

FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT KABUPATEN ACEH BARAT DALAM PERSPEKTIF SIYASAH SYAR'IIYAH

Budi Handoyo

Alumni S2 Magister Ilmu Hukum Universitas Syiah Kuala
Dosen pada prodi Hukum Tata Negara STAIN Teungku Dirundeng Meulaboh
handoyobudi67@gmail.com

Abstract

The Legislation Function of the West Aceh Regency House of Representatives in the Siyasaah Syar'iiyah Perspective. The House of Representatives has a legislative function, a budget function, and a supervisory function. The implementation of Islamic law in national law is through the legislative process, namely the formation of legislation or the formation of Qanun. The results of the study show that, First, the legislative function of the DPRK Aceh Barat is guided by the Aceh Qanun No. 5 of 2011 concerning Procedures for the Establishment of Qanun, and Government Regulation of the Republic of Indonesia No. 12 of 2018 concerning Guidelines for the Preparation of Rules for the Provincial, Regency and City Regional House of Representatives. Preparation of Academic Papers is the determination of the content of the content that will be implemented in the formation of Qanun. During the 2014-2018 period, the proposal for the formation of the Qanun only came from the Executive, so the legislative function of the West Aceh District People's Representative Council has not been fully implemented in the formation of the Qanun. Second, the Siyasaah Syar'iiyah Perspective on the legislative function of the West Aceh Regency People's Representative Council which is guided by Aceh Qanun No. 5 of 2011 concerning Procedures for the Formation of Qanun, the material principles of the content of the formation of Qanun are related to the principles of Siyasaah Syar'iiyah and Maqasid Syari'ah (objectives of Islamic law). From a formal perspective, the existence of a Deliberative Body is part of the application of the Deliberation Principle and the existence of a Public Hearing Meeting is also a Principle of Al-Adalah/Justice in Syar'iiyah Siyasaah. In terms of material, the application of the Siyasaah Syar'iiyah Principle can be applied in the formation of Academic Papers by taking into account the philosophical, sociological, and juridical foundations

Keywords : *People's Representative Council, Legislation, Siyasaah Syar'iiyah*

Abstarak

Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat kabupaten Aceh Barat dalam Perspektif Siyasaah Syar'iiyah. Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Implementasi hukum Islam dalam hukum nasional ialah melalui proses legislasi yaitu pembentukan peraturan Perundang-undangan atau pembentukan Qanun. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, Pertama, Fungsi legislasi DPRK Aceh Barat berpedoman pada Qanun Aceh No. 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun, dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Penyusunan Naskah Akademik merupakan penentuan isi materi muatan yang akan diimplementasikan dalam pembentukan

Qanun. Selama periode Tahun 2014-2018, usulan pembentukan Qanun hanya berasal dari pihak Eksekutif, maka fungsi legislasi Dewan perwakilan rakyat kabupaten Aceh Barat belum seluruhnya dapat terimplementasikan dalam pembentukan Qanun. Kedua, Perspektif Siyasaah Syar'iyah terhadap fungsi legislasi Dewan perwakilan rakyat kabupaten Aceh Barat yang berpedoman pada Qanun Aceh No. 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun, Asas-asas materi muatan pembentukan Qanun berkaitan dengan Prinsip-prinsip Siyasaah Syar'iyah dan Maqasid Syari'ah (tujuan syari'at Islam). Dari segi Formil, adanya Badan Musyawarah merupakan bagian dari penerapan Prinsip Musyawarah dan adanya Rapat Dengar Pendapat Umum juga merupakan Prinsip dari AlAdalah/Keadilan dalam Siyasaah Syar'iyah. Dari segi Materil, penerapan Prinsip Siyasaah Syar'iyah dapat diterapkan dalam pembentukan Naskah Akademik dengan memperhatikan landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis.

Kata Kunci: Dewan perwakilan rakyat, Legislasi, Siyasaah Syar'iyah

Pendahuluan

Indonesia merupakan salah satu representasi negara Muslim yang mampu menjembatani kesenjangan antara corak negara agama dan negara sekuler. Secara yuridis-konstitusional negara Indonesia bukan negara agama dan bukan pula negara sekuler. Indonesia adalah *religious nation-state* atau negara-kebangsaan yang beragama, negara yang menjadikan ajaran agama sebagai dasar moral, sekaligus sebagai sumber hukum materil dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini dengan jelas tersurat pada sila pertama dasar negara Indonesia, Pancasila, yakni "Ketuhanan Yang Maha Esa". Kondisi tersebut memungkinkan hukum Islam untuk berkontribusi dalam wilayah hukum Negara.

Dalam perkembangan masyarakat yang semakin bergerak cepat, permasalahan yang timbul pun semakin kompleks dan menuntut pemecahan. Apalagi Hukum Islam (pemikiran *fiqh* para ulama klasik) tidak sampai detail mengatur berbagai persoalan kehidupan umat Islam. Sumber-sumber hukum yang berasal dari manusia dan lingkungannya itu berbeda-beda dan berkembang, karena adat-istiadat, pengalaman, budaya, dan pandangan manusia pasti berbeda-beda dan terus-menerus berkembang. Peraturan perundang-undangan yang bersumber pada manusia dan lingkungannya itu bernilai dan dimasukkan ke dalam *Siyasaah Syar'iyah*

(peraturan yang Islami) dengan syarat peraturan buatan penguasa yang bersumber pada manusia dan lingkungannya itu sejalan atau tidak bertentangan dengan *syariah* (agama). Dengan demikian, ilmu *Siyasaah Syar'iyah* menempatkan hasil temuan manusia pada kedudukan yang tinggi dan sangat bernilai. Dan tiap peraturan yang secara resmi ditetapkan oleh negara dan tidak bertentangan dengan agama itu wajib dipatuhi sepenuh hati.

Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat atau *democratie* (*democracy*). Pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat. Kekuasaan yang sesungguhnya adalah berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Kekuasaan bahkan diidealkan diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat. Dalam sistem konstitusional Undang-Undang Dasar, pelaksanaannya kedaulatan rakyat itu disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*). Karena itu, prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) hendaklah diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Untuk itu, Undang-Undang Dasar negara kita menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia itu adalah Negara Hukum yang demokrasi (*democratische rechtstaat*) dan sekaligus adalah Negara Demokrasi yang berdasarkan

atau hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.

Dengan berkembangnya gagasan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, maka badan legislatif menjadi badan yang berhak menyelenggarakan kedaulatan itu dengan jalan menentukan kebijakan umum dan menuangkannya dalam undang-undang. *Siyasah Syar'iyah* dapat disebut sebagai politik hukum yang Islami. Produknya adalah pelbagai kebijakan dan perundang-undangan yang Islami pula, yang disebut dengan *Qanun (mufrad)* atau *Qawanin* (jamak).

Dalam pandangan umum bahwasanya aturan-aturan hukum Islam hanya berlaku untuk kaum Muslim saja, namun sebenarnya aturan-aturan dalam prinsip Islam merupakan aturan yang sangat toleransi dan nondiskriminasi, sehingga aturan-aturan tersebut dapat juga di implimentasikan kepada kaum nonmuslim sebagaimana dalam Islam dengan sebutan kafir dzimi yaitu kafir yang dilindungi hak dan kewajibannya, pandangan ini sejalan sebagaimana praktik Rasulullah SAW membentuk Piagam Madinah di dalam masyarakat majemuk yang memiliki perbedaan agama, budaya, dan adat-istiadat.

Islam merupakan agama yang *Rahmatan Lil 'Alamin* yaitu agama rahmad bagi seluruh alam, Islam tidak hanya mengatur sekedar permasalahan ibadah saja, Islam juga mengatur masalah muamalah dan kenegaraan. Maka fungsi legislasi merupakan alternatif dalam penerapan syariat Islam tersebut.

Metodologi Penelitian

Berdasarkan objek masalah penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif atau hukum normatif, yaitu hukum dikonsepsikan sebagai norma, norma, asas-asas atau dogma-dogma. Menurut Soerjono Soekanto penelitian hukum normatif terdiri dari penelitian asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum.

Pendekatan yang dilakukan adalah *Pertama*, pendekatan undang-undang (*stature approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang regulasi hukum yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani. *kedua*, Pendekatan konseptual (*conseptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Ketiga *Ketiga* pendekatan historis (*Historical Approach*) yaitu pendekatan dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu-kewaktu. Melalui pendekatan ini juga dapat memahami perubahan dan perkembangan filosofis yang melandasi aturan hukum.

Pembahasan

Teori Legislasi

Kata “legislasi” berasal dari bahasa inggris “*legislation*”. Dalam kamus umum yang berlaku, istilah *legislation* dapat diartikan dengan perundang undangan dan pembuatan undang-undang. Cabang kekuasaan legislatif [legislasi] adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau lembaga legislatif atau Dewan Perwakilan Rakyat [DPR]. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh wakil rakyat melalui perlemen, yaitu;

- Pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara,
- Pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, dan
- Pegaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara.

Pengaturan mengenai mengenai tiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di perlemen sebagai lembaga perwakilan

rakyat. Fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan;

- 1) Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*)
- 2) Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*)
- 3) Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*building decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*)

Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan, politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memerhatikan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat semuanya diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Hukum sebagai kaidah atau norma sosial tidak terlepas dari nilai-nilai yang berlaku dalam suatu masyarakat, bahkan dapat dikatakan bahwa hukum itu merupakan cerminan dan konkretisasi dan nilai-nilai yang pada suatu saat berlaku dalam masyarakat. Pembuatan hukum bisa dirinci dalam tahap-tahap sebagai berikut:

- 1) Tahap Inisiasi: muncul suatu gagasan dalam masyarakat;
- 2) Tahap sosio-politis: pematangan dan penajaman gagasan;
- 3) Tahap yuridis: penyusunan bahan ke dalam rumusan hukum dan kemudian diundangkan.

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) adalah instrumen perencanaan pembentukan UU yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis yang memuat potret rencana hukum dalam periode tertentu disertai prosedur yang harus ditempuh dalam pembentukannya. Prolegda mempunyai arti yang sama dengan Prolegnas tersebut, tetapi lingkup berlakunya hanyalah untuk daerah.

Secara operasional Prolegnas memuat daftar rancangan undang-undang yang

disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta dijiwai oleh Visi dan Misi pembangunan hukum nasional. Visi yang diemban dalam penyusunan Prolegnas adalah:

Terwujudnya negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang aspiratif, berintikan keadilan dan kebenaran yang mengabdikan pada kepentingan rakyat dan bangsa, serta tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial berdasarkan Pancasila dan UUD 1945”.

Untuk mencapai Visi sebagaimana tersebut diatas, Prolegnas disusun dengan Misi:

1. Mewujudkan materi hukum disegala bidang dalam rangka penggantian terhadap peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat yang mengandung kepastian, keadilan dan kebenaran dengan memperhatikan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat;
2. Mewujudkan budaya hukum dalam masyarakat yang sadar hukum;
3. Mewujudkan aparatur hukum yang berkualitas, profesional, bermoral dan berintegritas tinggi; serta
4. Mewujudkan lembaga hukum yang kuat, terintegrasi dan berwibawa.

Mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada Bab II (Dua) Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 5, Dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada

asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik,

1. *Asas kejelasan tujuan* adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. *Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat* adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang.
3. *Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan* adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
4. *Asas dapat dilaksanakan* adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
5. *Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan* adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. *Asas kejelasan rumusan* adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, dan pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. *Asas keterbukaan* adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan

demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Menegenai materi muatan disebutkan dalam Pasal 6 ayat (1), Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

1. *Asas pengayoman* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
2. *Asas kemanusiaan* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. *Asas kebangsaan* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. *Asas kekeluargaan* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. *Asas kenusantaraan* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
6. *Asas bhinneka tunggal ika* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam

kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara.

7. *Asas keadilan* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
8. *Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
9. *Asas ketertiban dan kepastian hukum* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
10. *Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Pada Bab XI (Sebelas) Partisipasi Masyarakat juga diikuti sertakan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pada Pasal 96, disebutkan:

- 1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagai mana dimaksud ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. Rapat dengar pendapat umum;
 - b. Kunjungan kerja;
 - c. Sosialisasi; dan/atau
 - d. Seminar, lokakarya, dan/atau diskusi
- 3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

- 4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Ketentuan mengenai Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pelaksana yaitu Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014, dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisan, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

Aturan Islam terhadap masalah yang secara syumul disetarakan dengan qanun syariat harus diselesaikan dengan cara musyawarah, mengingat masalah syariat seharusnya diatur dalam suatu ketentuan hukum positif bukan hanya dalam aturan tekstual normatif syariat seperti nash. Di dalam pelaksanaan rancangan qanun provinsi Nanggroe Aceh Darussalam juga terlihat beberapa perlakuan dan tahapan. Petunjuk dalam pelaksanaannya mengikuti aturan umum tentang pembuatan peraturan daerah dengan bertitik tolak pada materi yang akan diqanunkan, yang biasanya draf disusun oleh inisiatif DPRA/K atau ditunjuk instansi dinas yang berhubungan langsung dengan rancangan qanun yang bersangkutan, ataupun dibentuk sebuah panitia rancangan qanun oleh Gubernur.

Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, rancangan qanun juga difasilitasi oleh badan atau lembaga– lembaga swadaya masyarakat baik lokal, nasional dan internasional (*quasi kusus*), kemudian draf tingkat pertama tersebut melalui kajian akademik, para pakar intelektual dan ulama, berakhir pada proses legislasi formal oleh DPRA/K dan sosialisasi. Pada dasarnya hukum Islam

mempunyai azas yang sama dengan ketentuan hukum pada umumnya, apakah hukum Pidana, Perdata, Dagang, Internasional dan sebagainya, bahwa setiap hukum tidak akan ada tuntutan kepada pelanggarnya kecuali ada aturan hukum yang mengaturnya yang disebut dengan azas Legalitas.

Asas Legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum. Dalam hukum Islam azas Legalitas bertumpu pada surah al-Israa ayat 15

وَمَا كُنَّا مُعَذِّبِينَ حَتَّى نَبْعَثَ رَسُولًا

Artinya “Kami tidak akan meng'azab sebelum Kami mengutus seorang rasul.

Kemudian dari ayat ini melahirkan kaidah hukum Islam, “*La hukma fi af'al al-uqola-i qoblqa wurud al-nash* (tidak ada hukuman terhadap perbuatan orang berakal sebelum ada ketentuan nash atau teks).

Legislasi dalam Siyasaah Syar'iyah

Dalam kajian fiqh siyasah, legislasi atau kekuasaan legislatif disebut juga dengan *al-sulthah al-tasyri'iyah* yaitu kekuasaan pemerintah islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam tidak seorangpun berhak menetapkan hukum yang akandiberlakukan bagi umat Islam. Hal ini ditegaskan sendiri oleh Allah dalam surah Al-An'aam, 6 ayat 57.

Katakanlah: "Sesungguhnya aku berada di atas hujjah yang nyata (Al Quran) dari Tuhanku[Maksudnya: Nabi Muhammad s.a.w. mempunyai bukti yang nyata atas kebenarannya.], sedang kamu mendustakannya. tidak ada padaku apa (azab) yang kamu minta supaya disegerakan kedatangannya. menetapkan hukum itu hanyalah hak Allah. Dia menerangkan yang sebenarnya dan Dia pemberi keputusan yang paling baik".

Dalam wacana Fiqh Siyasaah, *istilah al-sulthah al-tasyri'iyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, di samping kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidziyyah*), dan kekuasaan yudikatif (*al-sulthah al-qadha'iyah*). Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri'iyah*) berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syariat Islam. Dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi:

1. Pemerintahan sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam;
2. Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya;
3. Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat Islam.

Dalam kaitan antara Islam dan Legislasi terdapat dua tipe negara Islam, *Pertama* negara Islam yang sama sekali tidak melakukan pembaharuan dan memberlakukan kodifikasi atau legislasi hukum Islam sebagaimana yang tertuang dalam kitab-kitab *fiqh mazhab* yang dianut negara tersebut. Contoh aktual tipe negara ini adalah Arab Saudi yang memberlakukan mazhab Hambali dan Iran yang menganut aliran *Syi'ah*. Sementara model kedua adalah negara yang berusaha melakukan legislasi hukum Islam dalam tata pemerintahan dan masyarakatnya dengan mengadakan pembaharuan-pembaharuan, sesuai dengan ketentuan dan tuntutan zaman. Contoh tipe ini dapat dilihat pada negara Mesir, Pakistan, Tunisia, dan Indonesia.

Gagasan Muhammad Iqbal (1905-1938) tentang legislasi berpangkal pada konsep pemikirannya tentang negara.

Menurut Muhammad Iqbal, “Negara Islam bersifat *Teokratis*”. Namun teokrasi disini harus dibedakan dengan teokrasi di Barat. Menurut Muhammad Iqbal, teokratis adalah pemerintahan yang berdasarkan tauhid dan menerapkan nilai-nilai (prinsip-prinsip) persamaan, kesetiakawanan dan kebebasan yang terkandung di dalam *tauhid*. Negara adalah suatu alat untuk mentransfer prinsip-prinsip tersebut kedalam ruang dan waktu.

Menurut Fazlur Rahman (1919-1988), sebagai lembaga legislatif, *ijtihad* yang dihasilkannya menjadi undang-undang yang mengikat, tapi tidak terlepas dari kemungkinan benar atau salah. Namun sejauh undang-undang tersebut mencerminkan kehendak umat, ia tepat merupakan konsensus (*ijma'*) yang bersifat Islami dan demokratis serta mengikat umat Islam dalam suatu negara. Walaupun demikian, konsensus ini selalu bisa diubah sesuai dengan perkembangan masa dan tempat. Menurut Fazlur Rahmad, peran ulama dalam proses legislasi bukanlah berfungsi menciptakan hukum melainkan hanya memimpin umat secara umum dengan penyebaran ide-ide yang Islami di dalam masyarakat. Kenyataan sejarah menunjukkan bahwa yang membentuk hukum Islam adalah para penguasa, bukan para ulama (*fuqaha'*).

Asy-Syatibi (W. 790 H) mengatakan bahwa tujuan syari'ah Islam (*Maqashid al-Syari'ah*) adalah mencapai kemaslahatan hamba, baik di dunia maupun di akhirat. Kemaslahatan tersebut didasarkan pada lima hal mendasar, yaitu memelihara agama (*hifzh ad-din*), memelihara jiwa (*hifzh an-nafs*), memelihara akal (*hifzh al-'aql*), memelihara keturunan (*hifzh an-nasl*), dan memelihara harta kekayaan (*hifzh al-mal*).

Implementasi teori legislasi dalam tataran ketatanegaraan Indonesia secara historis sudah diawali sejak adanya pemikiran mengenai perencanaan peraturan perundang-undangan dan kaitannya dengan prolegnas. Pemikiran mengenai perencanaan

peraturan perundang-undangan dan kaitannya dengan prolegnas telah dimulai sejak tahun 1976 dalam simposium mengenai Pola Perencanaan Hukum dan Perundang-undangan di Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

Di Indonesia, hukum Islam pernah diterima dan dilaksanakan dengan sepenuhnya oleh masyarakat Islam, meski didominasi oleh *Fikih Syafi'iyah*. Hal ini, kata Rahmat Djatmika, *Fikih Syafi'iyah* lebih banyak dan dekat dengan kepribadian Indonesia. Namun lambat laun, pengaruh Mazhab Hanafi, mulai diterima. Penerimaan dan pelaksanaan hukum Islam ini, dapat dilihat pada masa-masa kerajaan Islam awal. Pada zaman kesultanan Islam, menurut Djatmika, hukum Islam sudah diberlakukan secara resmi sebagai hukum negara. Di Aceh atau pada Pemerintahan Sultan Agung Hukum Islam telah diberlakukan walau masi tampak sederhana.

Ada beberapa faktor pendukung dalam hal melegislasikan hukum Islam di Indonesia. *Pertama*, mayoritas rakyat Indonesia yang beragama Islam sehingga memperjuangkan hukum Islam dalam hukum nasional kemungkinan mendapatkan dukungan mayoritas. *Kedua*, dalam konstitusi negara yang tertuang dalam pasal 29 UUD RI 1945, hukum Islam mendapat jaminan menjadi bagian dari hukum nasional dan harus ditampung dalam hukum nasional. *Ketiga*, sistem politik Indonesia memberikan peluang bagi tumbuh dan berkembangnya aspirasi politik Islam, termasuk aspirasi dalam hal melegislasikan hukum Islam. *Keempat*, hukum Islam memiliki elastisitas untuk disesuaikan dengan keadaan dan kebutuhan umat Islam Indonesia.

Dengan lahirnya Undang-Undang Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Pemerintahan Aceh disesuaikan dengan MoU antara Pemerintahan RI dan GAM di Helsinki, untuk menyelesaikan masalah Aceh,

pemerintah memberikan hak kepada masyarakat “Serambi Mekah” untuk melaksanakan syariat Islam ini, secara yuridis, merupakan perwujudan dari UU RI No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan atau Otonomi Khusus Aceh yang meliputi 4 (empat) bidang utama: *Pertama*, penyelenggaraan kehidupan beragama. *Kedua*, penyelenggaraan kehidupan adat. *Ketiga*, penyelenggaraan pendidikan. *Keempat*, peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah. Dalam konteks itu, Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam mengesahkan dua Qanun yang menjadi landasan operasional syariat Islam di Aceh, yaitu Qanun No. 10 Tahun 2002 tentang Peradilan Syariat Islam dan Qanun No. 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam bidang Akidah, Ibadah, dan Syiar Islam

Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Barat

Dewan berasal dari bahasa Persia *diwan* yang artinya lembaga atau badan, Perwakilan dari kata *wakil* dalam bahasa Arab, artinya orang atau pihak yang mendapatkan mandat atau amanat untuk bertindak atas nama dan demi kepentingan pihak yang diwakili, dan Rakyat dari kata *ra'iyah* yang secara harfiah berarti gembala. Dalam ajaran Islam, seseorang atau lembaga disebut wakil apabila yang bersangkutan secara sadar dan atas pilihannya sendiri siap untuk mengambil amanat dan mandat dari pihak lain yang diwakili.

Dalam konteks DPR, pihak lain yang dimaksud adalah rakyat, rakyat yang telah memilihnya baik secara langsung maupun tidak langsung. Memang dalam pengertian sebagai pemikul amanat, lembaga DPR dan orang-orangnya sama dengan lembaga Pemerintah dan pejabat-pejabatnya. Mereka adalah para pemikul amanat rakyat dengan tugas dan kewenangan masing-masing. Sebagai pemikul amanat, siapapun mereka dan apapun agamanya, harus benar-

benar tanggap dan bertanggung jawab terhadap aspirasi rakyat yang mereka wakili.

Hubungan antara wakil dengan yang diwakili ini terjadi dalam konteks hubungan politik dilembaga perwakilan. Maka, sebelum melangkah lebih lanjut perlu diberikan pemahaman terlebih dahulu tentang lembaga perwakilan sebagai berikut: “organ/lembaga/badan yang terdiri atas wakil-wakil yang mewakili terwakili (rakyat) untuk menjalankan tugas sesuai fungsi perwakilan agar berjalannya pemerintahan sejalan dengan kemauan rakyat dalam suatu negara.

Dari sisi struktural, anggota DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) berasal dari partai politik yang dipilih dalam pemilu sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. Dari sisi fungsional, maka DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 20A UUD NRI Tahun 1945 .

Aceh merupakan daerah yang memiliki otonomi khusus maka mengenai DPRA/DPRK diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU No.11/2006/PA). Pada Bab VII (Tujuh) DPRA dan DPRK Pasal 22 ayat (1) di sebutkan bahwa DPRA dan DPRK mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Pada bagian kedua mengenai tugas dan wewenang DPRK diatur dalam Pasal 24 ayat (1) DPRK mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

- a. Membentuk qanun kabupaten/kota yang dibahas dengan bupati/walikota untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan qanun kabupaten/kota dan peraturan perundang-undangan lain;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah kabupaten/kota

- dalam melaksanakan program pembangunan kabupate/kota, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lain, serta penanaman modal dan kerja sama internasional;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur;
 - e. Memberitahukan kepada bupati/walikota dan KIP kabupaten/kota mengenai akan berakhirnya masa jabatan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota;
 - f. Memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadinya kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota;
 - g. Memberi pendapat, pertimbangan, dan persetujuan kepada pemerintah kabupaten/kota terhadap rencana kerja sama internasional dikabupaten/kota yang bersangkutan;
 - h. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan/atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan kabupaten/kota;
 - i. Mengusulkan pembentukan KIP kabupaten/kota dan membentuk panitia pengawas pemilihan;
 - j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan kegiatan dan penggunaan anggaran kepada KIP kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemilihan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota; dan
 - k. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk penilaian kinerja pemerintahan.
- Mengenai fungsi legislasi DPRA dan DPRK diatur dalam Pasal 35 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang menyebutkan Tugas Panitia Legislasi sebagai pusat perencanaan pembentukan qanun adalah:
- a. Menyusun program legislasi daerah yang memuat daftar urutan rancangan qanun untuk 1 (satu) masa keanggotaan dan prioritas setiap tahun anggaran, yang selanjutnya dilaporkan dalam Rapat Paripurna untuk ditetapkan dengan keputusan DPRA/DPRK;
 - b. Menyiapkan rancangan qanun usul inisiatif DPRA/DPRK berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
 - c. Melakukan pengharmonisasian, pembedaan, dan pemantapan konsepsi rancangan qanun yang diajukan anggota, komisi, dan gabungan komisi sebelum rancangan qanun tersebut disampaikan kepada Pimpinan Dewan;
 - d. Memberikan pertimbangan terhadap pengajuan rancangan qanun yang diajukan oleh anggota, komisi, dan gabungan komisi diluar rancangan qanun yang terdaftar dalam program legislasi daerah atau prioritas rancangan qanun tahun berjalan;
 - e. Melakukan pembahasan dan perubahan/penyempurnaan rancangan qanun yang secara khusus ditugaskan Panitia Musyawarah;
 - f. Melakukan penyebarluasan dan mencari masukan untuk rancangan qanun yang sedang dan/atau yang akan dibahas dan sosialisasi rancangan qanun yang telah disahkan;
 - g. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap materi qanun melalui koordinasi dengan komisi;
 - h. Menerima masukan dari masyarakat baik tertulis maupun lisan mengenai rancangan qanun;
 - i. Memberikan pertimbangan terhadap rancangan qanun yang sedang dibahas oleh Gubernur dan DPRA serta bupati/walikota dan DPRK; dan
 - j. Menginventarisasi masalah hukum dan peraturan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPRA/DPRK untuk dipergunakan sebagai bahan oleh Panitia Legislasi pada masa Keanggotaan berikutnya.

Dalam *Fikih Siyasah*, *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 antara lain yang menetapkan dan mengangkat kepala negara sebagai pemimpin pemerintahan. Al-Mawardi menyebutkan *ahlul halli wal'aqdi* dengan *ahl al-ikhtiyar*, karena merekalah yang berhak memilih *khalifah*. Adapun Ibn Taimiyah menyebutkan dengan *ahl al-syawkah*. Sebagian lagi menyebutkannya dengan *ahl al-Syura* atau *ahl al-ijma*. Sementara al-Baghdadi menamakan mereka dengan *ahl al-ijihad*

Namun semua mengacu pada pengertian “sekelompok anggota masyarakat yang mewakili *umat* (rakyat) dalam menentukan arah dan kebijaksanaan pemerintahan demi tercapainya kemaslahatan hidup mereka”. Sejalan dengan pengertian ini, Abdul Hamid al-Anshari menyebutkan bahwa majelis *syura* yang menghimpun *ahl al-syura* merupakan sarana yang digunakan rakyat atau wakil rakyatnya untuk membicarakan masalah-masalah kemasyarakatan dan kemaslahatan umat. 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.

Dari pengertian secara bahasa diatas, dapat disimpulkan pengertian *ahlul halli wal'aqdi* secara istilah, yaitu orang-orang yang berhak membentuk suatu sistem di dalam sebuah negara dan membubarkannya kembali jika dipandang perlu. Dengan pemahaman lain bahwa *ahlul halli wal'aqdi* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat untuk diteruskan kepada pemerintah sehingga usaha untuk menyejahterakan masyarakat akan dapat diwujudkan.

Perspektif *Siyasah Syari'iyah* terhadap Fungsi Legislasi DPRK Aceh Barat

Perspektif *siyasah syari'iyah* terhadap fungsi legislasi DPRK Aceh Barat yang berpedoman pada Qanun Aceh No. 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun yang terdiri dari beberapa Asas dalam materi muatan Pembentukan Qanun, dapat dikaitkan dengan prinsip-prinsip dalam ketatanegaraan Islam dan *Maqashid al-Syari'ah* (tujuan syariat Islam meliputi *Hifz al-din*/menjaga agama, *Hifz al-nasl*/menjaga keturunan, *Hifz al-mal*/menjaga harta, *Hifz al-'aql*/menjaga akal, dan *Hifz al-nafs*/menjaga jiwa), yang diantaranya yaitu:

1. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, dan asas kekeluargaan berkaitan dengan Prinsip *al-musawah* (persamaan) dan *al- ikha* (persaudaraan) dan merupakan bagian dari *Hifz al-mal* (menjaga harta) dan *Hifz al-nasl* (menjaga keturunan);
2. Asas kebenaran dan asas pengayoman berkaitan dengan Prinsip *al- amanah* (akuntabilitas) dan merupakan bagian dari *Hifz al-mal* (menjaga harta) dan *Hifz al-nasl* (menjaga keturunan);
3. Asas Dinul Islam, asas sejarah Aceh, dan asas kemanfaatan berkaitan dengan Prinsip *as-salam* (perdamaian) dan merupakan bagian dari *Hifz al- din* (menjaga agama), *Hifz al-nasl* (menjaga keturunan) dan *Hifz al-mal* (menjaga harta);
4. Asas keanekaragaman, dan asas keserasian dan nondiskriminasi berkaitan dengan Prinsip *at-tasamuh* (toleransi) dan merupakan bagian dari *Hifz al- nasl* (menjaga keturunan), *Hifz al-'aql* (menjaga akal) dan *Hifz al-nafs* (menjaga jiwa);
5. Asas hak asasi manusia berkaitan dengan Prinsip *al-huriyah* (kebebasan) dan merupakan bagian dari *Hifz al-'aql* (menjaga akal), *Hifz al-mal* (menjaga

harta), *Hifz al-nafs* (menjaga jiwa), *Hifz al-din* (menjaga agama) dan *Hifz al-nasl* (menjaga keturunan);

6. Asas keterbukaan dan komunikatif berkaitan dengan Prinsip *at-tasyawur* atau *as-syura* (musyawarah) dan merupakan bagian dari *Hifz al-'aql* (menjaga akal) dan *Hifz al-nasl* (menjaga keturunan);
7. Asas keadilan, asas ketertiban dan kepastian hukum, dan asas keseimbangan, kesetaraan dan keselarasan berkaitan dengan Prinsip *al-adalah* (keadilan, keseimbangan, dan moderasi) dan merupakan bagian dari *Hifz al-mal* (menjaga harta), *Hifz al-nafs* (menjaga jiwa), dan *Hifz al-nasl* (menjaga keturunan);
8. Asas kebangsaan berkaitan dengan Prinsip *at-tha'ah* (ketaatan) dan merupakan bagian dari *Hifz al-nasl* (menjaga keturunan) dan *Hifz al-nafs* (menjaga jiwa).

Dari kaitan antara Asas-asas Pembentukan Qanun dengan prinsip-prinsip ketatanegaraan Islam serta Maqashid al-Syari'ah dapat disimpulkan bahwa Asas-asas Pembentukan Qanun berkaitan dengan Prinsip-prinsip *Siyasah Syar'iyah*. Prinsip-prinsip *Siyasah Syar'iyah* dalam Al-Qur'an antara lain ditemukan:

1. Allah SWT menciptakan manusia sebagai pemimpin (*khalifah*) untuk mengatur dan mengendalikan alam (Q.S. al-Baqarah 2:30, Q.S. an-Nur 24:55, dan Q.S. an-Naml 27:62);
2. Kewajiban menegakkan hukum dan keadilan terhadap siapapun (Q.S. an-Nisa 4:58, 105, 135, Q.S. al-Maidah 5:8);
3. Kewajiban menaati pemimpin demi menjaga persatuan dan kesatuan umat (Q.S. Ali Imran 3:118 dan Q.S. al-Hujurat 49:13);
4. Ajakan untuk bermusyawarah dalam menyelesaikan persoalan bersama (Q.S. asy-Syura 42:38);
5. Persamaan dan rasa tolong-menolong antara satu sama lain (Q.S. an-Nisa 4:1,

Q.S. al-Hujurat 49:10,13, dan Q.S. al-Maidah 5:2);

6. Membela negara melalui peperangan atau berupaya mewujudkan perdamaian dengan dunia internasional dan dalam negeri sendiri (Q.S. at-Taubah 9:38, Q.S. an-Nisa 4:89-90, dan Q.S. al-Mumtahanah 60:8);
7. Urusan perekonomian, administrasi dan perdagangan (Q.S. al-Baqarah 2:198, 275 dan Q.S. al-A'raf 7:85);
8. Hak Asasi Manusia, yang mencakup hak untuk hidup, pemilikan harta, hak kebebasan beragama dan hak berserikat (Q.S. al-Baqarah 2:188, Q.S. an-Nisa 4:29, dan Q.S. al-An'am 6:108).

Dalam Hadis juga dikemukakan, antara lain sebagai berikut: Kebutuhan terhadap seorang pemimpin, tanggung jawab pemimpin terhadap rakyatnya serta hubungan timbal balik antara pemimpin dan rakyat atas dasar saling mencintai. Hadis Rasulullah menyatakan: jika ada tiga orang, maka tunjuklah salah seorang menjadi pemimpin (HR. Abu Dawud dan Ahmad bin Hanbal); masing-masing kita adalah pemimpin dan masing-masing pemimpin bertanggung jawab terhadap yang dipimpinnya (HR. Bukhari dan Muslim); dan wajib untuk menaati pemimpin, kecuali untuk tujuan maksiat (HR. Bukhari).

Perspektif *siyasah syar'iyah* terhadap fungsi legislasi DPRK Aceh Barat dari segi Formil yaitu dalam tahapan pembentukan Qanun, Badan Musyawarah merupakan suatu wadah yang mengimplementasikan prinsip musyawarah dalam pengambilan keputusan bersama. Dalam rapat musyawarah prinsip kebebasan berpendapat dan kesepakatan bersama juga merupakan bagian dari rapat paripurna. Prinsip musyawarah ini dijelaskan dalam Q.S. asy-Syura/42 ayat 38. Prinsip ini juga di implementasikan dalam RDPU (Rapat Dengar Pendapat Umum) atau partisipasi publik dalam bentuk seminar, lokakarya atau fokus grup diskusi mengenai Rancangan Qanun untuk penyempurnaan

materi Rancangan Qanun sebelum Qanun dibahas dalam Rapat Paripurna.

Dalam pembentukan Qanun, terlebih dahulu diawali dengan tahap penyusunan naskah akademik yang merupakan bagian dari segi Materil (isi, substansi dan kandungan) yang memperhatikan landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis. Dari hasil wawancara terhadap anggota badan legislasi, Selama ini Qanun Inisiatif Legislatif belum ada diusulkan, Usulan Pembentukan Qanun hanya berasal dari Qanun Usulan Eksekutif, namun penerapan prinsip-prinsip Islam dalam naskah akademik tidaklah sepenuhnya dapat diterapkan, hanya beberapa Qanun saja yang dapat menerapkan prinsip-prinsip Syari'at Islam. Salah satunya yaitu Qanun Usulan Eksekutif yaitu Qanun Kabupaten Aceh Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pelestarian Kebudayaan, dalam naskah akademik Qanun Pelestarian Kebudayaan dijelaskan bahwa latar belakang pembentukan Qanun Pelestarian Kebudayaan adalah salah satu upaya Pemerintah Kabupaten Aceh Barat untuk melindungi, mengembangkan dan melestarikan budaya daerah adalah dengan menyiapkan sebuah regulasi yang mampu mengatur secara sistematis tentang Pelestarian Budaya.

Dari segi landasan yuridis, naskah akademik Qanun Pelestarian Kebudayaan berpedoman kepada UUD 1945 Pasal 32, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh yang merupakan payung hukum pelaksanaan Syari'at Islam di Nanggroe Aceh Darussalam, dan Undang-Undang Pelestarian Kebudayaan lainnya. Dari segi landasan filosofis, Qanun Pelestarian Kebudayaan merupakan "pedoman dan jati diri suatu bangsa" yang merupakan bagian dari prinsip *At- Tasamuh* (Toleransi) dan bagian dari *Hifz al-din* (menjaga agama), *Hifz al-nafs* (menjaga jiwa), dan *Hifz al-nasl* (menjaga keturunan).

Dari segi landasan Sosiologis, "Adat istiadat dan nilai-nilai keIslaman di Provinsi Aceh laksana zat dengan sifat yang tidak terpisahkan dalam pelaksanaannya, sehingga berbagai penyelenggaraan ritual adat istiadat di Serambi Mekkah ini sarat akan nilai-nilai keIslaman. Adat istiadat yang berlaku di Aceh berjalan seiring dengan ajaran agama Islam sehingga, kondisi ini digambarkan melalui sebuah *Hadih Maja* (peribahasa), "*Hukom ngoen Adat Lagee Zat Ngoen Sifeut*", dalam pengertian syariat dan adat merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dalam sendi kehidupan masyarakat Aceh. Oleh karena itu penerapan adat-istiadat di Aceh dalam pelaksanaannya selalu sejalan dengan nilai-nilai yang dianjurkan dalam Agama Islam".

Hukum yang dibangun dalam kehidupan ketatanegaraan dalam Islam atau *siyasah* adalah mengatur kepentingan negara dan mengorganisasi urusan umat yang sejalan dengan jiwa hukum Islam dan sesuai dengan dasar-dasarnya yang universal (*kulli*) untuk merealisasikan tujuan-tujuannya yang bersifat kemasyarakatan. *Tasyri'* yang dilakukan oleh para ulama dengan penguasa atau pemimpin atau umara dengan mengacu pada Al-Qur'an, menurut Khudari Bik mengikuti prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. *Adam al-haraj* (meniadakan kesulitan) atau disebut pula dengan *nafyul-haraji*, meniadakan kepicikan. *Al-haraj* secara bahasa adalah kesempatan, yang ditunjukkan oleh firman Allah SWT dalam surat Al- 'Araf ayat 2 yaitu: Artinya: "*Ini adalah sebuah kitab yang diturunkan kepadamu, Maka janganlah ada kesempatan di dalam dadamu karenanya, supaya kamu memberi peringatan dengan kitab itu (kepada orang kafir), dan menjadi pelajaran bagi orang-orang yang beriman*" (Q.S. 'Al-Araf, 07:02).

Ayat di atas menjadi dalil bahwa *tasyri'* harus bertitik tolak dari prinsip meniadakan kesulitan, sehingga ketika syari'ah telah menjadi *tasyri'*, masyarakat sebagai subjek sekaligus objek hukum

dapat dengan mudah melaksanakannya. Akan tetapi, bukan berarti *taklif syar'i* bebas sama sekali dari kesukaran. Sedikit kesulitan merupakan ciri khas hukum *taklifi*, karena itu fuqaha mengartikan *taklifi* sebagai penghapusan hal-hal yang memberatkan. Sukar bukan berarti berat, karena yang sukar pun dapat berubah menjadi mudah, sebagaimana adanya *rukhsah* dan *darurah* yang meringankan beban *taklif*.

1. Prinsip menyedikitkan beban (taqlil at-takalif). Prinsip ini merupakan akibat adanya prinsip pertama, yakni meniadakan kesulitan, didasarkan kepada firman Allah SWT dalam surat Al-Baqarah ayat 185 yaitu: Artinya: “Allah menghendaki kemudahan bagimu, dan tidak menghendaki kesukaran bagimu...”. (Q.S. Al-Baqarah, 02:185)

Ayat-ayat di atas dijadikan landasan *naqliyah* bahwa *tasyri'* yang diberlakukan bagi aturan kehidupan masyarakat harus menyedikitkan beban atau tidak memberatkan, sehingga pelaku undang-undang merasakan kenyamanan hidup dengan menaati undang-undang yang berlaku. Al-Qur'an dan As-Sunnah tidak membolehkan suatu perintah atau larangan yang membuat masyarakat sebagai subjek hukum merasa terbelenggu. Dengan menyedikitkan beban *mukallaf*, pengalaman *syari'ah* akan lebih efektif dan kondusif.

1. Prinsip berangsur-angsur dalam memberlakukan *syari'ah* sebagai undang-undang (*at-tadrij fi at-tasyri'*). Hal itu dilakukan karena komunitas sosial dan masyarakat biasanya telah memiliki norma-norma kehidupan tertentu yang merupakan adat yang berlaku secara turun-temurun. Sebagaimana adat orang Jahiliyah sebelum Nabi SAW datang untuk berdakwah adalah mabuk dan berjudi. Allah SWT menurunkan ayat yang mengharamkan mabuk dan judi dengan cara berangsur-angsur. Menurut Khudari Bik, prinsip menyedikitkan beban diberlakukan agar pemberlakuan *tasyri'*

berhasil dengan sempurna, baik dalam konteks Mekah (sebelum Rasulullah SAW hijrah ke Madinah) atau konteks Madinah. Adanya proses berangsur-angsur atau *tadaruj* menimbulkan *ikhtilaf* (perbedaan pendapat) mengenai *nasikh mansukh* ayat-ayat Al-Qur'an, tetapi secara substansial prinsip *tadaruj* bukan berarti ada ayat yang *mansukh*, melainkan sebagai prinsip dakwah yang harus dijalankan agar tujuan dakwah dengan mudah dapat dicapai dan masyarakat merasakan adanya kerelaan dalam mengamalkan *syari'ah*.

Dari penjelasan yang berkaitan dengan pemaknaan *tasyri'*, dapat dikatakan pula bahwa *tasyri'* adalah menetapkan *syari'at*, menjelaskan hukum, dan membentuk undang-undang dan peraturan-peraturan. Hak prerogatif *tasyri'* pada masa Nabi SAW adalah Rasulullah SAW sendiri dengan bertitik tolak kepada wahyu Al-Qur'an dan As-Sunnah. Setelah dua dasar tersebut ditetapkan sebagai langkah *tasyri'*, dasar *tasyri'* berikutnya adalah hasil *ijma'* sahabat, yakni hasil musyawarah mufakat yang berkaitan dengan hukum *syari'*, dan *ijtihad* para fuqaha dalam cara kerja meng-*istinbath* dan *istidlal*.

Nabi Muhammad SAW, dalam kedudukannya sebagai penjelas terhadap Al-Qur'an, pada tahun kedua hijriah di Madinah telah mengundang Piagam Madinah yang mengatur kehidupan dan hubungan antara komunitas negara Madinah yang heterogen, seperti kaum Muhajirin (penduduk Mekkah yang bersama-sama Nabi hijrah ke Madinah) Anshar (warga atau penduduk asli Madinah), Yahudi dari berbagai suku dan kelompok serta sisa-sisa kaum paganis yang belum masuk Islam tapi menyatakan diri tunduk kepada Nabi. Sebagai dijelaskan sebelumnya, piagam ini, menurut Munawir Sjadzali, meletakkan landasan bagi kehidupan bernegara dalam masyarakat yang majemuk di Madinah. Dalam Piagam Madinah ditegaskan bahwa umat Islam, walaupun berasal dari berbagai kelompok,

adalah suatu komunitas. Piagam ini juga mengatur pola hubungan antara sesama komunitas Muslim dan antara komunitas Muslim dengan komunitas non-Muslim lainnya. Hubungan ini dilandasi atas prinsip-prinsip bertetangga baik, saling membantu dalam menghadapi musuh bersama, membela orang yang teraniaya, saling menasihati dan menghormati kebebasan menjalankan agama.

Isi penting dari Prinsip Piagam Madinah adalah membentuk suatu masyarakat yang harmonis, mengatur sebuah umat dan menegakkan pemerintahan atas dasar persamaan hak. Piagam Madinah juga merupakan suatu konstitusi yang telah meletakkan dasar-dasar sosial politik bagi masyarakat Madinah dalam sebuah pemerintahan di bawah kepemimpinan Nabi Muhammad SAW. Piagam Madinah dianggap oleh para pakar politik sebagai undang-undang dasar pertama dalam negara Islam yang didirikan oleh Nabi Muhammad SAW.

Apabila kita cermati lebih mendalam, dengan mengambil contoh dari keberadaan Piagam Madinah yang dipraktikkan oleh Nabi Muhammad SAW, jelas bahwa Piagam atau Konstitusi Madinah tersebut merupakan contoh teladan dalam sejarah kemanusiaan untuk membangun masyarakat yang beragam. Ide-ide dalam ketetapan yang tercantum dalam Piagam Madinah tersebut mempunyai relevansi yang kuat dengan perkembangan dan keinginan masyarakat internasional saat ini, dan sejalan dengan pandangan hidup modern dari berbagai negara di dunia yang berpaham humanis, pluralisme, dan multikulturalisme.

Apakah prinsip-prinsip Islam dalam pemerintahan Aceh sesuai dengan *maqashid syar'iyah* atau tidak? Jawaban yang ditemukan setelah penulis teliti adalah masih kurang sesuai (*mula'amah*). Alasan tersebut dapat dijelaskan dengan merujuk *maqashid syar'iyah* (tujuan hukum Islam) seperti dirumuskan Al-Syathibi (w. 790 H.) yaitu

untuk melindungi agama, jiwa, akal, keturunan dan harta.

Konsep dan penerapan prinsip utama (*tawhid*) dalam pemerintahan Aceh dikaitkan dengan *maqashid syar'iyah* termasuk kategori *al-muhafadhah al-din* (menjaga agama), dan ini sudah terdapat payung hukumnya dengan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh, dan tentu saja regulasi ini menyangkut dengan pelaksanaan Syari'at Islam di Nanggroe Aceh Darussalam. Namun aplikasinya di lapangan masih belum maksimal.

Pemerintah Aceh seharusnya menerapkan prinsip umum (*Tawhid*) dan prinsip pendukung *siyasah syar'iyah*. Adapun penerapan prinsip pendukung (keadilan, musyawarah, amanah, kebebasan, persaudaraan, penegakan hukum, persamaan, efektif dan efisien, pengawasan sosial, dan prinsip pertanggung jawaban publik dan Khaliq) yang terdapat dalam Al-Qur'an dan Al-Hadis, dan dalam sejarah perpolitikan Islam dikaitkan dengan *maqashid syar'iyah* termasuk kategori *al-muhafadhah al-nafsi* (menjaga keselamatan jiwa), *al-muhafadhah al-'aqli*, *al-muhafadhah al-nasl*, dan *al-muhafadhah al-mal* (menjaga harta). Illatnya adalah semua pelaksanaan dan penerapan sungguh-sungguh dan maksimal prinsip-prinsip pendukung itu akan berorientasi kepada *masalah 'ammah*.

Maksud syariat Islam itu tidak lain adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia, yakni menarik manfaat, menolak kemudaratatan dan menghilangkan kesusahan. Politik Hukum Islam atau *Siyasah Syar'iyah* merupakan politik kebijakan penguasa atau pemerintah yang sejalan dengan prinsip-prinsip dan tujuan syariah agar terhindarnya dari perilaku Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Kebijakan tersebut diakui dalam sistem pemerintahan modern yang berdasarkan perundang-undangan dan

konstitusi negara. *Siyasah Syar'iyah* adalah bagian dari Konstitusionalisme Islam yang diatur oleh Perundang-undangan yang berlaku dengan tujuan untuk menciptakan kemaslahatan umum.

Kesimpulan

Fungsi legislasi adalah fungsi pembentukan peraturan Perundang-undangan atau pembentukan Qanun baik dari segi materil (isi, substansi, dan kandungan) maupun dari segi formil (proses, tatacara, prosedur, dan mekanisme). Fungsi legislasi DPRK Aceh Barat berpedoman pada Qanun Aceh No. 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Dalam pembentukan Qanun diawali dengan penyusunan Naskah Akademik yang memuat landasan Filosofis, landasan Sosiologis, dan landasan Yuridis. Penyusunan Naskah Akademik merupakan penyusunan yang menjadi penentuan isi materi muatan yang akan diimplementasikan. Selama periode tahun 2014-2018, usulan pembentukan Qanun hanya berasal dari pihak Eksekutif, maka fungsi legislasi DPRK Aceh Barat belum seluruhnya dapat terimplementasikan dalam pembentukan Qanun.

Perspektif *Siyasah Syar'iyah* terhadap fungsi legislasi DPRK Aceh Barat yang berpedoman pada Qanun Aceh No. 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun, Asas-asas materi muatan pembentukan Qanun berkaitan dengan Prinsip-prinsip *Siyasah Syar'iyah* dan *Maqasid Syari'ah* (tujuan syari'at Islam). Dari segi Formil, adanya Bamus (Badan Musyawarah) merupakan bagian dari penerapan Prinsip Musyawarah dalam *Siyasah Syar'iyah* dan adanya RDPU (Rapat Dengar Pendapat Umum) juga merupakan Prinsip dari Al-Adalah/Keadilan dalam *Siyasah Syar'iyah*. Dari segi Materil, penerapan Prinsip *Siyasah Syar'iyah* dapat

diterapkan dalam pembentukan Naskah Akademik dengan memperhatikan landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis. Sehubungan usulan pembentukan Qanun selama ini hanya berasal dari Eksekutif, maka perspektif *Siyasah Syar'iyah* terhadap fungsi legislasi/Pembentukan Qanun inisiatif Legislatif dari segi Materil tidak dapat dibandingkan dengan Prinsip *Siyasah Syar'iyah*.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Manan, *Politik Hukum: Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat*, (Jakarta: Kencana, 2016),
- Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 1980),
- Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010], h 41.
- Beni Ahmad Saebani dan Ai Wati, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, (Bandung: Pustaka Setia, 2016),
- Deddy Ismatullah dan Enung Nurjanah, *Politik Hukum: Kajian Hukum Tata Negara*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2018)
- Fokus Media, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Tahun 2011, (Bandung: Penerbit, 2018),
- Jimly Asshiddiqie, Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945, makalah

-
- Disampaikan Pada: Seminar Pembangunan Hukum Nasional Viii Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan Diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia Ri Denpasar, 14-18 Juli 2003, h 2
- Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Rajawali Pers, cetakan ke 7 2015, hal 299-300
- Juhaya S. Praja, Teori Hukum dan Aplikasinya, (Bandung: Pustaka Setia, 2011)
- Mardani, Hukum Acara Perdata Peradilan Agama dan Mahkamah Syar'iyah, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010),
- Masdar Farid Mas'udi, Syarah UUD 1945 Perspektif Islam, (Jakarta: PT Pustaka Alvabeta, 2013),
- Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008
- Moh. Mahfud MD, Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012)
- Muhammad Tahir Azhary, Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana, Dan Hukum Islam, (Jakarta: Kencana, 2012)
- Muhammad Iqbal, Fiqh Siyash: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam, (Jakarta: Kencana, 2014),
- Muhammad Iqbal, Fiqh Siyash: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam, Jakarta: Kencana, 2014
- Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, [Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010],
- Putra Astomo, Hukum Tata Negara: Teori dan Praktek, Yogyakarta: Thafa Media, 2014
- Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, (Jakarta, PT.RajaGrafindo, 2006)
- Samir Fuadi, Legislasi dan Legitimasi Hukum Islam di Era Modern, (Banda Aceh: Ar- Raniry Press, 2009),
- Syamsuar, Persoalan Fikih Politik di Era Kontemporer, Banda Aceh: Naskah Aceh, 2016
- Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2012),
- Hasil ringkasan penulis dari Naskah Akademik Qanun Kabupaten Aceh Barat Tahun 2018 tentang Pelestarian Kebudayaan yang di dapatkan dari hasil Dokumentasi dengan bapak Rismarrully, SH KSB Perundang-undangan Sekretariat Daerah Kabupaten Aceh Barat. Senin, 21 Januari 2019.
- Miftah Farid, "Legislasi Hukum Islam di Indonesia (Suatu Tinjauan Politik Islam)". Tesis UIN Alauddin Makassar (online), (2015), <http://repositori.uin-alauddin.ac.id/1749/>, diakses 20 Desember 2018, h. 111 – 112.