

**CHECK AND BALANCE DALAM PEMBERLAKUAN UNDANG-
UNDANG TANPA PENGESAHAN PRESIDEN
PERSPEKTIF SIYASAH DUSTURIYAH**



STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

SKRIPSI

**DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA
UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN SYARAT-SYARAT
MEMPEROLEH GELAR SARJANA STRATA SATU
DALAM ILMU HUKUM ISLAM**

OLEH:

NURHAFIZHA POHAN
17103070039

DOSEN PEMBIMBING :

Dr. AHMAD YANI ANSHORI, M.Ag

**PRODI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA**

2021

ABSTRAK

Setelah reformasi, UUD 1945 mengalami perubahan dalam hal kekuasaan pembentuk UU. Pada UUD sebelumnya Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR. Sedangkan dalam UUD hasil amandemen dikatakan, DPR memegang kekuasaan membentuk UU. Persoalan yuridis yang kemudian muncul adalah bagaimana jika sebelum diundangkan dalam Lembaran Negara, UU itu tidak mendapat pengesahan dari Presiden? Dalam Pasal 20 Ayat (5) UUD hasil amandemen dikatakan, dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari semenjak RUU disetujui maka RUU tersebut sah menjadi UU. Secara hukum, presiden berhak untuk tidak menandatangani atau tidak mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama antara DPR dengan Pemerintah, dan RUU itu sah secara hukum sebagai UU. Namun, tidak adanya pengesahan Presiden menyisakan beberapa pertanyaan. Mengapa Presiden sampai tidak setuju terhadap RUU itu dengan cara tidak mengesahkannya? Padahal, dalam proses RUU itu pemerintah telah dilibatkan sejak semula di mana DPR mengajukan RUU kepada Presiden, lalu Presiden menugaskan menteri terkait untuk menindaklanjuti. Di sini terjadi ambiguitas pemerintah. Di satu sisi, pemerintah melalui menteri terkait menyetujui RUU itu, sementara di sisi lain Pemerintah, dalam hal ini Presiden, menolak RUU itu. Kedua, tidak adanya pengesahan Presiden atas UU itu menunjukkan lemahnya kontrol Presiden terhadap para pembantunya (menteri). Berdasarkan permasalahan-permasalahan di atas, penulis merasa tertarik untuk membahas dan meneliti mengenai “*Check and Balance* Dalam Pemberlakuan Undang-undang Tanpa Pengesahan Presiden Perspektif Siyasah Dusturiyah”

Dalam penyusunan skripsi ini, jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian pustaka (*library research*) dengan melakukan pengkajian dalam berbagai literature yang relevan dengan penelitian ini. Dalam penelitian ini akan di khususkan dalam mengkaji UUD 1945 Pasal 20, UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, serta buku, jurnal, dan dokumen laporan yang relevan dengan topik permasalahan. Sifat penelitian ini adalah deskriptif-analitik, yaitu penguraian secara teratur seluruh konsep yang ada relevansinya dengan penelitian yang dibahas. Selanjutnya data yang telah terkumpul disusun dan di analisis.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Agar undang-undang tanpa pengesahan presiden tak lahir lagi maka selayaknya di dalam setiap proses pembahasan rancangan undang-undang di DPR, harus ada kata putus dan kata akhir dari Presiden untuk menyetujui atau menolak RUU tersebut, yaitu pada tingkat pembicaraan II. Persetujuan atau penolakan itu harus dilakukan oleh Presiden secara *in Persona*, dilakukan secara formal material dihadapan dan tidak boleh diwakilkan kepada Menteri atau kepada wakil presiden sekalipun. Ini akan lebih memberikan jaminan bahwa prinsip *check and balance* terlaksana dengan baik. Begitu pula dengan pandangan siyasah dusturiyah, prinsip *check and balance* ternyata telah di laksanakan sejak lahirnya ketatanegaraan islam pada waktu itu ahlul ahalli wal aqdi yang tergolong dalam lembaga legislatif (*al-Shulthat al-tasyri'iyah*) memiliki kesamaan dengan lembaga legislatif yang ada di Indonesia yaitu MPR, DPR dan DPD.

Kata Kunci, Pengesahan, Check And Banlance, *Dusturiyah*

HALAMAN PERSETUJUAN

Hal : Skripsi Saudara Nurhafizha Pohan

Kepada Yth,

**Dekan Fakultas Syariah dan Hukum
UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta**

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarokatuh,

Setelah membaca, meneliti, memberikan petunjuk dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa Skripsi Saudara:

Nama : Nurhafizha Pohan

NIM : 17103070039

Judul Skripsi : *Check and Balance* Dalam Pemberlakuan Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden Perspektif *Siyasah Dusturiyah*

Sudah dapat diajukan kepada Prodi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum Islam.

Dangan ini kami mengharap agar skripsi atau tugas akhir Saudara tersebut di atas dapat segera dimunaqsyahkan. Atas perhatiannya kami ucapkan terimakasih.

Wassalamu 'alaikum Warahmatullahi wabarokatuh

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

Yogyakarta, 16 April 2021 M
04 Ramadhan 1442 H

Pembimbing,



Dr. Ahmad Yani Anshori, M.Ag

NIP. 19731105 199603 1 002

HALAMAN PENGESAHAN



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274) 512840 Fax. (0274) 545614 Yogyakarta 55281

PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : B-314/U.n.02/DS/PP.00.9/05/2021

Tugas Akhir dengan judul : CHECK AND BALANCE DALAM PEMBERLAKUAN UNDANG-UNDANG TANPA PENGESAHAN PRESIDEN PERSPEKTIF SIYASAH DUSTURIYAH

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : NURHAFIZHA POHAN
Nomor Induk Mahasiswa : 17103070039
Telah diujikan pada : Kamis, 29 April 2021
Nilai ujian Tugas Akhir : A

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

TIM UJIAN TUGAS AKHIR



Ketua Sidang
Dr. Ahmad Yani Anshori, M.Ag.
SIGNED

Valid ID: 608c258b01720



Penguji I
Dr. Moh. Tamtowi, M. Ag.
SIGNED

Valid ID: 6093196a22455



Penguji II
Dr. Ahmad Patiroy, M.Ag.
SIGNED

Valid ID: 608bc5d6c35fa



Yogyakarta, 29 April 2021
UIN Sunan Kalijaga
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M.Hum.
SIGNED

Valid ID: 6094c5e55092a

PERNYATAAN KEASLIAN DAN BEBAS PLAGIARISME

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Nurhafizha Pohan
NIM : 17103070039
Prodi : Hukum Tata Negara (Siyasah)
Fakultas : Syariah dan Hukum

Menyatakan bahwa naskah skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya, dan bebas dari plagiarisme. Jika dikemudian hari terbukti bukan karya saya sendiri maka saya siap ditindak sesuai ketentuan hukum yang berlaku.

Yogyakarta, Februari 2021
Saya yang menyatakan,



Nurhafizha Pohan

NIM:17103070039

STATE ISLAMIC UNIVERS
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

MOTTO

Bukan karena mudah kita bisa, tapi karena kita yakin kita bisa maka semua akan terasa mudah.

Jangan membandingkan prosesmu dengan orang lain, karena bulan dan matahari sama-sama bersinar diwaktu yang tepat.

Hidup akan sempurna jika kita mampu menyempurnakan rasa syukur kita.

Be the Best, Do the Best and Get the Best !



HALAMAN PERSEMBAHAN

**Karya ini saya persembahkan untuk Ibu Pertiwi,
INDONESIA.**



SISTEM TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Transliterasi adalah pengalihan tulisan dari satu bahasa ke dalam bahasa lain. Dalam skripsi ini yang dimaksud dengan transliterasi adalah pengalihan tulisan Bahasa Arab ke Bahasa Indonesia. Penulisan transliterasi Arab-Latin dalam skripsi ini menggunakan transliterasi berdasarkan Surat Keputusan Bersama Menteri Agama Republik Indonesia dengan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor: 158 /1987 dan Nomor: 0543b/u/1987 tertanggal 22 Januari 1988 sebagai berikut:

A. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	tidak dilambangkan	tidak dilambangkan
ب	Bâ'	B	Be
ت	Ta'	T	Te
ث	Sâ'	Š	Es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	Ha'	Ḥ	Ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha'	Kh	ka dan ha
د	Dâl	D	De
ذ	Zâl	Ẓ	zet (dengan titik di atas)

Huruf Arab	Nama	HURUF LATIN	Nama
ر	Râ'	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	es dan ye
ص	Sâd	Ş	es (dengan titik di bawah)
ض	Dâd	Ḍ	de (dengan titik di bawah)
ط	Tâ'	Ṭ	te (dengan titik di bawah)
ظ	Zâ'	Ẓ	zet (dengan titik di bawah)
ع	'Ain	‘	Koma terbalik ke atas
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa'	F	Ef
ق	Qâf	Q	Qi
ك	Kâf	K	Ka
ل	Lâm	L	'el
م	Mîm	M	'em
ن	Nûn	N	'en
و	Wâwû	W	W

ه	Hâ'	H	Ha
ء	Hamzah	'	Apostrof
ي	Yâ'	Y	Ye

B. Konsonan Rangkap Karena Syaddah

متعددة	Ditulis	muta'addidah
عدة	Ditulis	'iddah

C. Ta' Marbutah di Akhir Kata

1. Bila dimatikan di tulis h

حِكْمَةٌ	Ditulis	Hikmah
عِلَّةٌ	Ditulis	'illah

(ketentuan ini tidak diperlukan bagi kata-kata arab yang sudah terserap dalam bahasa Indonesia, seperti salat, zakat, dan sebagainya, kecuali bila dikehendaki lafal aslinya).

2. Bila diikuti dengan kata sandang al serta bacaan kedua itu terpisah, maka ditulis dengan h.

كرامة الأولياء	Ditulis	Karāmah al-Auliyā'
----------------	---------	--------------------

3. Bila ta' marbutah hidup atau dengan harakat fathah kasrah dan dammah ditulis atau h.

زَكَاةُ الْفِطْرِ	Ditulis	Zakah al-Fiṭri
-------------------	---------	----------------

D. Vokal Pendek

فَعَلَ	fathah	ditulis	a fa'ala
ذُكِرَ	kasrah	ditulis	i zūkira
يَذْهَبُ	dammah	ditulis	u yazhabu

E. Vokal Panjang

1	Fathah + alif جاهلية	ditulis	ā jāhiliyyah
2	Fathah + ya' mati تنشى	ditulis	ā tansā
3	Kasrah + ya' mati كريم	ditulis	ī karīm
4	Dammah + wawu mati فروض	ditulis	ū furūḍ

F. Vokal Rangkap

1	Fathah + ya' mati بَيْنَكُمْ	ditulis	ai bainakum
2	Fathah + wawu mati قَوْل	ditulis	au qaul

G. Vokal Pendek Berurutan dalam Satu Kata Dipisahkan dengan Apostrof

أَنْتُمْ	Ditulis	a'antum
لَنْ شَكَرْتُمْ	Ditulis	la'in syakartum

H. Kata Sandang Alif + Lam

Kata sandang dalam tulisan Arab dilambangkan dengan huruf ال, namun dalam transliterasi ini kata sandang itu dibedakan atas kata sandang yang diikuti huruf qamariyyah.

1. Bila diikuti Huruf Qamariyyah

Kata sandang yang diikuti oleh Huruf Qamariyah ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya

أَقْرَأُ	Ditulis	Al-Qur'ān
الْقِيَاسُ	ditulis	Al-Qiyās

2. Bila diikuti huruf Syamsiyyah ditulis dengan menggandakan Huruf Syamsiyah yang mengikutinya, dengan menghilangkan huruf l (el) nya.

السَّمَاءُ	Ditulis	as-Samā'
الشَّمْسُ	ditulis	asy-Syams

I. Penulisan Kata-kata dalam Rangkaian Kalimat

Ditulis menurut penulisannya.

ذَوِي الْفُرُوضِ	Ditulis	Zawī al-Furūd
أَهْلُ السُّنَّةِ	Ditulis	Ahl as-Sunnah

J. Huruf Kapital

Meskipun dalam system tulisan Arab huruf capital tidak di kenal, dalam transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf capital seperti yang berlaku dalam EYD, diantaranya, huruf capital digunakan untuk menuliskan huruf awal nama diri dan permulaan kalimat. Nama diri yang didahului oleh kata sandang, maka yang ditulis dengan huruf capital adalah huruf awal nama diri bukan huruf awal kata sandangnya.

Contoh :

شَهْرُ رَمَضَانَ الَّذِي أُنزِلَ فِيهِ الْقُرْآنُ

Syahru Ramadan al-lazi unzila fih al-Qur'an

K. Pengecualian

System transliterasi ini tidak berlaku pada :

- Kosa Kata arab yang lazim dalam bahasa Indonesia dan terdapat dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, misalnya hadis, lafaz, shalat dan sebagainya.
- Judul buku yang menggunakan kata Arab, namun sudah di Latin-kan oleh penerbit, seperti judul buku Al-Hijab, Fiqh Mawaris, Fiqh Jinayah dan sebagainya.

- c. Nama pengarang yang menggunakan nama Arab, tetapi berasal dari Negara yang menggunakan huruf latin, misalnya Quraish Shihab, Ahmad Syukri Soleh dan sebagainya.
- d. Nama penerbit di Indonesia yang menggunakan kata Arab, misalnya Mizan, Hidayah, Taufiq, Al-Ma'arif dan sebagainya.



KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الحمد لله رب العالمين وبه نستعين على امور الدنيا والدين والصلاة والسلام على سيدنا محمد وعلى آله واصحابه اجمعين. أما بعد

Segala puji dan syukur senantiasa penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT yang telah memberikan kesehatan, kenikmatan, pertolongan, rahmat, hidayah, dan kekuatan kepada kita semua, sehingga penulis mampu menyelesaikan tugas akhir penyusunan skripsi untuk memperoleh gelar sarjana strata satu di bidang Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. Shalawat beserta salam senantiasa tercurahkan kepada beliau Baginda Nabi Agung Muhammad SAW yang bergelar al-Amin, serta kepada keluarga dan para sahabat yang telah membawa perubahan bagi peradaban dunia dengan munculnya Islam.

Beribu syukur selalu penulis ucapkan atas kemurahan rahmat dan petunjuk yang telah Allah SWT berikan, Sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul: "*Check And Balance* Dalam Pemberlakuan Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden Perspektif *Siyasah Dusturiyah*". Skripsi ini disusun guna memenuhi persyaratan memperoleh gelar Sarjana Hukum Tata Negara atau S1 Hukum Tata Negara (Siyasah Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta). Penulis menyadari dalam penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan, petunjuk serta bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dengan segala hormat dan kerendahan hati penulis mengucapkan terimakasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Phil. Al Makin, M.A. selaku Rektor Universitas Islam Negeri Yogyakarta.
2. Bapak Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M. Hum. selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, beserta para Wakil Dekan I, II, dan III beserta staf-stafnya.
3. Bapak Drs. M. Rizal Qosim, M.Si. selaku ketua program studi Hukum Tata Negara (Siyasah) dan Bapak Gugun El Guyanie, S.HI., LL.M. selaku Sekretaris Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
4. Bapak Dr. Ahmad Yani Anshori, M.Ag. selaku pembimbing skripsi yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan pengarahan dan juga dengan kesabaran serta kebesaran hati memberikan saran dan bimbingan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
5. Bapak Dr. H. Oman Fathurohman SW., M.Ag. selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah mengarahkan saya sehingga sampai pada tahap penyelesaian sskripsi ini.
6. Segenap Dosen dan staf program studi Hukum Tata Negara (Siyasah) dan Dosen Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. Semoga ilmu yang telah diberikan kepada penulis bermanfaat bagi agama, bangsa, dan negara.
7. Segenap Staf Tata Usaha Jurusan Hukum Tata Negara dan Staf Tata

Usaha Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. Terimakasih telah memberikan pelayanan bagi penyusun selama masa perkuliahan.

8. Ayahanda Umar Edy Pohan dan Ibunda Masroha Ritonga sebagai orang tua saya yang selalu memberikan dukungan, kasih sayang dan motivasi hingga skripsi ini bisa diselesaikan.
9. Abang Raudin Malik Pohan S.Pd dan Abang Muhammad Karimullah Pohan S.E selaku saudara kandung saya yang juga banyak memberikan semangat dan motivasi selama ini.
10. Abang Taufiqurrahman Siregar yang juga selama ini selalu memberikan dukungan dan semangatnya untuk dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik.
11. Teman-teman Hukum Tata Negara khususnya angkatan 2017 yang telah banyak membantu dan atas kebersamaan yang terjalin selama ini, sehingga menambah semangat lebih dalam menuntut ilmu.
12. Semua pihak yang telah membantu dalam penulisan skripsi ini baik secara langsung maupun tidak langsung yang tidak bisa penyusun sebutkan satu persatu.

Tiada suatu hal apapun yang sempurna yang diciptakan seorang hamba karena kesempurnaan itu hanya milik-Nya. Dengan rendah hati penulis menyadari betul keterbatasan pengetahuan serta pengalaman berdampak pada ketidak sempurnaan skripsi ini. Akhirnya harapan Penulis semoga skripsi ini menjadi sesuatu yang bermanfaat bagi semua pihak. Amin.

Yogyakarta, 15 Februari 2021

Penyusun

NURHAFIZHA POHAN

NIM. 17103070039



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
ABSTRAK	ii
HALAMAN PERSETUJUAN SKRIPSI	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN	v
MOTTO	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN	vii
PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN	viii
KATA PENGANTAR.....	xv
DAFTAR ISI.....	xix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian	7
D. Telaah Pustaka.....	8
E. Kerangka Teoritik.....	10
F. Metode Penelitian	16
G. Sistematika Pembahasan	17
BAB II CHECK AND BALANCE DALAM PROSEDUR PEMBUATAN UNDANG-UNDANG	19
A. Teori <i>Check and Balance</i>	19

1. Perkembangan Teori <i>Check and Balance</i>	19
2. <i>Check and Balance</i> Dalam Sistem Ketatanegaran Indonesia.....	25
3. <i>Check and Balance</i> Dalam Pembentukan dan Pemberlakuan UU Tanpa Pengesahan Presiden.....	28
B. Prosedur Pembuatan Undang-undang	32
BAB III TINJAUAN UMUM SIYASAH DUSTURIYAH	46
A. Kewenangan Eksekutif (<i>Al-Sulṭah al-Tanfīziyyah</i>)	46
1. <i>Al-Sulṭah al-Tanfīziyyah</i>	46
B. Legislasi dalam Sistem Ketatanegaraan Islam	47
1. Al-sulṭah al-tasyri'iyah	47
2. Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Islam.....	55
C. Ahlu Halli Wal Aqdi dalam Sistem Ketatanegaraan Islam	57
1. Pengertian Ahlu Halli Wal Aqdi	57
2. Tujuan Pembentukan Ahlu al-halli wal Aqdi.....	59
3. Tugas dan Kewenangan Ahlu al-halli wal Aqdi	62
BAB IV ANALISIS <i>CHECK AND BALANCES</i> DALAM PEMBERLAKUAN UNDANG-UNDANG TANPA PENGESAHAN DARI PRESIDEN PERSPEKTIF SIYASAH DUSTURIYAH	67

A. Pelaksanaan Check and Balances antara Presiden dan DPR dalam Pengesahan Undang-Undang	67
B. Tinjauan <i>Siyasah Dusturiyah</i> Terhadap <i>Check and Balances</i> dalam Prosedur Pengesahan Undang-Undang.....	79
BAB V PENUTUP	91
A. Kesimpulan.....	91
B. Saran.....	93
DAFTAR PUSTAKA	95
CURRICULUM VITAE.....	98



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah Negara hukum (rechtstaat) bukan negara kekuasaan (machstaat). Konsekuensi sebagai Negara hukum adalah bahwa semua sendi kehidupan berbangsa dan bernegara yang ada di Indonesia haruslah didasarkan dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum. Salah satu manifestasi hukum di Indonesia adalah undang-undang. Undang-undang adalah dasar legislasi bagi seluruh elemen Negara, khususnya bagi penyelenggara Negara, dalam menyelenggarakan dan mengelola Negara.¹

Dalam konsepsi negara hukum, undang-undang merupakan salah satu bentuk formulasi norma hukum dalam kehidupan bernegara. Dalam pandangan Paul Scholten, bahwa hukum itu ada di dalam perundang-undangan, sehingga orang harus memberikan tempat yang tinggi kepadanya.² Dalam pandangan Bagir Manan, keberadaan undang-undang dan kegiatan pembentukan undang-undang (legislasi) mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis.³ Mengingat penting dan strategisnya undang-undang dalam kehidupan bernegara, maka setiap negara akan berusaha membuat undang-undang yang ideal melalui proses

¹ Dimas Nur Kholbi, *"Analisis Fikih Siyasah Dusturiyah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia"* Tesis Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya (2019), hlm. 1.

² Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cet. Ke-6, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 96.

³ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Ind-Hill, 1992), hlm. 8.

pembentukan mulai dari proses pengusulan, pembahasan, persetujuan, sampai penetapan dan pengesahan yang dilakukan dengan prinsip *check and balance* antar lembaga negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangan yang dimiliki. Proses *check and balance* dalam pembentukan undang-undang bisa dilakukan melalui kerjasama baik antar lembaga yang ada dalam lembaga legislatif maupun kerjasama antara lembaga legislatif dan eksekutif yang mengacu pada teori pembagian kekuasaan. Pinsip dasar dari teori Pembagian Kekuasaan adalah adanya kerjasama antara organ-organ negara dalam menjalankan fungsi negara. Misalnya untuk menjalankan fungsi legislatif dilakukan bersama oleh eksekutif dan badan perwakilan. Prinsip *check and balance* dalam pembentukan undang-undang akan melahirkan pola hubungan antar lembaga-lembaga negara yang melaksanakan tugas legislatif dalam menjalankan fungsi parlemennya yang selanjutnya melahirkan adanya teori sistem parlemen yang secara umum dapat dikategorikan dalam sistem unikameral, bikameral, dan multikameral.⁴

Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, kekuasaan membentuk UU ada di tangan Presiden. Dalam Pasal 5 UUD 1945 dikatakan, Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Dalam masa itu, proses pembentukan UU dimulai dengan dibuatnya draf rancangan undang-undang (RUU) oleh pemerintah, lalu draf RUU itu diajukan ke DPR untuk dibahas dan mendapatkan persetujuan. Setelah dibahas dan diubah, ditambah, dan dikurangi, DPR menyetujui RUU itu. Presiden mengesahkan

⁴ A.Rosyid Al Atok , "*Checks And Balances* Dalam Pembentukan Undang-Undang Dengan Sistem Bikameral Di 5 (Lima) Negara Kesatuan (*Checks And Balances In Law Making Using Bicameral System In 5 (Five) Unitary State*)," Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13, No. 03, (September 2016), hlm. 262.

(menandatangani) RUU itu, lalu diundangkan dalam lembaran negara menjadi undang-undang lengkap dengan nomor undang-undangnya.

Setelah reformasi, segala bentuk tatanan bernegara dan bermasyarakat berubah, termasuk UUD 1945. Salah satu hal terpenting dari perubahan UUD itu adalah berubahnya kekuasaan pembentuk UU. Pada UUD sebelum perubahan dikatakan, Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR. Sedangkan dalam UUD hasil amandemen dikatakan, DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Berbeda dengan proses lahirnya UU dalam UUD 1945 sebelum diubah, kini proses lahirnya UU dimulai dengan diajukannya draf RUU oleh DPR, kendati Presiden juga berhak mengajukan RUU. Draft RUU yang diajukan DPR disampaikan kepada Presiden melalui Sekretariat Negara. Presiden lalu mendelegasikan tugas untuk mengkaji dan mempelajari RUU itu pada menteri terkait. Menteri terkait yang nantinya akan menggodok bersama DPR. Setelah dicapai kesepakatan bersama antara pemerintah melalui menteri yang ditugasi Presiden dengan DPR, maka RUU itu dikatakan telah mendapat persetujuan DPR dan pemerintah. Selanjutnya RUU yang telah mendapat persetujuan pemerintah dan DPR disampaikan kepada Presiden melalui Sekretariat Negara untuk mendapatkan pengesahan (penandatanganan) Presiden. Tahap terakhir lahirnya UU adalah pengundangan dalam Lembaran Negara.

Persoalan yuridis yang lalu muncul adalah bagaimana jika sebelum diundangkan dalam Lembaran Negara, UU itu tidak mendapat pengesahan dari Presiden? Dalam Pasal 20 Ayat (5) UUD hasil amandemen dikatakan, dalam hal

RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari semenjak RUU disetujui maka RUU tersebut sah menjadi UU. Secara hukum, presiden berhak untuk tidak menandatangani atau tidak mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama antara DPR dengan Pemerintah, dan RUU itu sah secara hukum sebagai UU. Namun, tidak adanya pengesahan Presiden menyisakan beberapa pertanyaan.

Pertama, mengapa Presiden sampai tidak setuju terhadap RUU itu dengan cara tidak mengesahkannya? Padahal, dalam proses RUU itu pemerintah telah dilibatkan sejak semula di mana DPR mengajukan RUU kepada Presiden, lalu Presiden menugaskan menteri terkait untuk menindaklanjuti. Di sini terjadi ambiguitas pemerintah. Di satu sisi, pemerintah melalui menteri terkait menyetujui RUU itu, sementara di sisi lain Pemerintah, dalam hal ini Presiden, menolak RUU itu. Kedua, tidak adanya pengesahan Presiden atas UU itu menunjukkan lemahnya kontrol Presiden terhadap para pembantunya (menteri). Ketiga, jika persoalan pertama dan kedua tidak terjadi, sebenarnya Presiden berupaya mencari selamat sendiri. Presiden selalu mengamati perkembangan dari tiap RUU. Bila dalam perkembangannya ada resistensi dari masyarakat atau sekelompok masyarakat terhadap suatu RUU, maka Presiden hampir dipastikan menghindari tanggung jawabnya dengan cara tidak mengesahkan RUU itu. Dengan demikian, jika kelak di kemudian hari "ada apa-apa", maka dengan ringan Presiden akan mengatakan dirinya dulu sudah tidak setuju atas RUU itu. Indikasi ketiga itu kemungkinan besar terjadi.

Fenomena ini sendiri mulai muncul pada masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarno Putri yang sedikit nya telah mengundang empat undang-undang dalam lembaran negara tanpa pengesahan dari Presiden. Keempat undang-undang (UU) itu adalah UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No 18/2003 tentang Advokat, UU No 32/2002 tentang Penyiaran, dan UU No 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau.⁵ Sedangkan pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo UU yang diberlakukan tanpa pengesahan presiden adalah UU No.19 Tahun 2019 tentang KPK dan Undang-undang No. 13 Tahun 2019 tentang MD3.

Dalam ketatanegaraan sejarah islam yang dipraktekkan oleh ummat islam terhadap sistem pemerintahan dan kenegaraan islam maka disajikan sebuah aspek mengenai siyasah dusturiyah. Lembaga pemerintahan dalam Siyasah Dusturiyah dibagi menjadi 3 bagaian penting : Al shulthat at-tasyri'iyah (Lembaga Legislatif), Al shulthat at-tanfidziyah (Lembaga Eksekutif), dan Al-Shulthat al-qodho'iyah (Lembaga Yudikatif), ketiga lembaga ini berwenang untuk mengatur kenegaraan. Hal ini juga dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (Undang-Undang Dasar Negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana perumusan Undang-undang, lembaga demokrasi dan syuro yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan).⁶

⁵ M Hadi Subhan, "Fenomena UU tanpa Pengesan Presiden", <http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F3888/Fenomena%20UU%20Tnpa%20Pengesahan%Presiden.htm>, akses 11 Desember 2020.

⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta, Prenadamedia Group, 2014), hlm. 177.

Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan atau disebut juga kekuasaan legislasi dalam fiqih siyasah disebut al-sulthah al-tasyri'iyah yang dalam pelaksanaannya dilaksanakan oleh Ahlu ahalliwal Aqdi digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Ketentuan yang telah ditetapkan oleh lembaga legislative akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif.⁷

Berdasarkan permasalahan-permasalahan di atas, penulis merasa tertarik untuk membahas dan meneliti dengan mengambil judul “ *Check and Balance* Dalam Pemberlakuan Undang-undang Tanpa Pengesahan Presiden Perspektif Siyasah Dusturiyah”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penyusun dapat menarik beberapa rumusan masalah sebagai berikut :

- a. Bagaimana pelaksanaan *check and balances* antara Presiden dan DPR dalam Pengesahan Undang-undang yang akan di berlakukan ?
- b. Bagaimana Pelaksanaan teori *check and balances* dalam prosedur Pembuatan Undang-undang Perspektif *Siyasah Dusturiyah* ?

⁷ *Ibid.*, hlm. 188.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Menjelaskan bagaimana urgensi fungsi *check and balances* antara Presiden dan DPR dalam prosedur Pengesahan Undang-undang yang akan diberlakukan tanpa tanda tangan dari Presiden.
- b. Menjelaskan tinjauan *Siyasah Dusturiyah* terhadap fungsi *check and balances* antara Presiden dan DPR dalam prosedur Pengesahan Undang-undang yang akan diberlakukan tanpa tanda tangan dari Presiden.

2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini dapat dibagi menjadi dua aspek, yaitu:

- a. Secara teoritis, penelitian ini dapat bermanfaat sebagai kontribusi pemikiran dalam perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang ketatanegaraan. Yang mana dari hasil penelitian ini sendiri dapat menambah wawasan pembaca dan dapat berguna sebagai referensi dalam penelitian yang baru nantinya. Serta Hasil penulisan yang telah penulis lakukan, diharapkan dapat digunakan sebagai informasi politik Islam secara umum khususnya dalam konsep fiqh siyasah yaitu siyasah dusturiyyah
- b. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat menambah pengetahuan bagi masyarakat tentang Urgensi *Check and Balances* dalam prosedur pemberlakuan UU tanpa Pengesahan dari Presiden, serta menambah daya

kritis penambah referensi atau penambahan keilmuan secara umum bagi masyarakat ataupun akademisi dalam menanggapi berbagai kebijakan pemerintah.

D. Telaah Pustaka

Berdasarkan beragam bahan pustaka terkait tema “Pemberlakuan Undang-undang Tanpa Pengesahan Presiden Perspektif *Siyasah Dusturiyah*” ditemukan beberapa karya ilmiah yang berkaitan dengan tema penulisan ini yakni, sebagai berikut :

Karya pertama adalah skripsi yang disusun oleh Algi Aulalangi dengan judul “Penandatanganan atau Pengesahan Presiden Terhadap Undang-undang (Tinjauan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945)”⁸ Dalam skripsi penulis membahas tentang tinjauan pasal 20 ayat (5) UUD yang dianggap memiliki inkonsistensi dengan pasal-pasal sebelumnya mengenai penandatanganan/pengesahan undang-undang oleh Presiden.

Karya kedua adalah Tesis yang ditulis oleh Dimas NurKholbi dengan judul “Analisis Fikih *Siyasah Dusturiyah* Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan Di Indonesia”⁹ Dalam skripsi ini penulis membahas tentang analisis fikih *Siyasah Dusturiyah* dalam proses pembentukan Peraturan

⁸ Algi Aulalangi, “Penandatanganan atau Pengesahan Presiden Terhadap Undang-undang (Tinjauan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945)”, skripsi fakultas *Syari’ah* dan Hukum, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2018.

⁹ Dimas NurKholbi, “Analisis Fikih *Siyasah Dusturiyah* Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia”, Tesis UIN Sunan Ampel, 2019.

Perundnag-undangan di Indonesia yang mana penulis menyimpulkan bahwasanya di Indonesia pembentukan peraturan perundnag-undangan telah mewujudkan nilai-nilai keislaman dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, pembahasan dan penetapan, pengundangan sampai penyebarluasan.

Karya ketiga adalah jurnal yang ditulis oleh Sulardi dengan judul “Mewujudkan *Checks and Balances* Dalam Penyusunan Undang-undang”.¹⁰ Dalam jurnal ini penulis menyimpulkan bahwa konstruksi baru system Presidensil dalam UUD Negara RI harus diperkuat dengan ciri system pemerinthan Presidensil secara utuh agar terwujudnya *checks and balances* dalam penyusunan Undang-undang.

Karya keempat adalah jurnal yang ditulis oleh Hezky Fernando Pitoy dengan judul “Mekanisme Checks And Balances Antara Presiden Dan DPR Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Di Indonesia”.¹¹ Dalam jurnal ini penulis menyimpulkan bahwa perwujudan daripada mekanisme checks and balances sebenarnya sudah berjalan namun hanya saja tidak berjalan dengan baik, hal ini dikarenakan masih ada anggapan yaitu lembaga perwakilan rakyat dalam hal ini DPR terlihat bahwa dirinyalah yang lebih berkuasa sehingga cita-cita daripada checks and balances tidak terwujud dan terlaksana dengan baik.

Karya kelima adalah jurnal yang ditulis oleh A.Rosyid Al Atok dengan judul “Checks And Balances Dalam Pembentukan Undang-Undang Dengan

¹⁰ Sulardi, “Mewujudkan *Checks and Balances* Dalam Penyusunan Undang-undang”, Jurnal Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Malang, 2013.

¹¹ Hezky Fernando Pitoy, “Mekanisme Checks And Balances Antara Presiden Dan Dpr Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Di Indonesia”, *Lex et Societatis*, Vol. II/No. 5, (Juni 2014).

Sistem Bikameral Di 5 (Lima) Negara Kesatuan (Checks And Balances In Law Making Using Bicameral System In 5 (Five) Unitary State)¹².¹² Dalam jurnal ini menyatakan di keempat negara, terdapat mekanisme untuk mengatasi kebuntuan (deadlock) dalam pembahasan dan pemberian persetujuan terhadap UU baik melalui Joint Committee maupun Constitutional Council sebagai akibat dari adanya perimbangan kewenangan antar kamar pertama dan kedua dalam pembentukan undang-undang. Hanya di Indonesia tidak ada mekanisme untuk mengatasi jika pembahasan dan pemberian persetujuan bersama antara DPR dan Presiden mengalami kebuntuan (deadlock), sehingga pembahasan RUU bisa berlarut-larut atau gagal diambil keputusan.

E. Kerangka Teori

1. Check and Balances

Prinsip checks and balances relatif masih baru diadopsi ke dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, utamanya setelah perubahan UUD 1945, sehingga dalam prakteknya masih sering timbul “konflik kewenangan” antar lembaga negara ataupun dengan/atau antar komisi-komisi negara. Setiap negara pasti akan mengimplementasikan prinsip checks and balances sesuai dengan kondisi dan kebutuhan negaranya. Tidak terkecuali Indonesia. Reformasi politik 1998 yang

¹² A.Rosyid Al Atok, “Checks And Balances Dalam Pembentukan Undang-Undang Dengan Sistem Bikameral Di 5 (Lima) Negara Kesatuan (Checks And Balances In Law Making Using Bicameral System In 5 (Five) Unitary State)”, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13 NO. 03, (September 2016).

disusul dengan reformasi konstitusi 1999-2002, menyepakati diadopsinya prinsip tersebut ke dalam sistem pemerinthaan Indonesia.¹³

Doktrin pemisahan kekuasaan juga menentukan bahwa masing-masing organ tidak boleh turut campur atau melakukan intervensi terhadap kegiatan organ yang lain. Dengan demikian, interpendensi masing-masing cabang ekuasaan dapat terjamin dengan sebaik-baiknya, dalam doktrin pemisahan kekuasaan itu, yang juga dianggap paling penting adalah adanya prinsip checks and balances, di mana setiap cabang mengendalikan dan mengimbangi kekuatan cabang-cabang kekuasaan yang lain. Dengan adanya perimbangan yang saling mengendalikan tersebut, diharapkan tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan di masing-masing organ yang bersifat independen itu.

Teori teori check and balances amat diperlukan dalam suatu sistem ketatanegaraan berhubung manusia penyelenggara negara bukanlah malaikat, meskipun bukan juga iblis. Tetapi manusia punya kecendrungan memperluas dan memperpanjang kekuasaannya, yang ujung-ujungnya menjurus kepada penyalahgunaan kekuasaan dengan mengabaikan hak-hak rakyat. Untuk itulah diperlukan suatu sistem saling mengawasi secara seimbang (checks and balances) sebagai counterpart dari sistem trias politica.

Meskipun ada pembagian kekuasaan di antara pelaksana kekuasaan negara secara tradisional, yakni antara kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, dan berlakunya sistem checks and balances di antara kekuasaan-kekuasaan negara

¹³ Ni'Matul Huda, *Pekembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm.143.

tersebut, akhirnya keseimbangan (balances) memang diperlukan, dan keseimbangan ini bersifat dinamis yang seringkali paradoksal.¹⁴

Dengan demikian, Teori checks and balances begitu penting untuk melihat pembagian dan pemisahan kekuasaan yang ada itu sudah proporsional ataukah berat sebelah. Maka dari itu, hak angket DPR sebagai bagian dari pelaksana teori checks and balances akan menjadi parameter untuk menentukan mekanisme dan pengawasan legislatif terhadap kewenangan eksekutif dalam ratifikasi perjanjian internasional.

Hubungan parlemen dengan badan eksekutif di Indonesia dapat dilihat dari sisi kewenangan DPR yaitu:

- 1) memberikan persetujuan bersama dengan Presiden atau UU;
- 2) memberikan persetujuan atas pernyataan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain yang dilakukan oleh Presiden. Hal demikian telah tertulis di dalam UUD 1945 amandemen dengan pola hubungan antar kelembagaan yang harus dilakukan secara bersama-sama tanpa kewenangan sepihak, baik eksekutif atau legislatif saja. Dengan adanya prinsip checks and balances ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-

¹⁴ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2011), hlm. 124.

lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.¹⁵

2. Siyāsah Dusturiyah

Siyāsah dustūriyyah dalam hukum Islam dapat diartikan sebagai kebijakan untuk mengatur segala urusan negara yang dituangkan di dalam undang-undang dasar (konstitusi) suatu negara berdasarkan prinsip-prinsip Islam. Prinsip-prinsip siyāsah dustūriyyah menurut Islam diambil dari prinsip-prinsip yang universal (kully), tidak mengambil pada masalah parsial (juz'iy) yang terperinci (tafshili) agar dalam membuat kebijakan atau konstitusi dapat sesuai dengan kondisi tempat dan zaman (sosial dan politik) serta dapat merealisasikan tujuan-tujuannya yang bersifat kemasyarakatan.¹⁶

Siyāsah dusturiyah adalah bagian fiqh yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bab ini membahas tentang konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar Negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu Negara), Legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syuro yang merupakan pilar penting dalam pembuatan perundang-undangan tersebut.

Dalam wacana fiqh siyasah, istilah al-sultah at-tashri'iyah digunakan untuk menunjukkan salah satu kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, di samping kekuasaan tanfidziyah (eksekutif) dan kekuasaan

¹⁵ Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014), hlm. 115.

¹⁶ Ibrahim Al-Na'imah, "Ushūl al-Tasyrī' al-Dustūrya Fi al-Islam", (Baghdad: Diwan alWaqfi al-Suniy, 2009), hlm. 39-41.

qada'iyah (yudikatif). Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif (alsultah at tashri'iyah) yang dijalankan oleh lembaga ahlu halli walaqdi berarti kewenangan pemerintah islam untuk membentuk hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang diturunkan AllahSWT dalam syariat Islam. Dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi:

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

Jadi dengan kata lain, ahlu halli walaqdi melakukan tugas siyasah syar'iyah untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat Islam demi kemaslahatan umat Islam, sesuai dengan semangat ajaran Islam.

Kekuasaan yang terpenting dalam pemerintahan Islam adalah kekuasaan legislative yang dijalankan oleh lembaga legislatif, karena ketentuan dan ketetapan yang dikeluarkan lembaga legislatif ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif. Orang-orang yang menduduki lembaga legislatif ini terdiri dari para mujtahid dan ahli fatwa (mufti) serta para pakar dalam berbagai bidang. Karena dalam menetapkan syari'at sebenarnya hanyalah wewenang Allah, maka wewenang dan tugas lembaga legislatif hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syariat Islam, yaitu Al-quran dan Sunnah Nabi dan menjelaskan hukum-hukum yang

terkandung di dalamnya. Undang-Undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan kedua sumber syariat Islam tersebut. Maka dari itu, dalam hal ini terdapat dua fungsi lembaga legislatif.

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

Maka dari itu, kekuasaan legislatif menjalankan fungsi keduanya, yaitu melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas yang tidak dijelaskan oleh nash. Disinilah pentingnya ahlu halli walaqdi tersebut diisi oleh para mujtahid dan ahli fatwa sebagaimana yang sudah dijelaskan di atas. Mereka melakukan ijtihad untuk menetapkan hukumnya dengan jalan qiyas (analogi). Mereka berusaha mencari illat atau sebab hukum yang ada dalam permasalahan yang timbul dan menyesuaikan dengan ketentuan yang terdapat pada nash. Di samping harus merujuk pada nash, ijtihad anggota legislatif harus mengacu pada prinsip *jalb al-masalih wa dar'u al-mafasid* (mengambil maslahat dan menolak kemudaratan). Ijtihad mereka perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi social masyarakat, agar hasil peraturan

yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan mereka.¹⁷

F. Metode Penelitian

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Dalam penyusunan skripsi ini, jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian pustaka (*library research*) dengan melakukan pengkajian dalam berbagai literature yang relevan dengan penelitian ini. Dalam penelitian ini akan di khususkan dalam mengkaji UUD 1945 Pasal 20, UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundnag-undangan, UU No. 17 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, serta buku, jurnal, dan dokumen laporan yang relevan dengan topik permasalahan.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini adalah deskriptif-analitik, yaitu penguraian secara teratur seluruh konsep yang ada relevansinya dengan penelitian yang dibahas. Selanjutnya data yang telah terkumpul disusun dan di analisis.

3. Pendekatan

¹⁷ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa*....., hlm.187-189.

Jenis pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan normatif¹⁸, yaitu pendekatan yang mengacu pada konstitusi dan system pemerintahan kemudian menganalisisnya dengan perspektif *siyasah dusturiyah*.

4. Sumber Data dan Bahan Hukum

Sumber data dalam penelitian ini terbagi menjadi 3 (tiga) komponen berupa data primer, sekunder, dan tersier.

- a. Sumber Primer, meliputi peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pembentukan Undang-undang. Seperti UUD 1945 pasal 20 ayat (5).
- b. Sumber Sekunder, yang terdiri dari data-data yang diperoleh dari studi pustaka, yaitu buku, skripsi, jurnal, karya ilmiah, artikel dan lain-lain.
- c. Sumber Tersier, yaitu bahan yang berada diluar keilmuan hukum yang dapat digunakan untuk membantu peneliti mendapat pijakan pengetahuan di luar hukum khususnya pada ranah Hukum Tata Negara yang selanjutnya dapat digunakan untuk analisis sekaligus identifikasi permasalahan yang sedang diteliti. Seperti : Kamus Hukum, ensiklopedia, Kamus Besar Bahasa Indonesia, berita atau perkuliahan.

G. Sistematika Pembahasan

Dalam penulisan skripsi ini yang berjudul “Pemberlakuan Undang-undang Tanpa Pengesahan Presiden Perspektif *Siyasah Dusturiyah*” maka, sistematika penulisan yang digunakan dan disusun adalah sebagai berikut :

¹⁸ Bambang Waluyo, “Penelitian Hukum dalam Praktek”, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), hlm.13

Bab pertama, merupakan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah yang akan diteliti, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat dan kegunaan penelitian, telaah pustaka, kerangka teoretis, metode penelitian, dan sistematika pembahasan yang menjelaskan gambaran umum penelitian yang akan dilakukan oleh penyusun.

Bab Kedua, berisikan penggambaran secara teoritis mengenai *check and balances* dalam Ketatanegaraan dan system legislasi di Indonesia.

Bab ketiga, berisi tentang konsep Siyasah Dusturiyah sebagai salah satu kajian dari Fiqih Siyasah, yaitu membahas mengenai lembaga negara dalam ketatanegaraan islam baik tugas dan wewenangnya serta hal-hal yang terkait dengan masalah perundang-undangan negara. Tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia itu sendiri.

Bab keempat, berisi tentang analisis *check and balances* dalam proses pemberlakuan Undang-undang tanpa pengesahan dari Presiden perspektif *siyasah dusturiyah*. Dalam bab ini akan dibagi menjadi dua bagian. Pertama pelaksanaan *check and balances* antara Presiden dan DPR dalam Pengesahan Undang-undang yang akan di berlakukan. Kedua, tinjauan *siyasah dusturiyah* terhadap *check and balances* dalam prosedur Pengesahan Undang-undang.

Bab kelima, merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran atas penulisan skripsi ini yang dilengkapi dengan daftar pustaka sebagai daftar tabulasi dari semua sumber rujukan yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan dan dipaparkan oleh penyusun pada bab-bab sebelumnya maka dapat diambil kesimpulan bahwa sejatinya pembagian kekuasaan dengan beberapa kekhususan dan perbedaan serta adanya fungsi *checks and balance* yang diterapkan, telah terdapat dalam pemerintah Islam jauh sebelum pemikir-pemikir Barat merumuskan teori mereka tentang *Trias Politica*.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sistem pengawasan harus sesuai dengan yang diterapkan di dalam Undang-Undang Dasar. Menurut beberapa pendapat para ahli terkait dengan pemberlakuan Undang-undang tanpa pengesahan dari presiden jika dikaitkan dengan rumusan Pasal 20 maka sebenarnya pengesahan Presiden atas suatu UU yang seharusnya menjadi pelaksanaan prinsip *checks and balance* seandainya saja klausul ayat (5) tidak ada. Pengesahan Presiden atas suatu RUU menjadi dasar dan syarat pengundangan suatu RUU setelah DPR secara konstitusional berkuasa membentuk UU.

Akan tetapi penulis berpendapat bahwa adanya pasal 20 ayat (5) yang dianggap telah mengingkari prinsip *check and balance* juga tidak dapat sepenuhnya dibenarkan, sebab prinsip *check and balance* itu sendiri telah dilaksanakan pada tahapan-tahapan sebelumnya mulai dari tahap perencanaan, penyusunan dan pembahasan presiden telah dilibatkan didalamnya. Sehingga

dapat disimpulkan bahwa adanya pasal 20 ayat (5) tidak dapat sepenuhnya dianggap mengingkari prinsip *check and balance* dalam pembentukan perundang-undangan.

Dalam kajian fiqh siyasah, Bentuk dan perkembangan al-shulthah al-tasyri'iyah berbeda dan berubah dalam sejarah, sesuai dengan perbedaan dan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat Islam. Seperti awalnya di sebut dengan ahl al syura atau Ahlu al-halli wal Aqdi yang kemudian terlembaga menjadi Al-sulthah Al-tashri'iyah dan berkembang sampai yang ada seperti saat sekarang ini. Mengenai penerapan *check and balance* yang diterapkan *Ahlu alhalli wal Aqdi* yang dalam hal ini merupakan Al-sulthah Al-tashri'iyah pada masa ketatanegaraan islam ini, bisa kita analisis melalui beberapa tugasnya yang diantaranya adalah Memberikan masukan dan nasihat kepada khalifah dan tempat konsultasi dalam menentukan kebijakannya, mengawasi jalannya pemerintahan, menindak para penguasa yang zalim yakni penguasa yang menyimpang dari aturan-aturan yang telah ditetapkan.

Selain tugas tersebut di atas, penulis juga menganalisis adanya prinsip *check and balance* antara lembaga Al-sulthah Al-Tanfidziyah dalam hal ini adalah Khalifah atau pemimpin Negara dengan lembaga Al-sulthah Al-tashri'iyah yaitu *Ahlu alhalli wal Aqdi* dalam menjalankan kewenangannya seperti, *Ahlu alhalli wal Aqdi* memberikan masukan kepada khalifah dalam berbagai aktifitas dan masalah praktis, semisal masalah pemerintahan, pendidikan, kesehatan, ekonomi, perdagangan dll, Mengenai masalah pemikiran yang memerlukan penelitian dan analisa, serta masalah kedisiplinan, finansial, pasukan, politik luar

negeri, khalifah berhak merujuk pada pandangan Majelis umat, namun dalam hal ini pandangan Majelis umat tidak mengikat, Khalifah berhak menyodorkan undang-undang atau hukum yang hendak di adopsi kepada *Ahlu alhalli wal Aqdi*, *Ahlu alhalli wal Aqdi* berhak memberikan saran atau masukan serta menilai dan mengevaluasi meskipun tidak bersifat mengikat, *Ahlu alhalli wal Aqdi* mempunyai hak untuk mengoreksi tindakan riil yang dilakukan oleh khalifah.

Pentingnya mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat mengisyaratkan bahwa undang-undang atau peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif tidak dimaksudkan untuk berlaku selamanya dan tidak kebal terhadap perubahan. Jika terjadi perubahan dalam masyarakat dan undang-undang lama tidak bisa lagi mematuhi perkembangan tersebut, maka badan legislatif berwenang meninjau kembali dan menggantinya dengan undang-undang baru yang lebih relevan dengan perkembangan zaman dan antisipatif terhadap perkembangan masyarakat.

B. Saran

- a. Dilakukannya amandemen pada pasal 20 Ayat (5) yang dianggap kontroversi dengan pelaksanaan prinsip check and balance sebagaimana yang telah diusulkan oleh Komisi Konstitusi.
- b. Selanjutnya mengingat amandemen konstitusi bukan perkara sederhana, maka perlu pula diupayakan tindakan antisipasi tanpa perlu menunggu amandemen. Jika amandemen konstitusi belum dimungkinkan untuk mencegah terjadinya kembali undang-undang tanpa pengesahan presiden penulis menemukan sebuah pendapat yang menjadi solusi dengan

diterapkannya Konvensi ketatanegaraan berupa pemberian hak impersona kepada presiden dalam setiap proses pembentukan undang-undang.

- c. Agar undang-undang tanpa pengesahan presiden tak lahir lagi maka selayaknya di dalam setiap proses pembahasan rancangan undang-undang di DPR, harus ada kata putus dan kata akhir dari Presiden untuk menyetujui atau menolak RUU tersebut, yaitu pada tingkat pembicaraan II. Bukan pada tahap pengundangannya. Persetujuan atau penolakan itu harus dilakukan oleh Presiden secara in Persona, dilakukan secara formal material dihadapan dan tidak boleh diwakilkan kepada Menteri atau kepada wakil presiden sekalipun.



DAFTAR PUSTAKA

1. Fiqh/Ushul Fiqh

A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2004)

Iqbal, Muhammad, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta, Prenadamedia Group, 2014.

Mahmashani, Subhi, *Falsafah al-Tasyri' fi al-Islam*, Damaskus: Dar al-Kasysyaf, 1952.

Na'imah, Ibrahim al-, *Ushul al-Tasyri' al-Dusturya Fi al-Islam*, Baghdad: Diwan alWaqfi al-Suniy, 2009.

Pulungan, Suyuthi, *Fiqh Siyasah*, Jakarta; Raja Grafindo, 1994.

2. Peraturan Perundang-Undangan

Amandemen UUD 1945

UUD 1945 Pasal 20

UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundnag-undangan

UU No. 17 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

3. Buku

Asshiddiqie, Jimly, *Format Kelembagaan Negar dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Fakultas Hukum : UII Press, 2004.

Atmadja, I Dewa Gede, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara*, Malang: SETARA Press, 2014.

Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia, 2001.

Departemen Pendidikan Nasional, "Kamus Besar Indonesia", Jakarta :Balai Pustaka, 2003.

Fuady, Munir, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Bandung: PT Refika Aditama, 2011.

Huda, Ni'Matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014.

_____, *Pekembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014.

- Iqbal, Muhammad, *Fiqih Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta, Prenadamedia Group, 2014.
- _____, *“The Reconstruption of Religious Thought in Islam”*, Delhi: Kitab Bhavan, 1981.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara, Pusat Study Hukum Tata Negara*, Jakarta: Fakultas Hukum UI, 1981.
- Laksono, Fajar dan Subardjo, *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*, Yogyakarta: UII Press, 2006.
- Manan, Bagir, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill, 1992.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, Cetakan Keenam, 2006.
- Rumokoh, Donald A., *Dalam Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Pers, 2001.
- Sjadali, Munawir, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta: UI Press, 1990.
- Thaib, Dahlan, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan menurut UUD 1945*, Yogyakarta: Liberty, 2020.
- Waluyo, Bambang, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, 2002.

4. Skripsi, Tesis, Disertasi Dan Jurnal

- Aulalangi, Algi, *Penandatanganan atau Pengesahan Presiden Terhadap Undang-undang (Tinjauan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945)*, skripsi fakultas Syari'ah dan Hukum, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2018.
- Atok, A.Rosyid Al, *Checks And Balances Dalam Pembentukan Undang-Undang Dengan Sistem Bikameral di 5 (Lima) Negara Kesatuan (Checks And Balances In Law Making Using Bicameral System In 5 (Five) Unitary State)*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13, No. 03, September 2016.
- Kholbi, Dimas Nur, *Analisis Fikih Siyasah Dusturiyah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia*, Tesis Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, 2019.
- Pitoy, Hezky Fernando, *Mekanisme Checks And Balances Antara Presiden Dan DPR Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Di Indonesia*, Lex et Societatis, Vol. II/No. 5/Juni/2014.

- Putra, Rezie Novian, *Perbandingan Pelaksanaan Pidana Mati Menurut Hukum Pidana Indonesia dan Hukum Pidana Thailand*, Skripsi Universitas Bengkulu, 2014.
- Sulardi, *Mewujudkan Cheks and Balances Dalam Penyusunan Undang-undang*, Jurnal Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Malang, 2013.
- Wahyudi, Agus, *Doktrin Pemisahan Kekuasaan : Akar Filsafat dan Praktek*, Jentera Jurnal Hukum, PSHK, Edisi *- Tahun 111, Maret 2005.
- Soemantri, Sri, *Undang-Undang Dasar 1945 : Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara*, Jurnal Demokrasi dan HAM, Vol. I No.4, September - November 200
- Mawardi, M. Arsyad, *“Pengawasan Dan Keseimbangan Antara Dewan Perwakilan Rakyat Dan Prizsiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”*, Disertasi Universitas Islam Indonesia Fakultas Rctkum Program Pascasarjana Yogyakarta, 2008.

5. Internet

- M Hadi Subhan, *Fenmena UU Tanpa Pengesan Presiden*, <http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F3888/Fenomena%20UU%20Tanpa%20Pengesahan%20Presiden.htm>, diakses 11 Desember 2020.