

**KEDUDUKAN FRAKSI PARTAI POLITIK DALAM PROSES LEGISLASI  
DI INDONESIA PERSPEKTIF SIYASAH DUSTURIYAH**

*Skripsi*

*Diajukan untuk Memenuhi Syarat Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (SH)  
Pada Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah  
Institut Agama Islam Negeri Palopo*



**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA  
FAKULTAS SYARIAH  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PALOPO  
2023**

**KEDUDUKAN FRAKSI PARTAI POLITIK DALAM PROSES LEGISLASI  
DI INDONESIA PERSPEKTIF SIYASAH DUSTURIYAH**

*Skripsi*

*Diajukan untuk Memenuhi Syarat Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (SH)  
Pada Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah  
Institut Agama Islam Negeri Palopo*



**Pembimbing**

- 1. H. Hamsah Hasan, Lc., M. Ag.**
- 2. Wawan Haryanto, S.H, M.H.**

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA  
FAKULTAS SYARIAH  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PALOPO**

**2023**

## HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Melati

Nim : 19 0302 0006

Program Studi : Hukum Tata Negara

Menyatakan dengan sebenarnya

1. Skripsi ini benar-benar merupakan karya saya sendiri, tidak plagiasi atau duplikasi dari karya orang lain yang saya akui sebagai sumber atau pikiran saya sendiri.
2. Seluruh isi dari Skripsi ini adalah karya sendiri saya dan bukan pan yang diturunkan dari sumbernya. Segala kesalahan atau kekeliruan yang ada didalamnya adalah tanggung jawab saya.

Bilamana saya bersedia dan pernyataan ini tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi administratif atau hukuman tersebut dan gelar akademik yang saya peroleh karenanya dibatalkan.

Demikian pernyataan ini dibuat untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yang membuat Pernyataan



Melati  
19 0302 0006

## HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi berjudul "*Kedudukan Fraksi Partai Politik dalam Proses Legislasi di Indonesia Perspektif Siyasah Dusturiyah*" yang ditulis oleh Melati Nomor Induk Mahasiswa 19 0302 0006, mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Palopo, yang telah dimunaqasyahkan pada hari Selasa, 22 Agustus 2023 Masehi, bertepatan dengan 5 Shaffar 1445 H Hijriyah telah diperbaiki sesuai catatan dan permintaan Tim Penguji, dan diterima sebagai syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H).

Palopo, 29 September 2023

### TIM

1. Muhammad Tahmid Nur, M.Ag. Ketua
2. Nur Hafid Kulle, Lc., M.Ag. Sekretaris Sidang
3. Nur Anita Marwing, S.H., M.H. Penguji I
4. Nur Anelia Armin, S.P., M.Si. Penguji II
5. Nur Hafid Hasan, M.Ag. Pembimbing I
6. Nur Hafid Halide, S.H., M.H. Pembimbing II

Rektor IAIN Palopo  
Dekan Fakultas Syariah

Ketua Prodi Studi  
Hukum Tata Negara (Siyasah)



Muhammad Tahmid Nur, M.Ag.  
NIP 19740630 200501 1 004



Nurwana Halide, S.H., M.H.  
NIP 19880106 201903 2 007

**TIM VERIFIKASI NASKAH SKRIPSI  
FAKULTAS SYARIAH IAIN PALOPO**

**NOTA DINAS**

Lamp. : 1 (satu) rangkap skripsi  
Hal : skripsi an. Melati

Yth. Dekan Fakultas Syariah  
Di

Palopo

Assalamau 'alaikum  
Naskah Skripsi Fakultas Syariah IAIN Palopo setelah  
menelaah skripsi sebagai berikut:

: Melati

: 19.05.2019/06

am Studi Hukum Tata Negara (Siyasah

Skripsi kedudukan Fraksi Partai P dalam Proses

Legislasi di Indonesia Siyasa

Du

menyatakan bahwa penulisan naskah tersebut

1. Telah memenuhi syarat sebagaimana dalam Buku Pedoman  
Penulisan Skripsi, dan Artikel lain yang berlaku pada  
Fakultas Syariah IAIN Palopo

2. Telah sesuai dengan kaidah tata bahasa sebagaimana diatur dalam  
Pedoman Umum Ejaan Bahasa Indonesia.

Demikian disampaikan untuk proses selanjutnya.

Wassalamu 'alaikum wr. wb.

**Tim Verifikasi**

1. Nirwana Halide, S.HI., M.H  
tanggal :

2. Syamsuddin, S.HI., M.H  
tanggal :

(.....)  
(.....)

## PRAKATA

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ وَالصَّلَاةُ وَالسَّلَامُ عَلَى أَشْرَفِ الْأَنْبِيَاءِ وَالْمُرْسَلِينَ سَيِّدِنَا وَمَوْلَانَا مُحَمَّدٍ  
وَعَلَى آلِهِ وَصَحْبِهِ أَجْمَعِينَ أَمَّا بَعْدُ

Puji syukur senantiasa dipanjatkan kepada Allah SWT, yang telah menganugerahkan rahmat, hidayah serta kekuatan lahir dan batin, sehingga peneliti dapat menyelesaikan penulisan penelitian ini dengan judul “Kedudukan Fraksi Partai Politik dalam Proses Legislasi di Indonesia Perspektif *Siyasah Dusturiyah*” setelah melalui proses dan waktu yang lama.

Shalawat serta salam kepada Nabi Muhammad Saw, kepada para keluarga, sahabat dan para pengikutnya yang telah memperjuangkan dan menyebarkan ajaran Islam sehingga membawa peradaban perkembangan pengetahuan yang dirasakan sampai sekarang. Penelitian disusun sebagai syarat yang harus diselesaikan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum dalam bidang Hukum Tata Negara pada Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palopo.

Penyusunan penelitian dapat diselesaikan dengan baik berkat doa, bantuan, bimbingan, serta dorongan dari banyak pihak terkhusus kedua orang tua saya Bapak Edi Nampo dan Ibu Rosmiaty dan kepada saudaraku Sri Rahayu Ningsih, Indah Puti Suci, Beni Nampo dan Hendragel, serta kepada seluruh keluarga saya yang tidak pernah lelah memberikan dukungan dan doa kepada saya sehingga mampu menyelesaikan pendidikan dengan baik.

Dalam penelitian Skripsi ini masih memiliki kekurangan dan jauh dari kesempurnaan. Peneliti dengan penuh ketulusan dan keikhlasan hati menyampaikan ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Rektor IAIN Palopo Dr. Abbas Langaji, M.Ag., yang telah memberikan kesempatan kepada peneliti untuk menuntut ilmu di Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palopo pada Fakultas Syariah, Prodi Hukum Tata Negara
2. Wakil Rektor Bidang Akademik dan Pengembangan Kelembagaan Dr. Munir Yusuf, M.Pd. Wakil Rektor Bidang Administrasi Umum, Perencanaan dan Keuangan, Dr. Masruddin S.S., M.Hum. Wakil Rektor Bidang Kemahasiswaan dan Kerjasama, Dr. Mustaming, S. Ag, M.HI.
3. Dekan Fakultas Syariah IAIN Palopo, Dr. Muhammad Tahmid Nur, M.Ag.
4. Wakil Dekan Bidang Akademik, Dr. Haris Kulle Lc., M.Ag., Wakil Dekan Bidang Administrasi Umum, Perencanaan dan Keuangan, Ilham, S. Ag., Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Kerjasama Muh. Darwis, S.Ag., M.Ag.
5. Ketua Program Studi Hukum Tata Negara Nirwana Halide, S.HI., yang telah membantu menyetujui judul Skripsi dan mengarahkan dalam proses penyelesaian penelitian ini..
6. Pembimbing I dan II, H. Hamsah Hasan, Lc., M. Ag. dan Wawan Haryanto, S.H, M.H. yang bersedia meluangkan waktu, tenaga dan pikirannya untuk membimbing dan mengarahkan proses penyelesaian penelitian ini.

7. Penguji I dan II, Dr. Hj. Anita Marwing, S.HI., M.HI dan Rizka Amelia Armin, S.IP., M.Si selaku penguji I dan II yang telah memberikan arahan untuk menyelesaikan Skripsi ini.
8. Kepada semua teman seperjuangan, Mahasiswa IAIN Palopo Angkatan 2019, khususnya Putri Utami, Andini Saputri dan Inka Dewi Liani Ahri yang banyak memberikan dukungan atas penyelesaian penelitian ini.

Akhirnya peneliti dapat menyelesaikan penelitian ini meskipun banyak hambatan namun dapat dilewati dengan baik oleh peneliti, karena selalu ada dukungan, doa dan motivasi yang tak terhingga dari orang tua dan saudara serta teman. Semoga bernilai ibadah dan mendapatkan pahala dari Allah SWT. Aamiin  
Allahumma Aamiin



Palopo, Mei 2023

Peneliti

Melati

Nim :19 0302 0006



## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMBUL .....	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB .....	iv
PRAKATA.....	vi
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR AYAT.....	xi
DAFTAR ISTILAH .....	xii
ABSTRAK.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah.....	4
C. Tujuan Penelitian .....	4
D. Manfaat Penelitian.....	5
BAB II KAJIAN TEORI.....	7
A. Kajian Penelitian Terdahulu yang Relevan.....	7
B. Tinjauan Pustaka.....	11
C. Kerangka Pikir.....	57
BAB III METODE PENELITIAN.....	58
A. Jenis Penelitian.....	58
B. Sumber Data.....	58
C. Teknik Pengumpulan Data.....	59
D. Teknik Pengolahan Data.....	60
E. Teknik Analisis Data.....	61
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	62
A. Kedudukan Fraksi Partai Politik Dalam Proses Legislasi Di Indonesia ..62	
B. Pandangan <i>Siyasah Dusturiyah</i> Terhadap Kedudukan Fraksi Partai Politik Pada Proses Legislasi Di Indonesia.....	86
BAB V PENUTUP.....	93

A. Kesimpulan .....	93
B. Saran .....	94
DAFTAR PUSTAKA .....	95



## DAFTAR AYAT

QS. AN-NISA (58).....	57
-----------------------	----



## DAFTAR ISTILAH



DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
UU	: Undang-Undang
UUD	: Undang-Undang Dasar
WNI	: Warga Negara Indonesia
DPR RI	: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
IP	: Indische Partij
ISDV	: Indische Sosial Democratische Vereeniging
RUU	: Rancangan Undang-Undang
DPD RI	: Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia
BALEG	: Badan Legislasi
DIM	: Daftar Inventarisasi Masalah
RDPU	: Rapat Dengar Pendapat Umum
BAMUS	: Badan Musyawarah
PANSUS	: Panitia Khusus
AD/ART	: Anggaran Dasar/ Anggaran Rumah Tangga
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
PEMILU	: Pemilihan Umum
PILEG	: Pemilihan Legislatif
CALEG	: Calon Legislatif
PT	: Parliamentary Threshold
DIM	: Daftar Inventarisasi Masalah

## ABSTRAK

**Melati, 2023,** “*Kedudukan Fraksi Partai Politik dalam Proses Legislasi di Indonesia Perspektif Siyasah Dusturiyah*”. Skripsi Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Palopo. Dibimbing Oleh H. Hamsah Hasan dan Wawan Haryanto.

Skripsi ini membahas mengenai Kedudukan Fraksi Partai Politik dalam Proses Legislasi di Indonesia Perspektif *Siyasah Dusturiyah*. Penelitian ini bertujuan untuk memahami kedudukan Fraksi partai politik dalam proses legislasi di Indonesia perspektif *siyasah dusturiyah* dan memahami konsep revitalisasi keberadaan Fraksi dalam optimalisasi kewenangan DPR di bidang legislasi. Jenis penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, metode penelitian normatif dengan pendekatan Undang-Undang. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah *studi literature*, berdasarkan pengembangan pengetahuan serta pengkajian-pengkajian secara abstrak, cermat, dan objektif, dengan menggunakan beberapa sumber data yaitu : Sumber data Bahan Hukum Primer dan Sumber data Bahan Hukum Sekunder. Fraksi dibentuk guna memudahkan anggota dewan dalam mengambil sebuah keputusan di tingkat parlemen. Fraksi digunakan sebagai pengontrol *vote/suara* di dalam pengambilan keputusan sehingga pengambilan keputusan akan lebih efektif dan efisien. Fraksi merupakan sebuah wadah berhimpunnya anggota dewan yang mempunyai tanggung jawab besar dalam menampung segala aspirasi rakyat atau konstituennya. Fraksi mempunyai peran yang sangat strategis dalam mendukung pelaksanaan fungsi-fungsi dewan di DPR. Dukungan peran dan kinerja Fraksi yang dilakukan secara efektif akan dapat membantu memaksimalkan pelaksanaan fungsi-fungsi anggota dewan dalam bidang legislasi. Mulai dari dari tahap awal penjangkaran aspirasi dan turun ke daerah-daerah pada masa reses yang menghasilkan DIM (Daftar Inventarisasi Masalah) hingga pembahasan sampai penentuan keputusan legislasi melibatkan peran Fraksi. Dalam pandangan *siyasah dusturiyah* atau ilmu politik ketatanegaraan islam, *Ahlul Halli Wal Aqdi* adalah orang yang berhak mengambil keputusan untuk kepentingan ummat yang posisinya setara dengan lembaga DPR.

**Kata Kunci :** Kedudukan, Fraksi, Legislasi, Siyasah Dusturiyah.

## ABSTRACT

**Melati, 2023,** *"The Position of Political Party Fractions in the Legislative Process in Indonesia from the Perspective of Siyasa Dusturiyah"*. Thesis of the Constitutional Law Study Program, Faculty of Sharia, Palopo State Islamic Institute. Supervised by H. Hamsah Hasan and Wawan Haryanto.

This thesis discusses the Position of Political Party Fractions in the Legislative Process in Indonesia from the Siyasa Dusturiyah Perspective. This study aims to understand the position of political party factions in the legislative process in Indonesia from the siyasa dusturiyah perspective and understand the concept of revitalizing the existence of factions in optimizing the authority of the DPR in the field of legislation. This type of research is a descriptive qualitative, normative research method with a statutory approach. The document collection technique used is a literature study, based on the development of knowledge and abstract, careful, and objective studies, using several data sources, namely: Data sources for Primary Legal Materials and Data Sources for Secondary Legal Materials. Fractions were formed to facilitate parliamentarians in making decisions at the parliamentary level. Fractions are used as vote controllers in decision making so that decision making will be more effective and efficient. Fractions are a forum for gathering members of parliament who have a big responsibility in accommodating all the aspirations of the people or their constituents. Fractions have a very strategic role in supporting the implementation of council functions in the DPR. Effectively supporting the role and performance of the faction will be able to help maximize the implementation of the functions of council members in the field of legislation. Starting from the initial stages of gathering aspirations and going down to the regions during the recess period which resulted in the DIM (Problem Inventory List) to the discussions to the determination of legislative decisions involving the role of the faction. In the view of siyasa dusturiyah of Islamic constitutional political science, Ahlul Halli Wal Aqdi is a person who has the right to make decisions for the benefit of the ummah whose position is equivalent to the DPR institution.

**Keywords :** Position, Faction, Legislation, Siyasa Dusturiyah.

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Komunikasi Politik adalah komunikasi yang berlangsung dalam suatu sistem politik dengan lingkungannya. Salah satu contoh komunikasi Politik yaitu pada proses legislasi di DPR. Pengambilan keputusan publik selalu melalui proses interaksi politik diantaranya proses akomodasi, kerjasama, kompromi dan konflik kepentingan politik antar (partai politik) dengan infrastruktur politik lainnya.<sup>12</sup>

Partai politik adalah bagian dari infrastruktur negara yang anggotanya memiliki orientasi, nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijakan. Untuk melaksanakan tujuan tersebut partai politik melakukan tiga hal yaitu menyeleksi calon-calon, setelah calon terpilih selanjutnya ialah melakukan kampanye, setelah proses kampanye dan kemudian terpilih dalam pemilihan umum selanjutnya yang dilakukan oleh partai politik ialah melaksanakan fungsi pemerintahan (legislatif ataupun eksekutif).

Partai politik berperan sebagai artikulator dan agregator kepentingan masyarakat. Kedua peran yang sangat penting dalam proses pembuatan atau pengambilan kebijakan publik. Artikulasi kepentingan (*interest articulation*) adalah suatu pendapat yang disampaikan seseorang atau banyak orang pada pihak pemerintah namun tidak dijadikan suatu kebijakan. Agregasi kepentingan (*Interest*

---

<sup>1</sup> Hikmat M. Mahi, 2010, “*Komunikasi Politik*”, Simbiosis Rekatama Media. Bandung, 20-25.

<sup>2</sup> Maria Susana Nedo, “*Interaksi Fraksi Dalam Proses Pengambilan Keputusan Publik (Studi Organisasi DPRD Kota Malang 2010, Atas Kasus Pasar Tradisional Dinoyo dan Blimbing Menjadi Pasar Moderen Di Kota Malang)*”, Malang, 2011, 15-17.

*Agregation*) adalah suatu penyampaian pendapat yang dilakukan seseorang atau banyak orang dan pendapat itu telah dijadikan suatu kebijakan.

Partai Politik selalu berkaitan dengan keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat. Fraksi merupakan pengelompokan anggota DPR berdasarkan partai politik yang telah memperoleh kursi sesuai jumlah yang ditetapkan pada proses pemilihan umum. Fraksi merupakan representatif dari partai politik sebagai alat kelengkapan DPR dan memiliki peran yang sangat menentukan. Fraksi memberikan sikap politik dalam tatanan hak bertanya dan menyampaikan pendapat berdasarkan ketentaaan musyawarah dan mufakat pada proses pengambilan kebijakan publik di DPR.<sup>3</sup>

Kebijakan publik merupakan serangkaian pilihan yang berhubungan terhadap keputusan untuk berbuat atau tidak berbuat, yang dibuat oleh lembaga yang berwenang. Kebijakan publik identik dengan kebijakan negara, karena perumusan dan penetapan kebijakan berasal dari dan dilerembagakan oleh badan-badan dan pejabat pemerintah; sebagai pelaksana negara. Kebijakan negara harus mengabdikan pada kepentingan atau kebutuhan masyarakat.

Pembuatan kebijakan publik dilakukan oleh aktor-aktor yang berperan dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan. Terdapat tiga (3) domain atau golongan aktor/pelaku yang terlibat yaitu golongan pemerintah, golongan swasta, dan golongan masyarakat madani (LSM; NGO; Partai Politik; Organisasi Sosial

---

<sup>3</sup> Maria Susana Nedo, "Interaksi Fraksi Dalam Proses Pengambilan Keputusan Publik (Studi Organisasi DPRD Kota Malang 2010, Atas Kasus Pasar Tradisional Dinoyo dan Blimbing Menjadi Pasar Moderen Di Kota Malang)", Malang, 2011, 15-17.



politik) yang masing-masingnya berbeda dalam peran yang dilakukan dalam perumusan kebijakan, nilai serta tujuan yang mereka kejar dari kebijakan tersebut.

Posisi Fraksi di DPR selalu berkaitan erat dengan keberadaan partai politik sekaligus dengan fungsi dan peran partai politik dalam mengartikulasi kepentingan dan mengakomodasi kepentingan hingga menjadi suatu kebijakan yang berlaku untuk wilayah tertentu, bisa dirumuskan sebagai berikut diluar gedung perlemen DPR, DPRD I, DPRD II; Partai Politik adalah golongan masyarakat madani, sebagai salah satu dari tiga domain/golongan aktor kebijakan publik.<sup>4</sup>

Fraksi terlibat dalam artikulasi kepentingan dan agregasi kepentingan sehingga tercapai suatu rumusan kebijakan publik dari kepentingan masyarakatnya, sesuai aspirasi masyarakat, melalui suatu proses komunikasi dan interaksi politik antar anggota dalam satu Fraksi dengan anggota dalam satu Fraksi dengan kader dan anggota partai sendiri (secara internal) serta anggota DPRD dalam satu Fraksi dengan anggota lawan dan fraksi lain (secara eksternal).

Disitulah terjadi proses akomodasi, kerjasama, kompromi dan konflik kepentingan politik antara infrastruktur politik (partai politik) dengan infrastruktur politik lainnya. Dalam proses penentuan suatu kebijakan ternyata tidaklah cukup bagi Fraksi mayoritas hanya dengan memberikan tempat bagi sejumlah pos jabatan dari partai lain lantas berharap bahwa partai lain tersebut akan selalu mendukung kebijakan pemerintah. Dinamika internal partai ternyata sedikit

---

<sup>4</sup> Maria Susana Nedo, *“Interaksi Fraksi Dalam Proses Pengambilan Keputusan Publik (Studi Organisasi DPRD Kota Malang 2010, Atas Kasus Pasar Tradisional Dinoyo dan Blimbing Menjadi Pasar Moderen Di Kota Malang)*, Malang, 2011, 15-17.

banyak ikut menentukan bagaimana posisi masing-masing partai politik atas sebuah isu politik tertentu.<sup>5</sup>

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka peneliti menemukan masalah pada penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana Kedudukan Fraksi Partai Politik dalam Proses Legislasi di Indonesia Perspektif *Siyasah Dusturiyah* ?
2. Bagaimana Konsep Revitalisasi Keberadaan Fraksi dalam Optimalisasi Kewenangan DPR di Bidang Legislasi?

## C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan memahami Kedudukan Fraksi Partai Politik dalam Proses Legislasi di Indonesia Perspektif *Siyasah Dusturiyah*.
2. Untuk mengetahui dan memahami Konsep Revitalisasi Keberadaan Fraksi dalam Optimalisasi Kewenangan DPR di Bidang Legislasi.

---

<sup>5</sup> Maria Susana Nedo, “Interaksi Fraksi Dalam Proses Pengambilan Keputusan Publik (Studi Organisasi DPRD Kota Malang 2010, Atas Kasus Pasar Tradisional Dinoyo dan Blimbing Menjadi Pasar Moderen Di Kota Malang), Malang, 2011, 15-17.

#### D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoritis ataupun praktis.

##### 1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan secara umum khususnya di bidang ilmu Hukum Tata Negara dalam hal Politik Hukum dan dapat dijadikan bahan masukan untuk peneliti lainnya yang berkaitan dengan Kedudukan Fraksi Partai Politik dalam Proses Legislasi di Indonesia Perspektif *Syarah Dusturiyah* serta Konsep Revitalisasi Keberadaan Fraksi dalam Optimalisasi Kewenangan DPR di Bidang Legislasi.

##### 2. Manfaat praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini yang merupakan titik fokus utama, sebagai berikut.

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsi pemikiran bagi pelajar, mahasiswa, dan masyarakat sekitar.
- b. Bagi masyarakat sekitar, penelitian ini dapat dijadikan bahan atau pedoman yang menambah pengetahuan serta timbulnya keterbukaan pemikiran dalam melihat berbagai ideologi partai politik dalam hal ini proses legislasinya.
- c. Bagi peneliti, dapat menambah wawasan dan pengetahuan peneliti terkait masalah peran partai politik yang tentunya memiliki pengaruh pada proses legislasi di Indonesia. Serta sebagai salah satu kewajiban sebagai seorang

mahasiswa dalam tri Dharma perguruan tinggi, serta salah satu syarat untuk menyelesaikan studi dan memperoleh gelar Sarjana Strata Satu (S1) Pada Program Studi Hukum Tata Negara di Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Palopo.

- d. Bagi institusi, dapat digunakan sebagai kontribusi dalam menanamkan minat, motivasi dan sikap dari mahasiswa sehingga dapat meningkatkan prestasi belajar bagi mahasiswanya.



## BAB II

### KAJIAN TEORI

#### A. Kajian Penelitian Terdahulu yang Relevan

Penelitian relevan atau kepustakaan bertujuan untuk mendapatkan gambaran tentang hubungan topik penelitian sejenis yang pernah dilakukan sebelumnya sehingga tidak terjadi pengulangan penelitian dan terhindar dari plagiasi. Selanjutnya sebagai bahan pertimbangan dalam penelitian ini akan dicantumkan beberapa penelitian. Selanjutnya sebagai bahan pertimbangan dalam penelitian ini akan dicantumkan beberapa penelitian. Penelitian terdahulu sangat dibutuhkan dalam penelitian.

Adanya penelitian terdahulu, dapat melihat kelebihan dan kekurangan antara peneliti dan peneliti sebelumnya dalam berbagai teori, konsep yang diungkapkan oleh peneliti dalam masalah yang berhubungan dengan penelitian. Penelitian terdahulu juga mempermudah pembaca untuk melihat dan menilai perbedaan serta persamaan teori yang digunakan oleh peneliti lainnya dalam masalah yang sama. Beberapa diantaranya adalah penelitian yang dilakukan oleh :

1. Nur Rahma Diyani, yang berjudul *Kedudukan Dan Peran Lembaga Legislasi di Indonesia Ditinjau dari Siyasah Dusturiyah*, 2019.  
<sup>6</sup>Kedudukan Lembaga Legislatif adalah kedudukan yang terpenting dalam pemerintahan Islam, karena ketentuan dan ketetapan yang dikeluarkan Lembaga Legislatif ini akan dilaksanakan secara efektif oleh Lembaga

---

<sup>6</sup> Nur Rahma Diyani, "Kedudukan Dan Peran Lembaga Legislasi Di Indonesia Ditinjau Dari Siyasah Dusturiyah", UIN Raden Intan Lampung, Lampung, 2019, 52.

Eksekutif dan dipertahankan oleh Lembaga Yudikatif. Lembaga Legislatif merupakan lembaga yang memiliki kedudukan strategis dalam sistem pemerintahan apabila ditinjau dari *siyasah dusturiyah*. Peran Lembaga Legislatif sama dengan lembaga *syura* dalam Islam. Kesamaan lembaga *syura* dengan Lembaga Legislatif adalah sama-sama lembaga musyawarah untuk membahas hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggara negara atau pemerintahan. Kedudukan Lembaga Legislatif mempunyai tugas maupun wewenang dalam perwakilan rakyat, tugas mereka tidak hanya musyawarah dalam perkara kenegaraan, mereka juga mengeluarkan undang-undang yang berkaitan dengan kemaslahatan.<sup>7</sup> Persamaan tulisan ini adalah sama-sama menjadikan Lembaga Legislatif sebagai objek kajian dari sudut pandang *siyasah dusturiyah*. Perbedaannya tulisan ini tidak mengfokuskan terkait partai politik karena memang kecenderungan pembahasan bagaimana kemudian peran hingga proses kedudukan Lembaga Legislatif ketika ia ditinjau dari perspektif *siyasah dusturiyah*.

2. Fais Ramadani, "*Kedudukan Dan Fungsi Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD*", Riau, 2022.<sup>8</sup> Peranan atau fungsi utama dari fraksi berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD adalah sebagai fungsi control dari setiap

<sup>7</sup> Nur Rahma Diyani, "*Kedudukan Dan Peran Lembaga Legislasi Di Indonesia Ditinjau Dari Siyasah Dusturiyah*", UIN Raden Intan Lampung, Lampung, 2019, 52.

<sup>8</sup> Fais Ramadani, "*Kedudukan Dan Fungsi Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD*", Universitas Islam Riau, Riau, 2022, 20-21.

partai politik yang diwakilinya di samping sebagai fungsi pengelompokan dan perwakilan anggota parlemen menurut partai asalnya sebagai penyeragaman pendapat dalam pelaksanaan fungsi-fungsi legislatif itu sendiri. Sedangkan definisi tentang fraksi tidak dapat di temukan di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, namun dalam prakteknya dapat kita simpulkan bahwa fraksi itu adalah pengelompokan anggota legislatif dengan latar belakang 1 (satu) partai atau di latarbelakangi dengan kesamaan ide (khusus fraksi gabungan). Persamaannya, mengawali pembahasan hubungan fraksi dengan lembaga DPR RI. Fraksi merupakan sebuah wadah berhimpunnya anggota dewan yang mempunyai tanggung jawab besar dalam menampung segala aspirasi rakyat atau konstitunnya. Anggota dewan dituntut untuk mengambil keputusan atas nama rakyat karena mereka telah secara langsung dipilih oleh rakyat sebagai konstituen mereka. Fraksi mempunyai peran yang sangat strategis dalam mendukung pelaksanaan fungsi-fungsi dewan di DPR. Perbedaannya pada penelitian ini menganalisis secara mendalam terkait UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagai objek bahasannya.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Fais Ramadani, *“Kedudukan Dan Fungsi Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD”*, Universitas Islam Riau, Riau, 2022, 20-21.

3. Maria Susana Nedo, *“Interaksi Fraksi Dalam Proses Pengambilan Keputusan Publik (Studi Organisasi DPRD Kota Malang 2010, Atas Kasus Pasar Tradisional Dinoyo dan Blimbing Menjadi Pasar Modern Di Kota Malang)*, Malang, 2011. Dalam proses pengambilan kebijakan politik di DPRD II Kota Malang, setiap Fraksi (partai politik atau gabungan beberapa partai politik) mengadakan interaksi politik baik tingkat internal fraksi maupun eksternal (dengan fraksi lain) dengan melakukan kontak dan komunikasi untuk mencapai kesepakatan melalui mekanisme dan kesepakatan bersama. Di tingkat internal Fraksi harus menghargai dan mengakomodir pandangan masing-masing anggota fraksi dengan ketentuan harus sejalan dengan AD/ART serta platform partai sehingga menghasilkan pandangan Fraksi atas suatu isu politik untuk disampaikan pada paripurna. Persamaan penelitian ini menjadikan Fraksi sebagai fokus penelitian, bagaimana kemudian kedudukan Fraksi ini saat proses pengambilan keputusan kebijakan publik yang menggunakan konsep musyawarah dan mufakat pada proses votingnya.<sup>10</sup> Perbedaannya penelitian ini cenderung mengangkat komunikasi politik sebagai studi ilmu yang mendasar pada lingkup Fraksi. Masuknya kekuasaan dalam pengambilan keputusan publik selalu melalui suatu proses interaksi politik, dimana akan terjadi adanya proses akomodasi, kerjasama, kompromi dan konflik kepentingan politik antara salah satu infrastruktur politik (partai politik) dengan infrastruktur politik lainnya.

---

<sup>10</sup> Maria Susana Nedo, *“Interaksi Fraksi Dalam Proses Pengambilan Keputusan Publik (Studi Organisasi DPRD Kota Malang 2010, Atas Kasus Pasar Tradisional Dinoyo dan Blimbing Menjadi Pasar Modern Di Kota Malang)*, Malang, 2011, 15-17.



4. Ishak Afero, yang berjudul *Eksistensi Partai Politik di Indonesia Perspektif Fiqh Siyasah*, Palopo, 2022. Menurut pandangan Fiqh Siyasah partai politik sebagai keterwakilan masyarakat dalam menyampaikan aspirasinya dan keinginannya, peran partai politik adalah untuk melakukan pendidikan kepemimpinan yang telah di ajarkan Nabi Muhammad SAW, yaitu pemimpin harus mampu menaati perintah Allah SWT seperti dalam kitab suci Al-Qur'an, keberadaan partai politik adalah objektivikasi Islam dalam menjalankan sistem keterwakilan sebagaimana yang dilakukan oleh Nabi Muhammad SAW dalam Piagam Madinah. Persamaanya, pada penelitian ini menjadikan partai politik sebagai objek bahasan dan meninjaunya berdasarkan Hukum Islam. Perbedaannya, pada penelitian ini tidak menyinggung terkait badan Legislati atau DPR sebagai wadah partai politik dalam menyampaikan aspirasi<sup>11</sup>

## **B. Tinjauan Pustaka**

### **1. Partai Politik**

#### **a. Sejarah Partai Politik**

Partai politik pertama-tama lahir di negara-negara Eropa Barat. Partai politik telah lahir secara spontan dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain. Pada awal perkembangan, akhir dekade 18-an di negara-negara Barat seperti Inggris dan Prancis, kegiatan politik dititikberatkan pada kelompok-kelompok politik dalam parlemen.

<sup>11</sup> Ishak Afero, yang *Eksistensi Partai Politik Di Indonesia Perspektif Fiqh Siyasah*, IAIN Palopo, 2022, 88.

Semakin meluasnya hak pilih, kegiatan politik juga berkembang di luar parlemen dengan terbentuknya panitia-panitia pemilihan yang bertugas mengumpulkan suara para pendukungnya menjelang masa pemilihan umum. Oleh karena itu, dirasa perlu memperoleh dukungan dari berbagai golongan masyarakat, kelompok-kelompok politik di parlemen cepat atau lambat juga berusaha mengembangkan organisasi massa.<sup>12</sup>

Munculnya partai politik di Indonesia tidak terlepas dari terciptanya iklim kebebasan yang luas bagi masyarakat pasca runtuhnya pemerintahan kolonial Belanda. Kebebasan tersebut memberikan ruang kepada masyarakat untuk membentuk organisasi, termasuk partai politik. Sebenarnya, cikal-bakal dari munculnya partai politik sudah ada sebelum kemerdekaan Indonesia.

Partai politik yang lahir pada masa penjajahan tidak terlepas dari peran gerakan-gerakan yang tidak hanya dimaksudkan untuk mendapatkan kebebasan yang lebih luas dari penjajah, juga menuntut adanya kemerdekaan. Hal ini dilihat dengan lahirnya partai-partai sebelum kemerdekaan. Kemunculan partai-partai politik di Indonesia juga tidak lepas dari karakteristik masyarakat Indonesia yang majemuk.

---

<sup>12</sup> Maria Susana Nedo, *“Interaksi Fraksi Dalam Proses Pengambilan Keputusan Publik (Studi Organisasi DPRD Kota Malang 2010, Atas Kasus Pasar Tradisional Dinoyo dan Blimbing Menjadi Pasar Modern Di Kota Malang),* Malang, 2011, 15-17.

Masyarakat Indonesia atau Hindia Belanda ketika itu merupakan masyarakat yang plural, yaitu suatu masyarakat yang terdiri dari dua atau lebih elemen atau tatanan sosial yang hidup berdampingan satu sama lain. Hanya saja, sambung Furnival, di antara mereka itu tidak pernah bertemu di dalam suatu unit politik.

Realitas di Indonesia menunjukkan masyarakat yang majemuk pada akhirnya bergabung dalam suatu unit politik besar yang dinamakan partai politik sebagai cikal bakal dari terbentuknya partai politik di Indonesia yaitu lahirnya Budi utomo yang merupakan perkumpulan kaum terpelajar. Perkumpulan ini sebagai bentuk dari *studie club* sosial ekonomi, dan organisasi pendidikan. Setelah Budi utomo lahir, muncullah dua organisasi yang disebut partai politik pertama di Indonesia, yaitu Sarekat Islam dan *Indiche partij*.<sup>13</sup>

Tiga organisasi tersebut muncul organisasi ISDV yang lahir pada tahun 1914 didirikan oleh orang Belanda di Semarang. Pendirian ISDV adalah usaha untuk memasukkan paham *Marxisme* ke Indonesia. Pada tanggal 3 Mei 1920 ISDV mengubah namanya menjadi Partai Komunis Indonesia. Semaun dan Darsono yang dulunya merupakan tokoh partai Sarekat Islam menjabat sebagai ketua dan wakil ketua PKI. Perpecahan terjadi di tubuh Sarekat Islam yang memecah partai tersebut menjadi dua yaitu Sarekat Islam Putih dan Merah.

---

<sup>13</sup> Labolo Muhadam dan Ilham Teguh, "*Partai Politik Dan Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia*," Pt Rajagrafindo Persada 1, Jakarta, 2015, 269

Sarekat Islam gerakannya lebih dititikberatkan dalam bidang memajukan gerakan perekonomian rakyat dan keislaman sesuai dengan nama Sarekat Islam. Berbeda dengan Budi Utomo, Sarekat Islam gerakannya lebih bersifat revolusioner dan nasionalistis. Selain itu juga lahir Muhammadiyah, Muhammadiyah mengikrarkan diri bukan sebagai partai politik walaupun ada kaitannya dengan organisasi politik Islam. Tujuan utama didirikannya untuk mengembalikan umat Islam kepada sumber Al-Qur'an dan Hadits.<sup>14</sup>

Tidak seperti tahun 1920-1930an yang begitu bergairah pada masa pendudukan Jepang tahun 1942-1945 partai politik mengalami kevakuman dalam menjalankan fungsinya. Kondisi ini disebabkan karena pemerintahan Jepang pada masa itu tidak mengizinkan partai politik untuk melaksanakan aktivitas politik. Pada saat itu, pemerintah Jepang lebih memfokuskan diri dalam mengeksploitasi sumber daya alam Indonesia dan mengeksploitasi rakyat Indonesia untuk kerja paksa yang lebih dikenal dengan Romusa.<sup>15</sup>

Partai politik secara umum lahir dengan dua cara, yakni partai politik yang lahir dari dalam parlemen (intra parlemen) dan partai politik yang lahir atau dibentuk masyarakat di luar parlemen (ekstra parlemen), yang dapat diuraikan sebagai berikut.

---

<sup>14</sup>Labolo Muhadam dan Ilham Teguh, "*Partai Politik Dan Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia*," Pt Rajagrafindo Persada 1, Jakarta, 2015, 269.

### 1) Partai Politik Intra Parlemen

Partai politik pada awalnya tumbuh di Inggris dan Prancis abad ke 18 yang disebabkan meluasnya gagasan masyarakat perlu ikut serta dalam proses politik termasuk menentukan wakil-wakilnya di parlemen. Hal ini disebabkan kekecewaan masyarakat terhadap kinerja para bangsawan yang menjadi anggota parlemen tidak mampu menjadi penghubung antara rakyat dan raja.

Parlemen saat itu sifatnya realistik dan aristokratis untuk mempertahankan kepentingan bangsawan versus raja, sedangkan kepentingan rakyat sangat kurang diperhatikan. Oleh karenanya sistem pemilihan anggota parlemen yang pada mulanya berdasarkan jumlah harta kekayaan, yakni para bangsawan yang punya banyak harta saja yang berhak menjadi anggota parlemen diubah dengan syarat yang baru yakni seseorang bisa terpilih menjadi anggota parlemen jika ia mendapat dukungan suara yang luas dari masyarakat.<sup>16</sup>

Disebabkan meluasnya hak pilih masyarakat dalam menentukan anggota parlemen tersebut, para anggota parlemen “dipaksa” membuat organisasi dari dalam parlemen, selanjutnya untuk memperluas jaringan organisasinya ke tengah-tengah masyarakat guna untuk mendapatkan dukungan suara yang banyak agar terpilih kembali menjadi anggota parlemen.

---

<sup>16</sup> Adlin, S.SOS, M.SI, “Sistem Kepartaian Dan Pemilihan Umum”, Alafriau, 2013, 10-13

Didalam parlemen Inggris saat itu sebenarnya sudah terdapat dua kelompok (Fraksi) yang memang selalu bersaing, yakni kelompok bangsawan Inggris versus kelompok orang Irlandia. Kelompok bangsawan Inggris membentuk kelompok *Torries* dan kelompok orang Irlandia membentuk kelompok *Whig*. Kelompok *Torries* dan *Whig* tersebut mengembangkan sayap organisasinya dengan bergerak keluar parlemen membuat kelompok pendukung dan organisasi massa.

Pada abad ke-19, dilangsungkan Pemilu 1 di Inggris yang diikuti oleh dua organisasi, yakni *Torries* dan *Whig*. Dengan ikut sertanya dua organisasi yang didirikan oleh kalangan parlemen tersebut dalam Pemilu, maka secara resmi lahirlah partai politik dan pada masa selanjutnya berkembang menjadi penghubung massa dan pemerintah.<sup>17</sup>

## 2) Partai Politik Ekstra Parlemen

Menjelang Perang Dunia I di dunia Barat muncul juga partai yang lahir didirikan oleh masyarakat yang berada di luar parlemen. Partai politik ini didirikan masyarakat untuk memperjuangkan asas atau ideologi tertentu, misalnya ideologi komunisme, sosialisme, fasisme, dan lain sebagainya. Partai politik ini memiliki ciri mempunyai pandangan hidup (asas/ideologi) yang jelas, anggotanya berdisiplin ketat dan memiliki ikatan yang kuat dengan ideologi partai.

<sup>17</sup> Adlin, S.SOS, M.SI, "Sistem Kepartaian Dan Pemilihan Umum", Alafriau, 2013, 10-13

Partai politik ini lahir disebabkan adanya perbedaan dan perdebatan dua ideologi dihubungkan dengan ekonomi. Partai berideologi kiri, yang wakilnya ideologi komunis menginginkan campur tangan negara secara total pada kehidupan sosial dan ekonomi, sedangkan partai politik yang ideologinya kanan diwakili ideologi liberal yang perannya menolak campur tangan negara dalam kehidupan sosial dan ekonomi dan ingin mewujudkan pasar bebas.

Pada tahap selanjutnya menjelang Perang Dunia II, partai-partai politik yang pada dasarnya memang bertujuan mendapat dukungan sebanyak-banyaknya dalam pemilu, mulai berfikir untuk mendapatkan dukungan yang luas dari masyarakat termasuk masyarakat yang tidak seideologi atau tidak sepaham dengan partai. Salah satu cara yang digunakan untuk mendapatkan dukungan secara luas adalah dengan meninggalkan pemakaian ideologi yang kaku, sehingga memungkinkan semua orang untuk bergabung memilih partai politik tersebut.<sup>18</sup>

Jenis partai-partai politik yang berkeinginan mendapat dukungan dari semua kalangan dikenal dengan nama *catch all party*. Kelebihan jenis partai ini adalah kemampuannya yang lebih memperjuangkan kepentingan umum dibandingkan kepentingan kelompok berideologi tertentu, misalnya partai buruh di Inggris serta partai Republik dan Demokrat di Amerika Serikat. Saat ini penggunaan ideologi yang kaku dan ekstrim oleh partai politik semakin berkurang.

---

<sup>18</sup> Adlin, S.SOS, M.SI, "Sistem Kepartaian Dan Pemilihan Umum", Universitas Riau, Alafriau, 2013, 10-13

Bahkan menurut Daniel Bell (dalam bukunya yang berjudul *the end of ideology* bahwa perbedaan paham telah berakhir dengan ditandai tercapainya konsensus para intelektual tentang masalah politik yaitu: diterimanya negara kesejahteraan, diidamkannya desentralisasi kekuasaan, sistem ekonomi campuran dan pluralisme politik.<sup>19</sup>

### **b. Definisi Partai Politik**

Beberapa para ahli yang memberikan definisi tentang partai politik, diantaranya Carl J. Friedrich berpendapat bahwa partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintah bagi pimpinan partainya, dan berdasarkan penguasaan ini, memberikan kemanfaatan yang bersifat idiil dan materiil bagi anggota partainya.

Sigmun Neuman juga berpendapat bahwa partai politik adalah kumpulan-kumpulan dari aktivis politik yang ingin menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat melalui proses persaingan dengan atau terhadap suatu golongan lain yang mempunyai persepsi yang berbeda. Di sisi lain Giovanni Sartori berpendapat partai politik yaitu suatu kelompok politik yang mengikuti proses pemilihan umum hingga mampu menempatkan calon-calonnya untuk menduduki jabatan-jabatan publik.

---

<sup>19</sup> Adlin, S.SOS, M.SI, "*Sistem Kepartaian Dan Pemilihan Umum*", Universitas Riau, Alafriau, 2013, 10-13.



Selain definisi menurut para ahli di atas, dalam Peraturan Perundangan di Indonesia juga ditemukan definisi partai politik. Diantaranya UU No.31 Tahun 2002 tentang Partai Politik menjelaskan bahwa partai politik adalah organisasi politik yang dibentuk sekelompok warga negara republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara melalui Pemilu.

Selanjutnya dalam UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu dan Partai Politik menjelaskan bahwa partai politik adalah organisasi politik yang dibentuk sekelompok warga negara republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara serta memelihara keutuhan NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Definisi partai politik dalam peraturan perundangan di Indonesia menekankan pentingnya partai politik memperjuangkan kepentingan politik masyarakat, bangsa dan negara. Hal ini dapat dimaklumi sebab sepanjang sejarah bangsa Indonesia, partai politik lebih cenderung memperjuangkan kepentingan politik para elitnya dibandingkan kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Adlin, S.SOS, M.SI, "*Sistem Kepartaian Dan Pemilihan Umum*", Universitas Riau, Alafriau, 2013, 10-13

Partai politik merupakan bagian dari infrastruktur politik dalam negara. Untuk memahaminya maka beberapa ahli menyatakan pendapat tentang pengertian dari partai politik. Berikut ini pengertian partai politik yang dikemukakan oleh para ahli:

- a. Miriam Budiardjo menyebutkan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya memiliki orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik, biasanya dengan cara konstitusional, untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan.
- b. Sigmund Neumann dalam *Modern Political Parties* mengemukakan definisi sebagai berikut: *a political party is the articulated organization of society's active political agents, those who are concerned with the control of government power and who compete for popular support with another group or groups holding divergent views* (Partai Politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda).
- c. Carl J. Friedrich, partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan kekuasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Adlin, S.SOS, M.SI, "Sistem Kepartaian Dan Pemilihan Umum", Universitas Riau, Alafriau, 2013, 10-13

- d. R. H. Soltau mendefinisikan mengenai partai politik adalah sekelompok warga kurang lebih terorganisir, yang bertindak sebagai unit politik dengan menggunakan hak suara mereka, bertujuan untuk mengontrol pemerintah dan melaksanakan kebijakan umum mereka.
- e. Robert K. Carrl, partai politik adalah suatu organisasi yang berusaha untuk mencapai dan memelihara pengawasan terhadap pemerintah.<sup>22</sup>

Fungsi utama dari partai politik ialah mencari kekuasaan, mendapatkan kekuasaan dan mempertahankannya. Untuk melaksanakan fungsi tersebut partai politik melakukan tiga hal yang umumnya dilakukan oleh partai politik yaitu menyeleksi calon-calon, setelah calon-calon mereka terpilih selanjutnya ialah melakukan kampanye, setelah kampanye dilaksanakan dan calon terpilih dalam pemilihan umum selanjutnya yang dilakukan oleh partai politik ialah melaksanakan fungsi pemerintahan (legislatif ataupun eksekutif).<sup>23</sup>

### c. Fungsi Partai Politik

Fungsi partai politik di negara demokrasi menurut Kousoulas, partai politik di negara demokrasi setidaknya mempunyai ciri dan fungsi sebagai berikut : 1) Memiliki program berupa solusi masalah yang dijalankan pada saat berkuasa; 2) Memiliki organisasi untuk mengartikulasikan kepentingan dan melakukan rekrutmen politik; 3) Berpartisipasi dalam proses politik, paling tidak menjadi sponsor kandidat meraih jabatan politik dan pemerintahan; 4) Memakai cara kompetisi untuk meraih kekuasaan dan merebut dukungan masyarakat.

<sup>22</sup> Ramlan Surbakti, "Memahami Ilmu Politik", Jakarta, 2007, 113.

<sup>23</sup> Hafied Cangara, "Komunikasi Politik", Jakarta, 2009.

Di sisi lain Sigmund Neumann berpendapat bahwa fungsi partai politik di negara demokrasi antara lain : 1) Sarana pengatur kehendak masyarakat yang sangat beragam; 2) Mendidik masyarakat agar bertanggungjawab secara politik; 3) Penghubung antara pemerintah dan kepentingan masyarakat; 4) Memilih para pemimpin.

Fungsi partai politik di negara demokrasi menurut Gabriel A. Almond adalah : 1) Sosialisasi politik, yaitu proses pembentukan sikap dan orientasi politik para anggota masyarakat; 2) Partisipasi politik, yaitu proses mobilisasi warga negara ke dalam kehidupan dan kegiatan politik yang merupakan fungsi khas dari partai politik. Partisipasi partai politik merupakan kegiatan warga negara biasa untuk mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan umum dalam ikut serta menentukan pemimpin pemerintah. 3) Rekrutmen politik, yaitu seleksi dan pemilihan dalam rangka pengangkatan seseorang atau sekelompok orang untuk melakukan sejumlah peranan dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya; 4) Komunikasi politik, yaitu proses penyampaian informasi mengenai politik dari pemerintah kepada masyarakat dan sebaliknya. 5) Pemadu kepentingan, yaitu menampung dan memadukan berbagai kepentingan masyarakat yang berbeda-beda dalam rangka mencapai tujuan bersama. Sejalan dengan itu, Morlino juga mengemukakan pendapatnya bahwa fungsi partai politik di negara demokrasi yaitu : 1) Alat penarik dukungan massa dalam pemilu; 2) Sarana rekrutmen orang-orang untuk menduduki pos-pos jabatan penting di pemerintahan nasional,

parlemen maupun lokal; 3) Pembuat formulasi pilihan politik alternative bagi public (Agregasi Kepentingan).<sup>24</sup>

Sedangkan menurut Firmanzah fungsi partai politik adalah : 1) Rekrutmen dan Seleksi Pemimpin; 2) Pembuatan Program dan Opini Publik; 3) Kontrol terhadap pemerintah; 4) Integrasi Sosial dalam ideologi Politik; 5) Edukasi Politik.

Fungsi partai politik di Negara Berkembang menurut Miriam Budiardjo hanya ada satu fungsi partai politik yang berjalan efektif di negara berkembang, yakni partai politik berfungsi sebagai sarana integrasi nasional. Partai politik di negara berkembang pada titik tertentu mampu mempersatukan masyarakat yang berbeda sehingga dapat diajak bekerjasama untuk kepentingan tertentu.

Lebih jauh Budiardjo menjelaskan bahwa fungsi lain sebagai mana fungsi partai politik di negara demokrasi maju belum berhasil dijalankan oleh partai politik di negara berkembang disebabkan lebarnya jarak antara “pemerintah” dan “diperintah”. Budiardjo merinci fungsi-fungsi yang belum berhasil dijalankan oleh partai politik di negara berkembang: 1) Menjadi alat mengorganisir kekuasaan politik; 2) Mempengaruhi keputusan-keputusan pemerintah. 3) Menghubungkan masyarakat umum dengan proses politik; 4) Merumuskan dan menyalurkan aspirasi rakyat; 5) Mengatur konflik kepentingan.

<sup>24</sup> Adlin, S.SOS, M.SI, “Sistem Kepartaian Dan Pemilihan Umum”, Alafriau, 2013, 10-13

Telah terjadi krisis kepercayaan masyarakat terhadap partai politik di negara berkembang yang ditandai dengan: 1) Partai terlalu lemah, personalistik, korup dan kurang memperjuangkan aspirasi masyarakat; 2) Masyarakat frustrasi dengan partai politik, sebab partai korup dan menyimpang dari kebutuhan masyarakat. 3) Masyarakat ragu menjadi anggota partai; 4) Dukungan terhadap partai melemah, sedangkan dukungan untuk calon independen menguat dan gerakan anti partai menguat.<sup>25</sup>

Suatu partai politik itu dibentuk tidak ada lain kecuali untuk berfungsi menjalankan kekuasaan politik. Fungsi ini dilakukan oleh partai politik baik melalui ketika membentuk pemerintahan atau ketika partai politik berfungsi sebagai oposisi dalam proses pemerintahan. Partai politik memenangkan suara rakyat dalam proses pemilihan umum yang demokratis. Partai yang memenangkan suara rakyat terbanyak berarti partai tersebut memperoleh jalan menuju kekuasaan. Kekuasaan yang dimaksud ialah di Perwakilan (Legislatif) dan di Pemerintahan (Eksekutif).<sup>26</sup>

#### **d. Tujuan Partai Politik**

Menurut Setiadi dan Kolip tujuan partai politik dibagi menjadi tiga yaitu sebagai berikut :

- a) Partai Perwakilan Kelompok, yaitu partai yang menerima sistem kepartaian kompetitif dan berusaha memenangkan sebanyak mungkin kursi dalam parlemen.

<sup>25</sup> Adlin, S.SOS, M.SI, "*Sistem Kepartaian Dan Pemilihan Umum*", Riau, 2013, Hlm. 24-27.

<sup>26</sup> Prof. Dr. Miftah Thoha, MPA, *Birokrasi & Politik di Indonesia*, Ed. 1, Cet. 3, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2004, Hal. 95-96.

- b) Partai bertujuan menciptakan kesatuan identitas nasional, dan biasanya menindas kepentingan sarana dalam upaya meraih dan mempertahankan kekuasaan politik.
- c) Untuk menjadi wadah berhimpun bagi masyarakat atau kelompok yang memiliki ideologi dan kepentingan yang sama.

#### e. Ciri-ciri Partai Politik

Menurut Setiadi dan Kolip partai politik itu sekedar mempengaruhi pelaksanaan kekuasaan dan melakukan kegiatan untuk menarik dukungan dari para pemilih dalam pemilihan umum atau cara lain untuk mendapatkan dukungan umum. Maka yang terjadi ciri-ciri partai politik adalah:

- a. Berakar dalam masyarakat lokal.
- b. Melakukan kegiatan secara terus-menerus.
- c. Berusaha memperoleh dan mempertahankan kekuasaan dalam mempertahankan dan.
- d. Ikut sebagai kontestan atau peserta dalam pemilihan umum.<sup>27</sup>

## 2. Fraksi

Istilah Fraksi merupakan salah satu istilah yang digunakan untuk *political group/party group* yang ada diparlemen. Istilah lain selain Fraksi, juga sering digunakan istilah *faction, club, group*, dan sebagainya. Dalam pengertian Fraksi terkandung maksud adanya “elemen disiplin partai, partai harus dihormati. Anggota-anggota didalam partai harus menyampaikan hal-hal yang menjadi

<sup>27</sup> Fais Ramadani, “Kedudukan Dan Fungsi Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD”, Riau, 2022, 51- 58

kebijakan partai, mereka yang tidak mengindahkan kebijakan partai terancam posisinya.

Kalau disiplin partai yang akan di pegang maka keberadaan Fraksi itu penting.” Di dalam Kamus Politik yang di tulis oleh B.N Marbun bahwa kata Fraksi di terjemahkan sebagai kelompok orang yang mempunyai dan memperjuangkan suatu aliran politik dalam parlemen atau dewan-dewan perwakilan.

Sekalipun istilah “aliran” juga dikenal pada masa itu, namun istilah Fraksi sudah di muat pasal 28 ayat (3) dan ayat (5) peraturan tata tertib (tatib) DPR Sementara. Pelaksanaan representasi suara rakyat dalam prakteknya di Indonesia, dilaksanakan oleh fraksi-fraksi di DPR. Fraksi dipandang sebagai kepanjangan tangan partai politik di tubuh DPR. Menurut Tata Tertib Pasal 1 Angka 7 fraksi adalah pengelompokan anggota berdasarkan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum.

Fraksi merupakan representatif dari partai politik sebagai alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang memiliki tugas dan peran sangat menentukan. Fraksi memberikan sikap politik dalam tatanan penggunaan hak bertanya dan menyampaikan pendapat berdasarkan ketentuan musyawarah dan mufakat. Persoalan penghapusan Fraksi dari tubuh Dewan Perwakilan Rakyat terlihat dari keberadaan Fraksi di nilai sangat penting karena perpanjangan dari partai politik.



Jika Fraksi dihapus dari Dewan Perwakilan Rakyat maka akan terlihat bahwa peran partai politik akan tidak jelas. Kepentingan masyarakat tidak akan tersalurkan melalui Fraksi tetapi bila Fraksi dihapuskan, akan nampak dominasi peran anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili daerah pemilihan.

Adapun tugas dari Fraksi, sebagai berikut :

1. Menentukan dan mengatur segala sesuatu yang menyangkut urusan Fraksi masing-masing.
2. Meningkatkan kemampuan, disiplin, daya guna dan hasil guna Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam melaksanakan tugas di setiap kegiatan.
3. Menerima dan menyalurkan aspirasi masyarakat.<sup>28</sup>

Menurut Warman tugas Fraksi hanya dalam ruang lingkup internal yang berhubungan dengan keanggotaan partai politik dan menerima serta menyalurkan aspirasi masyarakat, tugas yang sangat penting dalam menjalankan mesin partai. Sementara itu di parlemen, para anggota dewan dikelompokkan dalam Fraksi setiap anggota harus menjadi anggota Fraksi. Fraksi merupakan pengelompokan anggota dewan berdasarkan konfigurasi partai.

Fraksi dibentuk untuk mengoptimalkan kinerja anggota legislatif selaku wakil rakyat. Fraksi berfungsi sebagai think tank kerja anggota dewan Fraksi menjadi wadah konsolidasi, kordinasi dan evaluasi kinerja para anggotanya. Melalui Fraksi inilah kepentingan partai politik dan aspirasi masyarakat umum dan konstituen partai politik disalurkan oleh para anggota dewan dalam lembaga legislatif. Oleh

<sup>28</sup> Fais Ramadani, “Kedudukan Dan Fungsi Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD”, Riau, 2022, 51- 58

karena itu Fraksi juga memiliki program kerja dan anggota dewan harus bekerja serius.

Fraksi mempunyai peran yang sangat strategis dalam mendukung pelaksanaan fungsi-fungsi dewan di DPRD. Dukungan peran dan kinerja yang dilakukan secara efektif akan dapat membantu memaksimalkan pelaksanaan fungsi-fungsi anggota dewan dalam bidang legislasi. Mulai dari tahap awal penyaringan aspirasi dan turun ke daerah-daerah pada masa resesnya menghasilkan DIM (Daftar Inventarisasi Masalah) hingga pembahasan sampai penentuan keputusan legislasi melibatkan peran Fraksi.<sup>29</sup>

Keberadaan Fraksi selain sebagai perwakilan partai politik di Dewan Perwakilan Rakyat juga menjadi salah satu bagian kecil dari sebuah sistem organisasi pemerintah karena menjalankan fungsi pemerintah di antara legislatif untuk masyarakat. Fraksi harus memiliki kinerja yang baik sehingga pekerjaan yang di laksanakan harus dipastikan membawa manfaat dan sesuai dengan fungsinya. Oleh karenanya Fraksi juga harus diukur sejauh mana kinerjanya dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya.

### **3. Sistem Kelembagaan**

#### **a. Lembaga Eksekutif**

Dalam sistem presidensial menteri-menteri sebagai pemabantu presiden dan langsung dipimpin olehnya. Sedangkan dalam sistem parlementer para menteri dipimpin oleh seorang perdana menteri karena penyelenggaraan kesejahteraan

<sup>29</sup> Fais Ramadani, “Kedudukan Dan Fungsi Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD”, Riau, 2022, 51-58

rakyat merupakan tugas pokok dari setiap negara. Adapun Fungsi dan Wewenang Lembaga Eksekutif, antara lain:

- a. Administratif, yakni kekuasaan untuk melaksanakan Undang-undang dan menyelenggarakan administrasi negara.
- b. Legislatif, yakni membuat rancangan Undang-undang.
- c. Keamanan, yakni kekuasaan untuk mengatur polisi dan angkatan bersenjata, menyelenggarakan perang, pertahanan negara, serta keamanan dalam negeri.<sup>30</sup>

#### **b. Lembaga Legislatif**

Lembaga legislatif adalah lembaga pemerintahan yang bertugas membuat undang-undang dan mengawasi pelaksanaan undang-undang yang telah disetujui. Lembaga legislatif di Indonesia terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Adapun Fungsi badan legislatif:

1. Menentukan kebijakan (*policy*) dan membuat Undang-undang. Untuk itu badan legislatif diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan Undang-undang yang disusun oleh pemerintah dan terutama di bidang budget atau anggaran.
2. Mengontrol badan eksekutif, dalam arti menjaga agar semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan badan eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan.

<sup>30</sup> Badri Hasan Sulaiman, "Pola Hubungan Eksekutif Dan Legislatif Dalam Penyelenggaraan Otsus Di Daerah," Jurnal Geuthee Penelitian Multidisiplin 3, Aceh, 2022, 487.

Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, badan eksekutif perwakilan rakyat diberi hak-hak control khusus, seperti hak bertanya, interpelasi dsb.

3. Anggota badan legislatif berhak untuk mengajukan kepada pemerintah mengenai suatu masalah dan mengorek informasi mengenai kebijakan pemerintah. Kegiatan ini banyak menarik perhatian media massa.
4. Interpelasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan disuatu bidang. Badan eksekutif wajib memberi penjelasan penjelasan dalam sidang pleno, yang mana dibahas oleh anggota-anggota dan diakhiri dengan pleno, yang mana dibahas oleh anggota-anggota dan di akhiri dengan pemungutan suara mengenai apakah keterangan pemerintah memuaskan atau tidak. Dalam hal terjadi perselisihan antara badan legislatif dan badan eksekutif, interpelasi dapat dijadikan batu loncatan untuk dijadikan mosi atau percaya.
5. Angket (*engquete*) adalah hak anggota badan legislatif untuk mengadakan penyelidikan sendiri
6. Mosi adalah hak kontrol yang paling ampuh. Jika badan legislatif menerima suatu mosi tidak percaya, maka dalam sistem parlementer kabinet harus mengundurkan diri dan terjadi suatu krisis kabinet. Pada masa reformasi, anggota DPR (1994-2004), menggunakan hak mosi ketika melakukan pemakzulan presiden Abdurrahman Wahid, tahun 2001.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> B.Sulaiman, "Pola Hubungan Eksekutif dan Legislatif Dalam Penyelenggaraan Otsus di Daerah", Bandung, 2020, 487.

### c. Lembaga Yudikatif

Lembaga yudikatif adalah salah satu kekuasaan yang ada di dalam teori trias politika. Dalam melaksanakan fungsinya yudikatif tidak bisa dicampuri atau diintervensi oleh lembaga atau kekuasaan lain. Misi utama Lembaga yudikatif adalah menjaga dan memelihara tegaknya supremasi hukum. Lembaga yudikatif merupakan sandaran harapan dan kepercayaan terakhir bagi warga negara untuk memperoleh keadilan. Kekuasaan yudikatif sebagai Lembaga peradilan yang menjadi pilar untuk menegakkan UU serta mengadili pelanggar UU.

Peradilan adalah suatu badan yang terbebas dari eksekutif dan bertindak sebagai hakim yang memutuskan sesuai dengan hukumnya. Ia tidak dapat dipengaruhi oleh eksekutif dalam melaksanakan keputusan-keputusannya. Kekuasaan kehakiman mempunyai dua pintu yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Kekuasaan kehakiman dalam konteks negara Republik Indonesia, adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Lembaga yudikatif atau kekuasaan kehakiman di Indonesia, menurut konstitusi, berada di tangan Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya (peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha negara) serta sebuah Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah

Undang-Undang, mengajukan tiga orang anggota hakim konstitusi, memberikan pertimbangan dalam hal presiden memberikan grasi dan rehabilitasi.<sup>32</sup>

Pada perkembangan dan pembangunan hukum, di era modern ini, teori pemisahan kekuasaan yang diungkapkan oleh Montesquieu lah yang banyak diterima dan diterapkan oleh banyak negara di dunia, karena Montesquieu tidak mengunggulkan posisi satu Lembaga. Ketiga Lembaga negara yang menjalankan fungsi yang berbeda, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif bekerja secara terpisah dan melakukan kontrol satu dan lainnya secara *checks and balances*.<sup>33</sup>

#### 4. Proses Legislasi di Indonesia

Kewenangan DPR-RI membentuk Undang-Undang, merupakan kekuasaan yang melekat pada DPR, selain kekuasaan pengawasan dan anggaran. Wewenang pembentukan Undang-Undang ini diwujudkan kedalam fungsi legislasi DPR yang bersumber kepada UUD 1945. Pembentukan undang-undang meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

##### a. Tahapan Perencanaan

Tahap I yaitu Perencanaan, yang dituangkan kedalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Perencanaan adalah tahap dimana

<sup>32</sup> Fais Ramadani, “Kedudukan Dan Fungsi Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD”, Riau, 2022, 51-58

<sup>33</sup> Odang Suparman, “Konsep Lembaga Negara Indonesia Dalam Perspektif Teori Trias Politika Berdasarkan Prinsip Checks And Balances System”, Bandung, 2023, 59–75.

DPR dan Presiden (serta DPD terkait RUU tertentu) menyusun daftar RUU yang akan disusun kedepan. Proses ini umumnya dikenal dengan istilah penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Penyusunan daftar RUU didasarkan atas perintah UUD NRI Tahun 1945, perintah TAP MPR, perintah undang-undang lainnya, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, RPJPN, RPJMN, rencana kerja pemerintah dan rencana strategis, serta aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.<sup>34</sup>

b. Tahapan Penyusunan

Tahap II selanjutnya adalah Penyusunan, Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh DPR melalui badan legislatif. Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah disepakati menjadi Prolegnas dalam rapat paripurna dan ditetapkan dengan keputusan DPR. Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah yang dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun, dan Prolegnas tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan RUU yang disusun setiap tahun, selain itu pada akhir tahun, Prolegnas tahunan dapat melakukan evaluasi terhadap Prolegnas jangka menengah.<sup>35</sup>

Berdasarkan Peraturan DPR No. 2 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penyusunan Prolegnas, baik dalam penyusunan Prolegnas jangka menengah maupun tahunan peran masyarakat difasilitasi oleh Badan Legislatif yang berkewajiban untuk mengumumkan rencana penyusunan Prolegnas kepada masyarakat melalui media

<sup>34</sup> Fahmi Ramadhan Firdaus, "Pencegahan Korupsi Legislasi Melalui Penguatan Partisipasi Publik Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang", Jakarta, 2020, H. 286-288.

<sup>35</sup> UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 22 ayat 2, UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 20 ayat 3, UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 23 ayat 2

massa baik cetak maupun elektronik, melakukan kunjungan kerja untuk menyerap aspirasi masyarakat dan menerima masukan dalam rapat Badan Legislasi.

<sup>36</sup>Masukan masyarakat disampaikan secara langsung atau melalui surat kepada pimpinan Badan Legislasi sebelum dilakukan pembahasan rancangan Prolegnas. Tidak sampai hanya penyusunan Prolegnas saja, dari penyusunan sampai dengan setelah penetapan Prolegnas melalui Keputusan DPR, pemerintah maupun DPR dan DPD wajib menyebarluaskan Prolegnas, hal ini untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan dari masyarakat serta pemangku kepentingan.<sup>37</sup>

RUU berdasarkan daftar Prolegnas prioritas, kemudian RUU diajukan oleh Presiden, DPR maupun DPD melalui DPR. Setiap RUU harus disertai dengan Naskah Akademik. Naskah Akademik merupakan hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.<sup>38</sup>

Dalam konteks RUU yang diajukan oleh DPR, masyarakat dapat terlibat sejak Naskah Akademik telah selesai disusun dilakukan uji publik dengan pakar terkait, praktisi, dan para pemangku kepentingan.<sup>21</sup> Hasil uji publik ini kemudian digunakan sebagai bahan penyempurnaan Naskah Akademik. RUU yang berasal dari DPR dapat disusun oleh Anggota, Komisi, gabungan komisi, Badan

---

<sup>36</sup> Fahmi Ramadhan Firdaus, *“Pencegahan Korupsi Legislasi Melalui Penguatan Partisipasi Publik Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang”*, Jakarta, 2020, H. 286-288.

<sup>37</sup> Keputusan Mahkamah Konstitusi No.92/PUU-X/2012

<sup>38</sup> Pasal 1 angka 11 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.



Legislasi, atau DPD. Sejak penyusunan RUU yang dilakukan oleh Anggota dapat meminta masukan dari masyarakat, permintaan masukan tersebut dilakukan melalui publikasi di media elektronik yang dimiliki oleh DPR. Hal yang sama juga berlaku bagi RUU yang disusun oleh Komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi dimana dapat meminta masukan dari masyarakat sejak penyusunan RUU.<sup>39</sup> Selain meminta masukan melalui penyebarluasan, cara lain yang dapat dilakukan antara lain rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja ke daerah atau kunjungan kerja ke luar negeri. RDPU dilakukan dengan mengundang pakar atau para pemangku kepentingan yang dianggap perlu atau terkait dengan materi rancangan undang-undang baik perseorangan, kelompok, organisasi, atau badan swasta. Sedangkan kunjungan kerja ke daerah dilakukan untuk mendapatkan masukan terkait dengan materi muatan yang ingin diatur dalam rancangan undang-undang dan pengaruhnya bagi pemerintah daerah dan/atau masyarakat di daerah.<sup>40</sup>

Guna memastikan penyusunan RUU dilakukan sesuai prosedur dan teknik penyusunan perundang-undangan, maka setiap RUU yang diajukan kepada DPR oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau DPD harus dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU oleh Badan Legislasi DPR RI.<sup>41</sup> Jauh berbeda dengan DPR, secara normatif penyusunan RUU di lingkungan pemerintah kurang keterlibatan masyarakat, hal ini bisa dilihat dalam Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan

---

<sup>40</sup> Fahmi Ramadhan Firdaus, *“Pencegahan Korupsi Legislasi Melalui Penguatan Partisipasi Publik Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang”*, Jakarta, 2020, H. 286-288.

<sup>41</sup> Pasal 46 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam penyusunan RUU di lingkungan pemerintah, pemrakarsa membentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian yang beranggotakan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau lembaga lain yang terkait dengan substansi yang diatur dalam Rancangan Undang-Undang dan perancang Peraturan Perundang-undangan yang berasal dari instansi pemrakarsa. Keterlibatan publik hanya diwakili oleh praktisi, atau akademisi yang menguasai permasalahan yang berkaitan dengan materi RUU yang dapat ditunjuk oleh pemrakarsa. Selanjutnya partisipasi publik dilibatkan kembali dalam rapat pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi bersama dengan peneliti dan tenaga ahli termasuk dari lingkungan perguruan tinggi untuk dimintai pendapat.<sup>42</sup>

#### c. Tahapan Pembahasan

Tahap III yakni Pembahasan yang dilaksanakan setelah RUU selesai disusun, pembahasan dilakukan bersama antara DPR dengan Pemerintah. Pembahasan RUU dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi atau rapat Panitia Khusus dan pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna.<sup>43</sup> Kegiatan yang dilakukan pada pembicaraan tingkat I yakni pengantar musyawarah, pada kegiatan ini DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan jika RUU berasal dari DPR, DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD

<sup>42</sup> Pasal 52 ayat (2) Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014

<sup>43</sup> Pasal 66 dan Pasal 67 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011

menyampaikan pandangan jika RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari DPR, dan sebaliknya jika RUU diusulkan oleh Presiden. Kegiatan kedua adalah pembahasan daftar inventarisasi masalah, yang mana akan diajukan oleh Presiden jika RUU berasal dari DPR dan sebaliknya, daftar inventarisasi masalah akan diajukan DPR jika RUU berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD. Kegiatan terakhir sebagai puncak dari pembicaraan tingkat I yakni penyampaian pendapat mini yang disampaikan oleh fraksi, DPD, jika RUU berkaitan dengan kewenangan DPD dan Presiden. Dalam pembicaraan tingkat I dapat diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain jika materi RUU berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain.

Partisipasi masyarakat dalam pembahasan undang-undang diatur dalam Peraturan DPR No. 3 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPR, dimana masyarakat dapat diundang dalam rapat dengar pendapat umum untuk mendapatkan masukan terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas. Selain itu DPR dapat menjemput bola dengan mengadakan kunjungan kerja ke daerah dalam rangka mendapatkan masukan dari pemerintah daerah dan/atau masyarakat di daerah.<sup>44</sup>

Selanjutnya akan dilanjutkan pada pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna dengan agenda penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I, pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang

---

<sup>44</sup> Fahmi Ramadhan Firdaus, *“Pencegahan Korupsi Legislasi Melalui Penguatan Partisipasi Publik Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang”*, Jakarta, 2020, H. 286-288.

diminta oleh pimpinan rapat paripurna dan penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi. Dalam tahap ini pula akan ditentukan apakah RUU disetujui menjadi undang-undang atau tidak.

d. Tahapan Pengesahan

Tahap IV berikutnya adalah Pengesahan, partisipasi masyarakat sudah tidak diperlukan kembali. RUU yang sudah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden akan disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang dalam jangka waktu maksimal 7 (hari) sejak disetujui. Setelah disampaikan kemudian akan disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak RUU disetujui bersama. Namun apabila RUU tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak RUU disetujui bersama, maka secara otomatis RUU sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.

e. Tahapan Pengundangan

Tahap V terakhir yakni Pengundangan. Sebagaimana tahap pengesahan, pada tahap pengundangan partisipasi masyarakat juga tidak diperlukan sebab hal ini merupakan kewenangan penuh pemerintah. Pengundangan bertujuan agar setiap orang mengetahuinya, kewenangan dilakukan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hal ini menteri hukum dan hak asasi manusia. Undang-undang yang diundangkan ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Diundangkannya Peraturan Perundang-Undangan dalam lembaran resmi, maka setiap orang dianggap telah mengetahuinya dan secara sah berlaku dan mengikat untuk umum. Keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan didasari oleh keabsahan secara formil dari peraturan perundang-undangan tersebut. Keabsahan ini juga disebut dengan “Daya Laku” (validitas). Secara umum dapat dikemukakan adanya 4 (empat) kemungkinan faktor yang menyebabkan norma hukum dalam peraturan perundang-undangan dikatakan berlaku.

Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara filosofis apabila norma hukum itu memang bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh suatu negara. Seperti dalam pandangan Hans Kelsen mengenai *Grund-norm* atau dalam pandangan Hans Nawiasky tentang *staatsfundamentalnorn*, pada setiap negara selalu ditentukan adanya nilai-nilai dasar atau nilai-nilai filosofis tertinggi yang diyakini sebagai sumber dari segala sumber nilai hukum dalam kehidupan kenegaraan yang bersangkutan. Di Indonesia, nilai-nilai filosofis negara terkandung dalam Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorn*.

Dalam praktik pengundangan dapat kita jumpai ada 3 (tiga) variasi rumusan daya laku suatu peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Peraturan tersebut dinyatakan berlaku pada tanggal diundangkan. maka peraturan tersebut mempunyai daya ikat dan daya laku pada tanggal yang sama dengan tanggal pengundangan.

Contoh: Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil “Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan”.

2. Peraturan tersebut dinyatakan berlaku beberapa waktu setelah diundangkan. Artinya bahwa peraturan tersebut mempunyai daya laku pada tanggal diundangkan, tetapi daya ikatnya setelah tanggal yang ditentukan.

Contoh: Peraturan Menteri Keuangan Nomor 258/Pmk.04/2016 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 200/Pmk.04/2011 tentang Audit Kepabeanaan dan Audit Cukai “Peraturan Menteri ini mulai berlaku setelah 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal diundangkan.

3. Peraturan tersebut dinyatakan berlaku pada tanggal diundangkan, tetapi dinyatakan berlaku surut sampai tanggal yang ditentukan.

Contoh: Peraturan Kepala Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan Nomor 7 Tahun 2016 tentang Road Map Reformasi Birokrasi Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan Tahun 2015 – 2019 “Peraturan Kepala ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan dan mempunyai daya laku surut sejak tanggal 1 Agustus 2015”

Proses pengundangan Undang-Undang nantinya akan dibuat oleh Menteri Hukum dan HAM sebagaimana suatu peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 81 UU No.12 Tahun 2011, bahwa agar setiap orang mengetahuinya, peraturan perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia; Tambahan Lembaran Negara

Republik Indonesia; Berita Negara Republik Indonesia; Tambahan Berita Negara Republik Indonesia; Lembaran Daerah; Tambahan Lembaran Daerah; dan Berita Daerah.<sup>45</sup>

Tahap terakhir yakni pengundangan ini sebagaimana tahap pengesahan, pada tahap pengundangan partisipasi masyarakat juga tidak diperlukan sebab hal ini merupakan kewenangan penuh dari pemerintah. Pengundangan bertujuan agar setiap orang mengetahuinya. Kewenangan dilakukan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hal ini menteri hukum dan hak asasi manusia. Undang-undang yang diundangkan ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

## 5. Siyasah Dusturiyah

### a. Definisi Siyasah Dusturiyah

Kata *siyasah* yang berasal dari kata *sasa* berarti mengatur, mengurus dan memerintah; atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan. Sedangkan secara terminology, *siyasah* adalah pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan. Sementara kata *dusturi* berasal dari bahasa Persia. Semula, artinya “seorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama”.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Andi Yuliani, “*Daya Ikat Pengundangan Peraturan Perundang-Undangan*”, Jakarta Selatan, 2017, 432-435.

<sup>46</sup> Fahmi Ramadhan Firdaus, “*Pencegahan Korupsi Legislasi Melalui Penguatan Partisipasi Publik Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang*”, Jakarta, 2020, 288.

<sup>47</sup> Prof. H. A. Djazuli, MA., *Fiqh Siyasah*, Ed. 2, Bandung, Prenada Media, 2003, Hal. 39-40.

Dalam perkembangan selanjutnya, kata *dusturi* digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (Majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata *dustur* berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar, dan pembinaan. Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerjasama antar sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (konstitusi).

Dengan demikian *siyasah dusturiyah* adalah bagian *fiqh siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan *syura* yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.

*Siyasah dusturiyah* dapat dikatakan sebagai ilmu politik pemerintahan dan ketatanegaraan dalam Islam yang mengkaji aspek-aspek yang berkaitan dengan dalil-dalil umum dalam Al-Quran dan Al-Hadis serta tujuan syariat Islam. Di samping itu, perjalanan ijtihad para ulama mengingat terjadinya perubahan dan perkembangan zaman yang menyentuh persoalan ketatanegaraan dan pemerintahan. Salah satu aspek dari isi konstitusi atau undang-undang dasar adalah bidang-bidang kekuasaan negara.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Muhammad Mukhbitin, "*Analiisis Fiqh Siyasah Dusturiyah Terhadap Kewenangan Pemerintah Pusat Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016*", (Skripsi, Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum, UIN Sunan Ampel, Surabaya, 2018),



Kekuasaan itu dikenal dengan istilah *Majlis Syura* atau *Ahl al-halli wa al-aqdi* atau seperti yang disebut Abu A"la Al-Maududi sebagai Dewan Penasihat serta Al-mawardi menyebutnya dengan *Ahl Al-Ikhtiar*.

Kekuasaan Negara dibagi dalam tiga bidang yaitu:

1. Lembaga legislatif. Lembaga ini adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan untuk membuat undang-undang.
2. Lembaga eksekutif. Lembaga ini adalah lembaga negara yang berfungsi menjalankan undang-undang
3. Lembaga yudikatif. Lembaga ini adalah lembaga Negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman.

Dengan demikian, pemerintahan penyelenggara negara dan yang mengurus administrasi negara, mengatur urusan negara, memutuskan permasalahan negara dalam berbagai kebijakan politik suatu negara dan pemerintahan, dan dalam hubungan antarbangsa dan negara, urusan-urusan penghidupan, kemakmuran negara, dan pembelaan negara terhadap kepentingan rakyat serta dalam kaitannya dengan kepentingan ekonomi negara.

Pelaksana urusan pemerintahan adalah kepala negara dibantu oleh para menteri, alat (negara), seperti para penguasa daerah, gubernur, hakim, dan pegawai yang tersusun dalam berbagai lembaga, seperti pengadilan (kehakiman), kantor, kerja sama, ubah sesuai dengan kondisi dan zaman. Dengan penjelasan tersebut. *Siyasah dusturiyah* yang membicarakan politik ketatanegaraan dan

konstitusi. Pembahasan meliputi konsep imamah, khilafah, rakyat, pemerintahan, lembaga legislatif, kehakiman, dan lainnya.<sup>49</sup>

Acuan hukum yang dibangun dalam kehidupan ketatanegaraan dalam islam atau siyasah adalah mengatur kepentingan negara dan mengorganisasikan urusan umat yang sejalan dengan jiwa hukum islam, dan sesuai dengan dasar-dasarnya yang universal (*kulli*) untuk merealisasikan tujuan-tujuannya yang bersifat kemasyarakatan. *Siyasah dusturiyah* mempelajari hubungan antara pemimpin pada satu pihak dan rakyat pada pihak lain, serta kelembagaan-kelembagaan yang terdapat dalam masyarakat.<sup>50</sup>

Sesuai dengan tujuan negara menciptakan kemaslahatan bagi seluruh manusia, maka negara mempunyai tugas-tugas penting untuk merealisasikan tujuan tersebut. Yang mana tugas menciptakan perundang-undangan yang sesuai dengan ajaran Islam. Untuk melaksanakan tugas ini, maka negara memiliki kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri'iyah*). Dalam hal ini, negara memiliki kewenangan untuk melakukan interpretasi, analogi dan inferensi atas *nash-nash* Al-Qur'an dan Hadis.

Secara *harfiah*, *ahlul halli wal aqdi* berarti orang yang dapat memutuskan dan mengikat. Para ahli *fiqh siyasah* merumuskan pengertian *ahlul halil wal aqdi* sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat (warga negara). Dengan kata lain, *ahlul halli wal aqdi* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara

---

<sup>50</sup> Muhammad Mukhbitin, "Analisis Fiqh Siyasah Dusturiyah Terhadap Kewenangan Pemerintah Pusat Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016", (Skripsi, Fakultas Syari'ah dan Ilmu Hukum, UIN Sunan Ampel, Surabaya, 2018),

masyarakat. Anggota *ahlul halli wal aqdi* ini terdiri dari orang-orang yang berasal dari berbagai kalangan dan profesi.

Merekalah yang antara lain menetapkan dan mengangkat kepala negara sebagai pemimpin pemerintahan. Tugas dan fungsi kewenangan dari lembaga *ahlul halli wal aqdi* yakni memilih *khalifah*, menetapkan undang-undang, melakukan musyawarah, melakukan controlling terhadap kinerja *khalifah* di dalam menjalankan roda kepemimpinannya.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa *ahlul halli wal aqdi* merupakan suatu lembaga terpilih. Orang-orangnya berkedudukan sebagai wakil-wakil rakyat, dan salah satu tugasnya memilih *khalifah* atau kepala negara. Ini menunjukkan bahwa sistem pemilihan *khalifah* dalam perspektif pemikiran ulama *fiqh*, dan kecenderungan umat Islam generasi pertama dalam sejarah, adalah secara tidak langsung atau melalui perwakilan.<sup>51</sup>

#### **b. Objek Kajian Siyasah Dusturiyah**

*Fiqh siyasah dusturiyah* mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Acuan hukum yang dibangun dalam kehidupan ketatanegaraan dalam islam atau *siyasah* adalah mengatur kepentingan negara dan mengorganisasikan urusan umat yang sejalan dengan jiwa hukum islam, dan sesuai dengan dasar-dasarnya yang universal (*kulli*) untuk merealisasikan tujuan-tujuannya yang bersifat kemasyarakatan. *Siyasah dusturiyah* mempelajari hubungan antara pemimpin pada satu pihak dan rakyat pada pihak lain, serta kelembagaan-

<sup>51</sup> Ledo Saputra, "Tinjauan Yuridis Pembentukan Undang-Undang Model Omnibus Law Dalam Sistem Hukum Indonesia Perspektif Siyasah Dusturiyah", Bengkulu, 2021, 36-46.

kelembagaan yang terdapat dalam masyarakat. Pembahasan utama *dari siyasah dusturiyah* meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Kajian tentang konsep *imamah, khilafah, imarah, muamalah*, berikut hak dan kewajibannya;
2. Kajian tentang rakyat, kedudukan, hak, dan kewajibannya;
3. Kajian tentang *bai"ah* dari zaman ke zaman;
4. Kajian tentang *waliyul ahdi*;
5. Kajian tentang perwakilan atau *wakalah*;
6. Kajian tentang *ahlul halli wal aqdi*;
7. Kajian tentang *wisarah*, sistem pemerintahan presidential dan parlementer;
8. Kajian tentang pemilihan umum<sup>52</sup>

Kajian-kajian *siyasah dusturiyah* di atas mengacu pada *dalil kully* yang terdapat dalam Al-Quran dan As-Sunnah serta *maqasid syaria"ah* yang menjadi ide dasar pengetahuan mengenai pengaturan dengan kehidupan kemasyarakatan kaitannya dengan pemerintahan.

Apabila dilihat dari sisi lain fiqh siyasah dusturiyah dapat dibagi kepada :

1. Bidang *siyasah tasyri"iyah*, termasuk di dalamnya persoalan *ahl al-hall wa al"aqd*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan nonmuslim di dalam suatu negara, seperti UUD, undang-undang, peraturan pelaksanaan, peraturan daerah dan sebagainya.

<sup>52</sup> H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari"ah*, (Jakarta: Kencana, 2003), 47.

2. Bidang *siyasah tanfidhiyah*, termasuk di dalamnya persoalan imamah, persoalan *bai'ah*, *wuzarah*, *waliy al-ahdi*, dan lain- lain.
3. Bidang *siyasah qadha'iyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.
4. Bidang *siyasah idariyah*, termasuk did alaminya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

Sesuai dengan tujuan negara menciptakan kemaslahatan bagi seluruh manusia, maka negara mempunyai tugas-tugas penting untuk merealisasikan tujuan tersebut. Yang mana tugas menciptakan perundang-undangan yang sesuai dengan ajaran Islam. Untuk melaksanakan tugas ini, maka negara memiliki kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri'iyah*). Dalam hal ini, Negara memiliki kewenangan untuk melakukan interpretasi, analogi dan inferensi atas nash-nash Al-Qur'an dan Hadis. Interpretasi adalah usaha negara untuk memahami dan mencari maksud sebenarnya tuntutan hukum yang dijelaskan *nash*. Adapun analogi adalah melakukan metode *qiyas* suatu hukum yang ada nash-nya, terhadap masalah yang berkembang berdasarkan persamaan sebab hukum. Sementara inferensi adalah metode membuat perundang-undangan dengan memahami prinsip-prinsip *syari'ah* dan kehendak *syar'i* (Allah). Bila tidak ada nash sama sekali, maka wilayah kekuasaan legislatif lebih luas dan besar, sejauh tidak menyimpang dari prinsip-prinsip ajaran Islam tersebut. Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini pernah dilaksanakan oleh lembaga *ahl al-hall wa al 'aqd*.

Kemudian dalam bahasa modern sekarang, lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai majelis *syura* (parlemen).<sup>53</sup>

### c. Ahlul Halli Wal Aqdi

Secara *harfiah*, *ahlul halli wal aqdi* berarti orang yang dapat memutuskan dan mengikat. Para ahli *fiqh siyasah* merumuskan pengertian *ahlul halli wal aqdi* sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat (warga negara). Dengan kata lain, *ahlul halli wal aqdi* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat. Anggota *ahlul halli wal aqdi* ini terdiri dari orang-orang yang berasal dari berbagai kalangan dan profesi. Merekalah yang antara lain menetapkan dan mengangkat kepala negara sebagai pemimpin pemerintahan.

Al Mawardi menyebutkan *ahlul halli wal aqdi* dengan *ahl al-ikhyar*, karena merekalah yang berhak memilih *khulifah*. Adapun Ibn Taimiyah menyebutkan dengan *ahl al-sawkah*. Sebagian lagi menyebutkannya dengan *ahl al-syura* atau *ahl al-ijma'*. Sementara al-Baghdadi menamakan mereka dengan *ahl alijihad*. Namun semuanya mengacu pada pengertian "sekelompok anggota masyarakat yang mewakili umat (rakyat) dalam menentukan arah dan kebijakan pemerintahan demi tercapainya kemaslahatan hidup mereka." Sejalan dengan pengertian ini, Abdul Hamid al-Anshari menyebutkan bahwa majelis *syura* yang menghimpun

<sup>53</sup> Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002), 6.

ahl al-syura merupakan sarana yang digunakan rakyat atau wakil rakyatnya untuk membicarakan masalah-masalah kemasyarakatan dan kemaslahatan umat.<sup>54</sup>

Dengan demikian, sebenarnya rakyatlah yang berhak untuk menentukan nasibnya serta menentukan siapa yang akan mereka angkat sebagai kepala Negara sesuai dengan kemaslahatan umum yang mereka inginkan. Istilah yang lebih populer dipakai pada awal pemerintah Islam tentang hal ini adalah *ahl al syura*. Pada masa *khalifah* yang empat, khususnya pada masa Umar, istilah ini mengacu kepada pengertian beberapa sahabat senior yang melakukan musyawarah untuk menentukan kebijaksanaan negara dan memilih pengganti kepala negara. Mereka adalah enam orang sahabat senior yang ditunjuk Umar untuk melakukan musyawarah menentukan siapa yang akan menggantikannya setelah ia meninggal. Memang pada masa ini *ahl al syura* atau *ahlul halli wal aqdi* belum lagi terlembaga dan berdiri sendiri. Namun pada pelaksanaannya, para sahabat senior telah menjalankan perannya sebagai “wakil rakyat” dalam menentukan arah kebijaksanaan negara dan pemerintahan.<sup>55</sup>

Imam Al-Mawardi menyebutkan *Ahlu ahalli wal Aqdi* dengan *al-ikhtiyar* karena merekalah yang berhak memilih *khalifah*. Sedangkan Ibnu Taimiyyah menyebutkan *Ahlu al-halli wal Aqdi* dengan *ahl al-syawkah*. An Nawawi dalam *Al-Minhaj Ahlu halli wal Aqdi* adalah para ulama, para kepala, para pemuka masyarakat sebagai unsur-unsur masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan rakyat. Abu Ala al-Maududi menyebutkan *Ahlu halli wal Aqdi*

<sup>54</sup> Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002), h. 6

sebagai lembaga penengah dan pemberi fatwa, juga menyebut sebagai lembaga legislatif. Muhammad Abduh menyamakan *Ahlul Halli wal Aqdi* dengan *ulil amri*, Rasyid Ridha juga berpendapat *ulil amri* adalah *ahlul halli wal aqdi* karena mereka mendapat kepercayaan dari umat yang terdiri dari para ulama para pemimpin militer, para pemimpin pekerja untuk kemaslahatan publik seperti pedagan, para pemimpin partai dan para tokoh wartawan. Sedangkan menurut para ahli *fiqh siyasah*, *Ahlul halli wal Aqdi* adalah orang-orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat atau lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat. Adanya perbedaan istilah dikalangan para ulama dikarenakan melihat tugas dan fungsi kewenangan dari lembaga *ahlul halli wal Aqdi* yakni memilih *khalifah*, menetapkan undang-undang, melakukan musyawarah, melakukan kontrolling terhadap kinerja *khalifah* di dalam menjalankan roda kepemimpinannya.<sup>56</sup>

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa *ahlul halli wal aqdi* merupakan suatu lembaga terpilih. Orang-orangnya berkedudukan sebagai wakil-wakil rakyat, dan salah satu tugasnya memilih *khalifah* atau kepala negara. Ini menunjukkan bahwa sistem pemilihan *khalifah* dalam perspektif pemikiran ulama *fiqh*, dan kecenderungan umat Islam generasi pertama dalam sejarah, adalah secara tidak langsung atau melalui perwakilan. Hal ini dari segi fungsionalnya, sama seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) di Indonesia sebagai lembaga tertinggi negara dan perwakilan personal-personalnya merupakan wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat dalam pemilu, dan salah satu tugasnya adalah memilih presiden

---

<sup>56</sup> Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002), h. 6



(sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan). Namun dalam beberapa segi lain, *ahlul halli wal aqdi* dan MPR tidak identik.<sup>57</sup>

Secara fungsional, dewan perwakilan umat yang pada gilirannya disebut *Ahlul Halil Wal Aqdi* telah dipraktekkan oleh Nabi Muhammad SAW, ketika memimpin pemerintahan di Madinah. Nabi Muhammad SAW telah meletakkan landasan filosofis sistem pemerintahan yang memiliki corak demokratis. Hal ini tampak ketika Nabi Muhammad SAW dalam memimpin Negara Madinah, menghadapi persoalan yang bersifat duniawi dan menyangkut kepentingan umat yang mengharuskan melibatkan para sahabat untuk memecahkan persoalan tersebut.

Meskipun secara kelembagaan dewan tersebut tidak terorganisir dan tidak terstruktur, namun keberadaan mereka sangat penting dalam pemerintahan Islam yang selalu diajak bermusyawarah oleh Nabi Muhammad SAW ketika beliau menghadapi masalah yang tidak ada petunjuknya dalam al-Qur'an. Sedangkan keanggotaan mereka tidak melalui pemilihan secara seremonial, tetapi melalui seleksi alam. Mereka adalah para sahabat yang dipercaya oleh umat sebagai wakil mereka yang selalu diajak untuk bermusyawarah oleh Nabi Muhammad SAW.

Adapun wewenang *Ahlul halli wal Aqdi* adalah sebagai berikut:

1. Memberikan masukan kepada khalifah dalam berbagai aktifitas dan masalah praktis, semisal masalah pemerintahan, pendidikan, kesehatan, ekonomi, perdagangan dan lain-lain. Dalam hal ini pendapatnya bersifat mengikat;

<sup>57</sup> H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2003), 47.

2. Mengenai masalah pemikiran yang memerlukan penelitian dan analisa, serta masalah kedisiplinan, finansial, pasukan, politik luar negeri, khalifah berhak merujuk pada pandangan Majelis umat, namun dalam hal ini pandangan Majelis umat tidak mengikat;

3. Khalifah berhak menyodorkan undang-undang atau hukum yang hendak di adopsi kepada Majelis, Majelis berhak memberikan saran atau masukan serta smenilai dan mengevaluasi meskipun tidak bersifat mengikat.<sup>58</sup>

4. Majelis mempunyai hak untuk mengoreksi tindakan riil yang dilakukan oleh khalifah. Dalam hal ini, koreksi majelis dapat bersifat mengikat manakala dalam Majelis terdapat konsensus. Namun sebaliknya, koreksi tersebut tidak tidak bersifat mengikat manakalah di dalam Majelis belum atau tidak terjadi konsensus. Jika diantara Majelis dan khalifah terjadi silang pendapat dalam masalah yang riil berdasarkan hukum syara maka dalam kondisi yang seperti ini nantinya keputusan yang dihasilkan bersifat mengikat.

5. Majelis juga berhak membatala tandidat calon khalifah sebagai wujud dari sukses kekuasaan atau pemerintahan.

6. Majelis memiliki hak interplasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada khalifah mengenai kebijakan-kebijakan strategis yang berkenaan dengan kemaslahatan umat dan pertimbangan syara” Hak angket, yaitu Majelis berhak melakukan penyelidikan terhadap berbagai kebijakan khalifah yang dirasa bertentangan dengan syara”, meskipun dalam hal ini keputusan Majelis tidak

---

<sup>58</sup> Daud, Ali Muhammad, *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007.

bersifat mengikat karena hal itu merupakan hak prerogatif Wilatul Mudhalim. Selain itu juga punya hak untuk menyatakan pendapat.<sup>59</sup>

Sementara dari uraian para ulama tentang *ahul halli wal aqdi* ini tampak hal sebagai berikut:

1. *Ahlul halli wal aqdi* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan membatalkan imam.
2. *Ahlul halli wal aqdi* mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang maslahat.
3. *Ahlul halli wal aqdi* mempunyai wewenang membuat undang-undang yang mengikat kepada seluruh umat di dalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Al-Quran dan Hadis.
4. *Ahlul halli wal aqdi* tempat konsultasi imam di dalam menentukan kebijakannya.
5. *Ahlul halli wal aqdi* mengawasi jalannya pemerintahan, wewenang nomor 1 dan 2 mirip dengan wewenang MPR, wewenang nomor 3 dan 5 adalah DPR, dan wewenang nomor 4 adalah wewenang DPA di Indonesia sebelum amandemen UUD 1945.

---

<sup>59</sup> Daud, Ali Muhammad, *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwasannya tugas dan kewenangan *Ahlul halli wal Aqdi*, hampir mirip dengan tugas yang dimiliki oleh MPR, DPR dan DPA sebelum amandemen UUD 1945 dalam sistem parlemen di Indonesia. Adanya *Ahlul halli wal Aqdi* sangat penting dalam kehidupan bernegara.<sup>60</sup>

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan atau disebut juga kekuasaan legislasi dalam *fiqh siyasah* disebut *alsulthah al-tasyri'iyah* yang dalam pelaksanaannya dilaksanakan oleh *Ahlu ahalli wal Aqdi* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Lembaga *Ahlu ahalli wal Aqdi* dalam pengertiannya orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat.

*Ahlu ahalli wal Aqdi* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat. Kekuasaan legislatif *al-sulthah al-tasyri'iyah* berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintahan Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syariat Islam. Jadi kekuasaan legislatif *al-sulthah al-tasyri'iyah* menjalankan tugas *siyasah syar'iyahnya* yang dilaksanakan oleh *ahlu ahalli wal Aqdi*.

---

<sup>60</sup> E Sudarman, *Al Ansari, Al-Syura Wa Atsaruha Fi Al-Muqrathiyah*, Kairo: Mathba „ahl Al-Slafiyah, 1980

*Ahlu ahalli wal Aqdi* dalam membuat suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat islam, itu demi kemaslahatan umat sesuai dengan ajaran islam. Dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi: pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat islam, masyarakat islam yang akan melaksanakannya, isi peraturan atau hukumnya harus sesuai dengan nilai-nilai syariat.<sup>61</sup>

Berdasarkan tahapan pembentukan di Indonesia, terdiri dari lima tahapan yaitu, perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan Juncto UndangUndang Nomor 13 Tahun 2022 perubahan kedua atas Undang-Undang No. 15 Tahun 2019. Seluruh tahapan tersebut wajib dipenuhi dalam membentuk suatu undang-undang, akan tetapi tidak ada batasan yang jelas dalam hal dibentuk dalam waktu yang cepat.

*Fiqh Siyasah* berasal dari dua kata, yakni *fiqh* dan *siyasah*. *Fiqh* secara leksikal berarti tahu, paham, dan mengerti. Secara etimologi *fiqh* bermakna keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan si pembicara, atau pemahaman yang mendalam terhadap maksud-maksud perkataan dan penguatan. Sederhananya, *fiqh* adalah ilmu yang membahas hukum-hukum praktis yang penetapannya diupayakan melalui pemahaman yang mendalam terhadap dalil-dalil *syara* yang terperinci.

<sup>61</sup> Anjar Kurniawan, "*Tinjauan Fiqih Siyasah Dusturiyah Terhadap Pelaksanaan Pembangunan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Studi Di Desa Banjarsari, Kecamatan Waysulan, Kabupaten Lampung Selatan)*", Lampung, 2018, 18.

Sementara *siyasah*, secara etimologis bermakna mengatur, mengurus, memerintah, memimpin, membuat kebijaksanaan, pemerintahan dan politik. Artinya, mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politik untuk mencapai suatu tujuan. Parameter *fiqh siyasah* yang akan digunakan dalam penelitian ini mengacu pada pendapat *Ibn Aqil*, yakni kemaslahatan dan kemafsadatan.

Dengan kata lain, segala sesuatu yang mendekati kepada kemaslahatan dan menjauhi dari kerusakan, meskipun tidak ada tinjauannya dari wahyu, dapat dikatakan sejalan dengan cita-cita politik Islam (*fiqh siyasah*). *Siyasah dusturiyah* adalah bagian *fiqh* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bab ini membahas tentang konsep – konsep konstitusi (Undang-Undang Dasar Negara dan sejarah lahirnya perundang- undangan dalam suatu Negara), Legislasi.<sup>62</sup>

Bentuk prinsip pemerintahan Islam adalah pemerintahan yang merujuk kepada syariat. Konstitusinya terdapat dalam prinsip-prinsip Islam dan hukum-hukum syariat yang disebutkan di dalam alqur'an dan dijelaskan sunnah *Nabawy*, baik mengenai aqidah, ibadah, akhlak, *mu'amalah* maupun sebagai macam hubungan. Oleh karena itu hukum yang berlaku harus selalu bersumber dan merujuk kepada hukum yang telah ditetapkan oleh Allah SWT.

---

<sup>62</sup> Anjar Kurniawan, "*Tinjauan Fiqh Siyasah Dusturiyah Terhadap Pelaksanaan Pembangunan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Studi Di Desa Banjarsari, Kecamatan Waysulan, Kabupaten Lampung Selatan)*", Lampung, 2018, 18.

Konsep pemerintahan Islam adalah sebagaimana dijelaskan dalam nash Al-Qur'an, yakni pada surat an-nisa ayat 58.

﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ۝ ﴾

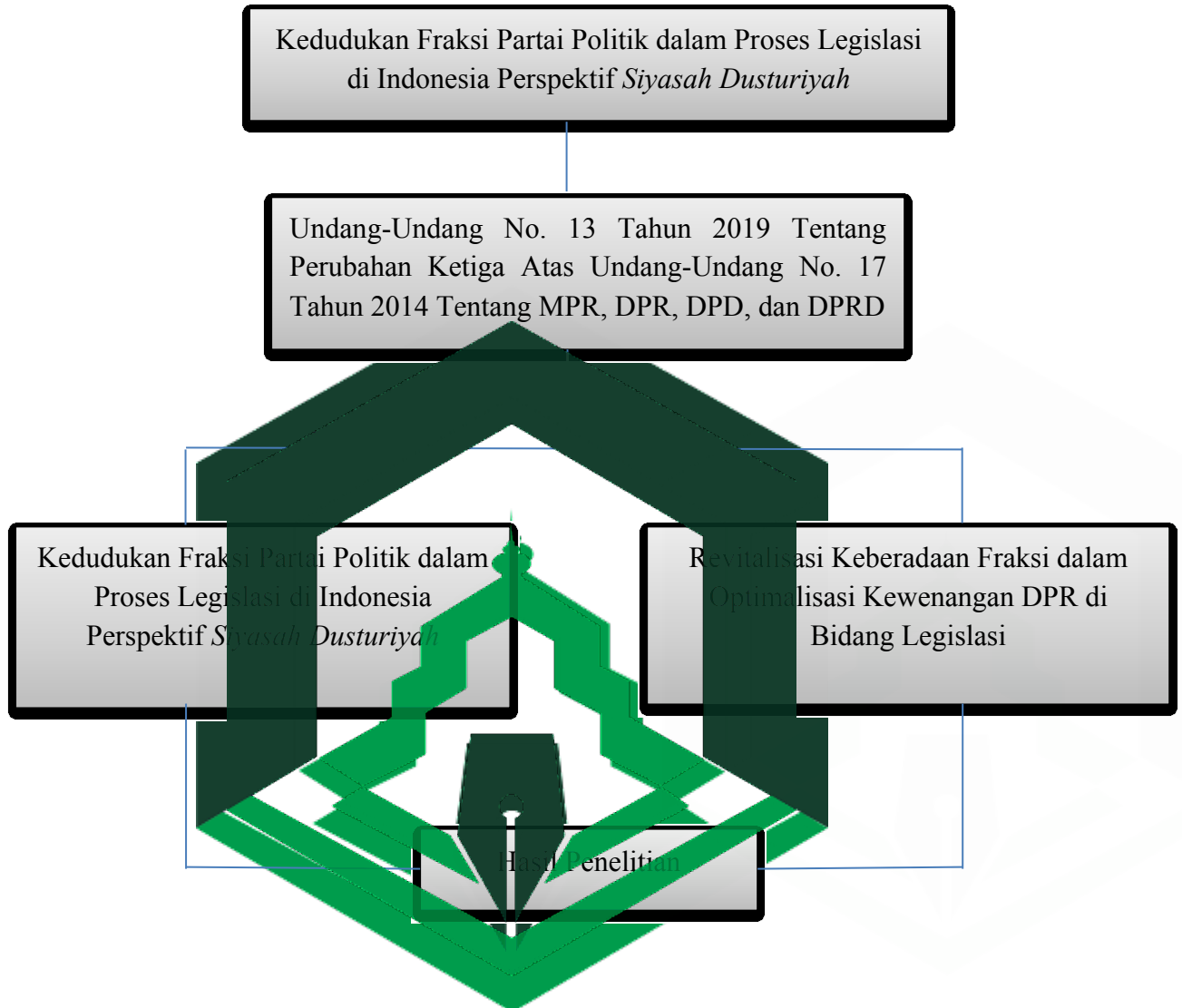
### Terjemahan

Sungguh, Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menghukum di antara manusia hendaknya kamu menetapkannya sesuai dengan sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh, Allah Maha Melihat dan Maha Mendengar.

Bahwa pemerintahan Islam berdasarkan kepada tiga aturan penting yakni taat kepada Allah dan Rasulnya, taat yang memegang kekuasaan diantara umat dan mengembalikan kepada Allah dan Rasulnya, jika terjadi perselisihan dengan pihak yang berkuasa. Hal ini pernah ditunjukkan pada pemerintahan *Khulafaur Rasyidin*. Sebagaimana kita ketahui bahwa keempat masa pemerintahan khalifah ini adalah pemerintahan yang melukiskan dan bentuk representasi dan pemerintahan Islam.<sup>63</sup>

<sup>63</sup> Anjar Kurniawan, "Tinjauan Fiqih Siyash Dusturiyah Terhadap Pelaksanaan Pembangunan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Studi Di Desa Banjarsari, Kecamatan Waysulan, Kabupaten Lampung Selatan)", Lampung, 2018, 18.

### C. Kerangka Pikir





## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

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

Penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yakni jenis penelitian hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan, dilakukan dengan cara mengumpulkan bahan primer dan sekunder. Dimana bahan hukum primer yang digunakan oleh penulis berupa undang-undang, dan referensi yang berkaitan dengan tema yang diangkat. Kemudian dalam bahan hukum sekunder terdiri dari artikel ilmiah dan jurnal ilmiah bidang hukum. Penelitian hukum normatif dilakukan untuk mencari pemecahan masalah atas isu hukum (*legal issues*) yang ada.

Pendekatan yang digunakan di dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Penulis menggunakan pendekatan tersebut karena dianggap relevan dengan permasalahan penelitian yang dihadapi diantaranya adalah pendekatan Undang-Undang dilakukan dengan menelaah beberapa Undang-Undang dan regulasi sekaitan dengan isu hukum yang ditangani.

#### **B. Sumber Data**

Sumber data yang digunakan pada penelitian ini yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum masa sekarang atau pada saat yang bersamaan digunakan dalam mengkaji masalah hukum pada penelitian ini. Contohnya UUD, UU, Yurisprudensi, Traktat, Hukum Adat. Bahan hukum sekunder artinya data

yang sebelumnya sudah ada kemudian dijadikan kembali acuan atau referensi oleh penulis. Contohnya Buku, Jurnal, Skripsi, Dsb. Bahan hukum tersier yaitu data penunjang tulisan. Contohnya Ensiklopedia, Kamus, Dsb.

### C. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan menggunakan metode studi literatur. Dimana sebuah proses pencarian berbagai hasil kajian atau studi yang akan berkorelasi dengan penelitian yang sedang dilakukan. Studi literatur termasuk pada kategori sumber data sekunder yang datanya dapat dipertanggungjawabkan keabsahannya. Karena biasanya sumber data studi literatur berasal dari jurnal ilmiah, buku, makalah seminar, dan karya ilmiah.

### D. Teknik Pengolahan Data

Teknik pengolahan data yang diperoleh menggunakan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi data, setelah semua data yang terkait penelitian dikumpulkan, kemudian data diidentifikasi dengan menandai data yang relevan dalam penelitian ini.
2. Klasifikasi data, yaitu menempatkan data tersebut dalam kelompok-kelompok yang sesuai sehingga bisa diperoleh data yang objektif dan sistematis terhadap penelitian.
3. *Analyzing*, yaitu proses menganalisa terhadap seluruh data yang diperoleh dalam penelitian ini .
4. *Editing*, yaitu memeriksa serta memperbaiki data yang dianggap salah dalam penelitian ini. Setelah data ini disusun sistematis dan sesuai dengan

pokok-pokok bahasan dalam penelitian, maka data-data yang disusun dianalisis secara kualitatif deskriptif yaitu menafsirkan data-data dalam model uraian kalimat sehingga data ini mampu memberikan penjelasan mengenai permasalahan yang dimaksud. Sehingga dapat ditarik kesimpulan yang akan menjawab permasalahan dari penelitian ini.

#### **E. Teknik Analisis Data**

Data yang diperoleh dari studi kepustakaan dikumpulkan serta diurutkan kemudian diorganisasikan dalam satu pola, kategori, uraian dasar. Sehingga dapat diambil sebuah pemecahan masalah yang akan diuraikan dengan menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif. Metode penelitian yang memanfaatkan data kualitatif dan dijabarkan secara deskriptif. Jenis analisis data deskriptif kualitatif kerap digunakan untuk menganalisis kejadian, fenomena, atau keadaan secara social. Yang termasuk analisis data kualitatif, yaitu analisis naratif, analisis wacana, dsb.



## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### **A. Kedudukan Fraksi Partai Politik Dalam Proses Legislasi Di Indonesia Perspektif *Siyasah Dusturiyah***

Partai Politik merupakan suatu organisasi politik yang terdiri dari sekelompok individu dengan kepentingan sama dan berfungsi sebagai sarana rekrutmen politik, sarana sosialisasi politik, serta sarana mengatur konflik dalam rangka menunjang pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, menentukan partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga Negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota masyarakat, bangsa dan Negara serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam prespektif kelembagaan partai politik adalah mata rantai yang menghubungkan antara rakyat dengan penyelenggara Negara. Dalam menghubungkan aspirasi dan kehendak rakyat dengan penyelenggaraan negara, partai politik menjadi wadah dalam proses pemilihan umum, yang salah satunya untuk memilih wakil rakyat yang duduk di DPR. Dalam konteks ini, dipahami bahwa partai politik merupakan sebuah kendaraan bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam proses yang demokratis (pemilihan umum), yang jika terpilih

maka akan menduduki jabatan atau keanggotaan tertentu, seperti DPR, DPRD, Presiden dan/atau Wakil Presiden, Gubernur, dan Bupati serta Walikota.<sup>64</sup>

Pentingnya proses pembentukan Undang-Undang (UU) berarti juga berbicara tentang pentingnya peran partai politik dalam membentuk konstelasi politik di DPR. Dalam menjalankan kebijakannya, partai politik kemudian mempunyai kepanjangan tangan berupa fraksi di parlemen sebagai elemen disiplin partai yang mempunyai otoritas dalam pengambilan keputusan bernegara. Selain itu, peran sentral partai politik dalam proses pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) juga didukung oleh perangkat hukum yang berlaku. Dengan adanya perangkat hukum ini, memberikan dasar bagi penguatan relasi antara fraksi dengan partai politiknya dan sekaligus menempatkan fraksi sebagai bagian dari struktur dan alat perjuangan partai. Ini setidaknya dapat dilihat dari ketentuan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) pada masing-masing partai, di mana pengangkatan susunan/komposisi kepengurusan fraksi yang diangkat oleh ketua partai sesuai dengan tingkatannya.

Fraksi merupakan pengelompokan anggota DPR untuk menjalankan fungsi, tugas, dan wewenang DPR secara maksimal, pengelompokan dilakukan berdasarkan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum. Pasal 20-24 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 1 Tahun 2001 Tentang Pedoman Penyusunan Tatib DPRD. Setiap anggota DPR harus menjadi salah satu anggota Fraksi, yang dimana pimpinan fraksi dipilih oleh masing-masing anggota Fraksinya. Fraksi memiliki tugas untuk mengkoordinasi dan mengevaluasi

---

<sup>64</sup> Zainal Arifin Hoesein, Dwi Putri Cahyawati dan Eka Widadi, "Implikasi Keberadaan Fraksi Partai Politik Dalam Kelembagaan DPR", 2021, 55-63.

kegiatan dan kinerja anggotanya serta meningkatkan kemampuan, kedisiplinan, keefektifan, dan efisiensi kerja anggotanya.

Tujuan pengelompokan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Fraksi-fraksi adalah untuk menselaraskan kepentingan anggota Dewan yang beragam, maka dari itu perlu dibentuk fraksi atau kelompok anggota DPR yang memiliki pandangan politik yang sejalan. Dengan adanya Fraksi memungkinkan anggota Dewan untuk dapat menjalankan tugas dan wewenangnya secara maksimal. Setiap anggota Dewan wajib menjadi anggota salah satu Fraksi. Masing-masing dari partai politik yang tergabung dalam Fraksi tersebut secara nyata membawa latar belakang atau background ideologi yang berbeda-beda yang secara garis besar dapat dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu Nasionalis, Regilius, dan Nasionalis-Religius.<sup>65</sup>

Pasal 42 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.1 Tahun 2001 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD:

Fraksi memiliki Tugas:

- a. Menentukan dan mengatur segala sesuatu yang menyangkut urusan fraksi;<sup>66</sup>
- b. Meningkatkan kualitas, kemampuan, efisiensi, dan efektifitas kerja para anggota;
- c. Melaksanakan kegiatan penyaringan dan penetapan pasangan Bakal Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

<sup>65</sup> Heriyono Tardjono, *“Reorientasi Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia”*, Palembang, 2016, 69.

<sup>66</sup> PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NO. 1 TAHUN 2001 TENTANG PEDOMAN PENYUSUNAN TATA TERTIB DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PASAL 42.

Fraksi mempunyai kewenangan yang luas mulai dari hak untuk mengajukan RUU Pasal 18 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 1 Tahun 2001 Tentang Pedoman Penyusunan Tatib DPRD, membahas Daftar Inventarisasi Masalah sampai pada tingkat persetujuan. Fraksi dapat menolak RUU dalam sidang paripurna penyempurnaan RUU Pasal 19 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 1 Tahun 2001 Tentang Pedoman Penyusunan Tatib DPRD. hak untuk mengajukan pandangan. Bahkan dalam sebuah penolakan Fraksi untuk sebuah RUU tersebut tidak disertakan alasan penolakan Fraksi. Kedudukan Fraksi juga semakin kuat dengan dimuatnya ketentuan persyaratan Fraksi dalam berbagai proses kegiatan di DPR seperti quorum Fraksi dalam pembahasan RUU, pelibatan Fraksi dalam badan musyawarah (BAMUS), serta rapat konsultasi.<sup>67</sup>

Pembentukan Fraksi memudahkan anggota dewan dalam membuat model sebuah pengambilan keputusan di tingkat parlemen. Banyaknya anggota dewan di sebuah lembaga legislatif baik tingkat pusat maupun daerah, Fraksi digunakan sebagai pengontrol vote di dalam pengambilan keputusan sehingga pengambilan keputusan akan lebih efektif dan efisien. Hal tersebut juga semakin mempermudah partai-partai politik pemenang pemilu untuk mencapai tujuannya dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Ali Mashuda, "Revitalisasi Keberadaan Fraksi Dalam Optimalisasi Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Di Bidang Legislasi", Malang, 2014, 5.

<sup>68</sup> Ali Mashuda, "Revitalisasi Keberadaan Fraksi Dalam Optimalisasi Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Di Bidang Legislasi", Malang, 2014, 12.

Ditinjau lebih jauh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mengatur mengenai pembentukan fraksi di lembaga parlemen baik secara implisit maupun eksplisit. Namun disebutkan mengenai susunannya. Tetapi diatur dalam (MPR, DPR, DPD dan DPRD) dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. Secara yuridis fraksi memperoleh legalitas dari Undang-Undang. Dalam Peraturan Tata Tertib (Tatib) Dewan Perwakilan Rakyat Pasal 14, tentang “Fraksi”.

Pelaksanaan representasi suara rakyat dalam prakteknya di Indonesia, dilaksanakan oleh Fraksi-fraksi di DPR. Fraksi dipandang sebagai kepanjangan tangan partai politik di tubuh DPR, sementara anggota DPR dipilih melalui partai politik. Menurut Tata Tertib Pasal 1 Angka 7 Fraksi adalah pengelompokan anggota berdasarkan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum.

Fraksi memiliki peran penting pada proses legislasi di DPR, mulai dari tahap perencanaan yaitu penyalangan aspirasi, mengumpulkan masukan, Pemerintah, DPR, dan DPD secara terpisah membuat daftar RUU, baik dari kementerian/lembaga, anggota DPR/DPD, fraksi, serta masyarakat. Usul Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, Presiden dan DPD dan penetapan agenda pembahasan rancangan undang-undang oleh Badan Musyawarah dan Komisi. Sebelum diadakan pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II terlebih dahulu dilakukan rapat fraksi, setelah ada pembahasam rancangan undang-undang yang dibahas adalah pandangan dan pempdapat fraksi-fraksi. Bahkan DIM yang dijadikan acuan pembahasan rancangan undang-undang itupun dihasilkan oleh Fraksi setelah anggota Fraksi dalam masa



resesnya turun ke lapangan untuk menjangkau permasalahan dan aspirasi di daerah. Setelah pembahasan persetujuan juga dilakukan oleh fraksi untuk menentukan kelanjutan dari rancangan undang-undang.<sup>69</sup>

Tahap pembahasan yaitu pembahasan tingkat pertama atau rapat komisi (membahas tentang rancangan kebijakan). Dalam setiap pembahasan rancangan perundang-undangan masing-masing Fraksi akan memberikan tanggapan tertulis mengenai rancangan undang-undang yang sedang dibahas, pandangan tersebut memuat poin-poin krusial yang menjadi pokok pembahasan dalam rancangan undang-undang yang sedang dibahas.

Tanggapan tertulis Fraksi-fraksi tersebut disebut pandangan fraksi. Dalam pandangan fraksi tersebutlah biasanya akan tampak kajian-kajian yang sifatnya ideologis sesuai karakteristik ideologi partai-partai yang wakilnya duduk di Dewan Perwakilan Rakyat. Disinilah salah satu perang isme-isme atau ideologi secara administratif terdokumentasi.<sup>70</sup>

Pancasila dianggap sebagai landasan untuk menyikapi permasalahan diatas, karena kedudukan Pancasila dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah sebagai *Staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara yang merupakan pedoman dari setiap pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut memiliki konsekuensi bahwa orientasi dari pembentukan peraturan di Indonesia haruslah bertujuan pada penerapan nilai-nilai cita hukum (*rechtsidee*) dan cita negara (*staatsidee*) sebagaimana tercantum dalam Pancasila

<sup>69</sup> Ali Mashuda, "Revitalisasi Keberadaan Fraksi Dalam Optimalisasi Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Di Bidang Legislasi", Malang, 2014, 12.

<sup>70</sup> Heriyono Tardjono, "Reorientasi Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia", Palembang, 2016, 69.

dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia. Pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah berkiblat pada Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia, hal tersebut dikarenakan dalam Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tercandung ideologi negara yang merupakan panduan dalam pengambilan kebijakan negara.

Pembahasan tingkat kedua atau rapat paripurna bersama para Komisi untuk mengambil keputusan terhadap kebijakan dari hasil voting terbanyak pada saat musyawarah yang diselengi lobi Fraksi di DPR-RI. Komisi adalah alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap, keanggotaan dan susunan komisi ditetapkan dalam rapat paripurna menurut perimbangan dan penetaan jumlah anggota tiap-tiap Fraksi. Pimpinan komisi terdiri dari 1 (satu) orang ketua dan 3 (tiga) orang wakil yang dipilih berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan ditetapkan dalam rapat komisi. Tugas komisi dalam bidang pembentukan undang-undang adalah mengadakan persiapan, penyusunan, pembahasan dan penyempurnaan rancangan undang-undang.

Dalam proses pembahasan kebijakan di DPR-RI setiap Fraksi mengadakan interaksi politik baik tingkat internal Fraksi maupun eksternal (dengan fraksi lain) dengan melakukan kontak dan komunikasi untuk mencapai kesepakatan melalui mekanisme dan kesepakatan bersama. Di tingkat internal Fraksi harus menghargai dan mengakomodir pandangan masing-masing anggota Fraksi dengan ketentuan harus sejalan dengan AD/ART partai sehingga menghasilkan pandangan Fraksi atas isu untuk disampaikan pada rapat paripurna

Dalam alur proses pembahasan kebijakan publik, Fraksi di DPR-RI berinteraksi secara internal dalam Fraksi masing-masing dan eksternal Fraksi dengan Fraksi lain dan pejabat eksekutif (Presiden), dimana dalam proses ini yang menjadi tujuan utama adalah kepentingan kesejahteraan rakyat.<sup>71</sup> Partai politik memainkan peran sebagai artikulator dan agregator kepentingan masyarakat. Artikulasi kepentingan (*interest articulation*) adalah suatu pendapat yang disampaikan seseorang atau banyak orang pada pihak pemerintah namun tidak dijadikan suatu kebijakan. Agregasi kepentingan (*Interest Agregation*) adalah suatu penyampaian pendapat yang dilakukan seseorang atau banyak orang dan pendapat itu telah dijadikan suatu kebijakan.

Di DPR juga tentu ada pihak yang pro dan kontra (Fraksi) pada proses pengambilan kebijakannya, hingga kemudian kebijakan yang nantinya disepakati juga sangat akan berpengaruh terhadap pro dan kontra itu karena melahirkan hasil voting. Pada proses pengambilan kebijakan publik mekanisme rapat menekankan ketika ada perbedaan yang terjadi baik dalam Fraksi maupun di dewan ada upaya untuk menyamakan perbedaan pemahaman, melalui suatu mekanisme yang diatur dalam tata tertib di DPR untuk mencapai pemahaman yang sama terhadap suatu rancangan Undang-Undang.

Pada proses pengambilan kebijakan akan selalu menggunakan musyawarah untuk mencari titik temu dengan setiap anggota yang berbeda pendapat atau pandangan. Artinya semua pandangan itu tentu akan diterima dan

<sup>71</sup> Regina Raudina Mahaseng, "Peran Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) Dalam Menegakkan Kode Etik Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) Periode 2014-2019 (Studi Kasus Setya Novanto)", Yogyakarta, 2018, 68-80.

akan dijadikan sebagai masukan dalam proses pengambilan kebijakan. Jika ada perbedaan pendapat di dalam Fraksi itu sendiri tentu ketua Fraksi harus memahami mereka dan mengaturnya sedemikian rupa sehingga mencapai titik temu dan akhirnya memiliki pandangan yang sama.<sup>72</sup>

Pada tahap pemilihan dan pengambilan suatu kebijakan akan terjadi dengan melalui mekanisme-mekanisme dalam penemuan kelebihan dan kekurangannya serta konsekuensi-konsekuensi dari sebuah kebijakan yang akan diambil dari beberapa alternatif yang telah ada. Kebijakan yang dibuat apakah akan mensejahterakan rakyat atau tidak, dengan melihat proses pembuatan keputusan tentang suatu kebijakan, menyetuh semangat kekaryaannya kepada masyarakat dan pembangunan suatu bangsa.

Umumnya semua Fraksi di DPR-RI akan meyakinkan Fraksi lain dengan materi kajian yang memadai sebagai bentuk interaksi yang dilakukan suatu Fraksi untuk memperjuangkan suatu kebijakan publik. Tentu dalam meyakinkan Fraksi lain, posisinya harus menguasai permasalahan yang terjadi sehingga pandangan Fraksi dapat diterima oleh Fraksi lain dan tentu kerjasama ini harus simbiosis mutualisme (saling menguntungkan) selain pemanfaatan dari kebijakan itu untuk kepentingan masyarakat (publik interest).

Lobi-lobi politik antar Fraksi ini tentu dilakukan untuk mencari titik temu dan pelurusan pandangan serta penyatuan, bukan menyamakan namun menyatukan persepsi yang berbeda-beda agar terjadi pandangan yang sama

---

<sup>72</sup> Maria Susana Nedo, "Interaksi Fraksi Dalam Proses Pengambilan Keputusan Publik (Studi Organisasi DPRD Kota Malang, 2010, Atas Kasus Pasar Tradisional Dinoyo dan Blimbing Menjadi Pasar Modern Di Kota Malang)", Malang, 2011, 17.

terhadap suatu permasalahan atau suatu kebijakan yang akan digoalkan. Inilah salah satu bentuk bahwa musyawarah itu penting.<sup>73</sup>

Salah satu unsur terpenting yang tidak bias dipisahkan dari pembentukan regulasi adalah interaksi kekuasaan politik. Ini dikarenakan hukum merupakan produk politik, dengan kuatnya konsentrasi politik dan peran sosial politik yang diberikan padanya, maka otonomi hukum diintervensi oleh politik. Dengan melihat adanya intervensi politik terhadap hukum ini, maka proses keputusan politik pembentukan regulasi sebagai konflik langsung dan dapat diamati serta kepentingan yang terbentuk dapat dipahami sebagai preferensi kebijakan.

Permasalahan utama dalam menjalankan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat adalah sumber daya manusia dari para anggota Dewan itu sendiri, dapat kita ketahui bahwa tidak semua anggota DPR adalah orang-orang yang ahli dalam bidang legislasi atau seorang *legal drafter*, kemudian masalah yang muncul lagi adalah pada saat rapat pembahasan RUU para anggota DPR sering kali mangkir/tidak masuk/tidak ikut dalam rapat. Sehingga rapat sering ditunda dan hal ini yang menjadi penghambat dalam proses legislasi, waktu jadi semakin panjang dan lama dalam pembahasan RUU dan sangat berpengaruh dalam prolegnas tahunan DPR, jadi hal inilah sebenarnya yang menjadi kendala utama dalam bidang legislasi sehingga DPR seringkali tidak dapat memenuhi target prolegnas tahunan. Jadi masalah atau kendala yang dihadapi oleh Dewan

---

<sup>73</sup> Maria Susana Nedo, "Interaksi Fraksi Dalam Proses Pengambilan Keputusan Publik (Studi Organisasi DPRD Kota Malang, 2010, Atas Kasus Pasar Tradisional Dinoyo dan Blimbing Menjadi Pasar Modern Di Kota Malang)", Malang, 2011, 17.

Perwakilan Rakyat dalam bidang legislasi adalah permasalahan dalam institusi, prosedur legislasi dan sumber daya manusia.<sup>74</sup>

Contoh kasus dalam konteks RUU Pemilu Pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 perbedaan sikap dan pandangan politik yang tajam antar fraksi yang dimulai sejak pembahasan pertama, membuat keputusan materi RUU yang seharusnya tuntas untuk disahkan pada rapat paripurna gagal tercapai sampai batas akhir waktu yang ditetapkan. Hal ini menyebabkan keputusan politik sistem pemilu menjadi tidak tuntas dengan menyisakan paket kebijakan yang harus diputuskan melalui rapat paripurna. Dengan kondisi seperti ini, fraksi-fraksi di DPR tidak lagi fokus pada sikap politik pada awal pembahasan, tetapi tergiring pada kalkulasi kekuatan politik, di mana lebih memberi ruang pada agenda partai politiknya untuk masuk menjadi materi Undang-Undang. Sepintas memang tidak ada yang signifikan dalam dinamika politik yang terbentuk, tetapi signifikansinya akan tampak apabila dilihat dari sikap politik yang bersifat kontradiktif setiap fraksi pada setiap isu krusial di pembahasan awal RUU Pemilu dengan keputusan politik pada rapat paripurna. Hal ini memberikan gambaran bahwa keputusan yang diambil partai politik tidak lagi mencerminkan aspirasi masyarakat dan mengalami pergeseran menjadi tarik-menarik kepentingan antar elit partai.

Perkembangan aspek politik dalam pembahasan RUU Pemilu di DPR selalu beriringan pada setiap isu yang menjadi perdebatan panjang yang kemudian dikenal dengan istilah isu-isu krusial. Dalam pembahasan RUU Pemilu, tarik-

---

<sup>74</sup> Ali Mashuda, *“Revitalisasi Keberadaan Fraksi Dalam Optimalisasi Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Di Bidang Legislasi”*, Malang, 2014, 10.

menarik kepentingan dalam menentukan keputusan politik sistem Pemilu untuk menjadi UU terjadi dalam tiga tahap. Pertama, proses perdebatan berupa dialektika dan argumentasi yang didasarkan pada preferensi kepentingan setiap fraksi, di mana di dalamnya terdapat upaya untuk mempengaruhi pemahaman pihak lainnya untuk menyetujui usulannya atau setidaknya memahami apa yang menjadi dasar argumentasinya. Kedua, mekanisme lobby dengan scorsing rapat pembahasan RUU Pemilu dapat memudahkan antar Fraksi dalam melakukan konsesi keputusan politik yang tidak menemukan titik temu dalam perdebatan sebelumnya.<sup>75</sup> Ketiga, keputusan politik yang ditentukan pada level elit partai politik, di mana pada tingkatan ini keputusan tidak lagi ditentukan pada argumentasi maupun konsesi antar Fraksi di DPR, melainkan pada komunikasi elit partai politik. Dalam konteks ini, maka peran Fraksi hanya mengikuti arahan dan keputusan elit partai politik yang bersangkutan. Model seperti ini menempatkan Fraksi di DPR sebagai bentuk partai politik di lembaga pemerintah yang berfungsi untuk menterjemahkan keputusan partai politik.

Sistem Pemilu Legislatif Sistem pemerintah dengan mengusulkan sistem proporsional terbuka terbatas melalui Pasal 138 ayat (2) dan (3) RUU Pemilu dapat dikategorikan sebagai terobosan, di mana sistem ini belum pernah dipraktekkan pada sepanjang Pemilu di Indonesia. Sistem ini digunakan khususnya untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD. Menurut pandangan pemerintah sebagaimana dijelaskan oleh Kasubdit Fasilitas Lembaga

---

<sup>75</sup> Sholehudin Zuhri, "Proses Politik Dalam Pembentukan Regulasi Pemilu: Analisis Pertarungan Kekuasaan Pada Pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu", Depok, 2018, H.100-105.

Pemerintahan, Dedi Karyadi dalam wawancara pada tanggal 19 Maret 2018 di Kantor Kemendagri dengan mengatakan tujuan sistem proporsional terbuka terbatas sebagai alternatif dan juga kompromi dari sistem terbuka dan sistem tertutup yang selalu menjadi perdebatan dalam setiap pembentukan regulasi Pemilu sebelumnya. Pada pembahasan di Pansus, usulan sistem Pemilu pemerintah ini menuai kritik tajam di rapat Pansus, terutama dari F.P.Gerindra, F.P.Demokrat, F.P.NasDem, F.P.Hanura, F.P.KS, F.P.PP, F.P.KB, dan F.PAN yang menginginkan sistem terbuka dan menentang sistem tertutup maupun terbuka terbatas. Anggota Pansus F.P.Gerindra pada acara diskusi di Jakarta pada tanggal 14 Januari 2017, berpendapat kelemahan sistem Pemilu tertutup dan terbuka terbatas akan tampak jelas jika dibandingkan dengan sistem pemilu terbuka.<sup>76</sup>

Namun pemerintah bukan tanpa dukungan politik setelah mendapatkan kritik tajam tersebut. Usulan pemerintah ini dikuatkan oleh Fraksi F.PDI-P dan F.P.Golkar dengan membalikkan argumentasi Fraksi yang menolak usulan pemerintah dengan melihat kelemahan dari sistem terbuka. Sistem terbuka lebih menuntut peningkatan kinerja dari calon legislatif (caleg) dari pada meningkatkan kinerja parpol, berdampak kurang baik bagi peran parpol dalam menampung aspirasi masyarakat. Sistem terbuka terbatas menjadi solusi karena masyarakat dapat memilih parpol dan dapat memilih daftar nama caleg. Masyarakat juga dapat menuntut baik kepada partai politiknya maupun kepada anggota legislatif untuk memenuhi semua janji-janji kampanyenya. Parpol harus saling bersinergi

---

<sup>76</sup> Sholehudin Zuhri, "Proses Politik Dalam Pembentukan Regulasi Pemilu: Analisis Pertarungan Kekuasaan Pada Pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu", Depok, 2018, H.100-105.



menyusun skala prioritas dan strategi untuk mencapai semua program-program kerjanya.

Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*), pemberlakuan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) sebenarnya bukan hal baru dalam pelaksanaan Pemilu di Indonesia. Sistem ini sudah diberlakukan dalam Pemilu sebelumnya. Menurut pemerintah dalam rapat Pansus, salah satu tujuan pemberlakuan *Parliamentary Threshold* (PT) adalah untuk menciptakan sistem multipartai yang sederhana. Perdebatan yang muncul terkait dengan konteks logika politik pemerintahan, dimana bukan jumlah parpol peserta pemilu yang harus dibatasi, tetapi jumlah ideal kekuatan parpol yang perlu diberdayakan dan dirampingkan di DPR. Prakteknya, dalam sistem multi partai yang terjadi pasca reformasi, pemerintah seringkali berhadapan dengan parpol yang berada di DPR, bukan seluruh partai peserta Pemilu.<sup>77</sup>

Dalam kerangka tujuan diatas, secara operasional muncul opsi terhadap pemberlakuan *Parliamentary Threshold* yang begitu beragam. Fraksi Gerindra, PAN, PKS, PPP, dan Hanura memberikan opsi *Parliamentary Threshold* sebesar maksimal tetap pada angka 3,5 persen. Sedangkan fraksi PDIP, Demokrat, PKB, dan Nasdem menginginkan adanya peningkatan ambang batas parlemen sebesar 5 hingga 7 persen. Sementara Fraksi Golkar memberikan opsi 10 persen. Dalam perspektif kalkulasi kepentingan politik dari perbedaan pandangan dan sikap politik fraksi-fraksi di DPR ini, dijelaskan oleh Anggota Pansus F.P.Golkar dalam

<sup>77</sup> Sholehudin Zuhri, "Proses Politik Dalam Pembentukan Regulasi Pemilu: Analisis Pertarungan Kekuasaan Pada Pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu", Depok, 2018, H.100-105.

wawancara pada tanggal 29 Maret 2018 di Gedung Nusantara I, sebagai pertarungan partai dengan perolehan kursi besar dan partai perolehan kursi kecil di DPR. Ada kepentingan partai-partai besar untuk melakukan penyederhanaan partai politik melalui *parliamentary threshold* dalam rangka untuk mengukuhkan dominasinya di DPR dan penyederhanaan koalisi pada setiap keputusan politik dalam setiap formulasi kebijakan. Sebaliknya, partai politik dengan perolehan suara kecil berjuang keras untuk memperkecil *parliamentary threshold* untuk dapat masuk di DPR dalam Pemilu Serentak 2019.

Ambang Batas Kepresidenan (*Presidential Threshold*), merupakan isu yang paling menyedot perhatian seluruh Fraksi di DPR. Sampai batas waktu DPR menggelar sidang paripurna untuk menyepakati RUU Penyelenggaraan Pemilu, *Presidential Threshold* (PT) telah mengalami beberapa kali gagal mencapai keputusan. Penyebabnya adalah seluruh Fraksi belum sepakat soal PT Pemilu Presiden 2019. Fraksi-fraksi pendukung pemerintah seperti F.PDI-P, F.P.Nasdem, F.P.Golkar, F.PPP, dan F.P.Hanura memberikan argumentasi yang kuat agar PT sebesar 20 persen. Sedangkan F.P.Gemindra dan F.PKS meminta PT sebesar 0 persen, sementara F.PAN dan F.PKB cenderung mendukung batas 10 persen yang pada dasarnya juga merupakan pengembangan opsi pada dukungan politik PT sebesar 0 persen.

Setelah perdebatan ini tidak menemukan titik temu, dari percermatan terhadap risalah rapat kerja Pansus, dukungan PT dapat dikategorikan menjadi 2 opsi, yaitu PT sebesar 20 persen kursi parlemen atau 25 persen suara nasional, yang diusung F.PDI-P, F.P.Golkar, F.PKB F.PPP, F.P.Nasdem dan F.P.Hanura.

Opsi kedua meniadakan PT yang didorong F.P.Gerindra, F.P. Demokrat, F. PKS, dan F.PAN.<sup>78</sup> Namun di luar sikap fraksi tersebut, terdapat beberapa alasan keras penolakan PT tersebut, yaitu:

- a. Tidak ada basis angka hasil Pemilu Legislatif yang bisa dijadikan dasar prasyarat pencalonan presiden, karena pemilu 2019 dilaksanakan secara serentak. Alasan koalisi PDIP menggunakan angka PT pada Pileg 2014, dianggap tidak logis karena Pemilu 2019 bukan bagian dari Pileg 2014.
- b. Ketentuan PT bertentangan dengan Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI 1945, yang menjamin hak setiap parpol peserta Pemilu bisa mengajukan pasangan calon presiden (capres). Secara politik ketentuan PT juga akan dianggap membatasi kesempatan partai atau warga negara lain maju menjadi pasangan capres.
- c. Ketentuan PT justru berpotensi menyulitkan incumbent jika mencalonkan diri kembali menjadi presiden di periode 2019-2024. Apalagi bagi parpol lain yang mengantongi kursi lebih sedikit.
- d. Pembahasan RUU Pemilu ini memperlihatkan kepada publik, bahwa RUU Pemilu yang sedang dibahas hanyalah untuk kepentingan jangka pendek para pembentuk UU, khususnya parpol peserta Pemilu di DPR dalam menghadapi Pemilu 2019.
- e. Alasan penguatan sistem presidensial dengan besarnya dukungan koalisi kepada satu capres, tidak menjamin koalisi itu bertahan. Pada faktanya, di tengah

---

<sup>78</sup> Sholehudin Zuhri, "Proses Politik Dalam Pembentukan Regulasi Pemilu: Analisis Pertarungan Kekuasaan Pada Pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu", Depok, 2018, H.100-105.

perjalanan pemerintahan, parpol bisa bergabung di tengah jalan atau bisa menarik dukungan.<sup>79</sup>

Proses untuk mencapai keputusan politik dalam pembentukan regulasi Pemilu di DPR memunculkan pertarungan kekuasaan di DPR. Sedangkan proses pembahasan dalam pembentukan regulasi Pemilu sendiri menggambarkan terbentuknya proses politik yang rumit dan dinamis. Dinamisasi ini secara langsung dapat dilihat dari kuatnya perdebatan dalam setiap isu krusial dan memakan waktu yang lama. Kondisi ini tidak dapat dipisahkan pada sejumlah isu krusial sistem Pemilu yang dijadikan objek bahasan regulasi Pemilu, di mana isu-isu ini menjadi instrumen kelembagaan penting dalam demokrasi yang ditandai kompetisi dalam memperebutkan dan mempertahankan kekuasaan, akan menjadi fokus utama antar fraksi dalam membentuk regulasi.

Pertarungan kekuasaan dalam proses pengambilan keputusan politik regulasi Pemilu melalui beberapa tahap, yaitu dimulai dari perdebatan-perdebatan antar Fraksi di DPR dalam upaya mendominasi agenda partai masing-masing Fraksi untuk dapat diterima dan masuk menjadi meteri kebijakan. Selanjutnya, memasuki fase akhir pembahasan RUU Pemilu, isu-isu krusial yang menjadi *concern* partai politik ini kemudian menciptakan pengelompokan dukungan politik Fraksi di DPR proses politik dalam pembentukan regulasi.<sup>80</sup>

Pemilu di Indonesia semakin ditentukan oleh elite. Hal ini tergambar dari perubahan sikap dan pandangan politik Fraksi-fraksi di DPR yang berubah dari

---

<sup>79</sup> Sholehudin Zuhri, "Proses Politik Dalam Pembentukan Regulasi Pemilu: Analisis Pertarungan Kekuasaan Pada Pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu", Depok, 2018, H.100-105.

sikap dan pandangannya pada pembahasan di tingkat Pansus. Perubahan sikap dan pandangan ini terjadi menjelang tahap akhir proses pembahasan RUU Pemilu sebagai dampak dari adanya pengarahannya sikap dan pandangan fraksi-fraksi di DPR dari elite partai. Imbas dari kondisi ini adalah sulitnya pembangunan sistem Pemilu yang demokratis karena berhadapan dengan kepentingan elite dalam proses pembentukan regulasi Pemilu.

Perubahan sistem Pemilu yang demokratis mengharuskan partai-partai untuk mengubah strateginya dengan tidak mengintervensi proses pembentukan regulasi Pemilu pada kepentingan jangka pendek partai politik. Regulasi Pemilu yang menjadi salah satu prasyarat penting terbentuknya Pemilu yang demokratis harus steril dari kepentingan partai politik tertentu dan lebih mengedepankan pembentukan sistem Pemilu yang kuat.<sup>81</sup>

Islam sebagai landasan etika dan moral dielaborasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Mekanisme pemerintahan dan ketatanegaraan dalam Islam mengacu pada prinsip-prinsip syari'ah. Negara adalah organisasi (organ, badan atau alat) bangsa untuk mencapai tujuannya. Prinsip-prinsip negara dalam Islam tersebut ada yang berupa prinsip-prinsip dasar yang mengacu pada teks-teks syari'at yang jelas dan tegas.<sup>82</sup>

Prinsip adalah kebenaran yang menjadi pokok dasar berpikir, bertindak dan sebagainya, sedangkan syariat adalah hukum agama yang menetapkan

<sup>81</sup> Sholehudin Zuhri, "Proses Politik Dalam Pembentukan Regulasi Pemilu: Analisis Pertarungan Kekuasaan Pada Pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu", Depok, 2018, H.100-105.

<sup>82</sup> Muhhamad Iqbal, *Fiqih Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Cet-2, (Jakarta: Kencana, 2016), 187.

peraturan hidup manusia, hubungan manusia dengan Allah Swt., hubungan manusia dengan manusia dan alam sekitar berdasarkan Alquran dan hadis, Jadi prinsip pemerintahan Islam yaitu kebenaran yang dijadikan dasar penyelenggaraan pemerintahan dalam perspektif Islam.

Piagam Madinah lahir sebagai alat untuk mengikat musyawarah dalam hal ini kebebasan berpendapat. Piagam Madinah sebagai konstitusi tertulis dengan istilah *al-Kitab* (buku), *al-Shahifah* (bundelan kertas), yang dalam penelitian modern dokumen ini dinamakan *al-Watsiqah* (piagam), dan sekarang disebut *al-Dustur* (konstitusi). Piagam Madinah adalah dokumen perjanjian persahabatan antara Muhajirin-Anshar-Yahudi dan sekutunya bersama Nabi Muhammad yang menjamin hak-hak mereka, menetapkan kewajiban-kewajiban mereka dan memuat prinsip-prinsip pemerintahan yang bersifat fundamental yang sifatnya mengikat untuk mengatur pemerintahan di bawah pimpinan Nabi Muhammad. Secara substansial ada tujuh pokok pikiran penting yang terkandung di dalam Piagam Madinah. *Pertama*, masyarakat pendukung Piagam Madinah adalah masyarakat majemuk yang terdiri atas berbagai suku dan agama. Konstitusi Madinah secara tegas mengakui eksistensi suku bangsa dan agama dan memelihara unsur solidaritasnya. Konstitusi Madinah menggariskan kesetiaan kepada masyarakat yang lebih luas lebih penting daripada kesetiaan yang sempit kepada suku, dengan mengalihkan perhatian suku-suku itu pada pembangunan negara, yang warga negaranya bebas dan merdeka dari pengaruh dan kekuasaan manusia lainnya. (Pasal 1). *Kedua*, semua warga negara mempunyai kedudukan yang sama, wajib saling menghormati dan wajib kerjasama antara sesama mereka,

serta tidak seorang pun yang diperlakukan secara buruk (Pasal 12, 16). Ketiga, negara mengakui, melindungi, dan menjamin kebebasan menjalankan ibadah dan agama bagi orang-orang muslim maupun non muslim (Pasal 25-33). *Keempat*, setiap warga negara mempunyai kedudukan yang sama di depan hukum (Pasal 34, 40). *Kelima*, hukum adat (kelaziman mereka pada masa lalu), dengan berpedoman pada kebenaran dan keadilan, tetap diberlakukan (Pasal 2, 10, 21). *Keenam*, semua warga negara mempunyai hak dan kewajiban yang sama terhadap negara. Mereka berkewajiban membela dan mempertahankan negara dengan harta, jiwa mereka dan mengusir setiap aggressor yang mengganggu stabilitas negara (Pasal 24, 36, 37, 38). *Ketujuh*, sistem pemerintahan adalah desentralisasi, dengan Madinah sebagai pusatnya (Pasal 39).

Menurut Tabii Azhary, prinsip-prinsip pemerintahan dalam Islam sebagai berikut :

#### 1. Prinsip Kekuasaan sebagai Amanah

Amanah merupakan sesuatu yang dipercayakan seseorang kepada orang lain, untuk menyampaikan atau melakukan sesuatu yang baik. Dalam QS. Al Mulk ayat 1 disebutkan; “Maha suci Allah yang di tangan-Nyalah segala kerajaan, dan Dia Maha Kuasa atas segala sesuatu”. Ini menunjukkan bahwa dalam Islam, Allah adalah pemilik mutlak atas Negara dan kekuasaan atau kedaulatan, sedangkan manusia hanya melaksanakan kekuasaan berdasarkan hukum yang ditetapkan oleh Allah SWT.<sup>83</sup>

<sup>83</sup> Mutuara Fahmi, “Prinsip Dasar Hukum Politik Islam dalam Perspektif Al-Qur’an”, Jurnal Hukum, Edisi No. 1 Vol. 2, Fakultas Syariah dan Hukum UIN, Aceh, 2017, hlm. 51

Dalam arti yang lebih luas amanah adalah bentuk karunia Allah SWT. yang diberikan kepada manusia sebagai warga negara. Dalam pemerintahan, amanah merupakan hal yang urgent untuk dijaga oleh pemegang kekuasaan dalam menjalankan pemerintahan sesuai dengan prinsip pemerintahan dalam Islam. Oleh karena merupakan kewajiban pemangku jabatan untuk melaksanakan pemerintahan dalam Islam.

## 2. Prinsip Musyawarah

Prinsip musyawarah sangat penting bagi masyarakat heterogen, demi mencegah terjadinya perselisihan. Musyawarah merupakan pembahasan secara bersama sebagai tujuan untuk mencapai penyelesaian permasalahan. Dalam pemerintahan Islam, prinsip musyawarah sangat penting karena diharap menciptakan kebijakan yang baru tanpa ada kelemahan dalam keputusan yang diambil. Nabi Muhammad Saw. merupakan panutan sejati dalam hal bermusyawarah, karena beliau tidak pernah segan dalam mengambil pendapat yang benar sekalipun datanya dari masyarakat, karena kebenaran bisa datang dari mana saja, tidak selalu dari pemimpin).<sup>84</sup>

## 3. Prinsip Kemerdekaan atau Kebebasan

Kemerdekaan merupakan hak setiap manusia dan mencakup berbagai kegiatan, contohnya:

- a. Kebebasan beragama
- b. Kebebasan berfikir dan berpendapat

<sup>84</sup> Muhhamad Iqbal, *Fiqih Siyasa Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta, Prenadamedia Group, 2014), 177.



c. Allah memberikan kita akal untuk berfikir, dalam Islam juga menjamin kita dalam kebebasan berfikir dan berpendapat, namun ini harus dalam batas kebenaran dan kewajaran, tidak membelakangkan norma kesusilaan masyarakat,

d. Kebebasan berserikat dan berkumpul

e. Kebebasan berserikat tidak terpisah dari kebebasan berfikir dan berpendapat, dalam pemerintahan ini dapat melahirkan partai-partai politik dalam hal ini fraksi yang dapat dijadikan sebagai alat untuk mencapai kemaslahatan umat, karena ketika turut andil dalam proses pembentukan kebijakan di DPR tentu atas dasar aspirasi masyarakat. Yang tentu saja fraksi partai politik ini memiliki visi dan misi untuk menjalankan pemerintahan dalam Islam.<sup>85</sup>

#### 4. Prinsip Persamaan

Prinsip persamaan artinya tidak ada pihak yang lebih tinggi dan dapat memaksakan kehendaknya, semua dianggap setara. Dalam pemerintahan dalam Islam, prinsip persamaan disini maksudnya setiap warga Negara memiliki hak yang sama, dipilih dan memilih dalam suatu pemilihan umum, serta sama di depan hukum.

Tidak membeda-bedakan, sehingga pemerintah diberi wewenang oleh rakyat melalui pemilihan yang jujur dan adil. Seperti pada rapat paripurna pada proses pembuatan kebijakan semua pandangan Fraksi didengar dan ditampung dan tidak ada sistem pilih memilih background fraksi itu sendiri, agar mencegah sekat-sekat atau kesalahpahaman, disamping penekanan hak berpendapat.

<sup>85</sup> Muhhamad Iqbal, *Fiqih Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta, Prenadamedia Group, 2014),, 177.

## 5. Prinsip Keadilan

Keadilan merupakan hal yang penting dalam menjalankan pemerintahan, Prinsip keadilan wajib di jalani dalam pemerintahan dalam mengatur masyarakat demi tercapainya keseimbangan segala aspek, keadilan merupakan salah satu sifat Allah. Terdapat garis hukum dalam prinsip keadilan, yaitu: menegakkan keadilan merupakan kewajiban orang-orang yang beriman, apabila seseorang menjadi saksi maka itu karena Allah dengan sejujur-jujurnya dan adil, yang terakhir seseorang dilarang mengikuti hawa nafsunya, mengedepankan kebenaran dan keadilan.

Proses penetapan kebijakan, unsur ini tentu sangat utama karena dalam menetapkan kebijakan itu harus benar-benar atas dasar kebutuhan rakyat. Jadi lahirnya kebijakan bukan atas dasar kepentingan subjektif semata tapi benar-benar melihat aspirasi rakyat secara objektif. Fraksi partai politik sebagai wadah aspirasi rakyat tentu harus melandasi pandangan yang disampaikan pada proses pembuatan kebijakan itu dengan berbagai pengetahuan dari kajian-kajiannya di lapangan.<sup>86</sup>

Lembaga *Ahlul halli wal aqdi* dalam *Fiqh Siyasah* dalah orang-orang yang berwenang melepaskan dan mengikat. Dikatakan mengikat karena keputusan mereka mengikat orang-orang yang diangkat menjadi *Khalifah* atau pemerintah, dan dikatakan melepaskan karena mereka yang duduk sebagai anggota didalamnya bisa melepaskan dan tidak memilih orang-orang tertentu yang tidak disepakati. *Ahlul halli wal aqd* merupakan institusi khusus yang berfungsi sebagai

<sup>86</sup> Regina Raudina Mahaseng, “Peran Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) Dalam Menegakkan Kode Etik Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) Periode 2014-2019 (Studi Kasus Setya Novanto)”, Yogyakarta, 2018, 55-62.

badan legislatif yang ditaati. Jika disandingkan dengan Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia ternyata memiliki keterkaitan yang saling berhubungan atau kedua lembaga tersebut memiliki persamaan dalam segi hal yaitu kedua lembaga tersebut sama-sama pejabat negara yang berasal dari Lembaga Legislatif, kemudian sama-sama memiliki peran penting dalam proses menyalurkan aspirasi dan menyelesaikan berbagai permasalahan ummat atau rakyatnya. Selanjutnya kedua lembaga tersebut sama-sama memiliki wilayah dalam pemerintahannya. Kemudian persamaan dalam membuat dan menegakkan aturan atau Peraturan Perundang-undangan. Secara umum kedua lembaga tersebut juga sama-sama mempunyai hak yang sama dengan masyarakat lain.

Jika terdapat persamaan diantara Lembaga *Ahlul halli wal aqd* dengan Dewan Perwakilan Rakyat maka terdapat pula perbedaan diantara kedua lembaga tersebut yaitu dalam segi perkembangannya, sistem *Ahlul halli wal aqd* berkembang sejak adanya pemerintahan Islam pertama kali pada masa Abu Bakar Ash-Shiddiq sedangkan perkembangan sistem Dewan Perwakilan Rakyat berkembang akibat adanya benturan antara kekuasaan dan gereja yang terjadi di Eropa. Selanjutnya dalam segi keanggotaan kedua lembaga tersebut mempunyai perbedaan yaitu dalam sistem *Ahlul halli wal aqd* anggotanya harus seorang muslim yang adil kemudian anggota *Ahlul halli wal aqd* juga terdapat dari kalangan ulama, para *fuqaha* yang mempunyai ilmu dan pengetahuan yang luas tentang agama Islam, sedangkan untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat tidak harus orang yang beragama Islam bahkan orang non muslim bisa untuk menjadi anggota, dalam Lembaga *Ahlul halli wal aqd* anggotanya harus seorang laki-laki, akan

tetapi didalam Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat seorang perempuan diperbolehkan untuk menjadi anggota. Dalam menjalankan tugasnya lembaga *Ahlul halli wal aqd* harus sesuai dengan aturan Islam mereka tidak boleh merubah aturan Allah dan Rasul-Nya sedangkan tugas Dewan Perwakilan Rakyat mereka bebas menentukan sebuah Undang-Undang.<sup>87</sup>

### **B. Konsep Revitalisasi Keberadaan Fraksi dalam Optimalisasi Kewenangan DPR di Bidang Legislasi**

Revitalisasi adalah suatu proses atau cara dan perbuatan untuk menghidupkan kembali suatu hal yang sebelumnya terberdaya sehingga revitalisasi berarti menjadikan sesuatu atau perbuatan untuk menjadi vital, sedangkan kata vital mempunyai arti sangat penting atau sangat diperlukan sekali untuk kehidupan dan sebagainya.

Fraksi merupakan elemen penting di Dewan Perwakilan Rakyat yang memiliki tugas dan peran yang penting terkhusus pada proses legislasi atau perumusan kebijakan publik berdasarkan UU No. 13 Tahun 2019 perubahan ketiga atas UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Fraksi memiliki hak untuk mengajukan RUU pada tahap perencanaan, mendengarkan aspirasi masyarakat melalui DIM daftar inventarisasi masyarakat pada saat anggota dewan melakukan reses ke masyarakat hingga memiliki hak untuk mengajukan pendapat pada tahap pembahasan baik tingkat pertama ataupun tingkat kedua menuju sidang paripurna atau penetapan kebijakan publik.

<sup>87</sup> Sintya Mustika, “*Ahlul Halli Wal Aqd dalam Fiqh Siyasaah dan Perbandingannya dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di Indonesia*”, IAIN Batu Sangkar, 2022, 78.

Beberapa tugas penting yang dapat membuktikan bahwa Fraksi merupakan pemegang kendali anggota DPR seperti hal berikut ini.

- a. Fraksi menentukan anggota DPR yang masuk dalam alat kelengkapan DPR.
- b. Pencalonan posisi penting dalam struktur kelembagaan DPR seperti pimpinan DPR, pimpinan alat kelengkapan, dan pimpinan kepanitiaan di DPR.
- c. Meningkatkan kemampuan, disiplin, efektivitas, dan efisiensi kerja anggotanya dalam melaksanakan tugas yang tercermin dalam setiap kegiatan DPR.
- d. Pembahasan RUU di DPR juga harus di mulai dan diakhiri dengan penyampaian pendapat Fraksi-fraksi. DIM (Daftar Inventarisasi Masalah) yang menjadi acuan bagi pembahasan RUU juga dihasilkan oleh fraksi.

Memahami begitu besarnya peran Fraksi tersebut, koalisi antar partai politik di DPR melalui Fraksi yang ada lebih dimaksudkan untuk memenuhi ketentuan yang mewajibkan anggota DPR untuk berhimpun dalam sebuah Fraksi partai. Dalam proses pengambilan keputusan termasuk dalam proses legislasi. Peran Fraksi begitu dominan menentukan proses dan substansi rancangan undang-undang seperti yang sudah penulis jelaskan pada rumusan masalah pertama mengenai pengambilan keputusan dalam tahapan proses legislasi.<sup>88</sup>

Sebelum diadakan pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II terlebih dahulu dilakukan rapat Fraksi, setelah ada pembahasam rancangan undang-undang yang dibahas adalah pandangan dan pendapat fraksi-fraksi. Bahkan DIM yang dijadikan acuan pembahasan rancangan undang-undang itupun dihasilkan oleh Fraksi setelah anggota Fraksi dalam masa resesnya turun ke

<sup>88</sup> Ali Mashuda, "Revitalisasi Keberadaan Fraksi Dalam Optimalisasi Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Di Bidang Legislasi", Malang, 2014, 13-18.

lapangan untuk menjangkau permasalahan dan aspirasi di daerah. Setelah pembahasan persetujuan juga dilakukan oleh Fraksi untuk menentukan kelanjutan dari rancangan Undang-Undang.

Berkaitan dengan koalisi antar Fraksi dalam fungsi legislasi, sejauh ini tidak dilakukan koalisi secara permanen. Jikalau partai politik mendukung pemerintah itu bukan berarti juga mendukung rancangan undang-undang dari prakarsa pemerintah. kerap terjadi dalam pembahasan rancangan undang-undang dilakukan “koalisi taktis” berdasar dari kepentingan masing-masing Fraksi di DPR. Pada umumnya, kepentingan tersebut lebih dari pada kepentingan jangka pendek dan terkait langsung dengan kepentingan Fraksi. Kepentingan jangka pendek tersebut lebih mudah dicermati dalam rangka pembahasan RUU paket undang-undang bidang politik.<sup>89</sup>

### 1. Rekrutmen Anggota Legislatif Oleh Partai Politik

Sistem perekrutan akan sangat mempengaruhi kinerja para anggota DPR, perekrutan yang baik tentu memperhatikan kualitas orang yang direkrut. Kualitas ini bisa diukur dari tingkat pendidikan, lama pengkaderan, kemampuan berorganisasi, kemampuan diplomasi, kedekatan dengan konstituen (dukungan publik), dan lain-lain.<sup>90</sup> Sehingga anggota partai politik yang menjadi anggota legislatif DPR mampu untuk menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik dan dapat meningkatkan perannya dalam mengoptimalkan fungsi DPR. ekrutmen politik didefinisikan sebagai suatu proses yang berhubungan dengan individu-

<sup>89</sup> Saldi Isra, Op.Cit. Hlm 281

<sup>90</sup> Ali Mashuda, “Revitalisasi Keberadaan Fraksi Dalam Optimalisasi Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Di Bidang Legislasi”, Malang, 2014, 13-18.

individu atau kelompok individu yang dilantik dalam peran-peran politik aktif. Relrutmen politik memiliki fungsi memelihara sistem sekaligus sebagai saluran bagi terjadinya perubahan.

Beberapa hal yang dapat menentukan terpilihnya atau tidaknya seseorang dalam lembaga legislatif.

a. *Social Background*, artinya faktor ini berpengaruh dengan status sosial dan ekonomi keluarga di mana seorang calon elit ini dibesarkan.

b. *Political Socialization*, dimana melalui sosialisasi politik seseorang menjadi terbiasa dengan tugas-tugas ataupun isu-isu yang harus dilaksanakan oleh satu kedudukan politik. Dengan demikian, orang tersebut dapat menentukan apakah dia mau dan punya kemampuan untuk menduduki jabatan tersebut sehingga dia dapat mempersiapkan dengan baik.

c. *Initial political activity*, dimana faktor ini menunjuk kepada aktivitas atau pengalaman politik seorang calon elit selama ini.

d. *Apprenticeship*, dimana faktor ini menunjuk langsung kepada proses magang dari calon elit ke elit lain yang sedang menduduki jabatan yang diincar oleh calon elit.

e. *Occupational Variables*, dimana disini calon elit dilihat pengalaman kerjanya dalam lembaga formal yang belum tentu berhubungan dengan politik. Ini menarik sebab elit politik sebenarnya tidak sekedar dinilai dari popularitas saja, melainkan dinilai pula faktor kapasitas intelektual, rasa diri, vitalitas kerja, latihan peningkatan kemampuan yang diterima, dan pengalaman kerja.

f. *Motivations*, dimana hal ini merupakan faktor yang paling penting, yakni melihat motivasi yang dimiliki oleh calon elit tersebut menduduki jabatan tertentu.

Rekrutmen politik ini sangat menentukan kinerja parlemen utamanya dalam konsistensi perwujudan janji politik mereka dan menjalankan fungsi legislatif lembaga perwakilan. Sebab hanya dengan kualifikasi SDM politik yang tinggilah para anggota DPR yang merupakan kader partai dapat dengan cerdas menyesuaikan berbagai perubahan yang ada dengan janji politik mereka dalam produk legislasi yang demokratis.

## **2. Sikap/keputusan Fraksi atas pelaksanaan fungsi DPR**

Hampir disetiap kegiatan rutin seperti legislasi, pengawasan, dan anggaran. Diperlukan proses pengambilan keputusan agar dapat menjadi keputusan DPR.<sup>91</sup> Sesuai dengan kegiatannya setiap Fraksi menganggap bahwa kegiatan tersebut perlu mendapat perhatian. Oleh karena itu, sebelum pengambilan keputusan kepada kegiatan DPR perlu diawali dengan rapat Fraksi. Hal ini dimaksudkan untuk mengingatkan para anggota Fraksi agar bersikap sebagaimana sikap Fraksi. Pada kondisi seperti ini, suara pribadi yang dirasa berbeda pandangan dapat disuarakan hanya pada rapat Fraksi. Artinya perbedaan pendapat tidak dilarang, namun perbedaan itu harus selesai ditingkat Fraksi. Ketika sampai di DPR, suara Fraksi harus sama jadi satu. Kondisi ini yang membuat anggota DPR kehilangan identitasnya sebagai wakil rakyat. Akibat dari pembangkangan

---

<sup>91</sup> Ali Mashuda, *“Revitalisasi Keberadaan Fraksi Dalam Optimalisasi Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Di Bidang Legislasi”*, Malang, 2014, 13-18.



terhadap keputusan atau sikap Fraksi adalah sanksi, yang berjenjang tahapannya, dan berbeda-beda ditiap Fraksi.

### 3. Kode Etik Untuk Staf Pendukung Fraksi

Dukungan staf kepada anggota DPR bisa berasal dari tenaga pendukung personil dan staf yang dibiayai oleh pemerintah, staf riset dan staf ahli yang difasilitasi parlemen, staf yang dibiayai sendiri oleh anggota DPR, staf yang didanai oleh partai politik atau bisa juga staf magang atau sukarelawan.<sup>92</sup>

Rekrutmen anggota staf oleh anggota DPR dan Fraksi haruslah dilakukan secara lebih strategis dan terkoordinasi. Hampir semua fraksi memiliki staf ahli yang direkrut untuk kebutuhan mendukung kinerja di tingkat komisi, pilihan yang memang sangat penting. Kebanyakan anggota DPR tidak memiliki ketrampilan formal bagaimana menghadapi media atau tidak memiliki ketrampilan menulis pidato, sementara Fraksi-fraksi harus sangat aktif terhadap publik dalam berbagai pengambilan kebijakan, sehingga dukungan terhadap kebutuhan tersebut bias terpenuhi dengan adanya seorang staf ahli untuk menangani hal-hal tersebut.

Dalam mempertimbangkan kondisi diatas, maka diperlukan sebuah penjelasan yang menguraikan kebutuhan Fraksi untuk memiliki perencanaan manajemen sumber daya manusia. Hal ini dilakukan dengan mengidentifikasi ketrampilan staf yang telah dimiliki dikomparasikan dengan jenis keterampilan apa yang masih juga membantu Fraksi untuk memastikan bahwa jika ada staf yang keluar atau mengundurkan diri, maka pertimbangan-pertimbangan kualifikasi dan ketrampilan apa yang dibutuhkan telah tersedia untuk menggantikannya.

---

<sup>92</sup> Ali Mashuda, "Revitalisasi Keberadaan Fraksi Dalam Optimalisasi Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Di Bidang Legislasi", Malang, 2014, 13-18.

Semua staf yang direkrut sebagai tenaga pendukung harus memiliki surat penawaran kerja yang jelas, sehingga mereka paham kepada siapa mereka bekerja. Juga termasuk ketentuan-ketentuan mengenai pengangkatan mereka kepada siapa mereka bertanggungjawab, jangka waktu kontrak kerja dll. Serta melampirkan tugas dan tanggungjawab yang jelas. Dokumen-dokumen ini harus tersedia dalam bentuk template sehingga bila ada staf baru yang direkrut, ia hanya perlu mengisi formulir yang tersedia.<sup>93</sup>



---

<sup>93</sup> Ali Mashuda, *“Revitalisasi Keberadaan Fraksi Dalam Optimalisasi Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Di Bidang Legislasi”*, Malang, 2014, 13-18.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Dukungan peran dan kinerja Fraksi yang dilakukan secara efektif akan dapat membantu memaksimalkan pelaksanaan fungsi-fungsi anggota dewan dalam bidang legislasi. Mulai dari dari tahap awal penjaringan aspirasi dan turun ke daerah-daerah pada masa reses yang menghasilkan DIM (Daftar Inventarisasi Masalah) hingga pembahasan sampai penentuan keputusan legislasi melibatkan peran Fraksi. Dalam pandangan *siyasaḥ dusturiyah* atau ilmu politik ketatanegaraan Islam, sesuai dengan tujuan negara menciptakan kemaslahatan bagi seluruh manusia, maka negara mempunyai tugas-tugas penting untuk merealisasikan tujuan tersebut sesuai dengan ajaran Islam. Untuk melaksanakan tugas ini, maka negara memiliki kekuasaan legislatif (*al-sulṭah al-tasyri'iyah*). Dalam hal negara memiliki kewenangan untuk melakukan interpretasi, analogi dan inferensi atas *nash-nash* Al-Qur'an dan Hadis. *Ahlul halli wal aqdi* sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat (warga negara) dengan catatan benar-benar sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan Islam. Dengan kata lain, *ahlul halli wal aqdi* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat.

2. Dalam menuju pengoptimalisasian tugas DPR di bidang legislasi dapat dilakukan suatu persamaan visi bersama partai politik yang tergabung dalam Fraksi di DPR berkoalisi untuk merumuskan dan memutuskan produk peraturan Perundang-Undangan yang pembahasannya lebih efisien dan aspiratif. Sebab Fraksi yang akan berkoalisi dapat mentabulasi permasalahan dan menjangring aspirasi bersama di daerah-daerah, sehingga pembahasan permasalahan dapat diselesaikan di internal koalisi Fraksi dan rapat paripurna berjalan lancar tanpa adanya tarik ulur Fraksi-fraksi dalam proses legislasi. Proses rekrutmen partai terhadap calon anggota legislatif yang memiliki kemampuan lebih akan meningkatkan kinerja lembaga legislatif terlebih lagi juga di dukung dengan sumber daya manusia yang berkualitas dan ahli di bidang legislasi untuk kemudian dipekerjakan sebagai staf pembantu tugas Fraksi dan anggota DPR.

#### **B. Saran**

Fraksi-fraksi di DPR RI merupakan gagasan alternatif yang dapat digunakan untuk mewujudkan suatu pembangunan struktur demokrasi di Indonesia, dengan menghapuskan fraksi dalam struktur organisasi DPR RI dirasa dapat menerima aspirasi rakyat Indonesia tanpa diikuti oleh kepentingan suatu golongan yang berpengaruh terhadap produk hukum yang dibuat dapat memenuhi rasa kebermanfaatan, keadilan dan kepastian hukum

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Azwar Saifuddin, 2009, "*Metode Penelitian*", Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

Sevilla, Consuelo, G. 1993, "*Pengantar Metode Penelitian*", Diterjemahkan Oleh Alimuddin Tuwu, Jakarta: Universitas Indonesia Press

Sugiyono, 2005, "*Memahami Penelitian Kualitatif*", Alfabeta. Bandung.

Prof. Dr. Miftah Thoha, MPA., *Birokrasi & Politik di Indonesia*, Ed. 1, Cet. 3, PT. Raja Grafindo Persada, 2004, Jakarta

Prof. H. A. Djazuli, MA., *Fiqh Siyasah*, Ed. 2, Prenada Media, 2003, Bandung.

Prof. Dr. Peter Mahmud Marzuki, S.H., MS., LL, M., *Penelitian Hukum*, Ed. 1, Cet. 3, Prenada Media Group, 2005, Jakarta.

### Skripsi

Fais Ramadani, "*Kedudukan Dan Fungsi Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD*", Universitas Riau, Riau, 2022.

E Sudarman, *Al Ansari, Al-Syura Wa Atsaruha Fi Al-Muqrathiyah*, Kairo: Mathba „ahl Al-Slafiyah, 1980

Muhammad Mukhbitin, "*Analisis Fiqh Siyasah Dusturiyah Terhadap Kewenangan Pemerintah Pusat Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016*", (Skripsi, Fakultas Syari'ah dan Ilmu Hukum, UIN Sunan Ampel, Surabaya, 2018).

Ledo Saputra, *“Tinjauan Yuridis Pembentukan Undang-Undang Model Omnibus Law Dalam Sistem Hukum Indonesia Perspektif Siyasa Dusturiyah”*, Bengkulu, 2021

Anjar Kurniawan, *“Tinjauan Fiqih Siyasa Dusturiyah Terhadap Pelaksanaan Pembangunan Desa Menurut UUD No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Studi Di Desa Banjarsari, Kecamatan Waysulan, Kabupaten Lampung Selatan), Lampung, 2018*

Nur Rahma Diyani, *Kedudukan dan Peran Lembaga Legislasi Di Indonesia Di Tinjau Dari Siyasa Dusturiyah*, UIN Raden Intan Lampung, Lampung, 2019

Ishak Afero, yang berjudul *Eksistensi Partai Politik Di Indonesia Perspektif Fiqh Siyasa*, IAIN Palopo, 2022

Sintya Mustika, *“Ahlu Hali Wal Aqd dalam Fiqh Siyasa dan Perbandingannya dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di Indonesia”*, IAIN Bala Sangkar, 2022.

### **Jurnal**

Belly Isnaeni, *“Trias Politica dan Implikasinya Dalam Struktur Kelembagaan Negara Dalam UUD 1945 Pasca Amandemen”*, Jurnal Magister Ilmu Hukum 6, Jakarta, 2021

Mariana Susana Nedo, *“Interaksi Fraksi Dalam Proses Pengambilan Keputusan Publik (Studi Organisasi DPRD Kota Malang, 2010 Atas Kasus Pasar Tradisional Dinoyo dan Blimbing Menjadi Pasar Modern Di Kota Malang)”*, Malang, 2011

Regina Raudina Mahaseng, *“Peran Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) Dalam Menegakkan Kode Etik Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) Periode 2014-2019 (Studi Kasus Setya Novanto)”*, Yogyakarta, 2018

Badri Hasan Sulaiman, *“Pola Hubungan Eksekutif dan Legislatif Dalam Penyelenggaraan Otsus Di Daerah”*, Aceh, 2022

Odang Suparman, *“Konsep Lembaga Negara Indonesia Dalam Perspektif Teori Trias Politika Berdasarkan Prinsip Checks And Balances System”*, Bandung, 2023.

Dermina Dalimunthe, *“Proses Pembentukan Undang-undang Menurut Uu No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”*, Padang, 2017.

Andi Yuliani, *“Daya Ikat Pengundangan Peraturan Perundang-Undangan”*, Jakarta Selatan, 2017.

Rahendro Jati, *“Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif”*, Jakarta Timur, 2012.

Heriyono Tardjono, *“Reorientasi Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia”*, Palembang, 2016.

Fahmi Ramadhan Firdaus, *“Pencegahan Korupsi Legislasi Melalui Penguatan Partisipasi Publik Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang”*, Jakarta, 2020.

Sholehudin Zuhri, *“Proses Politik Dalam Pembentukan Regulasi Pemilu: Analisis Pertarungan Kekuasaan Pada Pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu”*, Depok, 2018.

Zainal Arifin Hoesein, Dwi Putri Cahyawati dan Eka Widadi, *“Implikasi Keberadaan Fraksi Partai Politik Dalam Kelembagaan DPR”*, 2021

### **Perundang-Undangan RI**

Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik

UU No. 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik

Peraturan DPR No. 2 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penyusunan Prolegnas

Undang-Undang No. 13 tahun 2019 Perubahan Ketiga Atas Undang Undang No.17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Pasal 18, 19, 20-24 dan 42 Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2001 Tentang Pedoman Tatib DPRD

### **Artikel**

Mutuara Fahmi, *“Prinsip Dasar Hukum Politik Islam Dalam Perspektif Al-Quran”*, Aceh, 2017

Ali Mashuda, *“Revitalisasi Keberadaan Fraksi Dalam Optimalisasi Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Di Bidang Legislatif”*, Malang, 2014.





## RIWAYAT HIDUP



**Melati**, lahir di Palopo pada tanggal 22 September 2001. Penulis anak keempat dari lima bersaudara dari pasangan Ayah bernama Edy Nompo dan Ibu Rosmiaty. Saat ini Penulis bertempat tinggal di Jl. Dr. Ratulangi Kelurahan Temalebba Kecamatan Bara Kota Palopo. Penulis menyelesaikan pendidikan di sekolah dasar SDN 24 Temalebba pada tahun 2013. Kemudian di tahun yang sama penulis menempuh pendidikan di SMPN 4 Palopo hingga tahun 2016. Pada tahun yang sama Penulis menempuh pendidikan di MAN Palopo hingga tahun 2019. Kemudian di tahun yang sama Penulis melanjutkan pendidikan di Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palopo dengan mengambil Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah.

Contact Person Penulis : [melaty019@gmail.com](mailto:melaty019@gmail.com)