PENGGUNAAN HAK ANGKET DPR MENURUT UU NOMOR 6 TAHUN 1954 TENTANG PENETAPAN HAK ANGKET DPR Jo UU NOMOR 22 TAHUN 2003 TENTANG SUSUNAN KEDUDUKAN MPR, DPR, DPRD DALAM PERSPEKTIF FIQIH SIYASAH

SKRIPSI
Diajukan kepada
Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel
Untuk Memenuhi Salah Satu Persyaratan
Dalam Menyelesaikan Program Sarjana Strata Satu
Ilmu Syari'ah

PERPUSTAKAAN
IAIN SUNAN AMPEL SURABAYA
No. KLAS K S-2011 028 SJ
No. REG : S-2011 / SJ / 028
ASAL BUKU :
TANGGAL :

Oleh
Muhammad Saifuddin Arif
NIM: C02304016

Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel
Fakultas Syari'ah
Jurusan Siyasah Jinayah

SURABAYA
2011

GADJAHBELANG
8439407-5953789

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Muhammad Saifuddin Arif telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah IAIN Sunan Ampel pada hari Selasa tanggal 12 Juli 2011 dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Syariah.

Majelis Munaqasah Skripsi :

Ketua,	Sekretaris,
Drs. H. Sam'un, M.Ag	**R.A. Vidia Gati, SE. M.EI**
NIP. 195908081990011001	**NIP. 197605102007012030**

Penguji I	Penguji II	Pembimbing
Dr. H. Sahid HM., M.Ag	**Sukamto, SH., M.SI**	**Drs. H. Sam'un, M.Ag**
NIP. 196803091996031002	**NIP. 196003121999031001**	**NIP. 195908081990011001**

Surabaya, 20 Juli 2011

Mengesahkan,
Fakultas Syariah
Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel
Dekan,

KEMENTERIAN AGAMA IAIN SUNAN AMPEL FAKULTAS SYARIAH SURABAYA

Prof. Dr. H. A. Faishal Haq, M.Ag.
NIP. 195005021982031002

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	: Muhammad Syaifuddin Arif
Nim	: C02304016
Semester	: XIV
Jurusan	: Siyasah Jinayah
Fakultas	: Syariah
Alamat	: Komplek KUA Krian No. 47 Krian Sidoarjo
Judul	: "Studi Kritis tentang Penggunaan Hak Angket DPR menurut UU Nomor 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR Jo. UU Nomor 22 tahun 2003 tentang Susuman dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD dan Pandangan Fiqh Siyasah "

Dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 23 Juni 2011
Saya yang menyatakan,

METERAI TEMPEL
BEBF0AAF415795133
6000

Muhammad Syaifuddin Arif
NIM: C02304016

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ABSTRAK

Skripsi dengan judul: " **Penggunaan Hak Angket DPR Menurut UU Nomor 6 Tahun 1954 Tentang Penetapan Hak Angket DPR Jo UU Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD dalam Pandangan Fiqih Siyasah**", bertujuan untuk menjawab pertanyaan, Bagaimanakah mekanisme dari pelaksanaan Hak Angket DPR menurut UU Nomor 6 Tahun 1954 Jo UU Nomor 22 Tahun 2003? Dan Bagaimanakah pandangan Fiqih Siyasah terkait dengan Hak Angket DPR?

Berkenaan dengan itu, maka penelitian ini menggunakan metode analisis data secara diskriptif, verifikatif dengan menggunakan pola pikir deduktif yang operasionalnya dimulai dari pemaparan tentang konsep lembaga perwakilan dalam fiqh siyasah yang disebut dengan *ahl ḥall wa al-'aqd* (*Syura*), kewenangan *ahl ḥall wa al-'aqd* (*Syura*) beserta landasan fiqh siyasah tentang pengawasan terhadap pemerintah, kemudian dipaparkan tentang Dewan Perwakilan Rakyat sebelum Amandemen UUD 1945 dan sesudah Amandemen UUD 1945, Hak Angket DPR dan mekanisme dari pelaksanaan Hak Angket DPR menurut UU Nomor 6 Tahun 1954 Jo UU Nomor 22 Tahun 2003. Setelah itu dilakukan analisis tentang wewenang DPR sebagai pelaksana Hak Angket dan penerapan mekanisme Hak Angket DPR dalam pandangan Fiqh Siyasah.

Ahl al-ḥall wa al-'aqd dalam al-Qur'an disebutkan dengan lafal *al-Ummah*, dan tugasnya hanya terbatas pada dua hal. Pertama mengajak kepada kebaikan, termasuk didalamnya segala perkara umum yang diantaranya menetapkan hukum atau peraturan untuk rakyat yang dibuat lewat musyawarah. Kedua, menindak penguasa yang zalim, yakni yang melakukan penyimpangan dalam pemerintahan.

Pelaksanaan hak angket DPR yang termuat dalam UU No. 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat dan Undang-Undang No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD merupakan teguran kepada pemerintah yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga yang diberi kepercayaan oleh rakyat untuk menjadi wakilnya. Hal tersebut merupakan salah satu bentuk *amr ma'ruf nahi munkar*. Dalam mekanisme pelaksanaan hak angket DPR yang termuat dalam UU No. 6 tahun 1954 dan Undang-Undang No. 22 tahun 2003 merupakan cara yang dilakukan DPR dalam memberikan teguran kepada pemerintah dengan menyelidiki pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh pemerintah yang selanjutnya dilakukan musyawarah untuk memutuskan hasilnya. Hal ini sesuai surat asy-Syura ayat 38 yang menganjurkan untuk bermusyawarah dalam memecahkan suatu masalah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM i

PERSETUJUAN PEMBIMBING ii

PENGESAHAN iii

MOTTO iv

PERSEMBAHAN v

ABSTRAK vi

KATA PENGANTAR vii

DAFTAR ISI ix

DAFTAR TRANSLITERASI xii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah 1

B. Rumusan Masalah 12

C. Kajian pustaka 13

D. Tujuan Penelitian 14

E. Manfaat Penelitian 15

F. Definisi Operasional 15

G. Metodologi Penelitian 18

H. Sistematika Pembahasan 20

BAB II LEMBAGA LEGISTLATIF DALAM FIQH SIYASAH

A. *Ahlu Halli Wal Aqdi* 22

B. Proses pemilihan keanggotaan *Ahlu Halli Wal Aqdi* 27

C. Wewenang *Ahlu Halli Wal Aqdi* 28

D. Landasan Fiqh Siyasah Tentang Pengawasan Terhadap Pemerintah 31

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB III Penggunaan Hak Angket Dalam Dewan Perwakilan Rakyat

A. Dewan Perwakilan Rakyat 40

1. Dewan Perwakilan Rakyat Sebelum Amandemen UUD 1945 40

2. Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen UUD 1945 44

3. Hubungan Pemerintah dengan DPR 48

B. Hak Angket DPR 52

1. Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat RI 52

2. Dasar Hukum Hak Angket dan Mekanisme Pelaksanaan 53

BAB IV ANALISIS KRITIS TENTANG PENERAPAN MEKANISME HAK ANGKET DEWAN PERWAKILAN RAKYAT MENURUT UU NOMOR 6 TAHUN 1954 TENTANG PENETAPAN HAK ANGKET DPR JO UU NOMOR 22 TAHUN 2003 TENTANG SUSUNAN DAN KEDUDUKAN MPR, DPR DAN DPRD DAN FIQH SIYASAH

A. Analisis Terhadap Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Sebagai Pelaksana Hak Angket menurut UU Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR Jo UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD dan Fiqh Siyasah 58

B. Analisis Terhadap Mekanisme Pelaksanaan Hak Angket DPR menurut UU Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR Jo UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD dan Fiqh Siyasah 62

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan..... 66

B. Saran..... 67

DAFTAR PUSTAKA

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR TRANSLITERASI

Di dalam naskah skripsi ini banyak dijumpai nama dan istilah teknis (*technical term*) yang berasal dari bahasa Arab ditulis dengan huruf Latin. Pedoman transliterasi yang digunakan untuk penulisan tersebut adalah sebagai berikut :

1. Fonem konsonan Arab, yang dalam sistem tulisan Arab seluruhnya dilambangkan dengan huruf, dalam transliterasinya ke tulisan Latin sebagian dilambangkan dengan lambang huruf, sebagian dengan tanda, dan sebagian lainnya dengan huruf dan tanda sekaligus sebagai berikut :

ARAB		LATIN	
Kons.	**Nama**	**Kons.**	**Nama**
ا	Alif		Tidak dilambangkan
ب	Ba	b	Be
ت	Ta	t	Te
ث	Sa	ś	Es (dengan titik di atas)
ج	Jim	j	Je
ح	Ha	h	Ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha	kh	Ka dan Ha
د	Dal	d	De
ذ	Zal	ż	Zet (dengan titik di atas)
ر	Ra	r	Er
ز	Zai	z	Zet
س	Sin	s	Es
ش	Syin	sy	Es dan Ye
ص	Sad	ṣ	Es (dengan titik di bawah)
ض	Dad	d	De (dengan titik di bawah)
ط	Ta	ṭ	Te (dengan titik di bawah)
ظ	Za	z	Zet (dengan titik di bawah)
ع	Ain	‘	Koma terbalik (di atas)
غ	Gain	g	Ge
ف	Fa	f	Ef
ق	Qaf	q	Ki
ك	Kaf	k	Ka
ل	Lam	l	El
م	Mim	m	Em
ن	Nun	n	En
و	Wau	w	We
ه	Ha	h	Ha
ء	Hamzah	’	Apostrof
ي	Ya	Y	Ya

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Vokal tunggal atau *monoftong* bahasa Arab yang lambangnya hanya berupa tanda atau *harakat,* transliterasinya dalam tulisan Latin dilambangkan dengan huruf sebagai berikut :
   a. Tanda *fathah* dilambangkan dengan huruf *a*, misalnya *ṣaḥabat*
   b. Tanda *kasrah* dilambangkan dengan huruf *i*, misalnya *ḥilli*
   c. Tanda *dammah* dilambangkan dengan huruf *u*, misalnya *munkar*
3. Vokal rangkap atau *diftong* bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara *harakat* dengan huruf, transliterasinya dalam tulisan Latin dilambangkan dengan gabungan huruf sebagai berikut :
   a. Vokal rangkap اَو dilambangkan dengan gabungan huruf *aw*, misalnya *as-Syawkah*
   b. Vokal rangkap اَي dilambangkan dengan gabungan huruf *ay*, misalnya *bayt*
4. Vokal panjang atau *maddah* yang lambangnya berupa *harakat* dan huruf, transliterasinya dilambangkan dengan huruf dan tanda *macron* (coretan horisontal) di atasnya, misalnya *ma'rūf, Aḥkām*
5. *Syaddah* atau *tasydid* yang dilambangkan dengan tanda *syaddah* atau *tasydid*, transliterasinya dalam tulisan Latin dilambangkan dengan huruf yang sama dengan huruf yang bertanda *syaddah* itu, misalnya *umayyah, ummah*
6. Kata sandang dalam bahasa Arab yang dilambangkan dengan huruf *alif-lām*, transliterasinya dalam tulisan Latin dilambangkan dengan huruf yang sesuai dengan bunyinya dan ditulis terpisah dari kata yang mengikuti dan diberi tanda sempang sebagai penghubung. Misalnya *al-ḥalli, asy-syura*
7. *Tā' marbūtah* mati atau yang dibaca seperti ber*harakat sukun*, dalam tulisan Latin dilambangkan dengan huruf "h", sedangkan *tā' marbūtah* yang hidup dilambangkan dengan huruf "t", misalnya *syaukah, muḥāsabah*
8. Tanda *apostrof* (') sebagai transliterasinya huruf *hamzah* hanya berlaku untuk yang terletak di tengah atau di akhir kata, misalnya *bai'at, fuqahā'*. Sedangkan di awal kata, huruf *hamzah* tidak dilambangkan dengan sesuatupun, misalnya *Ahlu, amri*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara itu timbul atau ada karena adanya kebutuhan dan keinginan manusia yang beraneka ragam yang menyebabkan mereka harus bekerja sama untuk memenuhi kebutuhan mereka. Kerja sama itu timbul karena setiap orang tidak mampu memenuhi kebutuhannya secara sendiri-sendiri dan bekerja sama untuk memenuhi kepentingan mereka bersama. Kesatuan mereka inilah yang kemudian disebut masyarakat atau negara. Negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik, ia adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Negara adalah alat dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat.[1]

Istilah negara merupakan terjemahan dari kata *staat* (bahasa Belanda), *state* (bahasa Inggris), *etat* (bahasa Perancis)[2]. Terjemahan dari kata-kata tersebut sebenarnya untuk mengingatkan kita pada pertumbuhan sistem negara modern yang dimulai dari benua Eropa pada abad ke-17.

Istilah *staat* mula-mula dipergunakan di Eropa Barat pada abad ke-15, bahwa kata *staat, state, etat* itu dialihkan dari kata *status* atau *statum* (bahasa

---

[1] Setyo Magono, dkk., *Kewarganegaraan*, (Solo: Cipta Pustaka Mandiri, 2002), 2
[2] Sunarso, dkk, *Panduan Pembelajaran Kewarganegaraan*, (Surakarta: Mediatama, 2004), 5.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Latin) yang secara etimologis berarti sesuatu yang memiliki sifat-sifat tegak dan tetap.[3]

Beberapa ahli mengartikan kata *status* ini secara beragam, seperti misalnya Cicero mengartikan *standing* atau *station* (kedudukan) yang dihubungkan dengan kedudukan persekutuan hidup manusia[4]. Kranenburg yang menyatakan bahwa *lo stato* (dari bahasa Italia) yang dialihkan dari kata *status* memiliki arti pertama-tama keseluruhan jabatan tetap, kemudian diartikan sebagai pejabat-pejabat dari jabatan itu sendiri, penguasa beserta pengikutnya, dan akhirnya diartikan secara luas sebagai kesatuan wilayah yang dikuasai.[5]

Jean Bodin menggunakan kata *republique* dan *civitas* untuk kata status, sedangkan Thomas Hobbes menggunakan kata *commonwealth.* Hingga saat ini kata *status* dipergunakan untuk menunjukkan organisasi politik teritorial dari bangsa, dan kata negara ditafsirkan dalam berbagai arti seperti pemerintah, bangsa, dan masyarakat.[6]

Dalam perkembangannya pengertian negara dibedakan menjadi negara dalam arti formal dan negara dalam arti materiil. Negara dalam arti formal adalah negara sebagai pemerintah, negara sebagai organisasi kekuasaan dengan suatu pemerintahan pusat dan negara mempunyai wewenang untuk menjalankan

---

[3] ibid.
[4] F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, (Bandung: Putra Bardin, 1999), 90
[5] Ibid., 91
[6] Sunarso, dkk, *Panduan Pembelajaran*, 5.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

paksaan secara legal. Negara dalam arti materiil adalah negara sebagai masyarakat, negara sebagai persekutuan hidup.

Beberapa ahli telah memberikan pendapatnya tentang pengertian negara ini, antara lain:

1. Harold J. Laski menyatakan bahwa negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena mempunyai wewenang yang bersifat memaksa dan secara sah lebih agung daripada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat itu.[7]
2. Logemann mengartikan negara adalah suatu organisasi kemasyarakatan yang bertujuan dengan kekuasaannya mengatur serta menyelenggarakan sesuatu masyarakat.[8]
3. Max Weber menyatakan bahwa negara adalah suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik secara sah dalam suatu wilayah.[9]
4. Miriam Budiardjo menyatakan bahwa negara adalah alat dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat. Negara adalah organisasi yang dalam suatu wilayah dapat

---

[7] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2001), 39
[8] M. Solly Lubis, *Ilmu Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 1990), 1
[9] Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu*, 40

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan dapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama.[10]

5. Mr. Soenarko menyatakan bahwa negara adalah organisasi masyarakat yang mempunyai daerah atau teritoir tertentu, dimana kekuasaan negara berlaku sepenuhnya sebagai *souveren.*[11]
6. Robert M. Mac Iver menyatakan bahwa negara adalah asosiasi yang menyelenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat dalam suatu wilayah dengan berdasarkan sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah yang untuk maksud tersebut diberi kekuasaan memaksa.[12]
7. Roger H. Soultau menyatakan bahwa negara adalah alat atau wewenang yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat.[13]

Sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antar lembaga-lembaga negara.[14] Sistem pemerintahan negara mencakup folosofi yang menjadi dasar hubungan, pengaturan mengenai hubungan serta pembagian kewenangan dan fungsi antar lembaga negara serta institusi lainnya yang terkait dengan gerak roda pemerintahan. Dengan demikian sistem pemerintahan mencakup lembaga-lembaga negara, kewenangan dan fungsi lembaga-lembaga

---

[10] Ibid., 38-39
[11] Lubis, *Ilmu Negara*, 1
[12] Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu*, 40
[13] Ibid.; 39
[14] Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Strutur Ketata Negaraan Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2001), 74

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

negara, hubungan antar lembaga-lembaga negara serta pelaksanaan berbagai fungsi dan kewenangan lembaga negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Suatu negara hanya akan hidup dan bergerak dinamis jika dijalankan oleh lembaga-lembaga negara sebagai pemegang kekuasaan negara. Sedangkan kekuasaan negara itu dijalankan oleh lembaga-lembaga negara pada tingkat pusat maupun oleh lembaga negara pada tingkat lokal/daerah. Kekuasaan negara dibagi kepada lembaga-lembaga negara yang menurut Miriam Budiardjo dapat dibagi dalam dua cara, yaitu; [15] pertama; secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatannya dan dalam hal ini yang dimaksud adalah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan. Pembagian kekuasaan ini nampak jelas dapat kita saksikan kalau kita bandingkan antara negara kesatuan, negara federal dan negara konfederasi. Kedua, secara horisontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Pembagian ini menunjukkan pembedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif yang lebih dikenal dengan *trias politica.*

Secara umum suatu sistem kenegaraan membagi kekuasaan pemerintah kedalam "*trichotomy*" yaitu terdiri dari eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang biasanya disebut juga dengan teori *trias politica* yang dikemukakan oleh John

[15] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* Cetakan keduapuluh tujuh, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005), 138

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Locke. [16] Dalam pelaksanaan kekuasaan pemerintah tersebut terdapat adanya batasan-batasan dalam pelaksanaannya. Pembatasan tersebut berhubungan dengan pembagian kekuasaan pemerintahan. Kemudian Montesque menyatakan bahwa kekuasaan negara harus dibagi dan dilaksanakan oleh tiga badan atau lembaga yang berbeda dan terpisah satu sama lainnya. Masing-masing badan ini berdiri sendiri (independen) tanpa dipengaruhi oleh badan yang lainnya. Ketiga badan tersebut adalah badan Legislatif sebagai badan yang memegang kekuasaan untuk membuat undang-undang, badan Eksekutif sebagai badan yang memegang kekuasaan untuk menjalankan undang-undang, dan badan Yudikatif sebagai badan yang memegang kekuasaan dalam bidang peradilan.

Seperti telah dijelaskan pada uraian di atas bahwa kekuasaan negara harus dibagi dan dilaksanakan oleh tiga badan atau lembaga yang berbeda dan terpisah satu sama lainnya, salah satu dari ketiga lembaga tersebut adalah lembaga legislatif yaitu DPR. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Kedudukan MPR DPR Dan DPRD pada Bab III Pasal 24 disebutkan bahwa: "*DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara*".[17] Selain mempunyai kedudukan sebagai lembaga negara DPR juga mempunyai tiga fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Seperti lembaga-lembaga lain, DPR juga mempunyai berbagai

---

[16] Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006), 121

[17] UU NO.22 tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR DPRD

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tugas dan wewenang yang harus dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Tugas dan wewenang tersebut telah dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Kedudukan MPR DPR Dan DPRD lebih tepatnya pada Bab III Pasal 26. Pada pasal tersebut menyatakan bahwa :

(1) DPR mempunyai tugas dan wewenang[18]:

a. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
b. membahas dan memberikan persetujuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
c. menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang yang diajukan DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikutsertakannya dalam pembahasan;
d. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
e. menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
f. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, anggaran pendapatan dan belanja negara, serta kebijakan pemerintah;
g. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
h. memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
i. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
j. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yidisial;
k. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden;

[18] ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

l. memilih tiga orang calon anggota hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk ditetapkan;
m. memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat duta, menerima penempatan duta negara lain, dan memberikan pertimbangan dalam pemberian amnesti dan abolisi;
n. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau pembentukan undang-undang;
o. menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
p. melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang ditentukan dalam undang-undang.

Disamping itu, untuk menunjang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya DPR mempunyai hak yaitu interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, hak angket kali pertama digunakan DPR pada 1950-an. Hal tersebut berawal dari usul resolusi RM Margono Djojohadikusumo agar DPR mengadakan angket atas usaha memperoleh dan cara mempergunakan devisa. Panitia angket yang kemudian dibentuk beranggotakan 13 orang yang diketuai Margono. Tugasnya adalah menyelidiki untung-rugi mempertahankan *deviden-regime* berdasar Undang-Undang Pengawasan Deviden 1940 dan perubahan-perubahannya.

Pasca reformasi, hak angket pernah digunakan pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid. Hak angket digunakan terkait dengan upaya penyelidikan penyelewengan dana bulog serta bantuan dana dari sultan Brunei atau yang lebih

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dikenal dengan istilah Buloggate dan Bruneigate. Hak angket itu berujung pada impeachment presiden. Pada masa pemerintahan SBY, hak angket pernah dicoba pada masalah impor beras 2006. Namun, usaha tersebut kandas karena fraksi-fraksi di DPR menarik dukungannya.

Hak anget pada era presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Bodiono pada masa kabinet Indonesia bersatu dua. Hak angket ini dikenal dengan hak angket century, hak angket ini titik awal pada persoalan adanya kasus Bank Century. Kasus ini menyangkut pencairan dana sebesar Rp 6,7 Trilyun untuk menyelamatkan Bank Century. Kasus ini terjadi pada masa pemerintahan SBY-JK dan sudah final, artinya dananya sudah dikucurkan. Kebijakan pemerintahan SBY-JK untuk mengucurkan dana sebesar Rp 6,7 T tersebut kini dipersoalkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan DPR berniat untuk menggunakan haknya, yang dijamin oleh UUD 1945, yaitu Hak Angket.[19]

Secara normatif, hak angket diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR. Kemudian dipertegas dalam pasal 27 huruf b Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang mengatur bahwa hak angket merupakan hak DPR untuk menyelidiki kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

---

[19] http://paustinus.blogspot.com/2009/11/hak-angket.html (diakses tanggal 12 Maret 2011)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Ada dua unsur penting yang menjadi prasyarat digunakannya hak angket,[20] Pertama, kebijakan yang akan diselidiki harus kebijakan yang penting dan strategis serta berdampak luas terhadap kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Kedua, kebijakan tersebut diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Adapun prosedur dan teknik penggunaan hak angket oleh DPR telah dijelaskan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Bab III Pasal 30 diantaranya[21]:

(1) DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.
(2) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat wajib memenuhi permintaan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
(3) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikenakan panggilan paksa sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
(4) Dalam hal panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama lima belas hari sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
(5) Dalam hal pejabat yang disandera sebagaimana dimaksud pada ayat (4) habis masa jabatannya atau berhenti dari jabatannya, yang bersangkutan dilepas dari penyanderaan demi hukum.

Lambaga legislatif dalam pandangan fiqih siyasah dapatlah dipersamakan dengan *ahl al-hall wa al-'aqd.* Para ahli fiqih siyasah merumuskan pengertian *ahl*

---

[20] Oce Madril, *Angket DPR dan Pemakzulan Presiden* (Artikel JAWA POS, 10 Juli 2008), diakses 12 Mei 2011

[21] UU NO.22 tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR DPRD

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

al-ḥall wa al-'aqd sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat (warga negara) dengan kata lain *ahl al-ḥall wa al-'aqd* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat.[22]

Ahl al-ḥall wa al-'aqd ini terdapat beberapa istilah yang berbeda yang mana subsanti di dalamnya sama, istilah-istilah tersebut dipaparkan oleh tokoh tokoh pepolitikan Islam al-Mawardi beliau memakai istilah *ahl al-ḥall wa al-'aqd.* Selain al-Mawardi ada juga Ibn Taimiyah tetapi beliau menolak memakai sebutan *ahl al-ḥall wa al-'aqd* karena menurutnya lembaga *ahl al-ḥall wa al-'aqd* tidak independen melainkan lembaga yang hanya digunakan untuk meligitimasi kekuasaan Bani Umayah pada waktu itu karena para anggota di angkat oleh khalifah sehingga lembaga itu tidak berfungsi sebagai mana mestinya sebagai lembaga yang mengejwantahkan aspirasi rakyat.[23] Akan tetapi Ibnu Taimiyah punya alternatif lain untuk pengganti penyebutan *ahl al-ḥall wa al-'aqd* yaitu dengan sebutan *ahl al-syawkah* yang dapat diartikan sebagai orang-orang yang berasal dari bebagai macam kalangan dan profesi yang memiliki kedudukan yang terhormat di masyarakat.

---

[22] Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam,* (Jakarta: Gaya Media Persada; 2001); 137

[23] Ibid.,140

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Ahl al-ḥall wa al-'aqd mempunyai kedudukan dan wewenang sebagai berikut:

1. Mengawasi jalannya pemerintahan;
2. Mengangkat dan memecat kepala negara;
3. Membuat undang-undang bersama kepala negara;
4. Datang setiap sidang;
5. Menetapkan rancangan anggaran dan pendapatan negara (RAPBN) dengan memperhatikan kepentingan rakyat;
6. Merumuskan gagasan yang dapat mempercepat tercapainya tujuan negara;
7. Merumuskan dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang akan dilaksanakan oleh kepala negara.

Sesuai dengan latar belakang tersebut, peneliti tertarik untuk meneliti tentang pelaksanaan hak angket DPR dengan mengadakan sebuah penelitian yang berjudul: "Pelaksanaan Hak Angket DPR menurut UU Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR Jo UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD dalam Perspektif Fiqh Siyasah".

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Dari latar belakang masalah tersebut dapat diidentifikasi beberapa masalah yang dapat dijadikan sebagai bahan penelitian antara lain:

1. Mekanisme pelaksanaan hak angket DPR
2. Hubungan pemerintah dan DPR dalam pelaksanaan hak angket

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Latar belakang adanya hak angket DPR
4. Kewenangan DPR untuk mengawasi pemerintahan
5. Lembaga perwakilan dalam fiqh siyasah
6. Kewenangan lembaga perwakilan dalam Islam
7. *ahl ḥall wa al-'aqd*
8. Pemilihan *ahl ḥall wa al-'aqd*
9. Kewenangan *ahl ḥall wa al-'aqd*

Setelah diidentifikasi, maka penulis menfokuskan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini, yaitu:

1. Mekanisme pelaksanaan hak angket DPR menurut menurut UU Nomor 6 Tahun 1954 Jo UU Nomor 22 Tahun 2003.
2. Pandangan Fiqih Siyasah terkait dengan Hak Angket DPR.

C. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas, dapat dirumuskan masalah pokok dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah mekanisme dari pelaksanaan Hak Angket DPR menurut UU Nomor 6 Tahun 1954 Jo UU Nomor 22 Tahun 2003?
2. Bagaimanakah pandangan Fiqih Siyasah terkait dengan Hak Angket DPR menurut UU Nomor 6 Tahun 1954 Jo UU Nomor 22 Tahun 2003?

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

D. Kajian Pustaka

Pembahasan tentang Dewan Perwakilan Rakyat sudah banyak dibicarakan oleh para penulis, diantaranya buku yang berjudul Hukum Tata Negara di Indonesia yang ditulis oleh Titik Tri Wulan Tutik, dalam buku ini dijelaskan bahwa DPR mempunyai beberapa hak yang mana salah satu diantaranya adalah hak angket. Dalam melaksanakan hak angket ini DPR berhak melakukan panggilan terhadap pemerintah yang bersangkutan untuk dimintai memberikan keterangan tentang hal hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara. Hal ini telah diatur dalam uu no 22 pasal 30 ayat 1 sampai dengan ayat 6 tentang susunan kedudukan MPR DPR dan DPRD. dalam pelaksanan panggilan ini ada undang undang yang terkait yakni uu no 6 tahun 1954 tentang mekanisme hak angket DPR.

Selain itu juga dalam Fiqh Siyasah yang ditulis oleh Muhammad Iqbal, dalam buku tersebut menjelaskan tentang lembaga legislatif dalam Islam atau disebut dengan *ahl al-hall wa a-'aqd.*

Sedangkan dalam bentuk skripsi pernah ditulis oleh Abdul Rozak dengan judul: "Analisis Fiqh Siyasah Terhadap Hak Angket DPR RI". Dalam skripsi tersebut dilakukan Analisis Fiqh Siyasah terhadap kebijakan pemerintah dalam hak angket dan Analisis Fiqh Siyasah terhadap hak angket sebagai fungsi pengawasan DPR RI terhadap kebijakan pemerintah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dengan demikian skripsi yang berjudul: **Pelaksanaan Hak Angket DPR menurut UU Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR Jo UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD dalam Pandangan Fiqh Siyasah,** belum ada yang membahas. Dalam skripsi ini akan dilakukan analisis terhadap mekanisme penggunaan Hak Angket DPR menurut UU No. 6 tahun 1954 Jo UU No. 22 tahun 2003 dan pandangan Fiqih Siyasah terkait dengan penggunaan Hak Angket DPR.

E. Tujuan Penelitian

Untuk memudahkan penelitian, penulis sengaja meneliti dan membahas masalah ini dengan tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui mekanisme penggunaan Hak Angket DPR menurut UU No. 6 tahun 1954 Jo UU No. 22 tahun 2003.
2. Untuk mengetahui pandangan Fiqih Siyasah terkait dengan penggunaan Hak Angket DPR menurut UU Nomor 6 Tahun 1954 Jo UU Nomor 22 Tahun 2003.

F. Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian di atas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan berguna, paling tidak mencakup dua aspek, yaitu:

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1. Aspek keilmuan *(teoritis)*

Yakni untuk menambah dan memperluas serta memperkaya khazanah intelektual pengetahuan tentang lembaga Legislatif, terutama tentang kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam penggunaan Hak Angket di Indonesia. Lebih lanjut, penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan kajian ilmiah sekaligus bahan penelitian selanjutnya.

2. Aspek terapan (*praktis*)

Yakni dapat digunakan sebagai bahan acuan dalam upaya melihat dan menganalisa praktek politik lembaga Kenegaraan terutama lembaga Legislatif dalam kewenangannya menggunakan Hak Angket yang telah diterapkan di Indonesia saat ini. Bagaimana kondisi riil politik ketatanegaraan yang ada saat ini.

G. Definisi Operasional

Agar tidak terjadi salah penafsiran (*miss interpretative*) dalam memahami arti dan maksud dari judul skripsi ini, maka penulis perlu menguraikan beberapa istilah yang terdapat dalam skripsi ini. Adapun istilah-istilah tersebut antara lain adalah sebagai berikut:

Hak Angket DPR menurut UU No. 22 Tahun 2003	:	Hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.[24] Dengan kata lain hak angket merupakan salah satu hak kontrol DPR terhadap kebijakan eksekutif.

Fiqih Siyasah : Hukum-hukum yang mengatur kepentingan negara dan mengorganisir kepentingan umat yang sejalan dengan jiwa syariat dan sesuai dengan dasar-dasarnya yang universal untuk merealisasikan tujuan-tujuannya yang bersifat kemasyarakatan, sekalipun hal itu tidak ditunjukkan oleh naṣ-naṣ tafṣili yang juz'i dalam Alqur'an dan Sunnah.[25]

H. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif dan analisis yakni penulis berusaha menggambarkan dan menganalisa tentang adanya dasar yuridis dari pelaksanaan Hak Angket DPR tersebut dimana data yang penulis gunakan berasal dari UU Nomor 6 Tahun 1954 dan juga UU Nomor 22 Tahun 2003 dimana kedua Undang-Undang tersebut didalamnya

[24] Pasal 27 huruf (b) Undang-Undang No. 22 tahun 2003
[25] Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1993), 23

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menjelaskan tentang adanya Hak Angket DPR serta mekanisme dari pelaksanaan Hak Angket DPR. Dengan menggunakan perangkat penelitian sebagai berikut:

1. Data-data yang di perlukan dalam penelitian ini terdiri dari:
   a. Data yang memuat tentang hak angket DPR.
   b. Data tentang prosedur penggunaan hak angket DPR.
   c. Data tentang lembaga perwakilan menurut fiqh siyasah.
2. Sumber data

   Bentuk penelitian ini adalah *library research* (penelitian kepustakaan), sehingga data yang di kumpulkan adalah yang berasal dari buku, surat kabar dan artikel atau tulisan lain yang di anggap perlu.[26] Sumber data yang digunakan adalah sumber data yang bersifat sekunder, sumber data tersebut berupa buku-buku yang berisi hak angket DPR, politik, fiqh siyasah, dan buku-buku lain yang sejenis. Sumber data yang digunakan antara lain:

   a. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993
   b. Farid Abdul Kholik Amzah, *Fiqh Politik Islam*, Jakarta, 1998
   c. Departemen Agama RI, *Alqur'an dan Terjemah*, Surabaya, Mahkota, 1989
   d. Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pascaamandemen UUD 1945,* Jakarta, Cerdas Pustaka, 2008
   e. Ija Suntana, *Kekuasaan Legislatif dalam Sistem Ketatanegaraan Islam*, Aditama, Bandung, 2007

---

[26] Bambang Sungono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1997), 112

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

f. *Undang-undang RI No 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.*

g. *Undang*-undang RI No. 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR RI.

3. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data adalah prosedur yang sistematik dan standar untuk memperoleh data yang diperlukan.[27] Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode dokumentasi, yaitu cara mengumpulkan data melalui peninggalan tertulis, seperti arsip-arsip termasuk buku-buku tentang pendapat, teori, dalil, atau hukum-hukum dan lain-lain yang berhubungan dengan masalah penelitian.[28]

Dokumentasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah UU No. 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR RI, UU No 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD serta buku-buku juga tulisan-tulisan lain yang dimuat dari beberapa media mengenai pengawasan terhadap pemerintahan. Selain itu juga buku tentang lembaga perwakilan dalam Islam.

4. Metode analisis data

Tehnik yang digunakan dalam menganalisis data pada penelitian ini adalah diskriptif, verifikatif dengan menggunakan pola pikir deduktif.

---

[27] Moh Nazir., *Metode Penelitian*, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1998), 111
[28] *Ibid*, 181

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a. Deskriptif adalah suatu cara untuk menguraikan atau menggambarkan data yang ada sehingga di peroleh suatu pemahaman secara menyeluruh.[29] Dalam hal ini yang dideskripsikan adalah hal-hal yang berhubungan dengan penggunaan hak angket DPR terhadap kebijakan pemerintah atau lembaga lainnya dalam tinjauan fiqh siyasah.

b. Verifikatif yaitu metode penilaian data dengan cara menyeleksi dan menilai pada data tersebut dengan menggunakan suatu patokan tertentu.[30] Dalam hal ini penulis akan memverifikasi angket DPR dengan tinjauan fiqh siyasah.

I. Sistematika Pembahasan

Untuk mempermudah pembahasan dan pemahaman dalam penulisan skripsi ini, penulis membagi masing-masing pembahasan menjadi lima bab, dan tiap bab sebagian akan diuraikan menjadi sub-sub bab. Untuk lebih jelasnya susunan tiap-tiap bab sebagai berikut:

Bab I : Merupakan pendahuluan dari skripsi yang membahas tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, manfaat penelitian, definisi operasional, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

---

[29] Consuelo G. Sevilla (et. el), *Pengantar Metode Penelitian,* (tarj.) Alimuddin Tuwu,)Jakarta: UI. Press, 1993), 73.

[30] Moh Nazir., *Metode Penelitian,* 59

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Bab II : Bab ini berisi tentang lembaga legislatif dalam perspektif fiqh siyasah. Didalamnya akan dibahas tentang *Ahl Ḥall wa al-'Aqd*, wewenang *Ahl Ḥall wa al-'Aqd* dan landasan fiqh siyasah tentang pengawasan terhadap pemerintah.

Bab III : Dalam bab ini berisi tentang Dewan Perwakilan Rakyat sebelum Amandemen UUD 1945 dan Dewan Perwakilan Rakyat sesudah Amandemen UUD 1945. Selain itu, juga akan dibahas tentang Hak Angket DPR dan mekanisme dari pelaksanaan Hak Angket DPR.

Bab IV : Bab ini membahas analisis kritis tentang wewenang DPR sebagai pelaksana Hak Angket dan penerapan mekanisme Hak Angket DPR dalam pandangan Fiqh Siyasah.

Bab V : Dalam bab ini berisi penutup dari keseluruhan pembahasan di atas dan berisi kesimpulan dan saran.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB II

LEMBAGA LEGISLATIF DALAM PERSPEKTIF FIQIH SIYASAH

A. *Ahl al-ḥall wa al-'aqd*

Pada masa pemerintahan Islam, khususnya setelah meninggalnya Nabi Muhammad SAW yaitu sejak masa Khalifar Umar ibn Khattab dikenal *asy-Asyura* atau *Ahl Ḥalli Wal 'Aqdi*, yaitu musyawarah beberapa sahabat senior untuk menentukan kebijakan negara dan untuk mengangkat khalifah, walaupun dalam bentuk yang belum terlembagakan secara tersendiri.[1] Sebelum masa Islam, di kota Mekkah telah dikenal apa yang disebut *Darun Nadwah*, yaitu perwakilan tokoh-tokoh masyarakat di kota Mekkah untuk merumuskan masalah negara dan kemasyarakatan.[2]

Kata *ahl al-ḥall wa al-'aqd* tidak pernah disebutkan dalam al-Qur'an dan hadits. Penggunaan istilah *ahl al-ḥall wa al-'aqd* mulai muncul dalam kitab kitab para ahli tafsir dan para ahli fiqh setelah masa Rasullullah saw. Yaitu pada masa shahabat.[3] Dasar penyebutan bagi mereka adalah tercakup dalam kata *Ulil Amri* yang disebutkan dalam surat *An-Nisa'* ayat 59 yang berbunyi:

---

[1] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siayasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama; 2001); 138.

[2] Fuad Said, H.A., *Ketatanegaraan Menurut Islam*, (Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 2001), 89

[3] Farid Abdul Kholiq, *Fiqh Politik Islam*, (Jakarta: Amzah, 2005), 78.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلا (٥٩)

Artinya: *Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (nya), dan Ulil Amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.*[4]

Surat An-Nisa' ayat 83

وَإِذَا جَاءَهُمْ أَمْرٌ مِنَ الأَمْنِ أَوِ الْخَوْفِ أَذَاعُوا بِهِ وَلَوْ رَدُّوهُ إِلَى الرَّسُولِ وَإِلَى أُولِي الأَمْرِ مِنْهُمْ لَعَلِمَهُ الَّذِينَ يَسْتَنْبِطُونَهُ مِنْهُمْ وَلَوْلا فَضْلُ اللَّهِ عَلَيْكُمْ وَرَحْمَتُهُ لاتَّبَعْتُمُ الشَّيْطَانَ إِلا قَلِيلا (٨٣)

Artinya: *Dan apabila datang kepada mereka suatu berita tentang keamanan ataupun ketakutan, mereka lalu menyiarkannya. dan kalau mereka menyerahkannya kepada Rasul dan Ulil Amri diantara mereka, tentulah orang-orang yang ingin mengetahui kebenarannya (akan dapat) mengetahuinya dari mereka (rasul dan ulil Amri). kalau tidaklah Karena karunia dan rahmat Allah kepada kamu, tentulah kamu mengikut syaitan, kecuali sebahagian kecil saja (di antaramu).*[5]

Serta surat Al-Imran ayat 104

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ (١٠٤)

---

[4] Departemen Agama RI, *Alqur'an dan Terjemahnya*, (Surabaya, Mahkota, 1989), 128.
[5] *Ibid*, 31

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Artinya: *Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar merekalah orang-orang yang beruntung.*[6]

Dalam mengartikan kata *Ulil Amri* yang ada pada surat an-Nisa di atas, para ahli fiqh dan ahli tafsir beda pendapat. Ibnu Qayyim menyebut dari riwayat Imam Ahmad dan Abdullah bin Abbas: *Ulil Amri* adalah para ulama'. Dalam riwayat lain dari Abu Hurairah dan Ibnu Abbas: "mereka adalah para pemimpin". Sedang as-Syatibi menyebutkan tentang makna *Ulil Amri* dalam surat An-Nisa' adalah: umara' dan ulama'.

Dr. Abdul Hamid Mutawalli mendefinisikan *Ulil Amri* dengan: mereka yang sebagaimana di dikatakan oleh ulama' syari'ah ada dua golongan:

1. *Ulil Amri* keagamaan yaitu para mujtahid dan ahli fatwa (*mufti*)
2. *Ulil Amri* keduniaan yaitu mereka yang kita sebut dengan legislatif dan eksekutif.[7]

Mahmud Syaltut berkata *Ulil Amri* adalah para ahli pikir yang dikenal oleh masyarakat dengan kesempurnaan dalam membahas urusan- urusan mencari kemaslahatan serta perduli dengan kemaslahatan itu, ta'at kepada mereka adalah melakukan apa yang mereka sepakati dalam masalah yang memerlukan pemikiran dan ijtihad atau apa yang terkuat dalam masalah itu lewat suara terbanyak atau kekuatan argumentasi.[8]

---

[6] *Ibid*, 128.
[7] Kholiq, *Fiqh Politik Islam*, 84
[8] *Ibid*, 83.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pengungkapan *Ulil Amri* terpakai dua kali dalam al-Qu'an yang ini terdapat dalam surat An-Nisa' ayat 59 dan 83. Kata *Ulil Amri* terdiri dari dua suku kata yaitu *uli* dan *al-amr*. *Uli* bermakna pemilik dan *al-Amr* bermakna perintah, tuntunan melakukan sesuatu, dan keadaan atau urusan. Dari pengertian ini, *Ulil Amri* berarti "pemilik urusan" atau "pemilik kekuasaan" atau "pemilik hak untuk memerintah". Kedua makna ini sejalan, karena siapa yang berhak memerintah berarti dia juga yang memiliki kekuasaan untuk mengatur suatu urusan dan mengendalikan keadaan.[9]

Farid Abdul Kholik menyebut kelompok para penguasa dari para pejabat dengan sebutan *Ulil Amri* eksekutif, dan menyebut *ahl al-ḥall wa al-'aqd* dengan sebutan *Ulil Amri* legislatif dan dewan pengawas atas kewenangan eksekutif.[10] Pengertian ini diambil dari firman *Allah* surat Al Imran ayat 104.

Pembentukan lembaga Majelis *Asy-Syura* atau *ahl al-ḥall wa al-'aqd* yang pertama sekali dalam sejarah Islam yaitu pada masa pemerintah *Bani Umayyah II* di Spanyol yaitu pada masa Khalifah Al Hakam II (961-976 M). Pada saat itu anggota dari *ahl al-ḥall wa al-'aqd* terdiri dari pembesar-pembesar negara dan sebagian lagi pemuka masyarakat, dan yang bertindak sebagai ketua adalah langsung oleh *Khalifah*. Kedudukan anggota *Majelis asy-Syura* ini adalah setingkat dengan pemerintah. Lembaga ini melakukan musyawarah dalam

---

[9] Abdul Mu'in Salim, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo, 2002), 231-232.
[10] Kholiq, *Fiqh Politik Islam*, 87.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

masalah-masalah hukum dan membantu khalifah menjalankan pemerintahan negara.[11]

Dari pandangan para ulama' fiqh siyasah diatas, maka disimpulkan bahwa *Ahl al-ḥall wa al-'aqd* adalah orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat (warga negara), atau dengan kata lain *Ahl al-ḥall wa al-'aqd* merupakan lembaga-lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara rakyat.[12]

Keberadaan *Ahl al-ḥall wa al-'aqd* memang sangat penting, para ahli fiqh siyasah menyebutkan alasan pentingnya pembentukan majelis *syura* ini. Pertama rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dimintai pendapat masalah kenegaraan dan pembentukan undang-undang. Kedua, rakyat secara individual tidak mungkin berkumpul dan bermusyawarah dalam satu tempat. Ketiga, musyawarah hanya mungkin dilakukan jika pesertanya terbatas. Keempat kuwajiban *amar ma'ruf nahi munkar* hanya bisa dilakukan apabila ada lembaga yang berperan menjaga kemaslahatan antara pemerintah dan rakyat. Kelima ajaran Islam itu sendiri memerintahkan perlunya pembentukan lembaga musyawarah, sebagaimana tertera dalam surat as-Syurā : 38 Ali Imran:159.[13]

---

[11] Muhammad Iqbal., *Fiqh Siyasah: Konstektual Doktrin Politik Islam,* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), 142.

[12] ibid, 137-138

[13] ibid, 142-143.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

B. Proses pemilihan

Para fuqaha tidak menyebutkan cara untuk menentukan atau menetapkan mereka itu. Sekalipun mereka menyebutkan beberapa masalah yang berkaitan dengan tema ini. Di antaranya adalah mereka (*ahl al-ḥall wa al-'aqd*) tidak diisyaratkan berasal dari penduduk yang senegeri dengan sang imam, yaitu penduduk ibu kota. Karena tak ada maksud untuk mengistimewakan. Sekalipun praktiknya mereka lebih dahulu dari yang lain, mengetahui kematian sang kepala negara. Dan karena pada umumnya orang yang layak menduduki kekhalifahan ada di negeri (ibu kota) mereka. [14]

Al-Qadhi Abu Ya'la di dalam kitab *Al-Aḥkām as-Sulṭāniyyah* membahas masalah lain yang penting, yaitu: "Apakah boleh bagi seorang khalifah mengangkat ahlu ikhtiyar sebagaimana ia mengangkat ahlu 'aqd (para pengganti)?" Jawabnya adalah: ada yang berpendapat boleh, karena ia merupakan di antara hak-hak kekhalifahannya. Sedangkan qiyas madzhab kita berpendapat tidak boleh."[15]

Pendapat Al-Qadhi Abu Ya'la yang mengatakan bahwa tidaklah diperkenankan bagi khalifah menentukan (mengangkat) orang-orang yang akan memilih khalifah sesudahnya adalah pendapat yang benar. Ia sesuai dengan maksud si pembuat syari'at. Ia hendak membiarkan mayoritas ahlu ar-ra'yi

---

[14] Abi Ya'la Muhammad bin al Husain al Hanbali al-Farra', *Al-Ahkam as-Sulthaniyyah,* (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah), 4.

[15] *Ibid,* 10.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memilih sang imam, kepala negara. Jika khalifah memutuskan memilih dan menentukan mereka, maka seketika itu ia berarti bertindak sesuka hati di dalam memilih orang yang akan menggantikannya secara tidak langsung.

C. Wewenang *Ahl al-Ḥall wa al-'Aqd*

Ahl al-ḥall wa al-'aqd mempunyai kedudukan dan wewenang sebagai berikut:

1. Mengawasi jalannya pemerintahan;
2. Mengangkat dan memecat kepala negara;
3. Membuat undang-undang bersama kepala negara;
4. Datang setiap sidang;
5. Menetapkan rancangan anggaran dan pendapatan negara (RAPBN) dengan memperhatikan kepentingan rakyat;
6. Merumuskan gagasan yang dapat mempercepat tercapainya tujuan negara;
7. Merumuskan dan menetapkan Garis Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang akan dilaksanakan oleh kepala negara.[16]

Taqi al-Din al-Nabhani menyebutkan bahwa setiap perkara yang masuk kepada wilayah "otoritas musyawarah" adalah wewenang anggota majelis untuk diambil keputusannya (misalnya, masalah program negara pendidikan kesehatan ekonomi dan yang lain lainnya). Keputusan yang diambil anggota majelis

[16] Aqil bil Qisthi, *Sistem Pemerintahan Dalam Islam*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2005), 22

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bersifat mengikat, sedangkan setiap perkara yang tidak masuk otoritas musyawarah bukan wewenang anggota majelis[17] (misalnya masalah politik luar negeri, masalah fiskal dan kemeliteran). Akan tetapi Taqi al-Din al-Nabhani juga menyebutkan majelis *syura* juga mempunyai hak untuk mengawasi seluruh pejabat yang menangani berbagai masalah negara, baik permasalahan dalam negeri atau luar negeri, baik masalah fiskal atau kemiliteran. Namun dalam hal ini perlu untuk diperhatikan bahwa pendapat yang mengikat adalah pendapat mayoritas.[18]

Melihat corak pemikir muslim klasik dapat tergambar bahwa posisi anggota majelis syura- istilah teknis mereka *ahl al-ḥall wa al-'aqd*- hanyalah berfungsi secara politis, yaitu memilih pemimpin, membai'at, mengoreksi,atau mengontrol, tugas tugas anggotanya, dan memecat seorang imam jika terbukti secara jelas menyimpang dari janjinya. Dalam pandangan para penulis klasik tidak ada fungsi lain yang diemban majelis *syura*.[19]

Akan tetapi Yusuf Qaradhawi menyebutkan bahwa kewenangan majelis *syura* ada dua, yakni yang pertama melakukan pengawasan (*muḥāsabah*); dan kedua membuat undang uandang (*tasyri'*). Qardhawi memaknai *muḥāsabah* dengan *amar ma'ruf nahi munkar*, yaitu memberikan pelurusan terhadap prilaku yang menyimpang orang yang diberi kepercayaan oleh mereka. Adapun yang

---

[17] Ija Suntana , *Model Kekuasaan Legislatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Islam,* (Bandung: Refika Aditama, 2009), 80-89

[18] *Ibid*, 89.

[19] *Ibid*, 79.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dimaksud *tasyri'* oleh Qardhawi adalah melakukan penalaran terhadap berbagai masalah untuk di identifikasi secara syari'at. Istilah yang dekat dengan tasyri' ini adalah *ijtihad, istinbath, tafshil, atau takyif.*[20]

Tugas dari *ahl al-ḥall wa al-'aqd* antara lain memilih khalifah, imam, kepala negara secara langsung. Karena itu *ahl al-ḥall wa al-'aqd* juga disebut oleh Al-Mawardi sebagai *ahl al-ikhtiyar* (golongan yang berhak memilih). Peranan golongan ini sangat penting untuk memilih salah seorang di antara *ahl al-imāmah* (golongan yang berhak dipilih) untuk menjadi khalifah. *Ahl al-ḥall wa al-'aqd* ialah orang-orang yang berkecimpung langsung dengan rakyat yang telah memberi kepercayaan kepada mereka. Mereka menyetujui pendapat wakil-wakil itu karena ikhlas, konsekwen, takwa, adil, dan kecermelangan pikiran serta kegigihan mereka di dalam memperjuangkan kepentingan rakyatnya.

Di samping punya hak pilih, menurut Ridha adalah menjatuhkan khalifah jika terdapat hal-hal yang mengharuskan pemecatannya.[21] Al-Mawardi juga berpendapat jika kepala negara melakukan tindakan yang bertentangan dengan agama dan rakyat, *ahl al-ḥall wa al-'aqd* berhak untuk menyampaikan "mosi tidak percaya" kepadanya.[22]

---

[20] *Ibid.*

[21] Rasyid Ridha, *al-Khilafah au al-Imamah al-Udzma* (Kairo: al-Manar, 1341 H), 15.

[22] Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah; Hukum-hukum Penyelenggaraan Negara dalam Syariat Islam* (Jakarta: Darul Falah, 2007), 17.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sejauh ini belum ditemui penjelasan tentang hak-hak lain *ahl al-ḥall wa al-'aqd* seperti pembatasan kekuasaan khilafah, mekanisme pembentukan lembaga itu, hak kontrol dan sebagainya.

Apalagi *ahl al-ḥall wa al-'aqd*, sekalipun mereka mewakili rakyat, menurut Rasyid Ridha, tidak identik dengan parlemen di zaman modern yang memiliki kekuasaan legislatif dan berhak membatasi kekuasaan kepala negara melalui undang-undang. Sementara khalifah adalah kepala negara yang memegang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.[23]

D. Landasan Fiqh Siyasah Tentang Pengawasan Terhadap Pemerintah

1. Amr Ma'ruf Nahi Munkar

Dasar *ahl al-ḥall wa al-'aqd* dalam kitab *Allah*, yakni *Ulil Amri* legislatif dan pengawas atas kewenangan eksekutif, terutama pimpinan tertinggi negara, ia hanya disebutkan dengan lafal *al-Ummah*, dan tugasnya hanya terbatas pada dua hal. Pertama mengajak kepada kebaikan, termasuk didalamnya segala perkara umum yang diantaranya menetapkan hukum atau peraturan untuk rakyat yang dibuat lewat musyawarah. Kedua, menindak penguasa yang zalim, yakni yang melakukan penyimpangan dalam pemerintahan.[24]

Allah SWT berfirman dalam surat Ali Imran ayat 104:

---

[23] Rasyid Ridha, *al-Khilafah...*,. 28.
[24] Kholiq, *Fiqh Politik Islam*, 87.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ (١٠٤)

Artinya: *Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar merekalah orang-orang yang beruntung.*

Dari ayat di atas terkandung pengertian bahwa *amar ma'ruf nahi munkar* adalah suatu fardlu kifayah, bukan fardlu ain. Artinya jika dalam suatu masyarakat terdapat sekelompok orang yang memperingatkan yang lain, maka mereka yang diam tidak berdosa.[25]

Manusia adalah subyek dari perbuatan *amar ma'ruf* dan *nahi munkar* dan juga obyek dari *amr ma'ruf* tersebut hendaklah manusia melaksanakan perintah Allah tersebut dan tidak meninggalkannya karena sesungguhnya meninggakan perintah *amar ma'ruf* sama dengan melakukan kemungkaran terhadap diri sendiri dan orang lain.

Dalam menjalan perintah *amar ma'ruf* dalam lingkungan rakyat atau dalam suatu lingkup negara, tentulah tidak mudah, tidak seperti membalikkan telapak tangan begitu saja. Allah SWT menjelaskan tentang melaksanakan *amar ma'ruf* dalam firmannya disurat an-Nahl ayat 125:

---

[25] Imam Ghazali, *Ihya' Ulumuddin*, Ringkasan dan Terj. Abu Fajar al-Qalamy, (Semarang: CV. asy-Syifa', 2003) 171.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ادْعُ إِلَى سَبِيلِ رَبِّكَ بِالْحِكْمَةِ وَالْمَوْعِظَةِ الْحَسَنَةِ وَجَادِلْهُمْ بِالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ إِنَّ رَبَّكَ هُوَ أَعْلَمُ بِمَنْ ضَلَّ عَنْ سَبِيلِهِ وَهُوَ أَعْلَمُ بِالْمُهْتَدِينَ (١٢٥)

Artinya : *Serulah (manusia) kepada jalan Tuhan-mu dengan hikmah dan pelajaran yang baik dan bantahlah mereka dengan cara yang baik. Sesungguhnya Tuhanmu dialah yang lebih mengetahui tentang siapa yang tersesat dari jalan-Nya dan dialah yang lebih mengetahui orang-orang yang mendapat petunjuk.*[26]

Nabi Muhammad saw juga bersabda:

عَنْ اَبِيْ سَعِيْدُ الْخُدْرِيِّ رَضِيَ اللهُ قَالَ سَمِعْتُ رَسُوْلَ اللهِ ص.م. قَالَ مَنْ رَأَى مِنْكُمْ مُنْكَرًا فَلْيُغَيِّرْ بِيَدِهِ فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِلِسَانِهِ فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِقَلْبِهِ وَذَلِكَ أَضْعَفُ الْإِيْمَانِ.

Artinya : *"Barang siapa diantara yang melihat kemungkaran maka dia hendaklah mengubahnya dengan tanganya, jika dia tidak sanggup maka ubalah dengan lisannya, lalu jika tidak sanggup juga maka ubahlah dengan hatinya, dan sikap itu adalah selemah lemahnya iman.*

Maksud dari hadist diatas bahwa kemungkaran harus di ubah dengan:

a. Kekuasaan bagi para penguasa,

b. Nasehat, ceramah bagi ulama', kaum cendikiawan, para wakil rakyat,dan lain-lain.

c. Membencinya bagi masyarakat umum.[27]

---

[26] Depag, *Alqur'an dan Tejemahnya*, 241

[27] Rachmat syafi'i, *Alhadist: Aqidah, Sosial, Ahlaq, dan Hukum*, (Bandung, Pustaka Setia, 2000), 241

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Asas ketaqwaan dan *amr ma'ruf nahi munkar* juga di contohkan oleh Nabi dalam klausul piagam Madinah. Asas ini dipahami sebagai pererintah negara Madinah dan asas hubungan vertikal-horisontal masyarakat. Dalam pasal tersebut dinyatakan:

"Dan orang mukmin yang bertakwa harus menentang orang yang melakukan kejahatan dari kalangan mereka atau menuntut orang yang melakukan ketidakadilan atau perbuatan dosa atau permusuhan, atau kerusakan diantara orang-orang mukmin. Mereka semua harus menentang secara bersamaan walaupun terdapat anak salah seorang mereka.(pasal13)"

"Dan sesungguhnya orang mukmin yang bertakwa harus berpegang petunjuk yang terbaik dan paling lurus (pasal20)"[28]

Pasal tersebut mengandung makna ketakwaan seseorang mukmin terdiri dari dua dimensi yang saling berkaitan vertikal dan horisontal. Vertikal memuat makna ibadah kepada Tuhan, dan horizontal melakukan *amr ma'ruf nahi munkar* dan tentunya melakukan kebaikan dan mencegah kejahatan terhadap manusia.

Hak untuk mengawasi kepala negara dan pengawasan kepada penguasa sangat di pelihara pada awal Islam (masa *ṣahabat*) kebanyakan kepala negara meminta umat untuk mengawasi dan mengevaluasi mereka, jika melihat penyimpangan dalam tingkahlaku mereka, diantaranya adalah

---

[28] J. Suyuthi Pulungan,*Prinsip-Prinsip Pemerintah Dalam Piagam Madinah Ditinjau Dari Pandangan Alqur'an,* (Jakarta: Rajawali Press, 1994), 260.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pidato Abu Bakar sesat setelah pengobatannya sebagai khalifah Rasulullah: "wahai manusia sekalian aku diangkat menjadi pemimpin kalian namun aku bukanlah yang terbaik diantara kalian. Jika kalian melihat aku berada diatas kebenaran maka bantulah aku. Namun jika kamu melihat aku berada di atas kebatilan maka luruskanlah aku. Kejujuran adalah amanat dan kebohongan adalah khianat, ketahuilah yang terkuat diantara kalian, kuat di sisiku hingga aku memberikan haknya kepadanya. Dan yang terlemah diantara kalian, lemah disisiku hingga aku mengambil hak darinya. Taatilah aku selama aku taat kepada Allah dalam memerintah kalian , namun jika aku berbuat maksiat maka tidak ada taat kepadaku atas kalian"[29]

Pidato tersebut mengukuhkan bahwa rakyat berpartisipasi penuh dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dan juga rakyat pengawas pemerintahan berhak memprotes jika dalam menyelenggarakan pemerintahan menyalahi aturan atau dalam kata lain melanggar konstitusi perundang-undangan dalam hal ini al-Qur'an dan sunnah, rakyat juga berhak mengadili pemerintah jika benar-benar pemerintah tersebut melakukan kejahatan atau melanggar konstitusi yang telah disepakati

---

[29] Mohamad Tahir Azhari, *Negara Hukum:Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam,Implementasinya Pada Pereode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), 142

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Musyawarah

Mayoritas ulama' syari'at dan pakar undang-undang konstitusional meletakkan musyawarah sebagai kewajiban keislaman dan prinsip-prinsip konstitusional yang pokok diatas prinsip-prinsip umum dan dasar-dasar buku yang telah ditetapkan oleh nas-nas Alqur'an dan hadist nabawi. Oleh karena itu musyawarah ini lazim dan tidak ada alasan bagi seorangpun untuk meninggalkannya[30]

Mayoritas ulama' fiqh dan para peneliti berpendapat bahwa musyawarah adalah prinsip hukum yang bagus. Ia merupakan jalan untuk menemukan kebenaran dan menemukan pendapat yang paling tepat. Alqur'an memerintahkan musyawarah dan menjadikannya suatu unsur dari unsur-unsur pijakan negara Islam. Namun, bagi sistem hukum, musyawarah lebih dari sekedar unsur dalam pelaksana'annya. Ia diciptakan untuk disebut sebagai ka'adah pertama, sebagaimana yang dikatakan oleh penulis tafsir al-Manar yang dibuat untuk pemerintahan Islam.[31]

Dalam sejarah disebutkan bahwa Nabi Muhammad saw mengangkat empat belas orang perwakilan dari kalangan Anshar dan Muhajirin yang dijadikan rujukan melalui musyawarah dalam beberapa kasus sosial, politik, ekonomi. Selain kegiatan Nabi SAW, yang dijadikan referensi oleh beberapa pemikir politik Islam di atas, apa yang dilakukan Umar bin Khattab ketika

[30] Kholiq, *Fiqh Politik Islam*, 35.
[31] *Ibid*, 36.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

membentuk dewan ulama' dijadikan rujukan oleh mereka. Dikatakan bahwa Umar membentuk dewan ulama' yang di pimpin oleh Abdullah bin Mas'ud. Para anggota majelis syura yang oleh para pemikir politik Islam disebut *ahl ḥalli wa al-'aqd* wajib melakukan musyawarah, melakukan pengawasan, dan mengawal moral khalifah.[32]

Seluruh ahli hukum dan pemikir politik muslim bersepakat bahwa siapa saja yang diberi amanat mengatur urusan-urusan masyarakat "istilah tehnis nya adalah khilafah" wajib melakukan tugasnya melalui musyawarah dengan anggota majelis syura selain itu khalifah wajib mempertanggungjawabkan segala tindakannya kepada majelis syura.[33]

Musyawarah dalam penggunaannya berlandaskan pada firman *Allah* dalam alqur'an terdapat dalam Surat Al-Imran ayat 159:

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ (١٥٩)

Artinya: *Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah Lembut terhadap mereka. sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu ma'afkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu Telah membulatkan tekad, Maka*

[32] Suntana, *Model Kekuasaan Legeslatif*, 4
[33] *Ibid*, 4-5.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bertawakkAllah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.

Surat Asy Syura ayat 38:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ (٣٨)

Artinya : *Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarat antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezki yang kami berikan kepada mereka.*

Dalam ayat ini Allah memerintahkan kepada Rasul-Nya agar memberi maaf dan memohonkan ampun dari Allah bagi para pengikutnya, serta bermusyawarah dengan mereka agar mereka dengan hati senang dan gembira lebih giat dalam melaksanakan perintah dari pimpinannya[34]

Para ulama' fiqh berselisih tentang perintah Allah untuk bermusyawarah kepada Nabi, apakah termasuk hal yang wajib atau hanya untuk sekedar menyenangkan hati para sahabatnya. Menurut Ibnu Abbas sebagai mana telah diriwayatkan oleh Al-Hakim dan Al-Kalabi bahwa yang dimaksud dengan "*mereka*"dalam ayat "*dan bermusyawarah dengan mereka*" ialah Abu Bakar dan Umar r.a. mereka berdua kata Ibnu Abbas sahabat terdekat Rasulullah, wazirnya dan bapak kaum muslimin.[35]

---

[34] Salim Bahraysy, *Terjemah Singkat Tafsir Ibnu Kasir*, (Surabaya: Bina Ilmu, 2005), 241-242.
[35] *Ibid*, 243.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Rasulullah selalu mengajak sahabatnya untuk bermusyawarah dalam banyak urusan, tapi tidak dalam persoalan hukum, karena hukum itu diturunkan langsung dari Allah. Adapun para sahabat sendiri bermusyawarah mengenai hukum, dan menyimpulkannya dari al-Qur'an dan as-Sunnah.[36]

[36] A.Mustafa al-Maraghi, *Tafsir al-Maraghi Jus xxv terj.* Anshari Umar dkk. (Semarang: Pt Karya Toha Putra Semarang, 1992), 87.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB III

PENGGUNAAN HAK ANGKET DEWAN PERWAKILAN RAKYAT MENURUT UU NOMOR 6 TAHUN 1954 TENTANG PENETAPAN HAK ANGKET DPR Jo UU NOMOR 22 TAHUN 2003 TENTANG SUSUNAN DAN KEDUDUKAN MPR, DPR, DPRD

A. Dewan Perwakilan Rakyat

1. Dewan Perwakilan Rakyat Sebelum Amandemen UUD 1945

Sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia telah dipergunakan tiga undang-undang dasar, yaitu, *pertama;* Undang-Undang Dasar 1945, periode pertama, (18 Agustus 1945 s/d 28 Oktober 1949), periode kedua (5 Juli 1959 s/d Oktober tahun 1999) dan periode ketiga (1999-sekarang), *kedua;* Konstitusi Republik Indonesia Serikat (27 Desember 1949 s/d 16 Agustus 1950), dan *ketiga;* Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (17 Agustus 1950 s/d 4 Juli 1959)[1]

Pada periode pertama, berlakunya UUD 1945 sangat singkat dengan menggunakan sistem pemerintahan berdasar undang-undang dasar tersebut. Namun tidak bisa berjalan baik karena masa revolusi dan perang kemerdekaan. Kabinet pertama yang terbentuk berdasar undang-undang dasar 1945 adalah kabinet kuasa Presidensiil yang dibentuk pada tanggal 2

[1] Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Strutur Ketata Negaraan Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2001), 92

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

September 1945.[2] Baru dua bulan kabinet terbentuk, keluarlah Maklumat Wakil Presiden Nomor X Tahun 1945, yaitu penyerahan kekuasaan legislatif dari MPR dan DPR kepada Komite Nasional Pusat (KNIP) sebelum MPR dan DPR terbentuk, dan pembentukan Badan Pekerja KNIP. Atas usul Badan Pekerja KNIP tanggal 11 November 1945 dikeluarkan Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 yang berisi perubahan sistem pemerintahan menjadi sistem Parlementer.

Pada saat berlakunya Konstitusi RIS, dimana negara Indonesia berubah menjadi Negara Serikat, menerapkan sistem pemerintahan parlementer. Demikian juga pada masa berlakunya UUDS 1950 juga menerapkan sistem pemerintahan parlementer, yaitu kabinet dipimpin oleh Perdana Menteri yang bertanggung jawab kepada parlemen.

Setelah kembali pada UUD 1945 dengan Dektrit Presiden 5 Juli 1959, berlakulah kembali UUD 1945, yang dalam perkembangan praktek pemerintahan selanjutnya terjadi berbagai penyimpangan dari ketentuan undang-undang dasar antara lain dengan sistem demokrasi terpimpin pada masa Orde Lama dan menjadikan Presiden Soekarno sangat berkuasa dan menjadi Presiden seumur hidup. Pada masa Orde Baru Presiden Soeharto merubahnya menjadi demokrasi Pancasila namun pada akhirnya juga tidak berjalan dengan baik.

---

[2] Ibid., 93

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Untuk mengetahui sistem pemerintahan yang dianut UUD 1945, perlu memperhatikan penjelasan UUD 1945 yang menguraikan secara singkat sistem penyelenggaraan kekuasaan negara yang dianut oleh undang-undang dasar tersebut. Dalam penjelasan itu diuraikan tentang sistem pemerintahan negara yang terdiri dari tujuh prinsip pokok, yaitu sebagai berikut:

Prinsip negara berdasar atas hukum *(rechtsstaat)* bukan atas kekuasaan belaka *(machtstaat)* dan prinsip sistem konstitusional (berdasarkan atas konstitusi) tidak berdasar atas absolutisme.[3] Prinsip selanjutnya adalah kekuasaan negara tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Majelis ini menetapkan UUD dan garis-garis besar haluan negara, mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Presiden. Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia adalah mandataris dari Majelis. Presiden tidak *"neben"* tetapi *"untergeordnet"* kepada Majelis.[4]

Prinsip selanjutnya, Presiden adalah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi dalam menjalankan pemerintahan negara. Kekuasaan dan tanggung jawab adalah ditangan Presiden *(concentration of power and*

---

[3] Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pascaamandemen UUD 1945*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2008), 187-188

[4] Ibid., 189-190

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

responsibility upon the presiden). Presiden adalah mandataris MPR, dia tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR. Presiden senantiasa dapat diawasi oleh DPR, dan Presiden harus memperhatikan sungguh-sungguh suara DPR. Karena itu Presiden harus dapat bekerja bersama-sama dengan DPR, akan tetapi Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR.[5]

Menteri-menteri negara adalah pembantu Presiden dan tidak bertanggung jawab kepada DPR. Karena itu kedudukan menteri-menteri negara tidak tergantung DPR akan tetapi tergantung Presiden. Meskipun mereka adalah pembantu Presiden, tetapi Menteri-menteri negara bukan pegawai tinggi biasa, karena menteri-menteri itulah yang menjalankan kekuasaan pemerintah dalam praktek. Menteri-menteri negara memimpin departemen.

Lebih lanjut, penjelasan UUD 1945 menguraikan bahwa kedudukan DPR adalah kuat. Disamping Presiden adalah Dewan Perwakilan Rakyat. DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. Setiap saat DPR dapat mengawasi Presiden, dan jika dalam pengawasan itu DPR menemukan bahwa Presiden telah melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD atau yang telah ditetapkan oleh MPR, maka MPR dapat diundang untuk mengadakan persidangan istimewa agar bisa minta pertanggungan jawab kepada Presiden.

---

[5] Ibid., 190-191

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kewenangan DPR yang diatur dalam UUD 1945 sangat minim, yaitu memberi persetujuan atas undang-undang yang dibentuk Presiden (pasal 20 ayat 1 dan 2 jo pasal 5), memberi persetujuan atas PERPU (pasal 22), memberi persetujuan atas anggaran (pasal 23) dan persetujuan atas pernyataan perang, perdamaian dan perjanjian dengan negara lain yang dilakukan oleh Presiden.

Dengan demikian sistem perwakilan rakyat dalam periode UUD 1945 sebelum perubahan, khususnya MPR memiliki kewenangan yang sangat besar, yaitu sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat dan dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Dalam sistem perwakilan itu sendiri terbagi dalam dua lembaga yaitu, *pertama*, MPR memiliki kewenangan sangat besar yang anggotanya terdiri anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan utusan golongan , dan *kedua;* DPR, yang memiliki kewenangan hanya dalam bidang membahas dan menyetujui rancangan undang-undang, rancangan Anggaran Belanja Negara dan melakukan pengawasan terhadap pemerintah.

2. Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen UUD 1945

Sejak dilakukan amandemen UUD1945 terjadi pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan presiden. Sebelumnya presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan legislatif, sekarang justru

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sebaliknya, kekuasaan membentuk undang-undang berada pada legislatif, sedangkan presiden hanya berhak mengajukan RUU kepada DPR.[6]

Amandemen UUD1945 benar-benar membawa perubahan yang sangat signifikan bagi presiden dan DPR. Bahkan banyak kalangan yang menilai telah terjadi pergeseran kekuasaan dari dominasi eksekutif (*executive heave*) ke dominasi legislatif (*legislatif heave*).[7]

Berdasarkan pasal 24 UU No. 22 tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD menetapkan: "DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara".

a. Fungsi DPR

DPR mempunyai beberapa fungsi yang dijelaskan dalam pasal 20A ayat(1) UUD 1945 pasca amandemen menyatakan, DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang memiliki fungsi antara lain:

1) Fungsi legislasi, yaitu fungsi untuk membentuk Undang-Undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
2) Fungsi anggaran, yaitu fungsi untuk menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) bersama presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD; dan

---

[6] Muhadam Labolo, *Memahami ilmu* pemerintahan *(suatu kajian teori, konsep, dan pengembangannya)*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2007), 114.

[7] Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, kajian terhadap dinamika perubahan UUD1945*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2003), 32-34.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

IAIN SUNAN AMPEL SURABAYA KEMENTERIAN AGAMA PERPUSTAKAAN

3) Fungsi pengawasan, yaitu fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUD RI 1945, Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya.[8]

b. Hak-hak DPR

Dalam menjamin pelaksanaan tugas dan wewenangnya, DPR diberi berbagai hak dan kewajiban. Hak-hak DPR antara lain adalah sebagai berikut:

1) Hak untuk mengajukan pertanyaan bagi masing- masing anggota (hak petisi);
2) Hak untuk menyetujui menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara/darah (hak budget);
3) Hak untuk meminta keterangan terutama kepada eksekutif (hak interpretasi);
4) Hak untuk mengadakan perubahan (hak amandemen);
5) Hak untuk mengajukan pernyataan pendapat;
6) Hak untuk mengadakan penyelidikan, terutama terhadap anggota masyarakat yang terkena kasus, untuk diperjuangkan hak asasinya sebagai warga negara yang sama kedudukannya di dalam hukum;
7) Hak prakarsa.[9]

---

[8] Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok Hukum,* 227

[9] Inu Kencana Syafi'ie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan,* (Bandung: Refika Aditama, 2001), 118-119

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Berkaitan dengan fungsi pengawasan terhadap pemerintahan dalam UUD1945 bahwa DPR mempunyai hak:

1) Hak interpelasi yaitu hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
2) Hak angket yaitu hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan perundang-undangan.
3) Hak menyatakan pendapat, yaitu hak DPR untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air disertai tindak dengan solusi tindak lanjut dari hak interpelasi dan hak angket.[10]

c. Kewajiban DPR

Kewajiban-kewajiban DPR adalah sebagai berikut:

1) Mempertahankan, mengamalkan dan mengamankan Pancasila dan UUD1945.
2) Menjunjung tinggi dan melaksanakan secara konsekuen Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).

[10] Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok Hukum,* 229

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3) Bersama-sama eksekutif menyusun anggaran pendapatan dan belanja.

4) Memperhatikan aspirasi dan memajukan tingkat kehidupan rakyat.

3. **Hubungan pemerintah dan DPR**

Hubungan eksekutif dan legislatif dibagi dua yaitu hubungan secara horisontal, dan hubungan secara vertikal. Hubungan secara vertikal yaitu; interaksi antar elemen dalam pemerintahan dapat berlangsung secara hirarkis oleh pemegang kekuasaan kepada lembaga-lembaga dan wilayah lainnya di mana yang bertindak adalah superioritas, sementara yang lain subordinat dari kekuasaan tersebut.[11]

Interaksi horisontal yaitu: interaksi antar elemen pemerintahan dilakukan berdasarkan kepemimpinan bersama (kolegial) sehingga lebih bersifat mitra. Pemegang kekuasaan walaupun sebagai pengelola kekuasaan tertinggi, tetapi elemen lain tidak menjadi subordinate sehingga superioritas tidak menjadi dominan bagi yang lain.[12] Di Indonesia sebagai negara yang menganut faham demokrasi, di dalam pemerintahannya model interaksi yang digunakan adalah interaksi horisontal dimana eksekutif dan legislatif adalah mitra.

DPR sebagai lembaga legislatif adalah badan atau lembaga yang berwenang untuk membuat undang-undang dan sebagai kontrol terhadap

---

[11] Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, 35
[12] Ibid, 37

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

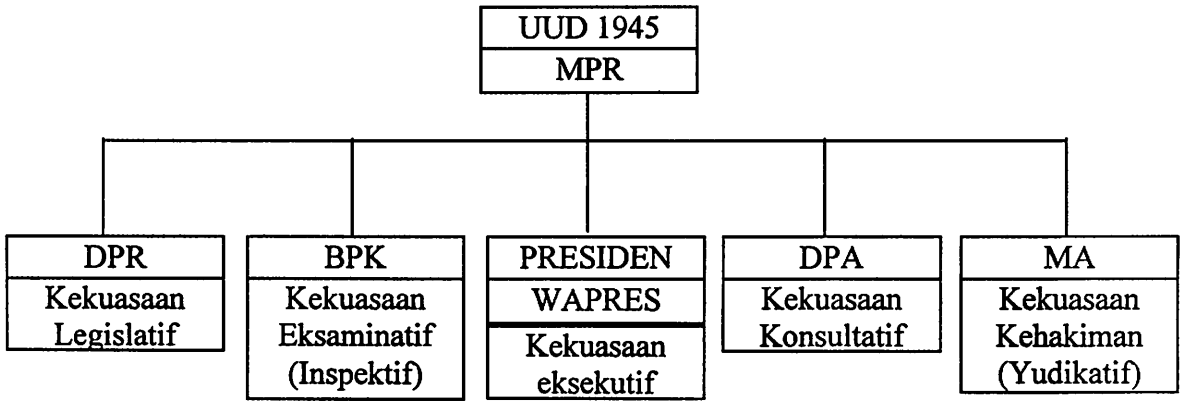
pemerintah atau eksekutif, sedang eksekutif atau presiden adalah lembaga yang berwenang untuk menjalankan roda pemerintahan. Dari fungsinya tersebut antara legislatif dan eksekutif di tuntut untuk melakukan kerjasama, apalagi di Indonesia memegang pembagian kekuasaan. Dalam hal ini maka tidak boleh ada suatu kekuasaan yang mendominasi. Berfungsinya pengawasan tersebut akan memberikan warna hubungan antara eksekutif dan legislatif.

Perubahan mendasar hasil amandemen UUD 1945 adalah perbedaan yang subtansial tentang kelembagaan negara menurut UUD 1945 hasil amandemen dengan UUD1945, terutama yang menyangkut lembaga negara. Kedudukan, tugas, wewenang, hubungan kerja dan cara kerja lembaga yang bersangkutan sebagaimana sebagai mana diperlihatkan dalam diagram berikut:[13]

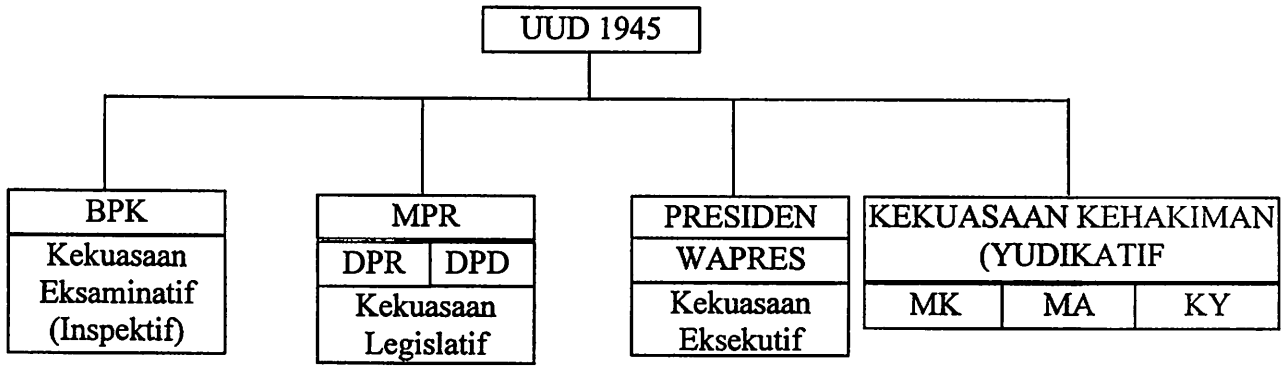
[13] Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara,* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006), h. 46

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

STRUKTUR KELEMBAGAAN NEGARASEBELUM PERUBAHAN UUD 1945



STRUKTUR KELEMBAGAAN NEGARA SESUDAH PERUBAHAN



Konfigurasi kekuasaan presiden dan kekuasaan DPR menurut UUD1945 pasca amandemen pertama dan kedua adalah sebagai berikut: perihal kekuasaan legislatif presiden. Menurut pasal 5 ayat (1) UUD 1945 (yang lama), ditegaskan bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Secara *a contrario* tentunya DPR

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dapat atau berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada presiden, namun kekuasaan utama tetap kepada presiden. Karena itu dalam amandemen pertama dan kedua UUD1945, ketentuan demikian dibalik, yakni: dalam pasal lima ayat (1) (yang baru) dinyatakan bahwa presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR, selanjutnya dalam pasal 20 ayat(1) di tegaskan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang, tetapi berdasarkan amandemen pertama dan kedua UUD 1945, kekuasaan membentuk undang-undang tersebut dialihkan dari presiden ke DPR, dengan demikian dalam proses perubahan UUD1945 itu telah terjadi peralihan kekuasaan legislatif yang sesungguhnya dari presiden ke DPR.[14]

Pergeseran dari kekuasaan legislatif di atas ialah, bahwa presiden dan badan-badan pemerintah berubah menjadi pelaksana aturan (eksekutif) belaka. Kewenangan untuk mengatur (*regaling*), jika ada haruslah dilandasi oleh atribusi dan atau delegasi yang bersumber dari kewenangan parlemen untuk mengatur atau membuat aturan. Dengan demikian produk hukum yang ditetapkan oleh presiden atau pemerintah tidak saja harus sesuai dengan undang-undang yang ditetapkan oleh DPR, tetapi juga tidak boleh bertentangan dengan ketetapan MPR dan juga UUD.[15]

---

[14] Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif* (dibidang peraturan pengganti undang-undangPERPU), (Malang, UMM Pres, 2002), 46-47

[15] Ibid, 47

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

B. Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

1. Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat RI

Peranan DPR diartikan sebagai aktivitas yang dilakukan oleh berbagai unsur DPR seperti anggota, pemimpin, fraksi, komisi, dan badan kelengkapan DPR secara sendiri-sendiri atau secara bersama-sama yang dilakukan dalam rangka melaksanakan fungsi badan tersebut. Dengan demikian, aktivitas unsur-unsur DPR yang bertujuan melaksanakan fungsi perwakilan, perundang-undangan dan pengawasan, merupakan kewenangan lembaga ini.[16]

Pengawasan (*controlling*) yaitu suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar penyelenggaraan negara sesuai dengan rencana. Jika dikaitkan hukum pemerintahan, pengawasan dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin sikap pemerintah agar berjalan sesuai hukum yang berlaku. Dikaitkan dengan hukum tata negara, pengawasan berarti suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga kenegaraan sesuai dengan hukum yang berlaku.[17]

Melalui pelaksanaan fungsi pengawasan, lembaga ini melindungi kepentingan rakyat, Sebab melalui penggunaan kekuasaan yang dilandasi

---

[16] Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 1985), 252.

[17] Galang Asmara, *Ombudsman Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Negara Indonesia*, (Yogyakarta, Laksbang, 2005), 125.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

oleh fungsi ini, DPR dapat mengoreksi semua kegiatan lembaga kenegaraan lainnya melalui pelaksanaan berbagai hak DPR. Dengan demikian tindakan-tindakan yang dapat mengabaikan kepentingan anggota masyarakat dapat diperbaiki.[18]

Tolak ukur suatu kontrol politik (pengawasan) berupa nilai-nilai politik yang dianggap ideal dan baik (ideologi) yang dijabarkan dalam kebijakan atau undang-undang. Tujuannya adalah meluruskan kebijakan atau pelaksanaan kebijakan yang menyimpang dan memperbaiki yang keliru sehingga kebijakan dan pelaksananya sejalan dengan tolak ukur tersebut. Fungsi kontrol merupakan konsekwensi logis dalam sistem demokrasi dalam memperbaiki dirinya.[19]

Kegiatan pengawasan bukanlah tujuan dari suatu kegiatan pemerintah, akan tetapi sebagai salah satu sarana untuk menjamin tercapainya tujuan. Dalam hukum tata negara berarti menjamin segala sikap tindak lembaga-lembaga pemerintahan (badan dan pejabat tata usaha negara) berjalan sesuai dengan hukum yang berlaku.

2. Dasar Hukum Hak Angket dan Mekanisme Pelaksanaan

Hak angket diatur dalam UU NO. 20A ayat 2 UUD 1945. dalam melaksanakan fungsinya selain hak yang di atur dalam pasal lain undang-undang dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak

---

[18] Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, 253.
[19] Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1992), 121.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

angket dan hak menyatakan pendapat. Ketentuan tersebut di elaborasi lebih lanjut dalam UU no. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR DPR, DPD dan DPRD dan diperkuat dengan UU no 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

UU 6/1954 merupakan UU penetapan hak angket DPR yang dibuat semasa UUS 1950 dan Indonesia masih berada dalam sistem parlementer. Sedangkan undang-undang no 22 tahun 2003 dan Undang-Undang no. 27 tahun 2009 merupakan UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Dalam Undang-Undang no. 22 tahun 2003 pasal 27 menyatakan bahwa DPR mempunyai hak: a. interpelasi; b. angket; dan c. menyatakan pendapat. Untuk menunjang pelaksanaan hak tersebut pasal 30 menyatakan:

(1) DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.
(2) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat wajib memenuhi permintaan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
(3) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikenakan panggilan paksa sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
(4) Dalam hal panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama lima belas hari sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

(5) Dalam hal pejabat yang disandera sebagaimana dimaksud pada ayat (4) habis masa jabatannya atau berhenti dari jabatannya, yang bersangkutan dilepas dari penyanderaan demi hukum.

Sedangkan dalam pelaksanaan hak angket mengacu pada UU no 6 tahun 1954. dalam undang-undang tersebut di atur tata cara pelaksanaan hak angket yang dilakukan oleh DPR. Dalam UU tersebut terdiri dari 30 pasal disahkan di Jakarta pada tanggal 9 Februari tahun 1954 dan disahkan langsung oleh presiden Republik Indonesia saat itu yaitu presiden Soekarno, dan diundangkan pada tanggal 16 Februari 1954 oleh menteri kehakiman pada saat itu Djody Gondokusumo. Pada pasal 1 dan pasal 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 berisi tentang kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengadakan angket dengan mekanisme: 1) Usul untuk mengadakan angket diajukan dengan tertulis oleh sekurang-kurangnya 10 orang anggota Dewan Perwakilan Rakyat; 2) Putusan untuk mengadakan angket diambil dalam suatu rapat terbuka Dewan Perwakilan Rakyat, yang diadakan sesudah usul itu dibicarakan dalam seksi atau seksi-seksi yang bersangkutan, dan putusan itu memuat perumusan yang teliti tentang hal yang akan diselidiki.; 3) Putusan selengkapnya, diumumkan dengan resmi dalam Berita Negara, sesuai dengan risalah Dewan Perwakilan Rakyat yang bersangkutan.; 4) Nama-nama anggota yang diangkat dalam suatu Panitia Angket dan jumlah anggota sekurang-kurangnya, yang berhak melakukan pemeriksaan-

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pemeriksaan juga diumumkan sesuai dengan risalah Dewan Perwakilan Rakyat tersebut. Dan 5) Pengluasan tambahan atau penggantian anggota-anggota Panitia Angket begitu juga pembubarannya diumumkan dengan cara seperti tersebut dalam ayat 1 dan ayat 2 pasal ini.

Selanjutnya pada pasal 3 sampai dengan pasal 27 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 berisi tentang mekanisme dan teknis pelaksanaan hak angket oleh panitia angket, pemanggilan saksi, keterangan saksi ahli, dan laporan hasil panitia angket.

Masa jabatan dari Panitia angket DPR tidak tergantung pada masa jabatan DPR yang membentuknya, jika masa jabatan DPR yang membentuknya habis, kerja panitia angket tetap diteruskan sampai DPR baru menentukan lain. Hal ini tercantum dalam pasal 28 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 yang berbunyi: "Kekuasaan dan pekerjaan Panitia Angket tidak tertunda oleh penutupan sidang-sidang atau pembubaran Dewan Perwakilan Rakyat yang membentuknya sampai Dewan Perwakilan Rakyat baru menentukan lain."

Selanjutnya, mengenai anggaran belanja panitia angket ditentukan dalam rapat pleno Dewan Perwakilan Rakyat untuk menentukan anggaran satu tahun. Peraturan ini terdapat dalam pasal 29 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 berbunyi: "Rapat pleno Dewan Perwakilan Rakyat menentukan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

jumlah biaya angket untuk satu tahun anggaran; jumlah itu dicantumkan dalam mata anggaran belanja Dewan Perwakilan Rakyat."

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB IV

PENERAPAN MEKANISME HAK ANGKET DEWAN PERWAKILAN RAKYAT MENURUT UU NOMOR 6 TAHUN 1954 TENTANG PENETAPAN HAK ANGKET DPR JO UU NOMOR 22 TAHUN 2003 TENTANG SUSUNAN DAN KEDUDUKAN MPR, DPR DAN DPRD DALAM PERSPEKTIF FIQH SIYASAH

A. Analisis Terhadap Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Sebagai Pelaksana Hak Angket menurut UU Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR Jo UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD dalam Perspektif Fiqh Siyasah

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Sebelum dilaksanakan amandemen UUD 1945, salah satu prinsip negara adalah kekuasaan negara tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Majelis ini menetapkan UUD dan garis-garis besar haluan negara, mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Presiden. Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia adalah mandataris dari Majelis. Presiden *"untergeordnet"* kepada Majelis.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Penjelasan UUD 1945 menguraikan bahwa kedudukan DPR adalah kuat. DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. Setiap saat DPR dapat mengawasi Presiden, dan jika dalam pengawasan itu DPR menemukan bahwa Presiden telah melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD atau yang telah ditetapkan oleh MPR, maka MPR dapat diundang untuk mengadakan persidangan istimewa agar bisa minta pertanggungan jawab kepada Presiden.

Dengan demikian sistem perwakilan rakyat dalam periode UUD 1945 sebelum perubahan, khususnya MPR memiliki kewenangan yang sangat besar, yaitu sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat dan dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Dalam sistem perwakilan itu sendiri terbagi dalam dua lembaga yaitu, *pertama*; MPR memiliki kewenangan sangat besar yang anggotanya terdiri anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan utusan golongan, dan *kedua;* DPR, yang memiliki kewenangan hanya dalam bidang membahas dan menyetujui rancangan undang-undang, rancangan Anggaran Belanja Negara dan melakukan pengawasan terhadap pemerintah.

DPR juga mempunyai fungsi pengawasan yaitu fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUD RI 1945, Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya. Untuk melakukan fungsi pengawasan tersebut, DPR mempunyai 3 hak yaitu: *Hak interpelasi* yaitu hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. *Hak angket* yaitu

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan perundang-undangan. *Hak menyatakan pendapat*, yaitu hak DPR untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air disertai tindak dengan solusi tindak lanjut dari hak interpelasi dan hak angket.

Hak angket merupakan hak Dewan Perwakilan Rakyat untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan perundang-undangan.

Dalam fiqh siyasah lembaga perwakilan biasa dikenal dengan sebutan *ahl ḥall wa al-'aqd* atau *asy-Asyura*, lembaga ini dikenal sejak masa Khalifah Umar ibn Khattab, yaitu musyawarah beberapa sahabat senior untuk menentukan kebijakan negara dan untuk mengangkat khalifah, walaupun dalam bentuk yang belum terlembagakan secara tersendiri.

Pembentukan lembaga Majelis *Asy-Syura* atau *ahl al-ḥall wa al-'aqd* yang pertama sekali dalam sejarah Islam yaitu pada masa pemerintah *Bani Umayyah II* di Spanyol yaitu pada masa Khalifah Al Hakam II (961-976 M). Pada saat itu anggota dari *ahl al-ḥall wa al-'aqd* terdiri dari pembesar-pembesar negara dan sebagian lagi pemuka masyarakat, dan yang bertindak sebagai ketua adalah langsung oleh *Khalifah*. Kedudukan anggota *Majelis asy-Syura* ini adalah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

setingkat dengan pemerintah. Lembaga ini melakukan musyawarah dalam masalah-masalah hukum dan membantu khalifah menjalankan pemerintahan negara.

Yusuf Qaradhawi menyebutkan bahwa kewenangan majelis *syura* ada dua, yakni yang pertama melakukan pengawasan (*muḥāsabah*); dan kedua membuat undang-undang (*tasyri'*). Qaradhawi memaknai *muḥāsabah* dengan *amar ma'ruf nahi munkar*, yaitu memberikan pelurusan terhadap prilaku yang menyimpang orang yang diberi kepercayaan oleh mereka. Adapun yang dimaksud *tasyri'* oleh Qardhawi adalah melakukan penalaran terhadap berbagai masalah untuk di identifikasi secara syari'at. Istilah yang dekat dengan tasyri' ini adalah *ijtihad, istinbaṭ, tafṣil, atau takyif.*

Hak untuk mengawasi kepala negara dan pengawasan kepada penguasa sangat dipelihara pada awal Islam (masa *ṣahabat*) kebanyakan kepala negara meminta umat untuk mengawasi dan mengevaluasi mereka, jika melihat penyimpangan dalam tingkah laku mereka, diantaranya adalah pidato Abu Bakar sesaat setelah penobatannya sebagai khalifah: "wahai manusia sekalian aku diangkat menjadi pemimpin kalian namun aku bukanlah yang terbaik diantara kalian. Jika kalian melihat aku berada diatas kebenaran maka bantulah aku. Namun jika kamu melihat aku berada di atas kebatilan maka luruskanlah aku. Kejujuran adalah amanat dan kebohongan adalah khianat, ketahuilah yang terkuat diantara kalian, kuat di sisiku hingga aku memberikan haknya

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kepadanya. Dan yang terlemah diantara kalian, lemah disisiku hingga aku mengambil hak darinya. Taatilah aku selama aku taat kepada Allah dalam memerintah kalian , namun jika aku berbuat maksiat maka tidak ada taat kepadaku atas kalian".

Hal ini sesuai dengan pendapat Yusuf Qardhawi yang menyatakan bahwa salah satu kewenangan Dewan Perwakilan (Syura) adalah untuk melakukan pengawasan (*muḥāsabah*), yaitu memberikan pelurusan terhadap perilaku yang menyimpang orang yang diberi kepercayaan oleh mereka.

Selain itu, hal ini juga sesuai dengan firman Allah dalam surat an-Nahl ayat 125 yang merupakan perintah untuk menyeru (mengajak) ke jalan Allah. Dan hadits nabi tentang sikap seorang muslim jika melihat suatu kemungkaran yaitu mengubahnya dengan tanganya, jika dia tidak sanggup maka dengan lisannya, lalu jika tidak sanggup juga maka dengan hatinya, dan sikap itu adalah selemah-lemahnya iman.

B. Analisis Terhadap Mekanisme Pelaksanaan Hak Angket DPR menurut UU Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR Jo UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD dalam Perspektif Fiqh Siyasah

Menurut Yusuf Qardhawi, Dewan Perakilan (Syura) mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan (*muḥāsabah*), yaitu memberikan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pelurusan terhadap perilaku yang menyimpang orang yang diberi kepercayaan oleh mereka.

Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai fungsi pengawasan, yaitu untuk mengawasi pemerintahan. Dan untuk menunjang itu maka Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak angket yaitu hak untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan perundang-undangan.

Dengan menggunakan hak angket berarti DPR telah melakukan salah satu dasar dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah yaitu *amr ma'ruf nahi munkar.* Dalam pelaksanaannya telah diatur dalam Undang-Undang No. 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat. Dan juga termuat dalam Undang-Undang No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

UU 6/1954 merupakan UU penetapan hak angket DPR yang dibuat semasa UUDS 1950 dan Indonesia masih berada dalam sistem parlementer. Sedangkan undang-undang no 22 tahun 2003 merupakan UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang dibuat setelah masa reformasi.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam pasal 27 Undang-Undang no. 22 tahun 2003 menyatakan bahwa DPR mempunyai hak: a. interpelasi; b. angket; dan c. menyatakan pendapat. Untuk menunjang pelaksanaan hak tersebut pasal 30 menyatakan:

(1) DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.
(2) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat wajib memenuhi permintaan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
(3) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikenakan panggilan paksa sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
(4) Dalam hal panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama lima belas hari sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
(5) Dalam hal pejabat yang disandera sebagaimana dimaksud pada ayat (4) habis masa jabatannya atau berhenti dari jabatannya, yang bersangkutan dilepas dari penyanderaan demi hukum.

Untuk melaksanakan hak angket tersebut DPR berpedoman pada undang-undang no. 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam pasal 1 Undang-Undang tersebut dijelaskan:

(1) Usul untuk mengadakan angket dimajukan dengan tertulis oleh sekurang-kurangnya 10 orang anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
(2) Putusan untuk mengadakan angket diambil dalam suatu rapat terbuka Dewan Perwakilan Rakyat, yang diadakan sesudah usul itu dibicarakan dalam seksi atau seksi-seksi yang bersangkutan, dan putusan itu memuat perumusan yang teliti tentang hal yang akan diselidiki.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dengan melihat ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang No. 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat, dan juga Undang-Undang No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD tersebut menggunakan prinsip musyawarah.

Hal ini sesuai dengan yang dilakukan oleh Nabi Muhammad SAW. Beliau mengangkat empat belas orang perwakilan dari kalangan Anshar dan Muhajirin yang dijadikan rujukan melalui musyawarah dalam beberapa kasus sosial, politik, ekonomi. Selain kegiatan Nabi SAW. Hal senada juga pernah dilakukan oleh khalifah Umar bin Khattab ketika membentuk dewan ulama' dijadikan rujukan oleh mereka. Dikatakan bahwa Umar membentuk dewan ulama' yang di pimpin oleh Abdullah bin Mas'ud.

Dengan demikian menunjukkan bahwa mekanisme yang dilakukan dalam pelaksanaan hak angket DPR menurut Undang-Undang No. 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat, dan juga termuat dalam Undang-Undang No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD tidak bertentangan dengan landasan dalam mengawasi pemerintah yaitu dengan musyawarah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah diadakan analisis maka penulis dapat menyimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Pelaksanaan hak angket DPR yang termuat dalam UU No. 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat. Dan juga termuat dalam Undang-Undang No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD merupakan teguran kepada pemerintah yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga yang diberi kepercayaan oleh rakyat untuk menjadi wakilnya. Hal ini sesuai dengan an-Nahl: 125 dan sabda Rasulullah SAW yang menyatakan untuk memberikan teguran jika melihat suatu kemunkaran. Dan hal tersebut merupakan salah satu bentuk *amr ma'ruf nahi munkar.*
2. Dalam mekanisme pelaksanaan hak angket DPR yang termuat dalam UU No. 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat. Dan juga termuat dalam Undang-Undang No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD merupakan cara yang dilakukan DPR dalam memberikan teguran kepada pemerintah dengan menyelidiki pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh pemerintah yang selanjutnya

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dilakukan musyawarah untuk memutuskan hasilnya. Hal ini sesuai surat asy-Syura ayat 38 yang menganjurkan untuk bermusyawarah dalam memecahkan suatu masalah.

B. Saran

1. Bagi pemerintah, diharapkan untuk memberikan keterangan dan data yang dibutuhkan oleh DPR dalam mensukseskan agenda pelaksanaan Hak Angket. Karena itu merupakan pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyat melalui wakilnya yang duduk di DPR
2. Bagi DPR, diharapkan dalam menggunakan hak angket untuk menyelidiki dugaan penyimpangan yang dilakukan oleh pemerintah dilakukan dengan sungguh-sungguh dan dikawal hingga proses hukum selesai, jika tidak maka itu merupakan penghianatan terhadap amanah yang diberikan oleh rakyat.
3. Untuk kalangan akademisi, skripsi ini masih jauh dari sempurna dan penulis berharap ini dapat menjadi salah satu bahan acuan bagi peneliti selanjutnya, sebagai mediasi pihak akademisi dan masyarakat umum untuk mengkaji secara kritis tentang hak angket DPR.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR PUSTAKA

A.Mustafa al-Maraghi, *Tafsir al-Maraghi Jus xxv terj.* Anshari Umar dkk. Semarang: Pt Karya Toha Putra Semarang, 1992

Abdul Mu'in Salim, *Fiqh Siyasah*, Jakarta: PT. RajaGrafindo, 2002

Abi Ya'la Muhammad bin al Husain al Hanbali al-Farra', *Al-Ahkam as-Sulthaniyyah,* Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah

Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah Hukum-hukum Penyelenggaraan Negara dalam Syariat Islam,* Jakarta: Darul Falah, 2007

Aqil bil Qisthi, *Sistem Pemerintahan Dalam Islam*, Jakarta: Bumi Aksara, 2005

Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 1985

F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung: Putra Bardin, 1999

Farid Abdul Kholiq, *Fiqh Politik Islam* , Jakarta: *Amzah*, 2005

Fuad Said, H.A., *Ketatanegaraan Menurut Islam,* Kuala Lumpur, Dewan Bahasa dan Pustaka, 2001

Galang Asmara, *Ombudsman Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Negara Indonesia*, Yogyakarta: Laksbang, 2005

Ija Suntana , *Model Kekuasaan Legeslatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Islam,* Bandung: Refika Aditama, 2009

Imam Ghazali, *Ihya' Ulumuddin*, Ringkasan dan Terj. Abu Fajar al-Qalamy, Semarang: CV. asy-Syifa', 2003

Inu Kencana Syafi'ie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Bandung: Refika Aditama, 2001

J. Suyuthi Pulungan,*Prinsip-Prinsip Pemerintah Dalam Piagam Madinah Ditinjau Dari Pandangan Alqur'an,* Jakarta: Rajawali Press, 1994

M. Solly Lubis, *Ilmu Negara*, Bandung: Mandar Maju, 1990

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

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

Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Strutur Ketata Negaraan Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta, PT Rineka Cipta, 2001

Mohamad Tahir Azhari, *Negara Hukum:Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam,Implementasinya Pada PerIode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Bulan Bintang, 1992

Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu* Pemerintahan *(suatu kajian teori, konsep, dan pengembangannya)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007

Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Gaya Media Persada, 2001

Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, kajian terhadap dinamika perubahan UUD1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003

Rachmat syafi'i, *Alhadist: Aqidah, Sosial, Ahlaq, dan Hukum*, Bandung, Pustaka Setia, 2000

Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1992

Rasyid Ridha, *al-Khilafah au al-Imamah al-Udzma* Kairo: al-Manar, 1341 H

Salim Bahraysy, *Terjemah Singkat Tafsir Ibnu Kasir*, Surabaya: Bina Ilmu, 2005

Setyo Magono, dkk., *Kewarganegaraan*, Solo: Cipta Pustaka Mandiri, 2002

Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif* (di bidang peraturan pengganti undang-undangPERPU), Malang, UMM Pres, 2002

Sunarso, dkk, *Panduan Pembelajaran Kewarganegaraan*, Surakarta: Mediatama, 2004.

Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1993

Tim Penyusun Ensiklopedi, *Ensiklopedi Indonesia*, Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 2008

Tim Penyusun Ensiklopedi, *Ensiklopedi Nasional Indonesia*, Jakarta: PT Cipta Adi Pustaka, 1990

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pascaamandemen UUD 1945*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2008

Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006

UU NO.22 tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR DPRD

UU NO. 6 tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat

Undang-Undang Dasar 1945

http://www.unmit.org/legal/IndonesianLaw/uu/Uu195406.htm

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id