keuangan RI, Menteri Dalam Negeri RI, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan

“Kami Pemerintah memandang bahwa RUU tentang Pesantren setidaknya memiliki tiga fungsi utama yang sangat penting. *Pertama*, UU ini memberikan rekognisi pengakuan kepada pesantren sebagai lembaga pendidikan yang memiliki sumbangsih besar bagi kemajuan bangsa. *Kedua*, UU ini ingin memberikan avirmasi terhadap eksistensi Pesantren. *Ketiga*, UU ini memberikan fasilitasi dalam penyelenggaraan pesantren.”

Selain membahas fungsi dari Undang-Undang Pesantren. Pemerintah juga menyinggung terkait problem pada Pasal 49. Pemerintah belum bisa menyetujui adanya dana abadi pesantren masuk dalam rumusan pasal 49. Tentunya, Pemerintah memiliki alasan mengapa dana abadi kurang tepat jika menjadi sumber pendanaan pesantren. berikut beberapa alasan yang dikemukakan oleh Menteri Agama<sup>215</sup>:

1. Keberadaan dana abadi itu menyebabkan adanya beban bagi Pemerintah.
2. Dengan adanya dana abadi pengelolaannya akan diserahkan kepada Pemerintah. Tentunya akan menimbulkan beban biaya lagi misalnya SDMnya, kantornya, karena pengelolaan itu membutuhkan institusi sendiri dan tentunya implikasinya ada operasional *cost*.
3. Pesantren kurang bisa mendapatkan manfaat yang optimum. Kerana dana abadi itu hakikat penggunaannya sesuai dengan nilai manfaat dari dana abadi tersebut, tentu jumlahnya tidak sebanding dengan kebutuhan jumlah pesantren yang puluhan ribu.

---

Reformasi Birokrasi RI dan Menteri Hukum ,dan Hak Asasi Manusia RI tanggal 19 September 2019 disampaikan oleh Menteri Agama.

<sup>215</sup> *Ibid.*

Dari beberapa alasan diatas, Pemerintah menyarankan untuk pengaturan pendanaan pesantren fokus pada Pasal 42 Ayat (2) dan Ayat (3). Pemerintah juga menyarankan terkait sumber pendanaan pesantren ini bukan hanya dari APBN yang disalurkan melalui Kementerian Agama, tetapi juga dari Kementerian untuk juga membantu program-program pengembangan pondok pesantren. Saran terakhir dari Pemerintah yaitu perubahan redaksional dalam Pasal 42. Berikut hal yang disampaikan oleh Menteri Agama<sup>216</sup>:

“Pasal 42 itu yang semula bunyinya adalah Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat memberikan dukungan pelaksanaan fungsi dakwah pesantren dalam bentuk kerja sama program, fasilitasi kebijakan, dan pendanaan. Itu kata “dapat” nya dihilangkan. Karena kalau ada kata “dapat” disitu artinya ya pemerintah pusat. Ini fakultatif saja. Bisa iya, bisa tidak. Tapi kalau kata “dapat” dihilangkan maka baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah itu punya kewajiban untuk memberikan dukungan pelaksanaan melalui bentuk kerjasama program, fasilitasi kebijakan, dan pendanaan.”

Setelah apa yang disampaikan oleh Menteri Agama yang kemudian terjadi proses tanggap menanggapi. Akhirnya, Pasal 49 disetujui dan Pasal 42 kata “dapat” di cabut, kemudian akhirnya disetujui. Setelah rangkaian pembahasan di Tingkat I selesai, Pasal 1 sampai Pasal keseluruhannya akhirnya disetujui. Selanjutnya, penandatanganan naskah dilakukan dan pengambilan keputusan, setelah disetujui dan ditanda tangani maka RUU

---

<sup>216</sup> *Ibid.*

Pesantren tinggal menunggu pengambilan keputusan di Rapat Paripurna DPR RI.

Setelah menjalani pembahasan yang begitu panjang akhirnya pada tanggal 24 September 2019 DPR RI mengesahkan Undang-Undang Pesantren pada Rapat Paripurna DPR RI. Setelah mendapatkan pengesahan dari DPR RI, kemudian pada tanggal 15 Oktober 2019 secara resmi disahkan oleh Presiden Republik Indonesia Joko Widodo dan diundangkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia pada waktu itu juga.

## BAB IV

### ANALISIS FIKIH SIYĀSAH DUSTURIYYĀH TERHADAP PROSES PEMBENTUKKAN UNDANG-UNDANG NO 18 TAHUN 2019 TENTANG PESANTREN

#### A. Analisis Proses Pembentukan Undang-Undang No 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren

1. Mekanisme Pembentukan Undang-Undang No 18 Tahun 2019  
Tentang Pesantren Berdasarkan Proses Pembentukan Perundang-  
Undang menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011

Tahap pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara umum diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, yaitu dalam Pasal 16 sampai dengan Pasal 87, sedangkan khusus pembentukan Undang-Undang dimulai dengan Pasal 16, kemudian Pasal 43 sampai dengan Pasal 51 yang mengatur tentang penyusunan Undang-Undang, Pasal 65 sampai dengan Pasal 74 yang mengatur tentang pembahasan dan pengesahan Undang-Undang, serta Pasal 81 sampai dengan Pasal 85 yang mengatur tentang pengundangan, sedangkan pasal-pasal lainnya diantara pasal-pasal tersebut mengatur proses peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>217</sup>

Maka dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur tentang

---

<sup>217</sup> Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Penyusunan*, hlm. 28.

tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan secara berurutan meliputi, perencanaan dan persiapan, penyusunan, teknik penyusunan undang-undang, pembahasan, pengesahan. Maka pembahasan pada bab ini, membahas mekanisme pembentukan Undang-Undang No 18 Tahun 2019 tentang Pesantren, sesuai dengan tahapan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, sebagai berikut:

a. Perencanaan dan Persiapan Undang-Undang

Perencanaan penyusunan Undang-Undang menurut Pasal 16 dan Pasal 17 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, dilakukan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas), yang merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.<sup>218</sup> Rancangan Undang-Undang Pesantren merupakan RUU yang berasal dari inisiatif DPR Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (FPKB) dan Fraksi Partai Persatuan Pembangunan. Masing-masing memberikan draft dengan judul yang hampir mirip, tetapi memiliki sasaran urgensi yang sama. Maka dalam proses perencanaan dan persiapan Undang-Undang, Badan Legislasi menunjuk Tim Ahli untuk melakukan kajian terhadap draft yang diberikan oleh masing-masing Fraksi.

Rancangan Undang-Undang Pesantren semula berjudul Rancangan Undang-Undang Pendidikan Keagamaan dan

---

<sup>218</sup> *Ibid.*, hlm. 29.



Pesantren, RUU ini dibentuk berdasarkan Pasal 20, Pasal 21, Pasal 28C, Pasal 28E, Pasal 29, dan Pasal 31 Undang-Undang dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UU Sisdiknas, dan aspirasi kebutuhan masyarakat. Maka setelah perencanaan dan persiapan dilakukan, Anggota DPR Fraksi PKB dan Fraksi PPP meminta Baleg untuk melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU tentang Pendidikan Keagamaan dan Pesantren.

Sedangkan menurut Pasal 18 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang dalam Prolegnas didasarkan atas<sup>219</sup>;

- a. Perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Perintah Undang-Undang lainnya;
- d. Sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e. Rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f. Rencana pembangunan jangka menengah;
- g. Rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- h. Aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

---

<sup>219</sup> Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 18.

Berdasarkan pengaturan dalam Pasal 18 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 maka Rancangan Undang-Undang Pesantren didasarkan atas perintah undang-undang yang lebih tinggi, tetapi melihat pengaturannya masih bersifat negatif dan memerlukan pengaturan lebih lanjut. Pembentukan peraturan perundang-undangan selain mengacu pada kebutuhan pembuatannya juga berdasarkan pada perintah Undang-undang Dasar 1945, Undang-Undang Sisdiknas:<sup>220</sup>

1. Undang-Undang Pendidikan Kegamaan dan Pesantren didasarkan sebagai pemenuhan hak warga negara mendapatkan pendidikan (Pasal 31 ayat 1 UUD 1945).
2. Undang-Undang Pendidikan Kegamaan dan Pesantren didasarkan untuk menjembatani pembiayaan pemerintah pada pendidikan dasar (pasal 31 ayat 2 UUD 1945).
2. Undang-Undang Pendidikan Kegamaan dan Pesantren sebagai penyelenggaraan pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa (pasal 31 ayat 3 UUD 1945).
3. Pemenuhan dan pengelolaan anggaran pendidikan untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional (pasal 31 ayat 4 UUD 1945).

---

<sup>220</sup> Naskah Akademik RUU Tentang Pesantren dan Pendidikan Kegamaan, hlm. 221-228.

4. Memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi yang menjunjung tinggi nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat (pasal 31 ayat 4 UUD 1945).
5. Memberikan pengetahuan dan membentuk sikap, kepribadian, serta keterampilan dalam mengamalkan ajaran agama (UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas).
6. Memberikan perhatian dan regulasi lembaga pendidikan keagamaan dan pesantren yang selama ini menjadi subsistem pendidikan nasional (lihat UU Sisdiknas pasal 17 ayat 2, pasal 18 ayat 3, pasal 30 ayat 4).

Selain didasarkan pada perintah Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang lainnya, RUU Pendidikan Keagamaan dan Pesantren, tentunya mengacu kepada aspirasi kebutuhan masyarakat, yakni kebutuhan masyarakat untuk memperoleh pendidikan keagamaan yang layak. Negara dalam urusan pendidikan keagamaan harus menjamin legalitas pelaksanaannya, melakukan bimbingan, mengevaluasi, memfasilitasi, agar terhindar dari kesalahan substansi dan administratif dalam penyelenggaraan pendidikan keagamaan di masyarakat. Dengan demikian, pendidikan keagamaan dan pesantren mampu memberikan kontribusi terhadap negara dengan mencetak generasi didik yang memiliki kompetensi, produktif,

berintegrasi, beriman, bertaqwa, berakhlak, serta berkomitmen memperjuangkan cita-cita kemerdekaan.

b. Penyusunan Undang-Undang

Berdasarkan pasal 43 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 maka Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari Anggota DPR, Presiden, maupun DPD harus disertai Naskah Akademis. Kemudian, dalam Pasal 44 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa “Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik”<sup>221</sup>. Pada ayat (2) teknik penyusunan Naskah akademik dalam lampiran I Undang-Undang ini (dibahas dalam Bab XV). Kemudian, dalam Pasal 46 dijelaskan bahwa, Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi, sedangkan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang tersebut dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.

Naskah akademik memuat gagasan pengaturan suatu materi perundang-undangan (materi hukum) bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistemik-holistik-futuristik dan dari berbagai aspek ilmu dilengkapi dengan refrensi yang memuat urgensi, konsepsi,

---

<sup>221</sup> Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 44.

landasan, atas hukum dan prinsip-prinsip yang digunakan serta norma-norma yang telah dituangkan ke dalam bentuk pasal-pasal dengan mengajukan beberapa alternatif, yang disajikan dalam bentuk uraian yang sistematis dan dapat dipertanggung jawabkan secara ilmu hukum dan sesuai dengan politik hukum yang digariskan.<sup>222</sup> Maka dalam Naskah Akademik perundang-undangan harus mengikuti sistematika sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

Jika melihat Sistematika Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pesantren maka secara keseluruhan sudah memenuhi pengaturan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 meliputi Judul, Kata Pengantar, Daftar Isi, Pendahuluan, Kajian Teoritis dan Praktek Empiris, Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan, Landasan Filosofis, Sosiologis, Yuridis, Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang, dan Penutup. Jika melihat proses penyusunan Rancangan Undang-Undang dan Naskah Akademik Pendidikan Keagamaan dan Pesantren yang sudah dijabarkan pada bab III, maka secara keseluruhan materi Naskah Akademik sudah memenuhi aturan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

Sedangkan, dalam proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang Pendidikan

---

<sup>222</sup> Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-undangan*, hlm. 304.

Keagamaan dan Pesantren dilaksanakan secara bertahap. Fungsi dari pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang adalah untuk mendeteksi tumpang tindih dan menghilangkan konflik, kesenjangan, disparitas, dan inkonsistensi naskah rancangan undang-undang dengan ketentuan yang ada di atasnya (vertikal) dan ketentuan setingkat (horizontal). Jika mengacu pada pasal 118 Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa “Pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan, konsepsi Rancangan Undang-Undang meliputi aspek teknis, substansi, dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.”<sup>223</sup>

Pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang Pesantren dilakukan pertama kali pada Rapat Badan Legislasi DPR tanggal 11 Januari 2018. Dalam rapat ini dari aspek teknis, ada 31 item yang perlu dilakukan perbaikan yang bersifat redaksional. Kemudian, dari aspek substansi terdapat kurang lebih 22 item yang perlu adanya perbaikan. Sedangkan, dari aspek asas pembentukan peraturan perundang-undangan membutuhkan asas kejelasan tujuan dan asas kejelasan rumusan.<sup>224</sup> Pada proses pengharmonisasian Badan Legislasi melakukan beberapa kali rapat, sebagai berikut:

---

<sup>223</sup> Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014, Pasal 118.

<sup>224</sup> Bahan Rapat Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pementapan Konsepsi Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Lembaga Pendidikan Keagamaan dan Pesantren.

**Tabel 1: Proses Pengharmonisasian RUU Pesantren**

<b>Waktu Rapat</b>	<b>Acara Rapat</b>	<b>Poin Pembahasan dalam Rapat</b>
Kamis, 10 Januari 2018	Presentasi Tenaga Ahli terkait RUU tentang Lembaga Pendidikan Keagamaan dan Pesantren	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Perbaiki aspek teknis terdapat kurang lebih 31 item perlu perbaikan redaksional.</li> <li>b. Aspek substansi ada 22 item yang perlu adanya perbaikan.</li> <li>c. Aspek asas pembentukan membutuhkan asas kejelasan tujuan dan asas kejelasan rumusan</li> </ul>
Selasa, 5 Juni 2018	Paparan Tenaga Ahli atas hasil penyempurnaan draft RUU tentang Lembaga Keagamaan dan Pesantren	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Perbandingan antara draft dari FPPP dan FPKB, serta Tim Ahli sudah menyiapkan matrik yang menggabungkan dua draft, serta beberapa catatan kajiannya.</li> <li>b. Poin-poin krusial dalam kajiannya meliputi judul, konsideran, dan pendasaran konsideran, ruang lingkup RUU, penyelenggaraan pendidikan, penyetaraan pendidikan diniyah dan madrasah umum, pendidikan diniyah informal, standart teknis seperti kurikulum.</li> <li>c. Pembahasan penyelenggaraan pendidikan keagamaan, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu serta pengaturan pendidikan Informalnya.</li> <li>d. Pembahasan bab pembinaan dan kerja sama.</li> </ul>
Kamis, 5 Juli 2018	Mendengarkan pandangan dan masukan dari Forum Komunikasi Pesantren Mu'adalah (FKPM) dalam	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Arahan judul dan pengaturan undang-undangnya.</li> <li>b. Disarankan untuk mengganti judul dari RUU Pendidikan Keagamaan dan Pesantren menjadi RUU Pesantren.</li> </ul>



	rangka pengharmonisasian RUU tentang Lembaga Pendidikan Keagamaan dan Pesantren	
Rabu, 12 September 2018	Pembahasan pengaharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU tentang Lembaga Pendidikan Keagamaan dan Pesantren	<p>a. Hasil rapat menyepakati dan menyetujui perubahan judul RUU yang semula RUU tentang Lembaga Pendidikan Keagamaan dan Pesantren menjadi RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan.</p> <p>b. Meminta kepada Sekretariat Badan Legislasi untuk menjadwalkan Rapat Panja yang kedua dan akan dilanjutkan pengambilan keputusan atas pengharmonisasian RUU.</p>
Kamis, 13 September 2018	Pembahasan pengaharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU tentang Lembaga Pendidikan Keagamaan dan Pesantren	a. Penyempurnaan oleh Tim Ahli Baleg dapat diterima dan pembahasan yang lebih mendalam akan dilakukan pada saat pembahasan tingkat I yang dilakukan bersama pemerintah.
Kamis, 13 September 2018	Pengambilan keputusan atas Harmonisasi RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan	a. Laporan Ketua Panja dan Pengambil Keputusan PPS dan PPK. Maka dengan keputusan ini RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan resmi akan dibahas pada pembahasan tingkat I.

Bedasarkan uraian diatas, maka pengaharmonisasian Rancangan Undang-Undang Pesantren benar dilakukan dengan sungguh-sungguh dan mengundang elemen-elemen yang terkait. Tim ahli juga melaksanakan tugasnya dengan baik, melakukan

pemeriksaan terkait aspek teknis, substansi, dan asas-asas pembentukan. Mengingat Draft dalam RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan berasal dari dua Fraksi yaitu Fraksi PKB dan Fraksi PPP, dengan adanya pengharmonisasian maka berhasil melakukan penggabungan dan pementapan konsepsi Rancangan Undang-Undang. Dengan demikian, RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan akhirnya dapat menjadi RUU yang dapat dibahas di rapat pembahasan Rancangan Undang-Undang oleh DPR.

c. Pembahasan Undang-Undang

Berdasarkan ketentuan dalam pasal 65 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 bahwa “Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi, dan dilakukan dengan mengikutsertakan DPD terhadap Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan:

- a. Otonomi daerah;
- b. Hubungan antara pusat dan daerah;
- c. Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;
- d. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan
- e. Perimbangan keuangan pusat dan daerah.”<sup>225</sup>

---

<sup>225</sup> Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 65.

Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tersebut hanya dilakukan pada pembicaraan tingkat I, yang diwakili oleh alat kelengkapan yang membidangi materi muatan Rancangan Undang-Undang yang dibahas. Selain itu, DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Mengingat bahwa penyelenggaraan pesantren termasuk dari aspek pendiriannya wajib mendapatkan izin dari kementerian yang mengatur urusan keagamaan di tingkat kabupaten atau kota. Kemudian, dari aspek pendanaannya dalam Pasal 161 RUU Pesantren menyatakan bahwa “Pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki kewajiban mengalokasikan pendanaan untuk penyelenggaraan pesantren dan pendidikan keagamaan”<sup>226</sup> Anggaran yang dimaksud merupakan anggaran yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) dan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Maka persoalan ini tentu perlu melibatkan DPD dalam pembicaraan tingkat I.

---

<sup>226</sup> Rancangan Undang-Undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, Pasal 161.

Sedangkan, menurut pasal 131 Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014 pembahasan Rancangan Undang-Undang berdasarkan dua tingkat pembicaraan<sup>227</sup>:

1. Tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, Rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus bersama dengan menteri yang mewakili presiden; dan
2. Tingkat II dalam rapat paripurna DPR.

Selanjutnya dalam pasal 138 Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014, bahwa pembahasan Rancangan Undang-Undang dalam pembicaraan Tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut<sup>228</sup>:

“Pembahasan Rancangan Undang-Undang dalam Pembicaraan Tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:

- a. Pengantar Musyawarah;
- b. Pembahasan daftar inventarisasi masalah;
- c. Penyampaian pendapat mini sebagai sikap akhir; dan
- d. Pengambilan keputusan.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 151 Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014, dalam pengambilan keputusan pada akhir pembicaraan Tingkat I dilakukan dengan acara<sup>229</sup>:

---

<sup>227</sup> Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014, Pasal 131.

<sup>228</sup> Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014, Pasal 138.

<sup>229</sup> Pasal 151.

1. Pengantar pimpinan komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, panitia khusus, atau Badan Anggaran;
2. Laporan panitia kerja;
3. Pembacaan naskah Rancangan Undang-Undang;
4. Pendapat akhir mini sebagai sikap akhir Fraksi, Presiden dan DPD jika Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan DPD;
5. Penandatanganan naskah Rancangan Undang-Undang; dan
6. Pengambilan keputusan untuk melanjutkan pada Pembicaraan Tingkat II.

Berdasarkan uraian diatas, maka pembahasan tingkat I undang-undang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan secara berurutan, sebagai berikut:

**Tabel 2: Proses Pembahasan RUU Pesantren**

<b>Waktu Rapat</b>	<b>Acara Rapat</b>	<b>Poin Pembahasan Rapat</b>
Senin, 25 Maret 2019	Rapat Kerja Komisi VIII DPR RI: penjelasan pengusul serta pandangan DPD dan Pemerintah atas RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Penjelasan atas Rancangan Undang-undang tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan oleh Wakil Ketua Komisi VIII DPR RI</li> <li>b. Menteri Agama menyampaikan ada 1020 DIM dari naskah RUU tentang Pesantren yang terdiri dari 10 BAB dan 42 Pasal.</li> <li>c. DPD menyampaikan perdebatan judul harus sesuai dengan muatan pengaturan didalamnya, dan membahas terkait kebijakan alokasi anggaran.</li> <li>d. Rincian dari DIM diklasifikasikan meliputi 53 DIM tetap, 814 DIM</li> </ol>

		<p>dihapus, 22 DIM perubahan substansi, 69 DIM tambahan substansi, 62 DIM penyempurnaan redaksional, perubahan redaksional, penyesuaian redaksional dan sistematika.</p> <p>e. Setelah DIM disetujui, dilakukan pembentukan Panitia Kerja dari Komisi VIII dan Pemerintah.</p>
Senin, 26 Agustus 2019	Mendengarkan masukan terhadap RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan dari Forum Pesantren dan Perwakilan Pesantren wilayah Indonesia	<p>a. Forum Pesantren dan Perwakilan Pesantren menyetujui adanya Rancangan Undang-Undang Pesantren.</p> <p>b. Forum Pesantren dan Perwakilan pesantren berharap RUU ini kedepan dapat menjadi payung hukum penyelenggaraan pendidikan pesantren.</p> <p>c. Perwakilan Pesantren berharap agar dengan adanya peraturan ini tidak terlalu mengintervensi kekhasan dari setiap pesantren, tetapi peraturan hadir sebagai <i>suport system</i> penyelenggaraan pesantren.</p>
Selasa, 27 Agustus 2019	Mendengarkan terhadap RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan dari Ormas Islam (PBNU, Muhammadiyah, Al-Irsyad, Jamiatul Wasliyah, Dewan Dakwah, dan Persis)	<p>a. Semua ormas Islam mendukung RUU Pesantren.</p> <p>b. Hal yang menjadi catatan bahwa penyempurnaan draf terutama permasalahan definisi, dan muatan isi undang-undang perlu mendapat kajian yang mendalam.</p> <p>c. Kejelasan pemisahan pesantren dan pendidikan agama Islam dengan pendidikan keagamaan lainnya harus dituntaskan agar tidak menimbulkan persoalan ketika UU Pesantren sudah di undangkan.</p>
Kamis, 19 September	Rapat Kerja Komisi VIII DPR RI:	a. Ketua Panja Komisi VIII DPR RI memberikan laporannya terkait

2019	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengantar Pimpinan Komisi VIII DPR RI;</li> <li>2. Laporan Panja RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan;</li> <li>3. Pendapat Mini Fraksi-fraksi;</li> <li>4. Pandangan Menteri Agama RI;</li> <li>5. Penandatanganan Naskah RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan.</li> </ol>	<p>perbaikan atas RUU Pesantren dan Pendidikan Keagamaan. Kurang lebih ada sekitar 16 hal pokok yang menjadi laporan panja. Jika dikerucutkan maka muncul 2 hal pokok pembahasan yang belum selesai diantaranya: <i>pertama</i>, terkait perubahan judul RUU tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan menjadi RUU tentang Pesantren. <i>kedua</i>, pengaturan pendanaan dalam pasal 49.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>b. Setelah Fraksi-fraksi memberikan pendapat mini dan Meteri Agama memberikan pandangannya, kemudian Pasal 49 disetujui dan Pasal 42 kata “dapat” di cabut. Kemudian setelah rangkaian pembahasan di tingkat I selesai, Pasal 1 sampai pasal keseleruhannya akhirnya disetujui.</li> <li>c. Penandatanganan naskah telah dilakukan, maka RUU Pesantren tinggal menunggu pengambilan keputusan di Rapat Paripurna DPR.</li> </ol>
------	---	---

Setelah melakukan pembahasan yang panjang pada pembahasan tingkat I, akhirnya pada tanggal 24 September 2019 DPR RI mengesahkan Undang-Undang Pesantren pada Rapat Paripurna DPR RI. Setelah mendapatkan pengesahan dari DPR RI, kemudian pada tanggal 15 Oktober 2019 secara resmi disahkan oleh Presiden Republik Indonesia Joko Widodo dan diundangkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia pada saat itu juga.



Dengan demikian, bahwa proses pembentukan Undang-Undang No. 10 Tahun 2019 secara konstitusional telah memenuhi syarat-syarat dalam ketentuan pembentukan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Seluruh proses mulai dari perencanaan dan persiapan, penyusunan, pembahasan, serta pengesahan dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

## **B. Analisis Fikih Siyāsah Dusturiyyāh Terhadap Proses Pembentukan Undang-Undang No 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren**

### **1. Kewenangan dan Tugas Dewan Perwakilan Rakyat dalam Penyusunan Undang-Undang Perspektif Fikih Siyāsah Dusturiyyāh**

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Negara Republik Indonesia merupakan negara yang berkedaulatan rakyat yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Pelaksanaan kedaulatan dalam konteks bernegara maka perlu diwujudkan melalui lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah. Adapun dewan perwakilan rakyat (DPR) berdasarkan UUD 1945 memiliki tiga fungsi utama. Fungsi tersebut adalah sebagai lembaga pembentuk

undang-undang, lembaga pengawas terhadap pemerintahan, dan fungsi anggaran.<sup>230</sup>

Sedangkan, fungsi, kewenangan, dan tugas DPR diatur dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Fungsi DPR diatur dalam Pasal 69 bahwa DPR mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.<sup>231</sup>

Kewenangan dan tugas DPR diatur dalam Pasal 71 dan Pasal 72 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014, diantaranya sebagai berikut:

a. Wewenang DPR<sup>232</sup>

- 1) Membentuk undang-undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- 2) Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh presiden untuk menjadi undang-undang;
- 3) Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;

---

<sup>230</sup> Ahmad Yani, *Pasang Surut Kinerja Legislasi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 19.

<sup>231</sup> Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 68.

<sup>232</sup> Pasal 71.

- 4) Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
  - 5) Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan
  - 6) Memilih tiga orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.
- b. Tugas DPR<sup>233</sup>
- 1) Menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional;
  - 2) Menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang;
  - 3) Menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya

---

<sup>233</sup> Pasal 72.

ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;

- 4) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah;
- 5) Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
- 6) Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
- 7) Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan\
- 8) Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam undang-undang.

Sedangkan, dalam Islam kekuasaan legislatif disebut *majlis syura* yang merupakan sebuah lembaga yang merepresentasikan kehendak umat sebagai rujukan khalifah. Menurut Abdul Hamid al-Anshari *majlis syuro* merupakan institusi yang digunakan oleh rakyat atau wakilnya untuk membicarakan kemaslahatan publik.<sup>234</sup> Fungsi legislasi sebagaimana kita ketahui dilaksanakan oleh dewan perwakilan rakyat. Dalam ketatanegaraan Islam

---

<sup>234</sup> Abd Al-Hamid Ismail Al-Anshari, *Nizham Al-hukm Al-Islam*, (Al-Fuja'ah: Dar Al-Qatahr, 1985), hlm. 13.

fungsi legislasi dilaksanakan oleh *ahlu halli wal 'aqdi*, para ahli fikih siyāsah merumuskan pengertian *ahlu halli wal 'aqdi* sebagai seseorang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama rakyat atau umat.<sup>235</sup>

Menurut Yusuf al-Qaradhawi menyebutkan bahwa lembaga legislatif memiliki kewenangan yaitu melakukan pengawasan (*muhasabah*) dan membuat undang-undang (*tasyri'*).<sup>236</sup> Kewenangan *muhasabah* yang dimaksud adalah melakukan pengawasan melalui kontrol, kritik, pelurusan terhadap perilaku yang menyimpang dari kepercayaan masyarakat dalam rangka mewujudkan *amar ma'ruf nahi munkar*. Sedangkan, *tasyri'* yang dimaksud yaitu melakukan proses penalaran terhadap berbagai macam persoalan yang ada dalam masyarakat yang kemudian diidentifikasi secara syari'at atau dalam ilmu hukum Islam disebut dengan istilah *ijtihad, istinbath, tafshil, dan, takyif*. Adapun dalam ketatanegaraan Islam *ahlu halli wal 'aqdi* memiliki wewenang dan tugas sebagai berikut<sup>237</sup>:

- a. Membuat undang-undang yang pemberlakuannya wajib diatati oleh seluruh masyarakat termasuk pemimpin. Undang-undang yang dibuat tidak boleh bertentangan dengan *nash*.

<sup>235</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah*, hlm. 158.

<sup>236</sup> Yusuf al-Qaradhawi, *al-Siyāsah al-Syar'iyah*, hlm. 98.

<sup>237</sup> A. Dzajuli, *Fiqh Siyāsah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, hlm. 79.

- b. Memiliki kewenangan memilih, membai'at dan memecat khalifah.
- c. Berkewajiban untuk mengarahkan masyarakat pada kehidupan yang maslahat.
- d. Mengawasi berjalannya pemerintahan.
- e. Memberikan saran dan kritik kepada pemimpin dan memberikan konsultasi dalam menentukan kebijakan pemimpin.

Berdasarkan uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa kewenangan dan tugas dewan perwakilan rakyat (DPR) sejalan dengan kelegislatifan menurut fikih siyāsah dusturiyah. Secara kewenangan keduanya sama-sama berwenang untuk melakukan pengawasan dan legislasi. Keduanya juga hadir sebagai representasi masyarakat untuk mewujudkan kemasalahatan rakyat atau umat. Perbedaannya yaitu *ahlu halli wal 'aqdi* berwenang untuk memilih khalifah dan melakukan pemecatan khalifah apabila melakukan sesuatu yang melanggar ketentuan *nash*.

## **2. Fungsi Perundang-undangan Perspektif Fikih Siyāsah Dusturiyyāh**

Dalam perumusan undang-undang, tentu aspek yang perlu diperhatikan adalah tentang fungsi peraturan perundang-undangan. Undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang tertinggi di Indonesia. Undang-undang merupakan peraturan yang mengatur

lebih lanjut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Maka fungsi dari perundang-undangan diantaranya, yaitu<sup>238</sup>:

- a. Menjadi pengaturan lebih lanjut secara umum aturan dasar lainnya dalam Batang Tubuh (pasal-pasal) UUD 1945, fungsi ini dapat dilihat dalam penjelasan umum UUD 1945 alinea IV.
- b. Pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam ketetapan MPR yang tegas-tegas menyebutnya. Fungsi undang-undang dalam hal ini adalah sesuai dengan pasal 3 ayat (3) ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan.
- c. Pengaturan di bidang materi konstitusi dan pengaturan di organisasi atau lembaga tinggi negara lainnya.

Berdasarkan penjelasan diatas, fungsi diaturnya perundang-undangan adalah mengacu kepada perintah undang-undang yang lebih tinggi, tetapi pengaturannya masih bersifat negatif dan memerlukan pengaturan lebih lanjut. Maka untuk menjawab persoalannya yang ada di masyarakat pengaturan lebih lanjut tentu dibutuhkan. Pengaturan dalam undang-undang yang lebih tinggi karena bersifat global, maka memerlukan pengaturan lebih lanjut.

---

<sup>238</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, hlm. 267.



Sedangkan dalam fikih siyāsah dusturiyyāh sumber tertulis utama pembentukan peraturan-peraturan perundangan-undangan menurut Islam adalah al-Qur'an dan Sunnah. Akan tetapi, karena memang bukan buku undang-undang. Alqur'an tidak merinci lebih jauh tentang bagaimana penjabaran peraturan-peraturan terutama dalam sistem pemerintahan. Al-Qur'an hanya memuat dasar-dasar atau prinsip umum pemerintahan Islam secara global saja. Ayat-ayat yang masih global ini kemudian dijabarkan oleh Nabi Muhammad SAW dalam Sunnahnya, baik berbentuk perkataan, perbuatan, maupun takrir atau ketetapan<sup>239</sup>.

Namun demikian, penerapannya tidak bersifat mutlak. Al-Qur'an dan Sunnah juga memberikan hak kepada umat Islam untuk membentuk dan mengatur pemerintahan serta menyusun perundang-undangan yang sesuai dengan perkembangan zaman dan mampu menjawab persoalan sosial kemasyarakatan. Dalam hal ini, dasar-dasar hukum Islam lainnya seperti *ijma'*, *qiyas*, *istihsan*, *mashlahah mursalah*, dan *'urf* memegang peran penting dalam penyusunan perundang-undangan. Kemudian, dalam penerapannya kedalam perundang-undang tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip pokok yang telah diatur ketentuannya dalam al-Qur'an dan Sunnah. Maka dapat disimpulkan bahwa fungsi perundang-undangan menurut fikih siyāsah dusturiyyāh yaitu memberikan pengaturan lebih lanjut

---

<sup>239</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah*, hlm. 181.

dan komprehensif atas sumber-sumber hukum Islam yaitu al-Qur'an dan Sunnah.

### 3. Praktek Legislasi Dalam Sejarah Ketatanegaraan Islam

Untuk menakar praktek perumusan perundang-undangan dalam Islam maka penjelasan historisitas menjadi pembahasan penting untuk mengetahui berkembangnya konstitusi di kalangan Umat Islam. Praktek konstitusionalisme umat Islam paling terkenal dalam perumusan Piagam Madinah, Karena Nabi terlibat langsung dalam proses penyusunannya. Berbagai peristiwa silih berganti, sehingga konstitusi terus berkembang untuk menjawab problem Zaman. Maka tabel dibawah akan menggambarkan proses legislasi dalam ketatanegaraan Islam berdasarkan periode zaman. Sebagai berikut:

Tebel 3: Sejarah Legislasi dalam Ketatanegaraan Islam

No	Periode	Peristiwa Sejarah Legislasi
1	Nabi Muhammad SAW	Pada masa Nabi Muhammad SAW, otoritas yang membuat <i>tasyri'</i> (hukum) adalah Allah SWT. Kekuasaan legislatif adalah Allah dan dijabarkan oleh Nabi dalam Sunnahnya, baik berupa perkataan, perbuatan, maupun pengakuannya terhadap perbuatan sahabat ( <i>taqrir</i> ). Pada periode Madinah Nabi Muhammad SAW membuat Piagam Madinah dengan mempertimbangkan aspirasi masyarakat Madinah untuk mewujudkan kehidupan bersama.
2	Khulafa Rausyidin	Pada periode ini wilayah kekuasaan Islam telah meluas ke luar Jazirah Arab. Sejalan dengan perkembangan daerah, masalah yang muncul juga semakin banyak. Untuk rnengatasinya para khalifah merujuk kepada al-Qur'an. Kalau mereka tidak menemukan jawabannya dalam al-Qur'an, maka mereka mencarinya dalam

		<p>Sunnah Nabi. Namun karena nasihat belum terkodifikasi, mereka bertanya kepada sahabat lain yang senior (<i>al-shabiquna awwalun</i>). Dalam periode ini, sahabat senior lebih banyak memberi nasihat, mengontrol dan berpartisipasi dalam menjalankan fungsi kekuasaan legislatif.</p>
3	Bani Umayyah (40-131 H/ 661-750 M)	<p>Khalifah-khalifah awal dari dinasti ini tetap melakukan penerapan hukum dengan merujuk kepada al-Qur'an dan Sunnah Nabi. Namun dalam penafsirannya mereka meminta bantuan kepada Penasihat-penasihat kerajaan dan pejabat pemerintahan, sesuai dengan kepentingan mereka sendiri.</p> <p>Pada masa bani Umayyah legislasi Hukum Islam dilakukan dengan mempertimbangkan pendapat fuqaha' yang sesuai dengan kepentingan politik pemerintah.</p>
4	Bani Abbasiyah (132-656H/750-1258M)	<p>Pada masa khalifah Harun al-Rasyid dilakukan usaha penyusunan dan legislasi hukum Islam. Kemudian Harun al-Rasyid, murid Abu Hanifah yang Abu Yusuf (113- I 82 H/731.798 M) diminta oleh khalifah untuk menulis sebuah buku tuntunan tentang perpajakan menurut hukum Islam. yang bisa dijadikan sebagai pegangan, Buku yang kemudian berjudul <i>al-Kharaj</i> ini ternyata bukan hanya berbicara tentang perpajakan, melainkan juga permasalahan hukum Islam lainnya yang sudah terkodifikasi. Kitab inilah yang dijadikan pegangan Khalifah al-Rasyid dalam menjalankan pemerintahan Bani Abbas.</p> <p>Karena sering terjadinya Khalifah pada periode bani Abbasiyah selalu diikuti dengan pergantian legislasi hukum Islam sesuai dengan madzhab yang dianut oleh khalifahnyanya.</p>
5	Daulat Bani Umayyah di Spanyol (756-1492M)	<p>Pada masa Daulat Bani Umayyah di Spanyol timbul perkembangan baru, Pemerintah membuat suatu lembaga hukum di Cordova yang beranggotakan ulama fikih, Lembaga inilah yang berfungsi sebagai dewan legislatif, karena tugasnya mengonsepsi dan melegislasi hukum Islam.</p> <p>Pada akhir abad kesebelas, lembaga hukum ini menerbitkan kodifikasi hukum Islam dengan judul <i>Dinnun al-Aulan al-Kubra</i>. Buku ini merupakan himpunan fatwa yang dikeluarkan selama periode abad ke-10 dan ke-11 serta menjadi rujukan pemerintah dalam melaksanakan hukum Islam dan administrasi negara.</p>

6	Pemerintahan Usmani (1300 M-1924M)	<p>Pada masa pemerintahan Usmani (1300-1924). Pada Masa ini, hukum yang dipakai dalam masyarakat bukan hanya fikih melainkan juga keputusan khalifah atau sultan terhadap sengketa atau perselisihan yang terjadi di antara anggota masyarakat. Selain itu, ada juga keputusan yang diambil dalam rapat majelis legislatif sebagai <i>al-sulthals al-tasyrriyah</i> dan disetujui oleh khatifah. Bentuk yang pertama disebut <i>idarah tsaniyyah</i>, sedangkan yang kedua dinamakan dengan <i>qanun</i>.</p> <p>Pada perkembangan selanjutnya, Daulat Usmani semakin lemah. Banyak daerah yang berada di bawah kekuasaan Khalifah Usmani melepaskan diri dan kembali ke tangan bangsa-bangsa Eropa, karena kerajaan Usmani sering mengalami kekalahan dari bangsa-bangsa Eropa. Di sisi lain, kemenangan Eropa ini turut memengaruhi legislasi hukum Islam. Akhirnya, lahirah gerakan <i>Tanzhimat</i> yang berusaha menyusun konstitusi untuk membatasi kekuasaan absolut Sultan. Atas pengaruhnya lahirah <i>Hatt-i Syerif Gulhane</i> (Piagam Gulhane) pada masa pemerintahan Sultan Abdul Majid (1838- 1861).</p> <p>Piagam ini memberi peluang bagi masuknya pengaruh-pengaruh Barat dalam legislasi hukum Islam. Secara berturut-turut lahirah Undang-Undang Hukum Dagang (1850) yang banyak memasukkan unsur-unsur hukum dagang Perancis. Dengan kemenangannya, Barat juga mendesak kerajaan Usmani untuk meningkatkan status dan kedudukan orang-orang Kristen Eropa yang berada dalam wilayah kerajaan Usmani (kaum <i>dzimmi</i>). Atas desakan ini terpaksa kerajaan Usmani mengeluarkan Piagam Humayun (<i>Hatt-i Humayun</i>) pada 18 Februari 1856 yang memberikan hak-hak yang sama kepada penduduk-penduduk Kristen Eropa di kerajaan Usmani dengan penduduk Muslim sendiri.</p> <p>Di samping itu, pada 1858 keluar pula Undang-Undang Hukum Tanah dan Undang-Undang Hukum Pidana yang banyak mengadopsi peraturan-peraturan pidana Perancis dan Itali. Lalu pada 1861 dan 1863 berturut-turut keluar Undang tentang Hukum Peradilan Dagang dan Hukum Laut. Kemudian, tahun 1883 dan 1906 keluar pula Undang-undang Hukum Acara Perdata dan Undang-undang Eksekusi</p>
---	------------------------------------	--

	<p>Dalam bidang hukum perdata, legislasi hukum Islam dilakukan oleh sebuah komisi yang bernama <i>fam'iyah al-Majallah</i> yang anggotanya terdiri atas ahli-ahli hukum yang bertugas menyusun kodifikasi hukum perdata Islam. Pekerjaan komisi ini berhasil merumuskan kodifikasi Hukum bernama <i>Majallah al-Ahldm al-'Adliyah</i> pada 1876 (26 Syaiban 1294), Kitab ini berisi enam belas buku dan memuat 1851 pasal serta mengatur hanya masalah-masalah muamalah yang berkaitan dengan keperdataan saja, seperti jual beli, gadai, hibah, pengampuan (perwalian) dan perkongsian (syirkah).</p> <p>Pada awal abad ke-20, adopsi besar-besaran terhadap hukum Barat dilakukan oleh Musthafa Kemal Pasya setelah ia berhasil menghapus kekhalifahan Usmani pada 1 November 1922 dan mendirikan Republik Turki yang sekuler pada 1924.</p>
--	--

Sedangkan, pada zaman modern peralihan kekuasaan ijtihad individu yang mewakili mazhab tertentu kepada lembaga legislatif adalah satu-satunya bentuk ijtihad yang paling tepat. Hanya dengan cara inilah umat Islam dapat menggerakkan semangat dalam sistem hukum Islam yang sebama telah hilang dari dalam tubuh umat Islam.

Mernang pada zaman Bani Umayyah dan Abbasiyah bentuk ini tidak berkembangAtihad hanya dilakukan oleh individu. Secara politis, hal ini menguntungkan penguasa, sebab pelembagaan ijtihad ke dalam badan legislatif yang tetap dapat menggoyangkan kekuasaan mereka.

Tetapi, pada zaman modern ini, semua bergerak serba cepat dan problematika masyarakat semakin kompleks. Karenanya, hukum Islam juga harus dapat bergerak dinamis sesuai dengan gerak

masyarakat. Cara yang paling tepat untuk menjawabnya adalah dengan menciptakan sebuah lembaga legislatif yang permanen.<sup>240</sup>

Selanjutnya, menurut Iqbal, lembaga ini tidak hanya diduduki oleh ulama yang dianggap memiliki otoritas dalam penafsiran ajaran Islam. Lembaga legislatif ini harus diisi juga oleh orang awam tentang hukum Islam tetapi mempunyai pandangan yang tajam terhadap berbagai bidang dalam mengatasi persoalan masyarakat. Itulah sebabnya Iqbal tidak memnutlakkan syarat keulamaan bagi orang yang duduk di lembaga legislatif ini. Hukum Islam tidak hanya mengatur satu-dua permasalahan umat Islam, tetapi kompleks seluruh aspek kehidupan manusia. Karenanya, perbincangan hukum Islam dalam lembaga legislatif ini tidak dapat dipisah-pisahkan dari aspek-aspek lainnya. Di dalam lembaga ini harus duduk para ahli dari berbagai disiplin keilmuan seperti ekonomi, sosial, budaya, politik, dan kedokteran.<sup>241</sup>

Iqbal berpendapat bahwa satu komisi yang terdiri dari ulama (dalam arti sempit) merupakan hal yang berbahaya diterapkan, Iqbal merujuk kepada Persia yang dalam Undang-Undang Dasar mereka tahun 1906 memberi peluang untuk membentuk komisi ulama yang bertugas mengawasi perlemen mereka. Untuk masyarakat Syi'ah, hal ini mungkin saja cocok, karena mereka meyakini raja sebagai

---

<sup>240</sup> Muhammad Iqbal, *The Reconstruction of Religious Thought in Islam*, (Delhi: Kitab Bhavan, 1981), hlm. 153.

<sup>241</sup> *Ibid.*, hlm. 156.



pemelihara negara. Inrarnlah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam agama. Sebagai wakil imam yang gaib, ulama bertugas mengawasi kehidupan masyarakat. Tetapi untuk masyarakat Sunni, pengaturan kekuasaan ularna tersebut sangat berbahaya, karena Sunni tidak mengenal hierarki keulamaan dalam masyarakat.<sup>242</sup> Dalam Sunni tidak terdapat doktrin kemaksuman imam, Oleh karena itu, baik ulama ataupun orang-orang awarn dalam masalah agama, asalkan memiliki komitmen terhadap Islam, sama-sama memainkan peranannya dalam pembicaraan di lembaga legislatif.

Dengan Demikian, dari beberapa periode perkembangan legislasi dalam ketatanegaraan Islam bisa di simpulkan menjadi tiga periode. *Pertama*, periode Nabi Muhammad bahwa sumber segala peraturan merupakan *legal intepretasi* Wahyu Tuhan. *Kedua*, setelah Nabi Muhammad wafat Piagam Madinah dan Hadits-Hadits, dan produk fikih dijadikan sebagai peraturan-peraturan. *Ketiga*, karena berkembangnya zaman dan permasalahan yang ada semakin kompleks, maka diperlukan produk-produk pikiran dalam memproduksi kontitusi tetapi tetap menjadikan al-Qur'an dan Sunnah Nabi sebagai prinsip dasar dalam membuat undang-undang.

---

<sup>242</sup> *Ibid.*, hlm. 172.



#### 4. Analisis Fikih Siyāsah Dusturiyyāh Terhadap Proses Penyusunan Undang-Undang No. 18 Tahun 2019 Tentang Pesantren

Orang yang memimpin kekuasaan legislatif pada masa kini disebut dewan perwakilan rakyat. Mereka adalah orang yang mengurus undang-undang dan hukum yang relevan dengan situasi untuk kemaslahatan hidup manusia, sekaligus melakukan pengawasan dalam pelaksanaan hukum tersebut. Sedangkan, dalam Islam peran legislasi dilakukan oleh *ahlu halli wal 'aqdi*. Kekuasaannya tidak lepas dari dua perkara: *pertama*, jika perkara yang dinisbatkan ada *nashnya*, maka tugas mereka adalah memahami *nash* dan menjelaskan hukum yang ditunjukkannya. *Kedua*, jika suatu perkara tidak diatur dalam *nash*, maka tugas mereka adalah menganalogikan dengan perkara yang ada *nash-nya*, kemudian mengistimbatkan hukum dengan jalan *ijtihad* serta mencari sebab dan menelitinya. Hal itu karena dalam pemerintahan Islam mempunyai undang-undang pokok dari Tuhan yang disyariatkan Allah SWT di dalam al-Qur'an dan dijabarkan oleh Nabi Muhammad SAW dalam Sunahnnya.<sup>243</sup>

Semua yang ditetapkan oleh al-Qur'an dan Sunnah, secara *kulliyat* merupakan patokan global untuk dijadikan rujukan perilaku, sedangkan wilayah *ijtihad* yang menjadi wewenang *ahlu halli wal 'aqdi* dalam membuat peraturan hanya persoalan-persoalan yang berkaitan

---

<sup>243</sup> Abdul Wahab Khallaf, *Siyāsah Syar'iyah*, hlm. 48.

dengan persoalan duniawi karena perlunya pengembangan dan penafsiran yang lebih kondisional termasuk masalah negara dan pemerintahan yang bernuansa politis.<sup>244</sup> Hal ini terkadang ia merupakan pembuat undang-undang (*tasyri'*), seperti Al-qur'an. Dalam diri Nabi SAW ada sifat Rasul yaitu penyampai, maka beliau hadir sebagai pemimpin warga pada masanya. Berdasarkan uraian diatas, *tasyri'* ada dua macam<sup>245</sup>:

- 1) *Tasyri'* yang ditetapkan oleh syari'at. Dalam hal ini pemerintah tidak memiliki kewenangan untuk merubahnya. Pemerintah dan rakyat wajib taat dan melaksanakannya dengan baik dan benar.
- 2) *Tasyri'* yang diserahkan pada ijtihad. Seperti menentukan sanksi hukum pada wilayah hukum yang tidak ada ketentuannya dalam al-Qur'an dan Sunnah, menentukan tata cara *syura* dan lain-lain.

Jika melihat latar belakang pembentukan Undang-Undang No. 18 Tahun 2019 tentang Pesantren, dilatarbelakangi oleh kebutuhan regulasi pendidikan keagamaan. Pengaturan tentang pesantren dan pendidikan keagamaan secara spesifik belum diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Sisdiknas. Maka DPR sebagai representasi rakyat yang menyerap aspirasi rakyat untuk melakukan inisiatif menyusun perundang-undangan yang mengatur regulasi penyelenggaraan pesantren. Undang-Undang Dasar 1945 mengatur tentang pendidikan melalui Pasal 31 Ayat 1, Pasal 31 Ayat 2, Pasal 31 Ayat 3, Pasal 31 Ayat

---

<sup>244</sup> Beni A. Saebani, *Pengantar Fiqh Siyāsah*, (Bandung: Pustaka Setia, 2008), hlm. 67.

<sup>245</sup> *Ibid.*

4, UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas Pasal 17 Ayat 2, Pasal 18 Ayat 3, Pasal 30 Ayat 4.<sup>246</sup> Akan tetapi, pengaturan ini masih bersifat global sehingga membutuhkan pengaturan lebih lanjut melalui pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian diatas, dalam pembentukan perundang-undangan dalam fikih siyāsah didasari atas kebutuhan hukum yang pengaturannya berdasarkan sumber utama hukum Islam yaitu al-Qur'an dan Sunnah. Jika dalam *nash* tidak menjelaskan secara spesifik, maka *ahlu halli wal 'aqdi* melakukan penalaran progressif melalui jalan *ijitihad* untuk memperoleh produk hukum yang diterapkan untuk kemaslahatan masyarakat. Demikian, dalam pembentukan perundang-undangan di Indonesia, bahwa Undang-Undang No. 18 Tahun 2019 pengaturannya bersumber pada Undang-Undang yang ada diatasnya, sebagai wujud kebutuhan pengaturan dalam penyelenggaraan pesantren.

Jika kita mengamati apa yang ada dalam al-Qur'an dan hadits, maka tampak jelas sistem ketatanegaraan dalam Islam berdasarkan atas konstitusional, sebab masalah tersebut tidak khusus untuk individu, tetapi bersifat integral karena mengurus hajat banyak manusia.<sup>247</sup> Maka kebutuhan lembaga perwakilan dalam Islam menjembatani kebutuhan untuk melakukan musyawarah dalam membahas urusan umat. Hal itu

---

<sup>246</sup> Naskah Akademik RUU Tentang Pesantren dan Pendidikan Keagamaan, hlm. 9.

<sup>247</sup> Abdul Wahab Khallaf, *Siyāsah Syar'iyah*, hlm. 24.

karena Allah SWT menjadikan urusan umat Islam berdasarkan asas musyawarah, seperti dalam firmanNya dalam QS. Asy-Syuura: 38 :

<sup>248</sup> والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلوة وأمرهم شورى بينهم وما رزقهم ينفقون ٣٨

Jika melihat proses pembentukan Undang-Undang No.18 Tahun 2019 yang dilakukan oleh DPR apakah sudah mencerminkan nilai-nilai musyawarah?. Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan secara berurutan meliputi, perencanaan dan persiapan , penyusunan, teknik penyusunan undang-undang, pembahasan, pengesahan. Tentu proses tersebut tidak boleh terlepas dari asas-asas pembentukannya sebagaimana dijelaskan dalam pasal 5 dan pasal 6 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 sebagai berikut:

- a. Dalam Pasal 5 dijelaskan dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi<sup>249</sup>:
  - 1) Kejelasan tujuan;
  - 2) Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
  - 3) Kesesuaian antar jenis, hierarki, dan materi muatan;
  - 4) Dapat dilaksanakan;
  - 5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
  - 6) Kejelasan rumusan; dan
  - 7) Keterbukaan.

---

<sup>248</sup> As-Syura 42:38.

<sup>249</sup> Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 5.

- b. Dalam Pasal 6 materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas<sup>250</sup>;
- 1) Pengayoman;
  - 2) Kemanusiaan;
  - 3) Kebangsaan;
  - 4) Kekeluargaan;
  - 5) Kenusantaraan;
  - 6) Bhinneka tunggal ika;
  - 7) Keadilan;
  - 8) Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
  - 9) Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
  - 10) Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Asas-asas pembentukan undang-undang sebagaimana dijelaskan diatas, jika mengacu pada proses pembentukan Konstitusi Madinah (Piagam Madinah) materi-materi muatan yang terkandung didalamnya meliputi asas kebangsaan, persatuan, persamaan, kebebasan, hubungan beragama, pertahanan, kerukunan hidup, tolong-menolong, perdamaian, musyawarah, keadilan, kewibawaan hukum (kepastian hukum), kepemimpinan, *amar ma'ruf nahi minkar*.<sup>251</sup> Nabi Muhammad sebagai inisiator dalam pembuatan Piagam Madinah

---

<sup>250</sup> Pasal 6.

<sup>251</sup> J. Suyuthi Pulungan, *Prinsip-Prinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah*, Cet.II (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2019), hlm. 143.

tentu memberikan kita pelajaran bagaimana seharusnya umat Islam membuat perundang-undangan yang dapat mewujudkan kemasalahatan seluruh umat.

Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan Abdurrahman Wahid juga menegaskan, membuka ruang musyawarah harus dilakukan dengan membuka ruang yang menjadi suatu kebutuhan yang harus dipenuhi. Dengan melakukan musyawarah dengan melibatkan seluruh elemen sangat memungkinkan terbentuknya suatu pola interaksi dan relasi politik yang *equal* dan tidak eksploitatif dan sangat mendukung tegaknya pluralisme bangsa. Sebagaimana perbedaan merupakan karunia Allah yang bersifat permanen (*sunatullah*).<sup>252</sup> Maka legislasi dalam Islam harus dimaknai secara luas, termasuk dalam aspek keterlibatan pembuatan hukumnya. Amien Rais juga mengemukakan beberapa alasan dalam penerimaan terhadap konsep *syura*<sup>253</sup>:

- 4) Secara konsep dasar, al-Qur'an memerintahkan umat Islam agar melaksanakan musyawarah dalam menyelesaikan masalah-masalah yang ada di masyarakat.
- 5) Secara historis, Nabi Muhammad SAW mempraktikkan musyawarah dengan para sahabat. Dan para sahabat memusyawarahkan perkara-perkara yang belum dijelaskan dalam *nash*.

---

<sup>252</sup> Amien Rais dan Abdurrahman Wahid, *Islam Demokrasi Atas-Bawah*, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 1996), hlm. 65.

<sup>253</sup> *Ibid*, hlm. 64.

- 6) Secara rasional, umat Islam diperintahkan untuk menyelesaikan segala problem yang ada diantara mereka. Dalam permasalahan masyarakat negara sebagai institusi membuat dewan perwakilan rakyat (*ahlu halli wal 'aqdi*) yang anggotanya dipilih oleh rakyat. *Ahlu halli wal 'aqdi* berperan untuk bermusyawarah untuk mengambil keputusan politik yang disesuaikan dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Dalam konteks mekanisme pengambilan keputusan dalam kelegislatifan Islam kedaulatan rakyat, kebebasan, atau kemerdekaan politik merupakan nilai yang amat diperhatikan oleh syari'at Islam. Dalam hal ini syari'at tentunya menjamin setiap individu untuk bersuara, berpendapat, dan memberikan keputusannya. DPR sebagai representasi rakyat tentu memiliki amanah menjalankan peran tersebut. Pengambilan suara dalam musyawarah selain mempertimbangkan kebenaran dan keadilan, juga diambil berdasarkan suara mayoritas (*al- aktsariyyah*). Maksudnya apabila terjadi *ikhtilaf* harus ada pengecekan pendapat (*tarjih*) yang kemudian melakukan pengambilan suara. Kemudian apabila masih terjadi kebuntuan dalam memusyawarahkan masalah yang *debatable* alternatif lain yang dilakukan yaitu melalui (*voting*).<sup>254</sup>

Keputusan yang diambil oleh *ahlu halli wal 'aqdi* dalam hal ini wajib diikuti dan dipatuhi oleh rakyat. Adapun keputusan yang tidak

---

<sup>254</sup> Ija Suntana, Model Kekuasaan Legislatif, hlm. 105.



wajib diikuti adalah keputusan yang bertentangan dengan *nash* dan tidak mengikat secara hukum. Dengan kata lain, keputusan yang diambil dalam musyawarah *ahlu halli wal 'aqdi* harus ditaati oleh seluruh instrumen negara termasuk pemimpin negara. Keputusan ini mengikat secara politis, sosiologis, dan teologis.

Dari penjelasan diatas, fikih siyāsah dusturiyyah menganalisis bahwa, dalam hal teknis fikih siyāsah dusturiyyāh belum memberikan gambaran praktis dalam proses penyusunan peraturan perundang-undang, Akan tetapi, pembentukan peraturan perundang-undang hanya dapat dikaji berdasarkan praktek historis dalam pemerintahan Islam yang mengalami beberapa pergeseran paradigma, sehingga terjadi perbedaan produk hukum ketatanegaraan sesuai dengan periode zaman. Secara kandungan nilai, Islam sebagai agama yang menjamin kemaslahatan umat sudah memberikan dasar-dasar pelaksanaan musyawarah dalam membuat peraturan perundang-undangan. Maka proses analisis fikih siyāsah dusturiyyāh terhadap proses pembentukan Undang-Undang No. 18 Tahun 2019 tentang Pesantren masih menggunakan ruang lingkup fikih siyāsah dusturiyyāh yang bersifat general.

Dengan demikian, mekanisme pembentukan Undang-Undang No.18 Tahun 2019 tentang pesantren mulai dari latar belakang, perencanaan dan persiapan, penyusunan, pembahasan, dan pengesahan sudah sejalan dengan nilai-nilai *syura* dalam fikih

siyāsah dusturiyyāh. Secara teknis mungkin terjadi beberapa perbedaan, akan tetapi jika dilihat lebih mendalam nilai-nilai Islam sudah terwujud dalam proses pembentukan Undang-Undang No. 18 tahun 2019 tentang Pesantren. Materi muatan yang hendak diwujudkan dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2019 tentang Pesantren mengandung nilai-nilai kemasalahatan, sebagai wujud pengaturan regulasi penyelenggaraan pesantren. Dengan adanya peraturan ini tentu memberikan nilai guna pendidikan keagamaan Islam untuk mendapatkan hak-hak penyelenggaraan pendidikan, anggaran, manajerial pendidikan, dakwah, dan pengabdian masyarakat yang dijamin oleh negara melalui Undang-Undang No. 18 Tahun 2019 tentang Pesantren.