

DISERTASI

**PRINSIP PERMUSYAWARATAN DALAM ISLAM DIKAITKAN
DENGAN HIKMAT KEBIJAKSANAAN DALAM
PERMUSYAWARATAN PERWAKILAN**



**ABDURRAHIM
B013171017**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

HALAMAN JUDUL

**PRINSIP PERMUSYAWARATAN DALAM ISLAM DIKAITKAN DENGAN
HIKMAT KEBIJAKSANAAN DALAM PERMUSYAWARATAN
PERWAKILAN**

DISERTASI

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor

Program Studi:

ILMU HUKUM

Disusun dan Diajukan Oleh:

**ABDURRAHIM
B01371017**

Kepada:

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

PENGESAHAN DISERTASI

PRINSIP PERMUSYAWARATAN DALAM ISLAM DIKAITKAN DENGAN HIKMAT KEBIJAKSANAAN DALAM PERMUSYAWARATAN PERWAKILAN

Disusun dan diajukan oleh:

**ABDURRAHIM
B013171017**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal, 26 Desember 2022 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,
Promotor,


Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM.
NIP 196108281987031003

Ko-Promotor,

Ko-Promotor,


Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.
NIP 197312311999031003


Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H.
NIP 195606071985031001

Ketua Program Studi S3 Ilmu Hukum,

Dekan Fakultas Hukum,


Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.
NIP 196408241991032002


Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.
NIP 197312311999031003



PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Yang bertanda yang dibawah ini :

N a m a : Abdurrahim

N I M : B013171017

Program Studi : Strata tiga (S3) Ilmu Hukum

Dengan ini menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa disertasi yang berjudul :

"PRINSIP PERMUSYAWARATAN DALAM ISLAM DIKAITKAN DENGAN HIKMAT KEBIJAKSANAAN DALAM PERMUSYAWARATAN PERWAKILAN"

Benar adalah karya ilmiah saya sendiri dan sepanjang pengetahuan saya di dalam naskah disertasi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan/ditulis/diterbitkan sebelumnya, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah disertasi ini dan disebutkan sumber kutipan dan/atau daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari terbukti dan/atau dapat dibuktikan bahwa naskah disertasi ini sebagian atau keseluruhan merupakan hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut dan diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, Desember 2022

Yang membuat pernyataan,



ABDURRAHIM.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah Rabbil 'Alamiin, Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT. atas segala limpahan berkat, rahmat, dan hidayah-Nya kepada penulis, sehingga penulisan naskah Disertasi yang berjudul: **“Prinsip Permusyawaratan Dalam Islam Dikaitkan Dengan Hikmat Kebijakan Dalam Permusyawaratan Perwakilan”** dapat penulis rampungkan. Shalawaat dan salam senantiasa tercurahkan kepada Rasulullah S.A.W., sebagai suri tauladan bagi umat manusia.

Disertasi ini ditulis dan disusun sebagai tugas akhir penulis guna memenuhi syarat untuk menyelesaikan Studi Program Doktor Ilmu Hukum dan memperoleh gelar sebagai Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Pada kesempatan ini, penulis menyampaikan penghargaan dan ucapan berlimpah terimakasih dihadapan ayahanda alm. Hi. Buchari (Hi. Tompong) dan Ibu alm. Hj. Sitti Gamar yang telah mendidik, mendo'akan, dan menyayangi penulis sepanjang masa. Kepada istri yang tercinta penulis Myrna Rianasari, S.E., beserta ketiga anakku yang tersayang dan tercinta, Muhammad Yusuf Attarmidzi Hi. Buchari, Fatimah Azzahrah Hi. Buchari dan Muhammad Yuzril Ihza Mahendra Hi. Buchari. Terima kasih atas segala perhatian, kasih sayang, dan do'a yang tulus dan ikhlas selama ini sehingga penulis dapat menyelesaikan studi. Semoga Allah SWT., senantiasa melimpahkan nikmat dan rahmat serta kasih sayang-Nya kepada kita semua. Aamiin Ya Rabbal Alamiin. Kedua mertua penulis, Bapak alm. Anwar Hali Mei, B.A. dan Ibu alm. Dra. Hj. Murni Mastura, kepada paman dari istri penulis atau adik dari mertua penulis H. Rusdy Mastura bersama Istri Ibu Hj. Vera

Mastura yang selama ini penulis anggap sebagai pengganti dari orang tua yang banyak memberikan nasehat serta bantuan baik moral dan materil sampai penulis menyelesaikan studi, juga kepada kakak penulis alm. Sitti Mudgan Hi. Buchari dan adik penulis Abdullah Hi. Buchari serta kakak dan adik yang tidak sempat penulis sebutkan satu persatu, kakak ipar dan adik ipar, para ponakan serta seluruh keluarga, kerabat, sahabat yang tak dapat saya sebutkan satu persatu yang dengan tulus ikhlas memberikan dukungan baik secara materi maupun doa kepada penulis selama menempuh pendidikan doktor.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa naskah disertasi ini masih jauh dari kesempurnaan, namun berkat bimbingan, arahan, dan motivasi dari Tim Promotor dan Tim Penguji, sehingga naskah disertasi ini dapat terselesaikan. Oleh karena itu, dengan penuh kerendahan hati, penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya dan penghargaan setinggi-tingginya kepada yang terhormat dan amat terpelajar Bapak Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM. Selaku Promotor, Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., MH., M.A.P. dan Bapak Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H. selaku Ko-Promotor, yang penuh ketulusan dan keikhlasan telah meluangkan waktu memberikan arahan, bimbingan, dan dorongan semangat kepada penulis. Penghargaan dan rasa hormat penulis sampaikan kepada Tim Penguji yang terhormat dan amat terpelajar: Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H., Bapak Prof. Dr. Andi Muh. Yunus Wahid, S.H., M.Si., Bapak Prof. Dr. H. M. Arfin Hamid, S.H., M.H., dan Bapak Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H., yang telah memberikan masukan, koreksi dan arahan sehingga memperkaya substansi penulisan disertasi ini. Semoga Allah

SWT. memberikan pahala yang berlipat ganda kepada Tim Promotor dan Tim Penguji atas segala kontribusi pemikiran yang diberikan selama ini. Aamiin.

Penulis menyampaikan ucapan berlimpah terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada :

1. Rektor Universitas Hasanuddin, Yang Amat Terpelajar Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., beserta para Wakil Rektor, yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk mengikuti Program Doktor Ilmu Hukum pada Universitas Hasanuddin;
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Yang Amat Terpelajar Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P., dan para Wakil Dekan, Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin; Yang Amat Terpelajar Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si., seluruh Dosen yang telah mencurahkan ilmu pengetahuan kepada penulis selama menempuh pendidikan pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin sehingga penulis dapat menyelesaikan studi.
3. Para pegawai Tata Usaha Fakultas Hukum Unhas, terutama pak Uilly, pak Abd Hakim, dan pak Hasan yang telah banyak membantu dalam pelayanan administrasi akademik yang profesional, ramah, santun, dan sangat mengesankan selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin sampai penulis menyelesaikan studi;
4. Rektor Universitas Tadulako, Yang Amat Terpelajar Bapak Prof. Dr. Ir. Mahfudz, MP., beserta para Wakil Rektor, yang telah memberi

kesempatan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan studi;

5. Dekan Fakultas Hukum Universitas Tadulako Yang Amat Terpelajar Bapak Dr. H. Sulbadana, S.H., M.H., beserta para Wakil Dekan, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melanjutkan pendidikan pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin sampai penulis menyelesaikan studi;
6. Gubernur Provinsi Sulawesi Tengah H. Rusdy Mastura bersama Istri Ibu Dr. Hj. Vera Mastura S.Sos., Msi., yang telah memberi dukungan, semangat serta bantuan baik moril maupun materil kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan studi;
7. Bapak Dr. H. Rudy Dewanto, SE., MM. bersama Istri Ibu Hj. Ramiyatie SE., Bapak Doktor H. Ibrahim S.H., M.H., LL.M., Dr. Ir. Taslim Bahar MT., Dr. H. Idham Chalid, SH., MH., Ir. Judy Koagow, Prof. Dr. Ir. Saiful Darma MP., Erman Lakuana S.Sos bersama Istri Hj, Nur Aeni Mattuliang SH., Dr. Samsul Haling, S.H., M.H., Muh. Ridha Shaleh, S.Sos., M.H., Abd. Asis Spd., Ashari Syam SH., MH., Saharuddin Djohas SH., MH., yang telah banyak membantu serta senantiasa memberikan dorongan kepada penulis agar dapat segera menyelesaikan pendidikan Program Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin di Makassar;
8. Bapak/Ibu teman seperjuangan sesama mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Unhas khususnya angkatan 2017 ganjil, kelas A dan kelas B yaitu: Ansar, Handar, Adeh, Amrianto, Kamal,

Sunardi, Mustawa, Imran, Syafaat, Imam Basofi, Adrian, Amiruddin, Dirga, Octo, Musakkir, Nurhaedah, Darmawaty, Nurul Miqat, Rafika, Maemanah, Nurisna, Mira, A.Riri, alm. Puspita dan alm. Nurdiana Tajuddin yang selalu menyemangati serta mendorong penulis untuk segera menyelesaikan studi.

9. Bapak/Ibu Dosen teman dan Pegawai Fakultas Hukum Universitas Tadulako yang banyak memberikan semangat kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan studi.

Akhir kata dari lubuk hati yang paling dalam penulis ucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada semua pihak yang tak dapat penulis sebut satu demi satu yang telah membantu baik secara moril maupun materil, semoga Allah SWT. membalasnya dengan limpahan rahmat dan ridha-Nya kepada kita semua. Aamiin Ya Rabbal Alamiin.

Semoga dengan hadirnya disertasi ini dapat memberi manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Makassar,..... Desember 2022

ABDURRAHIM

ABSTRAK

Abdurrahim, Prinsip Permusyawaratan dalam Islam Dikaitkan dengan Hikmat Kebijakan dalam Permusyawaratan Perwakilan (dibimbing oleh Andi Pangerang Moenta, Hamzah Halim dan Anshory Ilyas)

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis :(1) Prinsip-prinsip musyawarah dalam Islam dan keterkaitannya penerapan prinsip permusyawaratan hikmat kebijakan dalam sila keempat Pancasila (2) Pengaturan prinsip-prinsip permusyawaratan Islam dalam konsep permusyawaratan hikmat kebijakan perwakilan (3) Merumuskan model ideal prinsip-prinsip permusyawaratan hikmat kebijakan perwakilan berdasarkan konsep Negara hukum Pancasila.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian normatif dengan tiga pendekatan, filosofis, historis dan teoritik melalui teknik analisis hermeneutika hukum.

Hasil penelitian menunjukkan *Pertama*, dalam Islam terdapat empat prinsip utama yang mendukung terselenggaranya musyawarah yaitu 1, Amanah; 2. Taqwa; 3. Jujur; 4. Amar ma'ruf nahi mungkar. Keempatnya menjadi acuan dalam merundingkan berbagai aspek kehidupan manusia untuk merealisasikan kebaikan-kebaikan bagi manusia yang mensyaratkan pelakunya harus berkualitas (amanah dan taqwa) dan mampu memposisikan diri sebagai khalifah (pemimpin) dimuka bumi ini dalam hal mengambil keputusan melalui musyawarah. Hal tersebut merupakan wujud dari perintah Allah SWT., sebagai nilai-nilai dasar atau prinsip dalam melakukan musyawarah *Kedua*, pengaturan prinsip-prinsip hikmat kebijakan dalam permusyawaratan perwakilan mengalami pergeseran redaksi, tafsir dan maknanya sehingga prakteknya menyimpang dari sila ke-4 Pancasila. *Ketiga*, konsep permusyawaratan perwakilan yang Ideal yaitu setiap lembaga parlemen seharusnya dalam sidang-sidang parlemen mengutamakan musyawarah untuk mufakat berdasarkan kesetaraan baik dalam legislasi, anggaran dan pengawasan. Ketidaksetaraan kekuasaan di lembaga parlemen justru menghilangkan hakikat permusyawaratan dalam perwakilan (*the founding father*). Sebaiknya prinsip-prinsip permusyawaratan dalam Islam diserap kedalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur hak dan kewajiban anggota parlemen sehingga setiap pengambilan keputusan mengedepankan prinsip-prinsip musyawarah dan mufakat sebagai model permusyawaratan perwakilan yang ideal sesuai konsep Negara hukum Pancasila.

Kata Kunci: Prinsip musyawarah, Islam, hikmat kebijakan, parlemen

ABSTRACT

Abdurrahim, Principles of Consultation in Islam Linked to Wisdom of Wisdom in Representative Deliberations (supervised by Andi Pangerang Moenta, Hamzah Halim and Anshory Ilyas)

This study aims to analyze: (1) The principles of deliberation in Islam and their relationship to the application of the principle of deliberation of wisdom in the fourth principle of Pancasila (2) Setting the principles of Islamic deliberation into the concept of deliberation of representative wisdom (3) Formulating an ideal model of the principles of deliberation on the wisdom of representative wisdom based on the concept of the Pancasila state law.

This study uses a normative research type with three approaches, philosophical, historical, and theoretical through legal hermeneutic analysis techniques.

The results of the study show that first, in Islam four main principles support the implementation of deliberation, namely: 1. Trustworthiness; 2. Piety; 3. Honesty; 4. Amar ma'ruf nahi munkar. The four of them become references in negotiating various aspects of human life to realize goodness for humans on the condition that the perpetrator must be qualified (trust and piety) and position yourself as a caliph (leader) on this earth in terms of making decisions through deliberation. Second, the regulation of the principles of wisdom in the deliberation of representatives experienced a shift in editorial, interpretation, and meaning so the practice deviated from the 4th precept of Pancasila. Third, the concept of the ideal representative deliberation, namely that every parliamentary institution should be in parliamentary sessions through prioritizing deliberation for consensus based on equality according to its function and position in legislation, budgeting, and supervision. Inequality of power and position between the high institutions of the state, the parliament, actually eliminates the nature of deliberation in the representation according to the agreement of the founding fathers. It is better if the principles of deliberation in Islam are absorbed into various laws and regulations that regulate the rights and obligations of members of parliament so that in every decision-making in the parliament the principles of deliberation and consensus are put forward as well as an ideal model of representative deliberation in accordance with the concept of the Pancasila state law.

Keywords: the principle of deliberation, Islam, wisdom, parliament.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN.....	ii
LEMBAR KEASLIAN DISERTASI	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
ABSTRAK.....	ix
<i>ABSTRACT</i>	x
DAFTAR ISI.....	xii
LEMBAR TABEL.....	xiv
DAFTAR GAMBAR	xv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	29
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	30
D. Orisinalitas Penelitian.....	31
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	33
A. Kerangka Teori.....	33
1. Teori Lingkaran Konsentris.....	33
2. Teori Negara Hukum Pancasila.....	44
3. Teori Demokrasi	54
B. Kerangka Konseptual.....	63
1. Nomokrasi.	63
2. Konsep Kedaulatan	67
3. Konsep Permusyawaratan dalam Islam	72
a. Prinsip Musyawarah dalam Konteks keluarga.....	74
b. Prinsip lemah Lembut dalam Bermusyawarah	76
c. Prinsip Bermusyawarah dalam Menetapkan Putusan	78
4. Konsep Demokrasi Berdasarkan Permusyawaratan	119
5. Konsep Keterwakilan dalam sila ke empat	140

a. Legislature.....	143
b. Majelis Permusyawaratan Rakyat.	145
c. Dewan perwakilan rakyat (DPR).....	172
d. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)	175
C. Kerangka Pikir.....	181
D. Definisi Operasional.....	185
BAB III METODE PENELITIAN	188
A. Tipe Penelitian.....	188
B. Pendekatan Penelitian.....	188
C. Jenis dan Sumber bahan hukum.....	188
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	189
E. Teknik Analisis.....	189
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	191
A. Prinsip-Prinsip dan Argumentasi Musyawarah Dalam Islam.....	191
1. Prinsip Umum Musyawarah Dalam Islam	191
a) Prinsip Amanah	203
b) Prinsip Ketaqwaan	206
c) Prinsip Kejujuran	208
d) Prinsip Amar Ma'ruf Nahi Mungkar.....	210
2. Dasar Hukum dan Argumentasi Prinsip Musyawarah	212
3. Konsep Musyawarah Dalam Islam.....	224
4. Kedudukan Musyawarah Dalam Membuat Ketetapan.	226
5. Lembaga Permusyawaratan (Majelis) Umat	229
a) Keanggotaan Majelis Umat	230
b) Wewenang Majelis Umat.....	232
6. Praktek Musyawarah (Syura) Dalam Islam.....	234
a). Masa Rasulullah.....	234
b) Masa Khulafa Ar-Rasyidin	239
B. Pengaturan dan Argumentasi Prinsip-Prinsip Hikmat Kebijakanaksanaan Dalam Permusyawaratan Perwakilan.....	243

1. Rancangan UUD 1945	243
2. Dalam UUD 1945 Proklamasi.....	248
3. Pasca Perubahan UUD 1945	254
4. Argumentasi Perubahan, Arah UUD 1945 di Era Penyusunan, Era Proklamasi dan Era Pasca amandemen UUD NRI 1945.....	269
5. Prinsip Musyawarah dalam kelembagaan perwakilan di Indonesia	275
a) Susunan Keanggotaan Perwakilan	275
b) Kelembagaan Perwakilan.....	278
c. Kepemimpinan Perwakilan.....	280
C. Model dan Argumentasi Permusyawaratan Perwakilan Yang Ideal	284
1. Susunan keanggotaan Lembaga perwakilan.....	285
2. Kelembagaan Perwakilan Yang ideal	288
3. Kepemimpinan Perwakilan Yang Ideal	292
BAB V PENUTUP	297
A. Kesimpulan.....	297
B. Saran.....	298
DAFTAR PUSTAKA	300
A. Buku.....	300
B. Peraturan Perundang-undangan.....	306
C. Disertasi.....	306
D. Makalah.....	307
E. Jurnal.....	307

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Komparasi Konsep Pemikiran Barat dengan Pemikiran Islam.....	43
Tabel 2	Prinsip-Prinsip Musyawarah Islam, Sumber dan Rekonstruksi Konsep Musyawarah hikmat kebijaksanaan dalam Perwakilan.....	222
Tabel 3	Konsep, Redaksional dan Pelaksanaan Kebijakan Hikmat dalam Permusyawaratan Perwakilan Dalam Era Nabi Muhammad, Khulafaurrasyidin dan sebelum kemerdekaan (Kerajaan Bone, Buton dan Gowa)	242
Tabel 4	Pengaturan Konsep Musyawarah Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)	257
Tabel 5	Pengaturan Konsep Musyawarah Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).....	258
Tabel 6	Pengaturan Konsep Musyawarah Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD)	260
Tabel 7	Peta Pandangan Fraksi Terhadap 9 Materi Voting Dalam Sidang Permusyawaratan Rakyat (MPR) Tahun 1999	264
Tabel 8	Penerapan dan Arah Perubahan Pengaturan Kebijakan hikmat dalam Permusyawaratan Perwakilan Dalam Perubahan UUD 1945 pada Era Rancangan, Era Proklamasi dan Era Pasca Amandemen.....	269

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Teori Lingkaran Konsentris Paham Negara Hukum Islam	41
Gambar 2	Teori Lingkaran Konsentris Paham Negara Hukum Barat	43
Gambar 3	Bagan Kerangka Pikir	184

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Prinsip permusyawaratan dalam Islam dikaitkan dengan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan masih relevan dengan situasi kekinian untuk dilakukan pengkajian dalam rangka pengembangan berdemokrasi di Indonesia pada setiap proses pengambilan keputusan, sebab gagasan demokrasi Indonesia tidak hanya bersumber dari demokrasi Barat akan tetapi juga dapat ditelusuri dari tiga sumber yaitu adat, Islam dan Barat.¹ Nilai-nilai Islam sangat berpengaruh terhadap konsep kerakyatan,² melalui pemikiran para pendiri negara, di samping adat dan sistim Barat, dapat dijadikan bahan kajian untuk menemukan model permusyawaratan perwakilan yang ideal dalam proses pengambilan keputusan.

Selama ini ketika perhatian tertuju pada pembicaraan mengenai demokratisasi, khususnya dalam hal proses pengambilan keputusan, maka ingatan akan segera tertuju pada suatu konsep pemikiran demokrasi barat yang merupakan produk revolusi Perancis. Pada hal, semangat revolusi perancis, *liberte, egalite, dan fraternite* menurut Tjokroaminoto sebenarnya sudah terkandung di dalam ajaran Islam jauh sebelum revolusi tersebut terjadi pada abad kedelapan belas.³ Di dalam

¹ **Andi Pangerang**, 2017, *Permusyawaratan dan DPRD: Analisis Hukum dan Produk Permusyawaratan*, Intelgensia Media, Malang, Hlm. 57.

² *Ibid.* Hm. 55.

³ **Yudi Latif**, 2019, *Negara Paripurna: Historitas, Rasionalitas, dan Aktualisasi Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Hlm. 426.

Islam setiap manusia diberi kebebasan berbicara dan berpendapat. Bahkan dalam Islam tidak mengenal paksaan dalam menganut agama, setiap manusia diberi kebebasan untuk mempercayai Tuhan atau tidak mempercayai Tuhan dengan imbalan setiap manusia akan dimintai pertanggungjawaban atas pendapat dan pemikirannya kelak dikemudian hari. Dengan demikian, dalam Islam, Tuhan berseru, disebabkan rahmat dari Tuhanlah engkau bersikap lemah lembut terhadap mereka..... dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan tertentu.⁴ Dalam Islam, Tuhan telah memperkenalkan model demokrasi musyawarah sebagai salah satu solusi ketatanegaraan.

Dalam konteks hermeneutik hukum⁵, ketika kata “musyawarah” mendapat imbuhan menjadi kata “permusyawaratan”, maka dapat diidentikan dengan kedaulatan atau kerakyatan yang mengandung nilai-nilai Islami yang berkaitan dengan proses pengambilan keputusan. Ia merupakan hukum yang hidup (*the living law*) yang senantiasa terpelihara di tengah-tengah masyarakat⁶. Nilai-nilai ajaran Islam khususnya yang berkenaan dengan urusan dunia (muamalah) bersifat universal yang

⁴ **Alqur'an**, Surah Al-Imran ayat 159.

⁵ Hermeneutik hukum merupakan salah satu ajaran filsafat mengenai hal mengerti/memahami sesuatu, atau sebuah metode interpretasi (penafsiran) terhadap sesuatu /teks. Kata “sesuatu/teks” yang dimaksud di sini, bisa berupa : teks hukum, dokumen resmi negara, naskah-naskah kuno, ayat-ayat kitab suci yang ada kaitannya dengan masalah hukum, atau berupa peristiwa hukum , fakta hukum, dan hasil ijtihad para ahli hukum (doktrin). Dikutip dari Buku Jazim **Hamidi**, Hermeneutika Hukum: Teori Penemuan Hukum Baru dengan Interpretasi Teks, 2005, Cet. 1, UUI Press Yogyakarta. Hlm.viii.

⁶ **M. Arfin Hamid**. 2021. *Kulturisasi Syariah Islam”Upaya Menginternalisasi Hukum Islam dalam Proses Berbangsa dan Bernegara’* (Sebuah Pendekatan Konstitusional), Tohar Media. Makssar. Hlm. 27-28.

bertujuan untuk membawa rahmat bagi seluruh alam (*rahmatan lil'alamin*), sehingga dapat diterima dari semua kalangan.

Dalam pada itu, nilai-nilai dalam ajaran Islam dapat menjadi sumber hukum materil dalam pembentukan hukum nasional⁷, khususnya yang berkenaan dengan pengaturan kembali proses pengambil keputusan yang lebih mewadahi keberagaman dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Untuk tujuan tersebut, dalam ajaran Islam terdapat beberapa prinsip permusyawaratan⁸ yang dapat menjadi dasar rekonstruksi konseptualisasi yang terkait dengan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan dalam Negara hukum Pancasila. Konseptualisasi prinsip-prinsip musyawarah dalam Islam tergabung dalam simpul ilahiyah (Tauhid). Prinsip-prinsip dimaksud menentukan kedudukan dan sifat pelaku perunding dalam perundingan, yang dijadikan sebagai petunjuk, arah atau tujuan dalam mengupayakan atau mengajukan sesuatu untuk diputuskan secara bersama-sama, dan hasil keputusan tersebut akan mencerminkan kehendak umum.

Prinsip permusyawaratan dalam Islam dikaitkan dengan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dalam memutuskan sesuatu yang diusulkan, antara lain berifat amanah⁹ yang melahirkan

⁷ *I b I d.* Hlm. 29-32.

⁸ Nilai-nilai keagamaan yang dianut oleh pribadi para penyelenggara negara turut mempengaruhi materi dan proses pengambilan keputusan, lihat dalam **Jimly Asshiddiqie**, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta, Hlm. 78; Bandingkan: suasana keagamaan dan ketuhanan itu tercermin pula dalam rumusan konstitusi ke-50 negara-negara bagian Amerika serikat...lihat dalam **Nur Hidayat Sardini** dkk., 2016, *60 Tahun Jimly Asshiddiqie: Sosok, Kiprah, dan Pemikiran*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, Hlm. 87.

⁹ Q.S. Al-Anfal ayat 27, Q.S. Almaidah ayat 72, Q.S. Al Imran ayat 58

konsep dapat dipercaya dan tidak sewenang-wenang, atau tidak khianat, prinsip ketaqwaan¹⁰ melahirkan konsep penuh kesadaran dan senantiasa memelihara diri dari kesalahan (dosa), prinsip kejujuran yang melahirkan konsep berkata benar (*siddiq*) dan bijak dalam bertindak¹¹ dan prinsip amar ma'ruf nahi mungkar¹² yang melahirkan konsep berpandangan lurus dan menyeru kebaikan. Prinsip dan konsep esensinya seharusnya melahirkan perilaku bersifat melayani, menanam kebaikan (hukum tanam tuai), kesederhanaan (tidak rumit, tidak membeli-belit, tidak bermegah-megahan, mengatakan apa adanya), tata krama, sopan santun (tidak memotong pembicaraan lawan berbicara), saling menghargai (respek), menghindari perdebatan. Kata-kata hikmat kebijaksanaan menunjukkan kecenderungan hati mengutamakan kehidupan yang damai (rendah hati dan memaafkan) dengan cara menghindari perdebatan, menghindari perpecahan, mengharapkan ridha Tuhan Yang Maha Esa.

Prinsip permusyawaratan dalam Islam bila dikaitkan dengan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan masih akan terus-menerus menarik dibicarakan karena secara substansial dari UUD 1945 banyak dipengaruhi nilai-nilai Islami melalui pemikiran para Tokoh pendiri Negara, disatu pihak dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) telah ditentukan bahwa “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik”, oleh Muhammad Yamin sebagai salah satu tokoh

¹⁰ Q.S. Al Maidah ayat 96

¹¹ Q.S. Al Ahzab ayat 70-71

¹² Q.S. Al Imran ayat 104

pendiri negara, anggota panitia sembilan, menegaskan bahwa konsep dasar negara republik adalah kerakyatan dan permusyawaratan.¹³ Sementara dipihak lain dalam penyelenggaraan pemerintahan selama ini (orde lama, orde baru, orde reformasi), proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh penyelenggara negara ditengarai banyak menggunakan teori konspirasi yang mengakibatkan terjadinya kekisruhan dan ketidakstabilan penyelenggaraan pemerintahan dari satu dekade pemerintahan ke dekade pemerintahan pemerintahan berikutnya. Hal ini disadari sangat merugikan rakyat Indonesia dalam percepatan pencapaian tujuan Negara Indonesia sebagaimana yang tersurat dalam alinea ke-IV Pembukaan UUD NRI 1945.

Proses pengambilan keputusan dalam konsep dasar negara Indonesia sebagai negara republik adalah bersifat melayani, menanam kebaikan kepentingan umum. Konsep bersifat melayani terambil dari kata republik yang berasal dari bahasa latin "*respublica*" berarti melayani kepentingan umum, hukum tanam tuai, menanam kebaikan akan menuai kebaikan¹⁴. Konsep turunan "bersifat melayani" dalam permusyawaratan perwakilan dalam proses pengambilan keputusan adalah "kerakyatan" dan "permusyawaratan". Namun demikian pada pelaksanaannya selama ini sudah mengalami pergeseran prinsip dan nilai hikmat kebijaksanaan permusyawaratan perwakilan, khususnya periode pasca amandemen

¹³ **Muhammad Yamin**, 1982, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Ghalia Indonesia. Jakarta. Hlm. 31.

¹⁴ **Rusdin S. Rauf**, 2021, Cet.Ke-8. *Qurani Law of Atraction, (Meraih Asa Dengan Energi Kalam Ilahi)*, Pustaka Pranala. Hlm. 12-13.

UUD NRI 1945 yang penyelenggaraannya didominasi oleh kepentingan partai politik dan tidak lagi melalui sistem permusyawaratan perwakilan, terutama pada lembaga-lembaga perwakilan rakyat (MPR, DPR dan DPD). Keterpurukan itu telah terjadi setelah kemerdekaan dan terkesan memuncak setelah amandemen UUD NRI 1945 yang terbawa arus pemikiran demokrasi liberal yang berbasis pada teori konspirasi.

Dalam hermeneutik hukum, makna teks kerakyatan mempunyai maksud bahwa dalam pengambilan keputusan harus bersifat sederhana, tidak rumit, tidak berbeli-belit, tidak bermegah-megahan, mengatakan apa adanya. Akar dari kesederhanaan dalam pengambilan keputusan adalah kejujuran dan rendah hati dan pemaaf serta tidak menganut kebenaran tunggal atau pemaksaan kehendak.

Permusyawaratan mempunyai maksud dalam proses pengambilan keputusan harus mengedepankan adab tata krama, sopan santun (tidak memotong pembicaraan lawan berbicara), saling menghargai (respek), mengutamakan kehidupan yang damai (rendah hati dan memaafkan) dengan cara menghindari perpecahan, menghindari perdebatan-perdebatan, mengharapkan ridha Tuhan Yang Maha Esa.

Berbeda halnya dengan pengambilan keputusan yang menggunakan teori konspirasi (*conspiracy theory*). Teori ini menjelaskan bahwa penyebab tertinggi dari satu atau serangkaian peristiwa (pada umumnya peristiwa politik, sosial, atau sejarah) adalah suatu rahasia, dan seringkali memperdaya, merencanakan diam-diam oleh sekelompok

orang-orang atau organisasi yang sangat berkuasa atau penguasa. Persekongkolan atau komplotan, segala hal mungkin terjadi apabila ada dukungan argumentasi yang kuat, fakta akurat, data ilmiah, pendapat yang bisa diverifikasi kebenarannya, namun dibalik semua itu terdapat maksud untuk memperdaya dengan jalan memanipulasi kejadian-kejadian politik sebagai dasar argumentasinya untuk mencapai tujuan yang telah dirancang.

Pergeseran atas prinsip-prinsip idel dalam proses pengambilan keputusan di lembaga-lembaga perwakilan rakyat (MPR, DPR, DPD) sebagaimana uraian di atas menarik dan aktual untuk dibicarakan atau dibahas mengingat para pendiri negara (*the founding fathers*) Republik Indonesia (panitia sembilan) bermusyawarah pada saat merumuskan konsep dasar negara, khususnya sila pertama dari Pancasila. Mereka telah berhasil menyepakati untuk mencoret tujuh kata dalam sila pertama Pancasila sebagai wujud bentuk permusyawaratan rakyat yang ideal dan sesuai realitas politik ketika itu. Meskipun demikian diketahui bahwa pada saat itu sebagian anggota panitia sembilan keberatan atas dicantulkannya tujuh kata “dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya-pemeluknya”.¹⁵ Dalam perundingan terlihat bahwa betapa tolerannya tokoh-tokoh muslim yang menjadi anggota dalam Panitia Sembilan yang mampu menerima adanya perbedaan atas konsep dimaksud sebagai perwujudan atau kongkritisasi permusyawaratan dalam

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta. Hlm. 76.

perwakilan sebagaimana sila ke empat Pancasila. Demi memerdekakan bangsa Indonesia mereka menyetujui pencoretan tujuh kata tersebut dan dari peristiwa perundingan perumusan dasar negara yang dilakukan para pendiri negara (*the founding fathers*) tersebut mayoritas muslim yang sudah barang tentu pemikiran mereka tidak bisa terlepas dari tata nilai yang mereka anut (prinsip-prinsip musyawarah dalam Islam), banyak pelajaran yang didapatkan dari momentum sejarah perumusan sila pertama Pancasila tersebut dan untuk diwariskan kepada generasi berikutnya, untuk digunakan sebagai contoh dalam bermusyawarah yang berkenaan dengan masalah-masalah kenegaraan yang bersifat strategis, khususnya dalam mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Prinsip permusyawaratan dalam Islam dikaitkan dengan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan merupakan topik yang masih relatif baru, sebab selama ini kurang mendapat perhatian dengan berbagai alasan yang bersifat tendensius,¹⁶ berkenaan dengan gagasan bentuk dan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Pada hal gagasan bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan yang berbentuk

¹⁶ Islam Phobia; tuduhan menginginkan bentuk Negara Islam, pada hal dalam Islam tidak mengenal konsep Negara Islam, yang dikenal dalam Islam adalah menampilkan cara berpikir yang menyelamatkan semua umat tanpa dibatasi oleh tempat, waktu dan keadaan. Islam merupakan konsep universal, Islam sebagai *rahmatan lilaalamin*. Dalam realitasnya banyak negara-negara non muslim misalnya diantaranya Negara Jepang dapat menerapkan nilai-nilai qur'ani (kejujuran, disiplin, menepati janji, menghindari perdebatan, walaupun terjadi perbedaan pendapat penyelesaiannya diatur bagaimana baiknya dll), sehingga walaupun Jepang hancur lebur dalam perang ke II, bersamaan dengan awal mula kemerdekaan Indonesia, tetapi dengan menerapkan nilai-nilai Al-qur'ani /Islami, khususnya prinsip permusyawaratan, Jepang saat ini menjadi negara besar, telah menjadi negara maju sejajar dengan negara-negara maju di Eropah, jauh meninggalkan Indonesia.

republik telah menjadi kesepakatan para pendiri Negara (*the founding fathers*) sebagai pencerminan kehendak dari seluruh rakyat Indonesia yang ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945.

Dalam pada itu, setelah reformasi melalui amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya akan disingkat UUD NRI 1945) kembali dipertegas bahwa tidak akan mengubah bentuk Negara dan bentuk pemerintahan Negara Republik Indonesia. Akibat pemikiran tendensius ini dan sepanjang kemerdekaan dan proses-proses pengambilan keputusan bangsa ini telah banyak kehilangan momentum untuk menggali nilai-nilai luhur dalam konsep-konsep Islam yang berkaitan dengan prinsip pemusyawaratan dalam menyelesaikan perbedaan pendapat.

Sejalan dengan pemikiran di atas, maka pengkajian prinsip permusyawaratan dalam Islam tidak perlu lagi untuk ditakuti atau diberi stigma bahwa bagi subjek yang terlibat dalam pengkajian topik ini mempunyai kemauan akan mengubah bentuk Negara dan bentuk pemerintahan Negara Republik Indonesia menjadi sistim lain karena bentuk Negara dan pemerintahan Indonesia yang telah menjadi final baik secara politik maupun secara hukum dan tidak bisa lagi diganggu gugat, sehingga walaupun misalnya di masa yang akan datang akan terjadi perubahan UUD NRI 1945, bentuk Negara dan bentuk pemerintahan

Negara Indonesia tidak akan diubah tetap berbentuk Negara Kesatuan dan pemerintahannya berbentuk republik.

Dalam konstruksi pemikiran seperti demikian itu, pengkajian dan pembahasan mengenai prinsip permusyawaratan dalam Islam menjadi lebih memungkinkan dan akan selalu menarik serta aktual untuk dibicarakan, karena selain dalam sejarah pergerakan kemerdekaan bangsa Indonesia prinsip-prinsip permusyawaratan dalam Islam turut serta memainkan peranan dalam pengambilan keputusan dalam usaha-usaha persiapan kemerdekaan bangsa Indonesia. Dengan demikian, kita akan banyak mengambil pelajaran dan pengetahuan yang dapat kita terapkan pada kehidupan berbangsa dan bernegara dalam rangka memperbaiki sistim dan cara-cara pengambilan keputusan dalam kehidupan ketatanegaraan Republik Indonesia.

Menurut Burkens, objek penyelidikan ilmu hukum tata Negara (salah satunya) adalah sistem pengambilan keputusan (dalam) negara sebagaimana distrukturkan dalam hukum (tata) positif.¹⁷ Sistim pengambilan keputusan tersebut dapat kita temukan dalam berbagai hukum (tata negara) positif, seperti dalam Undang-Undang Dasar (konstitusi), undang-undang, peraturan tata tertib dari berbagai lembaga-lembaga Negara dan konvensi.

Pemikiran Negara hukum yang demokratis menghendaki agar sistim pengambilan keputusan, harus mempunyai legitimasi yang

¹⁷ Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*. RajaGrafindo Persada. Jakarta. Hlm. 2.

demokratis.¹⁸ Norma keputusan umum hanya dapat dilahirkan melalui keputusan parlemen yang dipilih menurut suatu cara tertentu.¹⁹ Parlemen merupakan lembaga perwakilan rakyat yang bertindak merepresentatifkan keterwakilan rakyat dalam perundingan pengambilan keputusan dalam Negara atau pemerintahan.

Sistim pengambilan keputusan dalam negara selama ini kurang mendapat perhatian dalam pengkajian hukum tata negara. Pada hal sistim pengambilan keputusan merupakan bagian inti dari unsur dinamis dari hukum tata negara. Selama ini kita pahami bahwa mempelajari hukum tata negara hanya terpaku pada aspek pembentukan alat-alat kelengkapan Negara, hubungan antara Negara dan rakyat serta perlindungan Hak Asasi Manusia. Hukum tata Negara tidak saja memperhatikan sudut pandangan formal, tetapi juga sudut pandangan fungsional, sehingga akan selalu bersifat dinamis.²⁰

Dalam pada itu, urusan agama dianggap tidak seharusnya dikacaukan atau dicampuradukkan dengan persoalan kenegaraan. Namun, pada kenyataan empiris pada hampir semua negara modern sekalipun, tidak terbukti bahwa urusan keagamaan sama sekali berhasil dipisahkan dari soal-soal kenegaraan. Sebabnya ialah para pengelola

¹⁸ **Philipus M. Hadjon dkk**, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia (Introduction To The Indonesian Administrative Law)*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta. Hlm. 130.

¹⁹ **Hans Kelsen**, 1973, *General Theory of Law and State (Teori Umum Hukum dan Negara: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik)*. Bee Media Indonesia. Jakarta. Hlm. 17.

²⁰ **Titik Triwulan Tutik**, 2011, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Kecana, Jakarta. Hlm. 33.

negara adalah juga manusia biasa yang juga terikat dalam berbagai norma yang hidup dalam masyarakat, termasuk juga norma agama. Misalnya, meskipun negara-negara seperti Amerika Serikat, Inggris, Jerman, Perancis, dan Belanda adalah negara yang dipermaklumkan sebagai negara sekuler tetapi banyak kasus menunjukkan bahwa keterlibatannya dalam urusan keagamaan terus berlangsung dalam sejarah.²¹ Nilai-nilai keagamaan yang dianut oleh pribadi para penyelenggara negara turut mempengaruhi materi dan proses pengambilan keputusan.²² Dalam situasi seperti ini menarik dilakukan pengkajian proses pengambilan keputusan katakanlah penggunaan prinsip permusyawaratan dalam Islam kedalam suasana ke-Indonesiaan (bacaayat Negara hukum Pancasila) yang dikaitkan dengan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.

Sila pertama dasar negara “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Dengan begitu, Indonesia yang berdasarkan Pancasila adalah **religious nation state**, bukan negara agama (yang menganut suatu agama tertentu) dan bukan negara sekuler (yang hampa agama). Indonesia adalah negara kebangsaan yang religius yang menjadikan ajaran agama sebagai dasar moral dan sumber hukum materil dalam penyelenggaraan negara dan kehidupan masyarakat.²³

²¹ **Jimly Asshiddiqie**, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta. Hlm. 78.

²² *Ibid.*

²³ **Moh. Mahfud MD**, 2011, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Rajawali Perss. Jakarta. Hlm. 243.

Berangkat dari dasar pemikiran demikian, maka nilai-nilai dari Islam atau katakanlah prinsip-prinsip permusyawaratan dalam Islam mempunyai kedudukan sebagai dasar moral dan sumber hukum materil dalam penyelenggaraan negara dan kehidupan masyarakat di Indonesia, dalam hal ini lebih khusus dalam proses pengambilan keputusan dalam Negara atau pemerintahan, di samping prinsip-prinsip atau nilai-nilai agama lain yang diakui di Indonesia.

Konsep Negara Hukum Pancasila kaitannya dengan proses pengambilan keputusan dalam negara, belum serta merta selesai setelah dicantumkan dalam UUD NRI 1945, tetapi harus terus dibangun melalui pelembagaan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Prinsip-prinsip musyawarah dalam konsep Negara Hukum Pancasila akan terus dikembangkan dengan jalan menggali nilai-nilai dalam ajaran agama (Islam, Kristen, Hindu dan Budha) yang merupakan hukum yang hidup (*the living law*) di tengah-tengah masyarakat di Indonesia.

Perubahan dari perumusan Piagam Jakarta yang kemudian diadopsikan sebagai rumusan naskah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dengan mencoret 7 kata, sesuai dengan kalimat alinea ke IV Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan "suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia sejajar dengan kalimat redaksional ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa 'Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Hal tersebut

menjadi bukti praktik permusyawaratan hikmat kebijaksanaan yang dilakukan oleh pendiri Negara saat itu. Oleh karena itu, teks frase “republik” mempunyai makna secara filosofis, yaitu bersifat melayani, dalam bahasa latin “*respublica*” bisa berarti melayani kepentingan umum, menanam kebaikan. Frase “kerakyatan” menunjukkan filosofi peri kehidupan yang sederhana, tidak rumit, bersifat lebih melayani, semua masalah dapat diselesaikan dengan mengedepankan prinsip tercapainya kedamaian dan kesejahteraan rakyat. Sedangkan makna teks frase “permusyawaratan” menunjukkan suatu filosofi bahwa tidak ada suatu masalah atau perbedaan yang tidak dapat dikompromikan, di dalam perbedaan terdapat kemudahan untuk menyelesaikannya, terdapat tuntutan untuk lebih bijaksana bagi para pihak-pihak yang dilibatkan dalam penyelesaian masalah atau perbedaan.

Pendiri Negara (*the founding fathers*) telah menentukan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 mempunyai janji sekaligus harapan (*das sollen*) jika terjadi permasalahan atau perbedaan atau dalam menyampaikan sesuatu dalam penyelenggaraan negara/pemerintahan harus dilakukan dengan mengedepankan prinsip bersifat melayani, prinsip mengutamakan tercapainya kedamaian dan kesejahteraan rakyat, serta tetap mempertahankan Negara kesatuan republik Indonesia, seperti tergambar di dalam karakter dan keperibadian para pendiri negara. Memaknai UUD NRI 1945 tidak hanya terpaku pada makna redaksional secara tata bahasa, tetapi juga dengan cara melihat karakter dan

keperibadian para perancang UUD NRI 1945 yang tidak bisa dilepaskan dari tata nilai yang mereka anut, yaitu norma-norma agama sebagai sumber hukum materil dalam melakukan perancangan UUD NRI 1945, yaitu khususnya prinsip-prinsip musyawarah dalam norma-norma agama sebagai rahmat Tuhan Yang Maha Esa.

Dalam pengembangan prinsip permusyawaratan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang sesuai dengan UUD NRI 1945, khususnya sila keempat Pancasila, "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan", maka prinsip-prinsip permusyawaratan dalam Islam sebagai sumber hukum materil perlu diformulasikan dan dihadirkan kembali suasana hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dan dalam pengambilan keputusan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara pada masa sekarang ini. Hal ini penting mengingat pada era demokratisasi dan keterbukaan informasi sekarang ini yang ditandai dengan ledakan informasi diberbagai bidang (big data) yang menembus berbagai lapisan masyarakat. Hal tersebut dapat mempengaruhi bagaimana masyarakat dan penyelenggara negara mengambil suatu keputusan dalam menyelesaikan masalah atau perbedaan yang terjadi ditengah-tengah masyarakat atau dalam penyelenggaraan pemerintahan yang tidak melibatkan perwakilannya di parlemen.

Pada era demokrasi dan keterbukaan informasi, masyarakat banyak disungguhkan adegan-adegan akrobatik dalam pengambilan

keputusan yang dapat dilihat pada berbagai media yang memungkinkan masyarakat dapat meniru atau mencontoh cara-cara pengambilan keputusan. Keadaan demikian ini, jika tidak diantisipasi melalui pemberian tuntunan pemahaman dengan baik kepada masyarakat, terutama mengenai pengambilan keputusan yang sesuai dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam UUD NRI 1945, maka di khawatirkan suatu saat nanti kita akan kehilangan identitas diri sebagai bangsa yang besar yang penuh dengan kehidupan tata krama, sopan santun, saling menghargai (respek), mengutamakan kehidupan yang damai dengan cara menghindari perdebatan kursial.

Para pendiri negara sebagian besar (mayoritas beragama Islam), sudah barang tentu mereka melakukan perundingan terkait dengan perumusan dasar Negara dan jika kelak Indonesia menjadi negara yang merdeka tidak akan terlepas dari tata nilai yang mereka anut, yaitu nilai-nilai Islam yang mengandung prinsip-prinsip permusyawaratan dalam Islam yang terkonseptualisasi, seperti, bersifat melayani, menanam kebaikan, tata krama, sopan santun (tidak memotong pembicaraan lawan berbicara), saling menghargai (respek), mengutamakan kehidupan yang damai (rendah hati dan memaafkan) dengan cara menghindari perpecahan.

Dalam penerapan prinsip-prinsip permusyawaratan dalam Islam tidak merugikan pihak lain yang berbeda keyakinan, tetapi memberikan tempat bagi mereka dalam pengambilan keputusan. Misalnya, pada waktu

pembahasan Dasar Negara, khususnya sila pertama Pancasila, katakanlah kalau prinsip-prinsip musyawarah dalam tata nilai liberal yang dipakai atau yang diterapkan dengan voting, maka sudah dapat dipastikan bahwa tidak akan terjadi pencoretan tujuh kata dalam sila pertama Pancasila, karena pendiri negara (Panitian Sembilan) mayoritas beragama Islam. Akan tetapi sebagai mana diketahui bahwa dengan menggunakan prinsip permusyawaratan dalam Islam, sesuai keinginan anggota dari kalangan Kristen akhirnya tujuh kata dalam sila pertama Pancasila Piagam Jakarta dicoret.

Belajar dari sejarah perumusan Dasar Negara Indonesia, banyak hal yang dapat dipetik sebagai pelajaran dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, khususnya hikmat kebijaksanaan (ber-orientasi etis) dalam permusyawaratan perwakilan untuk pengambilan keputusan yang bersifat ideologis dan strategis, antara lain :

Pertama; konseptualisasi permusyawaratan dalam Islam yang diturunkan dari prinsip amanah, kertaqwaan, kejujuran dan amar ma'ruf nahi mungkar yang melahirkan konsep-konsep seperti antara lain, dapat dipercaya, tidak pendusta, bersifat melayani, menanam kebaikan, menghindari perdebatan, konsep tata krama, sopan santun (tidak memotong pembicaraan lawan berbicara), saling menghargai (respek), mengutamakan kehidupan yang damai (rendah hati dan memaafkan) dengan cara menghindari perpecahan, dapat dijadikan model yang paling

ideal dalam menyelesaikan perbedaan yang sudah mengarah pada perpecahan.

Pada peristiwa pembahasan dasar Negara, khususnya sila pertama Pancasila piagam Jakarta, anggota panitia sembilan dari Indonesia Timur dari kalangan kristiani mengancam akan keluar dari negara kesatuan republik Indonesia yang rencana akan dibentuk, jika tujuh kata dalam sila pertama Pancasila tidak dicoret. Menyikapi situasi ini, wakil dari golongan Islam meminta waktu berunding dengan sesama anggota panitia sembilan yang beragama Islam untuk memutuskan sikap apakah masih mau mempertahankan tujuh kata tersebut atau mencoretnya. Dalam waktu yang begitu relatif singkat kurang lebih sepuluh menit mereka anggota panitia sembilan yang beragama Islam menyetujui pencoretan tujuh kata dalam sila pertama pertama Pancasila.

Perundingan yang begitu singkat, tentu tidak lepas dari karakter para pendiri Negara yang mayoritas beragama Islam, tidak lepas dari tata nilai yang mereka anut, yaitu prinsip-prinsip permusyawaratan dalam Islam yang selalu mengedepankan pelayanan kepada kepentingan umum (dalam bahasa agama *Rahmatanlil'alam*), prinsip menanam kebaikan (hukum tanam tuai), menjauhkan diri dari kesombongan, menghilangkan ego menang sendiri, rendah hati, pemaaf, mengedepankan kedamaian, mencegah perpecahan, mengharapkan ridha Allah.

Kedua; prinsip-prinsip hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan dalam sila ke-4 Pancasila, selanjutnya telah dijabarkan ke dalam batang tubuh UUD NRI 1945, yaitu Pasal 1 ayat (2) ditentukan bahwa “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Berbeda dengan redaksi ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen bahwa “Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Walaupun perubahan ini telah menjadikan perubahan kedudukan lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dari lembaga tertinggi menjadi lembaga tinggi Negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga Negara lainnya seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Presiden, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), akan tetapi cara pengambilan keputusannya masih sama seperti sebelum amandemen UUD 1945, bahwa segala putusan majelis permusyawaratan rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak.

Narasi teks dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen bahwa “Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Ketentuan ini, esensinya lebih menegaskan konsep demokrasi permusyawaratan perwakilan yang mempunyai corak dan sifat demokrasi kerakyatan, sedangkan narasi redaksional ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menentukan bahwa “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan

dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” menjadikan konsep demokrasi permusyawaratan menjadi tidak jelas arahnya. Apakah ke arah model demokrasi barat atau model desain baru yang lebih sesuai dengan keperibadian bangsa Indonesia yang menjadi pemandu pelaksanaan demokrasi berdasarkan prinsip hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan di Indonesia.

Prinsip hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan dalam sila ke-4 Pancasila masih harus terus diformulasikan secara terus menerus sehingga sampai akhirnya dapat menemukan suatu model yang paling ideal sesuai dengan nilai-nilai watak dan karakter masyarakat Indonesia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Setelah bangsa Indonesia merdeka prinsip permusyawaratan dalam Islam yang pernah digunakan oleh para pendiri pendiri negara mulai tergerus oleh pengaruh globalisasi.

Dalam pada itu, prinsip permusyawaratan sudah mulai tidak di jalankan sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh para pendiri negara “*the founding fathers*”. Pengambilan keputusan pada lembaga perwakilan misalnya selalu mencerminkan pada pihak mayoritas yang ada pada Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) serta Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yang berorientasi pada kepentingan tertentu (golongan/Partai Politik). Sehingga terkadang keputusan yang dihasilkan bertentangan dengan kehendak rakyat banyak. Hal tersebut merupakan pengingkaran

terhadap amanat dari rakyat Indonesia sebagaimana yang disebutkan pada Pembukaan alinea keempat UUD NRI 1945 yang menyatakan “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan”. Oleh karena itu, mengenai pengambilan keputusan secara musyawarah harus dikembalikan pada asalnya, yakni darimana asal muasal “permusyawaratan” yang terdapat pada Konstitusi atau UUD NRI 1945.

Permusyawaratan sangatlah penting untuk dibudayakan kembali sebagaimana yang tercantum pada pembukaan UUD NRI 1945, yang pada akhir-akhir ini sudah mulai luntur atau ditinggalkan (pergeseran). Para pendiri bangsa Indonesia sewaktu merintis kemerdekaan, selalu mempraktekkan nilai permusyawaratan yang bersumber dari Pancasila sebagai dasar dari negara. Pengambilan keputusan selalu mendahulukan konsensus yang dinilai sebagai cara tepat, sebab memungkinkan mencapai “*win-win solution*” pada berbagai persoalan. Memang diakui bahwa waktu yang digunakan agak lebih lama, namun tersedia waktu untuk mendengarkan pandangan pihak lain dan akan menjadi proses yang baik untuk mendapatkan pilihan terbaik.

Hal tersebut dilakukan untuk menghindari adanya suatu metode yang selalu menggunakan cara pemungutan suara (*voting*) dalam rangka pengambilan keputusan. Memang pemungutan suara bukan merupakan barang yang tabu dalam kehidupan demokrasi, yang adakalanya terdapat masalah-masalah yang dapat dilakukan dengan cara pemungutan suara.

Tetapi tidak semua pilihan harus dilakukan secara pemungutan suara, apalagi menyangkut kebenaran dan logika. Terkadang pemungutan suara hanya diputuskan berdasarkan keinginan para elit politik semata yang dinilai sebagai jalan pintas dan hal-hal yang bersifat substansi serta fundamental dapat terabaikan.

Pilihan terhadap pemungutan suara sangatlah berbahaya dalam sistem demokrasi, disebabkan terbuka ruang untuk melakukan politik uang dan akan melahirkan terjadinya tirani mayoritas, dan permusyawaratan yang tercantum pada Pembukaan UUD NRI 1945 sebagai "*Staatsfundamental norm*" atau "*Gorundnorm*" tidak lagi berjalan seperti yang di cita-citakan oleh para pendiri negara. Hal inilah yang peneliti anggap sebagai hal yang bertolak belakang dengan hakikat permusyawaratan yang tercantum dalam Pembukaan, sebagai "*Staatsfundamental norm*" atau "*Gorundnorm*" dengan batang tubuh Pasal 2 ayat 3, Pasal 6A dan Pasal 37 UUD NRI 1945 yang memberikan ruang untuk melakukan pemungutan suara dan mudah untuk disalahgunakan.

Seharusnya pengambilan keputusan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga negara dilakukan berdasarkan sila ke-4 dari Pancasila sebagai dasar negara yang terdapat pada Pembukaan UUD NRI 1945. Akan tetapi pada kenyataannya sering dilakukan pemungutan suara dengan suara terbanyak tanpa berusaha untuk melakukan cara-cara permusyawaratan untuk mencapai mufakat terlebih dahulu.

Dalam pengambilan keputusan yang dilakukan oleh lembaga negara dalam prakteknya selama ini, selalu mengambil jalan pintas dengan merujuk pada alternatif yang diberikan dalam Pasal 2 ayat 3, Pasal 6A dan Pasal 37 UUD NRI 1945, yaitu mengambil keputusan dengan cara suara terbanyak. Negara Republik Indonesia memang mengenal dua macam cara dalam mengambil keputusan dalam rangka menjalankan demokrasi, namun cara pengambilan keputusan hendaknya menghindari pengambilan suara terbanyak atau *voting*, untuk kemaslahatan orang banyak.

Pengambilan keputusan yang dilakukan oleh DPR, DPD atau MPR yang selama ini terjadi kebanyakan keputusan itu dilakukan dengan pemungutan suara atau *voting*. Dalam pengambilan keputusan di lembaga tersebut kekuasaan fraksi sangat dominan, sehingga para anggota fraksi yang duduk sebagai wakil dari rakyat tidak mampu berbuat apa-apa sesuai dengan kehendak hati nuraninya kecuali harus ikut pada keputusan fraksi sebagai perpanjangan tangan dari partai politik yang berada pada lembaga DPR dan MPR. Permusyawaratan untuk mufakat hanya dijadikan sebagai dalih saja namun pada hakikatnya yang dilaksanakan adalah untuk mengambil keputusan dengan suara terbanyak²⁴.

Makna dari kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan sangat berbeda dengan demokrasi

²⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti. Jakarta. Hlm. 115.

pada negara lain, yaitu terletak pada permusyawaratan. Demokrasi Pancasila seharusnya permusyawaratan harus dapat diusahakan agar menghasilkan keputusan-keputusan yang diambil secara bulat yakni dengan cara-cara mufakat. Kebijaksanaan adalah merupakan suatu prinsip bahwa yang diputuskan tersebut adalah merupakan hal yang sangat bermanfaat terhadap kepentingan orang banyak sebagai rahmat dari Tuhan Yang Esa, bukan hanya menyangkut kepentingan kelompok atau golongan tertentu.

Ketiga, tantangan yang dihadapi sekarang dalam kehidupan berbangsa dan bernegara adalah bagaimana menemukan model permusyawaratan perwakilan yang ideal yang lebih memungkinkan terwujudnya demokrasi yang substansial (Pancasila) yang tidak hanya memberi penekanan pada legalitas tetapi fokus utamanya adalah legitimasi setiap keputusan dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam pencarian ini perlu menggali nilai-nilai yang hidup dalam praktek musyawarah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, khususnya praktik musyawarah dalam Islam yang kemudian diberi bentuk dalam hukum positif sebagai satu model permusyawaratan yang ideal.

Model permusyawaratan perwakilan yang lebih menekankan pada legalistik mempunyai ciri-ciri dan karakter yang bersifat prosedural yang diberi bentuk formal (Badan, kewenangan, Keabsahan). Model permusyawaratan perwakilan yang lebih menekankan pada legitimasi

dengan cara berdiri di atas semua golongan (suku, bangsa, agama, budaya) yang mempunyai karakter bersifat kompromistis, yaitu permusyawaratan perwakilan yang menjaga agar semua kepentingan dapat berinteraksi satu sama lain secara baik dan tidak memisahkan satu golongan dari golongan yang lain serta dasar pemikiran keputusan atau kebijakan yang diambil untuk kebaikan dalam kehidupan bersama.

Bentuk formal permusyawaratan perwakilan di Indonesia telah diberi bentuk ke dalam badan-badan perwakilan rakyat seperti MPR, DPR, DPD dan DPRD, selanjutnya diatur cara-cara pengambilan keputusan pada masing-masing badan/lembaga tersebut di dalam UUD NRI 1945, di dalam Undang-Undang dan di dalam Peraturan Daerah.

Issue hukum dalam penelitian ini adalah adanya realitas pada DPR, DPD atau MPR yang tidak lagi memprioritaskan nilai-nilai permusyawaratan untuk mufakat sebagai jerih payah para pendiri negara (DPR dan MPR adalah hasil orisinil dari pendiri bangsa/BPUPKI) untuk membuat keputusan/kebijakan yang berdampak pada kepentingan orang banyak atau kepentingan bersama, dengan tujuan untuk “melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa”. Seharusnya keputusan yang dikeluarkan oleh DPR, atau MPR penuh dengan hikmah dan kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan melalui perwakilan sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUDNRI 1945.

Keputusan yang terjadi di DPR atau MPR mudah terbaca, bahwa koalisi pemerintah dari partai-partai politik di DPR atau MPR selalu menang dan kehilangan daya kritisnya terhadap pemerintah, meskipun adanya desakan atau penolakan dari sebagian rakyat Indonesia mengenai kebijakan pemerintah dan DPR serta MPR, tetapi terkadang nanti ada korban berjatuh baru ada tanggapan. Cara yang diperaktekkan oleh DPR dan MPR sangat bertentangan dengan Pembukaan UUNRI 1945 yang selalu mengedepankan suara terbanyak daripada menyerap aspirasi rakyat untuk menghindari pertumpahan darah dan mengkotak-kotakkan sesama anak bangsa. Seharusnya di DPR atau MPR tidak ada lagi perwakilan yang mangatasnamakan dari partai politik (PARPOL), karena telah menjadi perwakilan rakyat Indonesia secara keseluruhan bukan lagi wakil dari PARPOL atau golongan tertentu. Partai politik terkadang hanya mengutamakan kepentingan partainya atau golongannya, bukan lagi mencerminkan kepentingan seluruh rakyat Indonesia, dan hal tersebut merupakan pengingkaran terhadap Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Dalam pada itu, partai politik cukup diluar parlemen untuk mengontrol wakil-wakilnya yang menjadi anggota DPR untuk dimintai pertanggungjawaban terhadap partai politik, PARPOL tidak mesti berada di gedung DPR atau MPR. Keberadaan PARPOL di DPR atau MPR membuat masyarakat susah membedakan mana wakil PARPOL mana wakil rakyat Indonesia.

Secara teoritis, dalam paham kedaulatan rakyat (Demokrasi), yang berdaulat dari segi politik bukanlah rakyat itu sendiri, melainkan proses kehidupan kenegaraan sebagai keseluruhan. Proses kehidupan kenegaraan itu termasuk di dalamnya adalah proses pengambilan keputusan. Dalam pengambilan keputusan dalam catatan demokrasi Yunani, tidak menunjukkan sebagai demokrasi yang mutlak, melainkan dipahami sebagai suatu sistim pemecahan suatu masalah menurut cara tertentu yang memenuhi kehendak umum.

Dalam sistim pengambilan keputusan versi demokrasi barat (liberal) lebih mengedepankan bentuk formal (legalitas) sebuah keputusan dari pada isi atau substansi keputusan (legitimasi). Ketika suatu pengambilan keputusan sudah sesuai dengan bentuk formal dalam artian telah mempunyai legalitas, maka keputusan tersebut telah dianggap memenuhi kehendak umum, walaupun keputusan tersebut tidak memecahkan masalah substansi yang sedang dihadapi secara keseluruhan. Proses pengambilan keputusan yang berkarakter liberal kurang memperhatikan aspek moralitas, adab, sopan santun dan lebih berorientasi pemenuhan kehendak elit kekuasaan dari pada kehendak umum.

Dalam sistim demokrasi Pancasila, diidealkan proses pengambilan keputusan oleh lembaga yang diberi kewenangan (*legislatif dan eksekutif*) dengan cara musyawarah mufakat yang lebih mengedepankan substansi pemecahan masalah secara keseluruhan,

proses-proses pengambilan keputusan tetap memperhatikan moralitas, adab, sopan santun dalam menyampaikan pandangan-pandangannya, tidak mengabaikan pandangan atau pendapat yang lain, disampaikan dalam suasana kesejukan, kedamaian bagi semua pihak yang terlibat dalam musyawarah. Keputusan tidak hanya dikehendaki elit politik, tetapi lebih dari itu harus sesuai dengan kehendak umum.

Terlihat pada pembuatan Undang-Undang (UU) atau Revisi, yang terkadang mendapat penolakan sebagian dari rakyat Indonesia (mahasiswa/buruh atau yang lainnya) yang bahkan mengorbankan nyawa dari pihak yang menolak hasil yang diputuskan oleh DPR sebagai wakil dari rakyat Indonesia.

Terbaca bahwa alasan yang menjadi dasar pertimbangan lahirnya suatu undang-undang berangkat dari konspirasi antara pengusaha dan pemerintah. Naskah Akademik disusun berdasarkan teori konspirasi. Data pendukung dalam Naskah Akademik dibangun sedemikian rupa seakan-akan menjadi kebutuhan masyarakat. Data dimaksud dikonstruksikan sedemikian rupa sehingga kelihatan logis. Teori konspirasi telah merebak dalam setiap pengambilan keputusan di dalam penyelenggaraan negara/pemerintahan. Akar teori konspirasi ini adalah adalah kesombongan yang sudah dapat dipastikan tidak sesuai dengan nilai-nilai religiusitas (Islam, Kristen, Budha, Hindu, Aliran Kepercayaan).

Sebaliknya, permusyawaratan berakar pada kerendahan hati, kesetaraan atau keseimbangan, menghendaki pengambilan keputusan

untuk memenuhi kehendak umum, selain diterima oleh semua pihak (Islam, Kristen, Budha, Hindu, Aliran Kepercayaan) yang terpenting dapat melindungi kelompok minoritas, kelompok terkategori miskin, mendapat ridha Tuhan Yang Maha Esa.

Fenomena demikian menunjukkan adanya gejala bahwa dalam pengambilan keputusan yang dilakukan oleh DPR lebih menonjolkan karakter demokrasi liberal dengan berbasis teori konspirasi dari pada karakter demokrasi Pancasila yang berbasiskan pada permusyawaratan perwakilan untuk mengakomodasi kehendak umum.

Oleh karena itu, ke depan diperlukan reorientasi demokrasi Pancasila dalam kaitannya dengan permusyawaratan dalam pengambilan keputusan yang lebih sesuai dengan akar budaya, cara berpikir dan nilai-nilai yang tumbuh ditengah-tengah masyarakat Indonesia.

Berdasarkan fenomena demikian, cukup beralasan topik ini perlu diangkat untuk diteliti dan dicarikan pemecahannya secara ilmiah (ilmu hukum) berkenaan dengan prinsip permusyawaratan dalam Islam dikaitkan dengan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan sebagai sumber hukum materil untuk menemukan model permusyawaratan perwakilan yang ideal dalam kerangka negara hukum demokrasi Pancasila, khususnya dalam pengambilan keputusan.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian pada latar belakang masalah tersebut di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana prinsip-prinsip permusyawaratan dalam Islam?
2. Bagaimana pengaturan prinsip-prinsip hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan?
3. Bagaimana model ideal permusyawaratan hikmat kebijaksanaan perwakilan yang sesuai dengan konsep Negara hukum Pancasila ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.

1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini yaitu :

- a. Untuk menemukan prinsip-prinsip permusyawaratan dalam Islam.
- b. Untuk menganalisis pengaturan prinsip-prinsip hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.
- c. Untuk merumuskan model ideal konsep hikmat kebijaksanaan perwakilan sesuai konsep Negara hukum Pancasila.

2. Kegunaan Penelitian.

Adapun kegunaan penelitian ini yaitu :

- a. Secara akademik, Untuk memberikan sumbangan pemikiran mengenai prinsip permusyawaratan bagi pengembangan pengetahuan di bidang hukum ketatanegaraan, khususnya berkaitan dengan pengambilan keputusan yang mencerminkan hakikat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.

- b. Secara umum, sebagai masukan bagi Pemerintahan Negara Republik Indonesia dalam pengembangan model pengambilan keputusan yang lebih sesuai dengan Pancasila dan UUD NRI 1945;
- c. Secara Praktis, penelitian ini sebagai sumbangsih pemikiran pada berbagai kalangan yang fokus pada hukum ketatanegaraan, mengenai pengambilan keputusan dalam sistim ketatanegaraan menurut UUD NRI 1945.

D. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran dari berbagai literatur, tidak ditemukan penelitian ilmiah yang mengkaji secara khusus mengenai **“Prinsip Permusyawaratan Dalam Islam Dikaitkan Dengan Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan Perwakilan”**. Adapun tulisan yang sempat peneliti temukan dari hasil studi kepustakaan yang terkait dengan penelitian ini yakni judul dan pembahasan berbeda antara lain:

1. *Prinsip Permusyawaratan Rakyat Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya Dalam Sistem Pemerintahan di Daerah*, Andi Pangerang, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1999;
2. *Gagasan Pemerintahan Dalam Konstitusi Madinah Ditinjau Dari Prinsip-Prinsip Negara Hukum*, Deddy Ismatullah Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2003.

Disertasi yang disebutkan di atas memiliki perbedaan dengan penelitian ini. Dalam hal ini, obyek dari penelitian ini adalah Prinsip permusyawaratan dalam Islam dikaitkan dengan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dan penelitian ini diharapkan untuk menemukan model permusyawaratan perwakilan yang ideal dalam pengambilan keputusan yang selaras dan sesuai dengan demokrasi Pancasila khususnya pada sila ke-4 Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945.

Pada penelitian disertasi sebelumnya yang dilakukan oleh Andi Pangerang adalah berkenaan dengan prinsip permusyawaratan rakyat menurut Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dan implemenasinya dalam sistim pemerintahan di daerah sebelum adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Sementara pada penelitian yang dilakukan oleh peneliti dalam disertasi ini adalah mengenai prinsip permusyawaratan dalam Islam yang dikaitkan dengan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.

Sedangkan pada penelitian disertasi yang dilakukan oleh Dedi Ismatullah adalah berpaut dengan gagasan pemerintahan yang berdasarkan pada Konstitusi Madinah yang berhubungan dengan prinsip-prinsip negara hukum. Namun pada penelitian disertasi ini adalah yang diteliti mengenai prinsip permusyawaratan Islam yang berkaitan dengan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Teori

1. Teori Lingkaran Konsentris

Berbicara mengenai prinsip permusyawaratan dalam Islam dikaitkan dengan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan sila ke 4 Pancasila melalui pendekatan hermeneutik hukum dimaksudkan dalam rangka menemukan modelnya yang ideal pada Negara Hukum Indonesia (Pancasila). Diasumsikan bahwa kegiatan penafsiran atau pemaknaan terhadap teks-teks dokumen hukum tidak dapat dihindari dan bahwa menjadi pilihan metode yang tepat.

Dalam pada itu, pemaknaan atau penafsirannya tidak bisa terlepas dari pengembangan prinsip-prinsip negara hukum yang harus terus dimaknai dan diperjuangkan secara berkelanjutan sehingga menemukan modelnya yang sesuai dengan kondisi sosio-politik masyarakat Indonesia yang berkarakter masyarakat Indonesia yang oleh Arief Hidayat sebagai *welfare religius*²⁵.

Dalam perumusan kerangka teori ini, narasi dan deskripsinya negara hukum dimulai dari catatan sejarah pembentukan bangunan konsep negara hukum (klasik) sebagai upaya menemukan dan merekonstruksi konsep negara hukum Pancasila dengan mengacu pada teori lingkaran konsentris. Mengapa, karena bangunan konsep Negara

²⁵ **Arief Hidayat**, *Dinamika Negara Hukum Demokratis Pasca Perubahan UUD 1945*, makalah, disampaikan pada Konferensi Nasional APHTN-HAN Kerjasama Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dengan APHTN-HAN, Bali, 19-21 Mei 2022

hukum di dunia memiliki latar belakang sejarah dan pemikiran yang berbeda-beda.²⁶ Oleh karena itu, masing-masing dari negara hukum mengembangkan negara hukumnya sesuai dengan latar belakang sejarah dan pemikiran serta nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dari negara yang bersangkutan.

Konsep dasar dari teori ini adalah tidak dikenalnya adanya dikotomi antara negara dan agama, bahkan dalam teori ini negara dan hukum sangatlah erat kaitannya dengan agama. Secara tegas disebutkan dalam Al-Qur'an sebagai berikut :

“Surah Ali Imran: 19:

“Inna al-diina ‘inda Allaahi al-Islaamu

(Sesungguhnya Agama yang diridhai di sisi Allah hanyalah Islam)”.

“Surah al-Maaidah: 3:

دينا الا سلام لكم ورضيه نهد تي على يكم واتمه دي نكم لكم اكمله ال يوم

“.... al-Yauma akmaltu lakum diinakum waatmamtu ‘alaikum ni’matii wa radhiitu lakum al-Islami diinan... (Pada hari ini telah kesempurnakan untuk kamu agamamu dan telah cukupkan ni’matku dan telah Kuridhai Islam itu jadi agama bagimu ...)”.

Dengan dasar tersebut di atas, Al-Qur'an merupakan suatu konsep bidimensional yang mencakup dua aspek kehidupan manusia yakni aspek religius-spiritual dan aspek kemasyarakatan yang berasal dari wahyu yang ada dalam Al-Qur'an dan as-Sunnah Rasul, berisi

²⁶ **Satjipto Rahardjo, 2009.** *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya.* Genta Publishing. Yogyakarta, Hlm. 6.

seperangkat kaidah yang mengatur kehidupan ummat manusia sebagai *Khalifah* yang di ciptakan oleh Allah dimuka bumi²⁷.

Menurut Munawir Sjadzali bahwa dikalangan ummat Islam terdapat tiga aliran pemikiran yang perlu dicermati yaitu: **Pertama**, yang berpendirian bahwa Islam bukan semata-mata agama dalam pengertian Barat, yang hanya mengakui hubungan manusia dengan Tuhan, tetapi Islam adalah agama yang sempurna dan lengkap dengan peraturan bagi segala aspek kehidupan manusia termasuk dalam kehidupan bernegara; **Kedua**, yang berpendirian bahwa Islam adalah agama dalam pengertian Barat, yang tidak ada hubungannya dengan urusan kenegaraan; **Ketiga**, yang menolak pemikiran Islam sebagai suatu agama yang serba lengkap dan bahwa dalam Islam terdapat sistim ketatanegaraan. Tetapi aliran ini juga menolak pemikiran bahwa Islam adalah agama seperti pengertian Barat, yang hanya mengatur hubungan antara manusia dengan Tuhan. Aliran ini berpendirian bahwa dalam Islam tidak terdapat sistem ketatanegaraan, tetapi hanya seperangkat tata nilai etika bagi kehidupan bernegara²⁸.

Sifat khas Islam, yakni mengandung konsep bidimensional yang mencakup dua aspek kehidupan manusia yaitu aspek *religius-spiritual* dan aspek kemasyarakatan yang bertumpu pada ajaran tauhid (*unitas*)²⁹, hal itu menunjukkan bahwa wahyu yang ada dalam kitab suci Al-Qur'an dan As-Sunnah Rasul berisi seperangkat kaidah atau petunjuk kepada

²⁷ M. Tahir Azhari, *Negara Hukum...*, *op.cit*, Hlm. 31.

²⁸ Muawir Sadjali, *Islam dan Tata Negara...*, *op.cit*. Hlm. 1-2.

²⁹ Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum...*, *op.cit*. Hlm. 22.

manusia sebagai Khalifah Allah, atau “pengelola bumi dan lingkungan hidup manusia” berperilaku, baik dalam melaksanakan hubungannya dengan Allah yang telah menciptakannya maupun dengan sesama manusia dalam suatu masyarakat atau negara dan hubungan manusia dengan lingkungan hidupnya”.

Oleh karena itu, masing-masing Negara hukum mengembangkan Negara hukumnya sesuai dengan latar belakang sejarah dan pemikirannya serta nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat negara yang bersangkutan. Negara hukum Indonesia sendiri (baca : negara Hukum Pancasila) mempunyai latar belakang sejarah dan pemikiran yang berbeda dengan Negara-negara lain yang harus terus dimaknai dan diperjuangkan untuk menemukan bentuk dan isinya yang dapat membahagiakan dan mensejahterakan rakyatnya.

Negara hukum Indonesia yang dibentuk pada tahun 1945 itu ibarat rumah yang belum selesai benar³⁰. Negara hukum Indonesia perlu terus menerus menegaskan identitasnya yang belum tuntas dipikirkan oleh para pendiri Negara Indonesia. Dalam pencarian identitas Negara hukum Indonesia, maka bangunan model idealnya harus ditemukan dan harus diletakkan serta bersumber pada nilai-nilai yang hidup di dalam kehidupan masyarakat di Indonesia.

Pencarian identitas oleh suatu negara, sesudah negara itu berdiri, bukanlah sesuatu yang istimewa, melainkan merupakan hal umum terjadi.

³⁰ *Ibid.* Hlm. 3.

Negara Inggris yang telah berdiri selama ratusan tahun, baru pada akhir perang dunia kedua menegaskan identitasnya sebagai suatu “*welfare state*”. Seperti halnya Negara Indonesia setelah merdeka, berbagai identitas telah dilekatkan kepada negara hukum Indonesia seperti Negara Pancasila.³¹

Namun demikian dalam perkembangannya Negara hukum Indonesia lebih mengutamakan bentuk dari pada isi, tidak memperdulikan kandungan moral yang harus terdapat di dalamnya, maka Negara hukum menjadi identik dengan bangunan peraturan perundang-undangan. Tipe Negara hukum seperti ini lazim disebut sebagai Negara hukum formil (*formele rechtstaat*).

Dalam Negara hukum formil, legalitas menjadi prinsip dasar tidak perlu memperhatikan legitimasi. Sejarah pembentukan negara hukum Indonesia yang oleh Muhammad Yamin menyebutnya dengan Negara hukum Proklamasi mempunyai perjalanan sejarah yang cukup panjang. Bangsa Indonesia pernah dijajah Belanda selama tiga setengah abad (350 tahun).

Selama penjajahan, Belanda selain berusaha menguasai sumber perekonomian bangsa Indonesia juga berusaha menanamkan tata nilai, cara-cara berunding, cara-cara berhukum yang sesuai dengan sistim hukum Belanda yang lebih cenderung berkarakter legalistik, di mana

³¹ *Ibid*, Hlm. 4.

bangunan negara hukum tidak lebih dari pada bangunan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan **Asas Konkordansi Kolonial Belanda** memaksakan hukum Belanda berlaku di Indonesia. Secara historis negara hukum Indonesia tidak tumbuh dari dalam masyarakat Indonesia sendiri. Negara hukum merupakan produk yang di impor atau suatu bangunan yang dipaksakan dari luar. Negara hukum buah dari adopsi dan transplantasi lewat politik konkordansi kolonial Belanda.

Dalam perjalanan sejarah hukum dan negara hukum modern mempunyai sifat yang unik (*distinct*) sesuai dengan kosmologi dari mana masyarakatnya berasal. Oleh karena itu, harus disadari bahwa menemukan model ideal Negara hukum Indonesia tidaklah semudah membalikan telapak tangan.

Membangun Negara hukum Indonesia harus berangkat dari usaha yang sungguh-sungguh untuk menampilkan ciri yang Indonesia, yaitu Negara hukum yang beranjak dari tatanan nilai-nilai yang diyakini dan hidup dalam masyarakat Indonesia. Kesepakatan nasional untuk menerima Pancasila sebagai suatu sistim nilai yang mendasari seluruh peri kehidupan bangsa dan Negara, tidak dengan mudah saja dialihkan menjadi asas-asas hukum.³² Dalam prakteknya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, Pancasila sebagai sistim nilai masih bisa ditafsirkan kedalam berbagai paham atau aliran pemikiran, belum ada

³² **Satjipto Rahardjo**, 2009. *Membangun dan Merombak Hukum Indonesia: Sebuah Pendekatan Lintas Disiplin*. Genta Publishing. Yogyakarta, Hlm. 17.

patokan tertentu sebagai determinan. Kelompok kekuatan tertentu, penguasa masih bebas untuk menentukan kebijaksanaan yang dituangkan kedalam hukum tanpa atau kurang memperhatikan aspek legitimasinya, yaitu sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat Indonesia.

Selama ini negara hukum dipahami sebatas pada bagaimana suatu Negara mengakui bahkan mengklaim telah memiliki berbagai syarat-syarat normatif. Kedepan, tidak bisa lagi hanya sampai pada pengakuan dan klaim begitu saja, sebagaimana telah dikemukakan di bagian awal tulisan bahwa penemuan model ideal Negara hukum Indonesia harus diletakkan dan bersumber pada nilai-nilai yang hidup di dalam kehidupan masyarakat di Indonesia, yakni prinsip amanah, ketaqwaan, kejujuran dan amar nahi mungkar yang bersumber dari Islam, dan dari situ akan direkonstruksi prinsip dan konsepnya yang berkaitan dengan kerukunan, kerakyatan dan pengharapan keridhaan Tuhan yang Maha Esa, khususnya dalam hal melakukan musyawarah pada setiap pembuatan keputusan atau pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Muhammad Tahir Azhari memperkenalkan inspirasi dari sistim hukum Islam, dengan mengajukan pandangan bahwa ciri-ciri nomokrasi atau negara hukum yang baik mengandung beberapa indikator atau prinsip-prinsip yaitu:

1. Prinsip kekuasaan sebagai amanah;

2. Prinsip musyawarah;
3. Prinsip keadilan;
4. Prinsip persamaan;
5. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
6. Prinsip peradilan yang bebas;
7. Prinsip perdamaian;
8. Prinsip kesejahteraan;
9. Prinsip ketaatan rakyat.³³

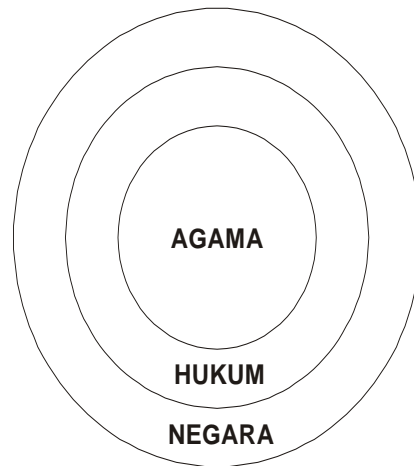
Berdasarkan pada semua pendapat yang disebutkan di atas, maka negara yang menganut paham negara hukum haruslah dilihat pada isi konstitusi yang berlaku dalam negaranya. Menurut Muhammad Tahir Azhari bahwa dalam pemikiran Islam, negara dan hukum sangat berkaitan erat dengan agama, yang tidak dapat dipisahkan. Hal itu yang dinamakan Lingkaran Konsentris. Karena Islam tidak mengenal adanya dikotomi, baik antara agama dan negara maupun antara agama dan hukum³⁴.

Berdasar pada pemikiran tersebut di atas, bahwa dalam pemikiran Islam, negara dan hukum serta agama tidak dapat dipisahkan karena sangat berkaitan antara satu dengan yang lainnya, dan hal tersebut yang dinamakan Lingkaran Konsentris. Bahwa Islam tidak mengenal adanya dikotomi antara agama dengan negara maupun antara agama dengan hukum. Muhammad Tahir Azhari dalam memperkuat teorinya dengan

³³ M. Tahir Azhari. 1992, *Op. Cit.* Hlm. 64.

³⁴ M. Tahir Azhari. 1992, *Op. Cit.* Hlm. 43.

mengintrodusir suatu teori yang dinamakan “Teori Lingkaran Konsentris” sebagaimana digambarkan di bawah ini :



Gambar 1. Teori Lingkaran Konsentris Paham Negara Hukum Islam³⁵

Ketiga komponen pembahasan; agama, hukum dan negara apabila disatukan akan membentuk suatu lingkaran konsentris yang merupakan satu kesatuan dan saling berkaitan erat antara satu dengan yang lainnya, dimana agama sebagai komponen pertama berada pada posisi lingkaran itu yang terdalam karena merupakan inti dari lingkaran tersebut. Kemudian disusul oleh hukum yang menempati lingkaran berikutnya. Dalam hal ini pengaruh dari agama sangatlah besar sekali terhadap hukum dan sekaligus agama merupakan sumber utama disamping rasio sebagai komplementer.

Dalam pada itu, dari sudut pandang Islam, kaidah *ad-din al-Islami* yang terdiri tiga komponen besar adalah : akidah dengan tauhid (Ketuhanan Yang Maha Esa) sebagai titik sentral dari syariah dan akhlak

³⁵ *Ibid.* Hlm. 44.

yang harus tercermin pada struktur dan substansi hukum, sehingga konsep hukum dalam lingkungan tersebut berisi dan bukan semata-mata hukum dalam arti normatif namun hukum dalam arti kesusilaan.

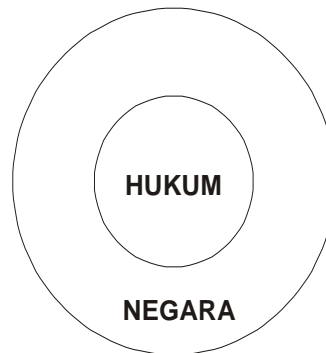
Muhammad Tahir Azhari menyebutkan :

“Dalam hal ini pengaruh agama sangat besar sekali terhadap hukum dan sekaligus pula, agama merupakan sumber utama dari hukum di samping rasio sebagai sumber komplementer. Dilihat dari sudut Islam, kaidah-kaidah al-din al-Islami yang terdiri dari tiga komponen besar sebagaimana telah dibahas terdahulu yaitu dengan tauhid (Ketuhanan yang Maha Esa) sebagai titik sentral, syari’ah dan akhlaq harus tercermin dalam struktur dan substansi hukum, sehingga konsep hukum dalam lingkaran itu berisi, bukan hanya semata-mata hukum dalam arti normatif saja, tetapi juga hukum dan kesusilaan”³⁶.

Pada komponen ketiga atau yang terakhir adalah negara. Hal tersebut menjelaskan bahwa pada lingkaran konsentris, negara mencakup kedua komponen yaitu agama dan hukum. Sebab agama adalah merupakan inti dari lingkaran konsentris, bahwa pengaruh dan peran agama sangatlah besar terhadap hukum dan negara.

Berkenaan dengan penjelasan tersebut di atas, memperlihatkan bahwa betapa sangat eratnya hubungan antara agama, hukum dan negara, oleh sebab itu, komponen-komponen tersebut berada dalam satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Hal tersebut secara tepat dapat menunjukkan adanya hubungan antara negara dan hukum dalam konsep pemikiran barat yang perbedaannya sangat fundamental dengan gambaran sebelumnya. Hal tersebut dapat dilihat di bawah ini:

³⁶ *Ibid*



Gambar 2. Teori Lingkaran Konsentris Paham Negara Hukum Barat³⁷

Dalam gambar di atas, nyata bahwa antara konsep pemikiran Islam dengan pemikiran Barat dalam menatap hubungan antara negara, hukum dan agama telah terdapat adanya suatu perbedaan yang sangat fundamental.

Bahwa dalam lingkaran konsentris tersebut di atas, posisi hukum berada dalam lingkaran yang didalam atau pertama. Sedangkan negara berada dalam lingkaran yang selanjutnya atau yang kedua. Di sini agama tidak lagi tampak dalam lingkaran tersebut, karena agama telah ditempatkan di luar dari lingkaran. Perbedaan kedua konsep tersebut seperti tertera dalam Tabel 1 berikut :

Tabel 1: Komparasi Konsep Pemikiran Barat dan Pemikiran Islam.

PEMIKIRAN BARAT	PEMIKIRAN ISLAM
Hukum dan negara merupakan hubungan dua komponen yang bebas dari pengaruh agama	Agama, hukum dan negara merupakan hubungan tiga komponen yang sangat erat dan merupakan satu kesatuan

Dari keseluruhan uraian di atas maka dapat ditemukan titik perbedaan yang sangat jauh dengan asumsi bahwa dalam perspektif Islam, cita-cita hubungan antara agama (*al-din al-Islami*) dengan hukum

³⁷ *Ibid.* Hlm. 44.

dan negara (politik) berdasarkan teori “Lingkaran Konsentris” haruslah dipandang satu kesatuan (*unitas*) yang utuh, tidak dapat dipisahkan atau tidak terdapatnya suatu yang bersifat dikotomis. Itu berarti bahwa dalam Islam terdapat adanya hukum yang mengatur sistim ketatanegaraan (politik), yang oleh Muhammad Tahir Azhari disebut sebagai “*al-ahkam al-sulthaniyyah*”³⁸.

Berdasar pada hal tersebut di atas, maka pendapat-pendapat yang menyangkal adanya hukum ketatanegaraan dalam Islam, seperti Ali Abd ar-Raziq dan muridnya Thaha Husein serta Mohammad Husein Heikal, kemudian di Indonesia dengan tokohnya Nurcholis Madjid dan M.S. Mintaredja tidak dapat diterima atau dengan lain perkataan bertentangan dengan syari’at Islam³⁹.

Dari catatan sejarah tersebut diketahui bahwa Islam memiliki prinsip-prinsip ketatanegaraan yang dapat direkonstruksi konsep-konsepnya secara Islami. Bahkan, pemikiran yang senada dengan Muhammad Tahir Azhari diketahui, bahwa dalam sejarah Islam mempunyai catatan yang panjang dan pernah mengalami zaman keemasan (*The Islamic Golden Age*) pada abad ke-7 sampai dengan abad ke-15.

1. Teori Negara Hukum Pancasila

Teori Negara Hukum Pancasila, menurut Arif Hidayat, Hakim dan mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, melahirkan teori-

³⁸ Yaitu yang dimaksud Hukum Tata Negara. Hlm. 49.

³⁹ *Ibid.* Hlm. 33.

teori ketatanegaraan, seperti, **Teori Teokrasi, Teori Nomokrasi dan Teori Demokrasi**, sedangkan teori Negara hukum Barat (liberal) hanya didukung dua teori, yaitu; teori nomokrasi dan teori demokrasi.⁴⁰ Lebih Lanjut Arief Hidayat, menyebutkan bahwa Negara hukum Pancasila dengan istilah Pancasila *the Law Ideology*, yaitu Negara demokrasi konstitusional berketuhanan, suatu *welfare religious*.⁴¹ Negara hukum Barat, *Welfare* Barat tidak sama dengan Negara hukum Pancasila.

Setelah amandemen UUD1945, penjelasan UUD 1945 bukan lagi menjadi bagian dari sitematika UUD 1945. Penjelasan Undang- Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang mengatakan bahwa "Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*),⁴² substansinya telah ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum.

Timbul pertanyaan, apakah Negara hukum Indonesia terkategori "*rechtsstaat*" atau negara hukum yang bagaimanakah yang dianut oleh Indonesia? Apakah *rechtsstaat* di sini identik dengan konsep negara hukum Eropa Kontinental atau tidak? Dengan kata lain, apakah *rechtsstaat* dalam penjelasan UUD 1945 itu merupakan suatu genus begrip sehingga dengan demikian dalam kaitan dengan UUD 1945

⁴⁰ **Arief Hidayat**, *Loc.cit*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Lihat, Penjelasan tentang Undang-Undang Dasar 1945 tentang "Sistem Pemerintahan Negara", butir 1 dalam **Harun Al-Rasid**, *Himpunan Peraturan Hukum Tata Negara* (Jakarta: UI Press, 1983), Hlm. 15.

adakah suatu pengertian khusus dari istilah *rechtsstaat* sebagai genus begrip itu?

Diskusi tentang *rechtsstaat* tersebut sudah sering dilakukan, bahkan ada kecenderungan interpretasi yang mengarah kepada konsep *rule of law*.⁴³ Untuk memperoleh suatu kesimpulan yang tepat tentang permasalahan tersebut di atas penulis mencoba menyajikan paragraf ini dengan mengamati dan melakukan telaah terhadap pemikiran-pemikiran dari dua orang pakar hukum Indonesia yang terkenal, yaitu Oemar Senoadji dan Padmo Wahyono.⁴⁴ Mereka sangat berjasa dengan pemikiran-pemikiran yang merupakan elaborasi dari segi ilmu hukum tentang negara hukum yang bagaimana atau predikat negara hukum apa yang tepat dalam konteks Republik Indonesia (Pancasila dan UUD 1945)?

Oemar Senoadji berpendapat bahwa Negara Hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila harus diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka Negara Hukum Indonesia dapat pula dinamakan Negara Hukum Pancasila. Salah satu ciri pokok dalam Negara Hukum Pancasila ialah adanya jaminan terhadap *freedom of religion* atau kebebasan beragama. Tetapi, kebebasan beragama di Negara Hukum Pancasila selalu dalam konotasi yang positif, artinya tiada tempat bagi ateisme atau propaganda anti agama di Bumi Indonesia.

Hal tersebut, sangat berbeda dengan, misalnya, di Amerika Serikat yang memahami konsep *freedom of religion* baik dalam arti positif

⁴³ Lihat, misalnya kecenderungan itu tampak dalam buku **Sunaryati Haryono**, op.cit., Bab V.

⁴⁴ **Oemar Senoadji**, op, cit., Hlm. 24-58.

maupun dalam arti negatif, sebagaimana dirumuskan oleh Sir Alfred Denning - yang dikutip Senoadji - sebagai berikut: "*freedom of religion means that we are free to worship or not to worship, to affirm the existence of God or to deny it, to believe in Christian religion or any other religion or in none, as wewenang choose*". Sedangkan di Uni Soviet dan negara-negara komunis lainnya "*freedom of religion*" memberikan pula jaminan konstitusi terhadap propaganda anti agama. Ciri berikutnya dari Negara Hukum Indonesia menurut Senoadji ialah tiada pemisahan yang rigid dan mutlak antara agama dan negara.

Karena menurut Oemar Senoadji agama dan negara berada dalam hubungan yang harmonis. Keadaan ini berbeda dengan misalnya di Amerika Serikat yang menganut doktrin pemisahan agama dan gereja secara ketat, sebagaimana dicerminkan oleh kasus Regents Prayer karena berpegang pada *wall of separation*, maka doa dan praktek keagamaan di sekolah-sekolah dipandang sebagai sesuatu yang inkonstitusional. Oemar Senoadji menilai bahwa hal tersebut sebagai sesuatu pencemaran terhadap ajaran Thomas Jefferson dan Madison.⁴⁵

Berbeda dengan pandangan Oemar Senoadji tentang hubungan agama dan negara di Indonesia. Menurutnya di Indonesia tidak menunjukkan suatu pemisahan yang rigid dan mutlak, maka pada pandangan peneliti rumusan ini dapat menimbulkan kesan seolah-olah (asumsi) ada pemisahan antara negara dan agama di Negara Hukum

⁴⁵ Oemar Senoadji, *Op. Cip.* Hlm. 35-37.

Pancasila secara tidak rigid dan nisbi. Peneliti memahami bahwa dalam Negara Hukum Pancasila tidak boleh terjadi pemisahan antara agama dan negara baik secara mutlak maupun secara nisbi. Karena hal itu akan bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.

Padmo Wahyono menelaah Negara Hukum Pancasila dengan bertitik pangkal dari asas kekeluargaan yang tercantum dalam UUD 1945. Dalam asas kekeluargaan maka yang diutamakan adalah "rakyat banyak, namun harkat dan martabat manusia tetap dihargai". **Pasal 33 UUD 1945 mencerminkan secara khas asas kekeluargaan ini.** Dalam pasal ini ada suatu penjelasan bahwa yang penting ialah kemakmuran masyarakat dan bukan kemakmuran orang seorang, namun orang seorang berusaha sejauh tidak mengenai hajat hidup orang banyak.

Dengan demikian, maka konsep Negara Hukum Pancasila harus dilihat dari sudut asas kekeluargaan itu. Untuk dapat memahami bagaimana konsep Negara Hukum Pancasila, perlu ditelaah bagaimana pengertian negara dan pengertian hukum dilihat dari sudut asas kekeluargaan itu. Padmo Wahyono memahami hukum adalah suatu alat atau wahana untuk menyelenggarakan kehidupan negara atau ketertiban, dan menyelenggarakan kesejahteraan sosial. Pengertian ini tercermin dari rumusan penjelasan UUD 1945 yang mengatur⁴⁶ bahwa undang-undang dasar hanya memuat aturan-aturan pokok, memuat garis-garis besar dan dasar instruksi kepada kepala pemerintahan pusat dan daerah dan

⁴⁶ **Padmo Wahyono**, *Op.Cit.*, Hlm. 4.

penyelenggaraan negara lainnya guna menyelenggarakan kehidupan Negara dan kesejahteraan sosial.

Dalam telaah teks suatu istilah, seperti mengganti perkataan undang-undang dasar dengan istilah hukum sebagai suatu *genus begrip*, maka ditemukanlah rumusan hukum sebagaimana telah disebutkan di atas. Dengan demikian, hukum adalah wahana untuk mencapai keadaan yang "tata tenteram kerta raharja" dan bukan hanya sekedar untuk kamtibnas (*rust en orde*) saja. Kecuali itu, Padmo menjelaskan juga bahwa dalam UUD 1945 terdapat suatu penjelasan bahwa bangsa Indonesia juga mengakui kehadiran atau eksistensi hukum tidak tertulis selain hukum yang tertulis. Sehubungan dengan fungsi hukum, Padmo menegaskan ada tiga fungsi hukum dilihat dari "cara pandang berdasarkan asas kekeluargaan yaitu : (1) menegakkan demokrasi sesuai dengan rumusan tujuh pokok sistim pemerintahan negara dalam penjelasan UUD 1945; (2) mewujudkan keadilan sosial sesuai dengan pasal 33 UUD 194. dan (3) menegakkan perikemanusiaan yang didasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa dan dilaksanakan secara adil dan beradab.

Padmo Wahyono menamakan fungsi hukum Indonesia adalah sebagai suatu pengayoman, karena itu berbeda dengan cara pandang liberal yang melambangkan hukum sebagai Dewi Yustitia yang memegang pedang dan timbangan dengan mata tertutup, sehingga memperlihatkan suatu citra bahwa keadilan yang tertinggi ialah suatu

ketidakadilan yang paling besar. Karena itu, hukum di Indonesia dilambangkan oleh "pohon pengayoman"⁴⁷

Segi lain yang sangat menarik perhatian penulis adalah pandangan Padmo Wahyono tentang asal-usul negara Indonesia. Berbeda dengan cara pandang liberal yang melihat negara sebagai suatu status (state) tertentu yang dihasilkan oleh suatu perjanjian bermasyarakat dari individu-individu yang bebas atau dari status "*naturalis*" ke status "*civil*" dengan perlindungan terhadap civil rights, maka dalam Negara Hukum Pancasila ada suatu anggapan bahwa manusia dilahirkan dalam hubungannya atau keberadabannya dengan Tuhan. Karena itu, negara tidak terbentuk karena suatu perjanjian atau "*vertrag yang dualistis*" melainkan atas berkat Rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorong oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas. Padmo Wahyorno menegaskan bahwa konstruksi yang didasarkan atas asas kekeluargaan itu bukan suatu *vertrag* melainkan suatu kesepakatan satu tujuan (Gesamtakt). Dengan petunjuk-petunjuk ini, maka Padmo tiba pada suatu rumusan negara menurut Bangsa Indonesia sebagai berikut :

"Suatu kehidupan berkelompok Bangsa Indonesia, atas berkat Rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan didorong oleh keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas dalam arti merdeka, berdaulat, bersatu, adil dan makmur."⁴⁸

⁴⁷ *Ibid.*, Hlm. 5-6.

⁴⁸ *Ibid.*, Hlm. 7.

Rumusan tersebut apabila dibandingkan dengan nomokrasi Islam, mengandung dua dimensi yang sama, yaitu hubungan manusia dengan Allah dan hubungan manusia dengan manusia. Karena itu penulis sangat sependapat dengan rumusan tersebut. Terhadap asas kekeluargaan, sebagaimana telah dibicarakan di atas, pada hemat peneliti perlu ditambahkan suatu asas lagi, yaitu asas kerukunan. Kedua asas itu, asas kekeluargaan dan asas kerukunan mencerminkan bahwa Bangsa dan Negara Indonesia merupakan satu persatuan dan kesatuan dengan semangat kekeluargaan dan kerukunan hidup.

Setiap manusia Indonesia berkewajiban memelihara persatuan bangsa dan kesatuan wilayah Negara Republik Indonesia. Asas kekeluargaan ini harus selalu dikaitkan dengan konotasi yang positif dan mendorong terwujudnya suatu masyarakat Indonesia yang adil dan makmur, dalam makna menikmati keadilan dan kemakmuran itu. Dengan menggunakan asas kekeluargaan dan kerukunan sebagai dua asas yang terpadu- hal-hal yang bersifat negatif dan akan merugikan kehidupan Bangsa dan Negara Indonesia kiranya dapat dihindari.

Dengan mengemukakan dua pandangan pakar hukum tersebut, peneliti dapat memperoleh suatu simpulan bahwa meskipun dalam penjelasan UUD 1945 digunakan istilah *rechtsstaat*, namun konsep *rechtsstaat* yang dianut oleh Negara Indonesia bukan berarti menganut konsep negara hukum Barat (Eropa Kontinental) dan bukan pula konsep *rule of law* dari *Anglo-Saxon*, melainkan konsep Negara Hukum Pancasila

sendiri dengan ciri-ciri: (1) ada hubungan yang erat antara agama dan negara; (2) bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa; (3) kebebasan beragama dalam arti positif; (4) ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang serta (5) asas kekeluargaan dan kerukunan. Adapun unsur-unsur pokok Negara Hukum RI: (1) Pancasila; (2) MPR; (3) sistem konstitusi; (4) persamaan; dan (5) peradilan bebas.

Dalam pada itu, menurut hemat peneliti ada dua hal yang perlu diperhatikan dalam Negara Hukum Pancasila; (1) kebebasan beragama harus mengacu pada makna yang positif sehingga pengingkaran terhadap Tuhan Yang Maha Esa (ateisme) ataupun sikap yang memusuhi Tuhan Yang Maha Esa tidak dibenarkan, seperti terjadi di negara-negara komunis yang membenarkan propaganda anti agama; dan (2) ada hubungan yang erat antara negara dan agama, karena itu baik secara rigid atau mutlak maupun secara longgar atau nisbi Negara Republik Indonesia tidak mengenal doktrin pemisahan antara agama dan negara. Karena doktrin semacam ini sangat bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Adapun lima unsur utama itu, sebagaimana telah dijelaskan di atas bertumpu pada ideologi negara yang sangat mendasar bagi segenap Bangsa Indonesia yaitu sila pertama dari Pancasila Ketuhanan Yang Maha Esa. Karena sila pertama ini menurut Hazairin mempunyai "posisi yang istimewa", ia "terletak di luar ciptaan akal budi manusia".⁴⁹ Dengan

⁴⁹ **Hazairin**, 1973, *Demokrasi Pancasila*,: Tintamas, Jakarta, Hlm. 5

silanya Ketuhanan Yang Maha Esa, maka dalam pandangan penulis Negara Hukum Pancasila memiliki bukan hanya suatu ciri tertentu tetapi ciri yang paling khusus dari semua konsep negara hukum baik konsep Barat (*rechtsstaat dan rule of law*) maupun apa yang disebut sebagai *socialist legality*.

Sila pertama dari Pancasila itu mencerminkan konsep monoteisme atau tauhid (*unitas*). Hal ini sesuai dengan doktrin Al-Qur'an, antara lain dalam surah al-Kahfi (18) ayat 10 yang mengajarkan bahwa Tuhan bagi seluruh manusia adalah Allah Yang Maha Esa. Sila pertama merupakan pula dasar kerohanian dan dasar moral bagi Bangsa Indonesia dalam bernegara dan bermasyarakat, artinya, penyelenggaraan kehidupan bernegara bermasyarakat wajib memperhatikan dan mengimplementasikan petunjuk-petunjuk Tuhan Yang Maha Esa.⁵⁰ Karena itu, dengan sila Ketuhanan Yang Maha Esa dan empat sila lainnya setiap orang seharusnya arif dan bijaksana. Terdapat banyak persamaan konsep demokrasi Islam dengan konsep Negara Hukum Pancasila. Persamaan itu, antara lain tercermin dari lima sila atau Pancasila yang sudah menjadi Asas Bangsa dan Negara Indonesia.

Hal lain yang perlu peneliti simpulkan bahwa istilah *rechtsstaat* dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 jelas merupakan suatu *genus begrip* yang teksnya dapat diterjemahkan dengan istilah negara hukum dalam Bahasa Indonesia. Karena itu, istilah Negara Hukum

⁵⁰ **Ahmad Azhar Basyir**, 1985. *Hubungan Agama dan Pancasila*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Hlm. 9-10.

Pancasila merupakan pengertian khusus, sebagaimana yang dimaksudkan (secara implisit) oleh penjelasan Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasarkan beberapa uraian di atas, maka jelas dan nyata bahwa istilah *rechtsstaat* yang digunakan dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 sama sekali tidak identik dengan konsep negara hukum Eropa Kontinental dan juga tidak identik dengan konsep negara hukum Anglo-Saxon, dan bahkan sangat berbeda dengan konsep *socialist legality*.

2. Teori Demokrasi

Dalam konteks hermeneutik, istilah “demokrasi” secara etimologis, berasal dari bahasa Yunani yakni “*demos*” yang berarti “rakyat” dan “*kratein*” yang berarti “pemerintahan”⁵¹. Kata “demokrasi” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dijelaskan sebagai berikut bahwa bentuk atau sistim pemerintahan yang segenap rakyat turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya; pemerintahan rakyat⁵².

Kata demokrasi, analisis teksnya juga dapat disamakan, tidak sama persis, tetapi dibuat atau dianggap sama, karena mempunyai unsur-unsur kesamaan dengan arti kerakyatan. Meskipun di antara kedua teks kata tersebut telah mempunyai perbedaan dalam isi maupun unsur-unsurnya, tetapi ada juga yang mempunyai kesamaan. Seperti, unsur pada teks kata demokrasi dan teks kata kerakyatan yang terdapat pada

⁵¹ Meriam Budiardjo. 1996. *Op. Cit.* Hlm. 69.

⁵² W. J. S. Poerwadarminta. 2007. Edisi. III Cet. Ke-4. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta. Balai Pustaka. Hlm. 278.

UUD NRI 1945, adalah hak pada rakyat untuk ikut serta dalam melakukan kegiatan-kegiatan kenegaraan di bidang politik (*political activity*)⁵³.

Secara harfiah bahwa teks kata demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat. Menurut Aristoteles bahwa dalam negara demokrasi, rakyatlah (*demos*) yang berdaulat; sebaliknya pada negara oligarki sedikit orang (*oligo*) yang mempunyai tempat⁵⁴. Dapat pula di artikan sebagai kedaulatan rakyat atau kedaulatan rakyat dan oleh rakyat serta untuk rakyat⁵⁵.

Mengenai istilah “demokrasi”, menurut Roeslan Abdulgani bahwa:

“sudah menjadi pengetahuan umum, bahwa demokrasi dalam arti harfiahnya berasal dari dua perkataan Yunani, yaitu “*demos*” (rakyat), dan “*kratein*” atau “*kratos*” (pemerintahan atau kedaulatan/otoritas); sehingga demokrasi mengandung arti pemerintahan Rakyat atau kedaulatan/otoritas rakyat. Kebalikannya adalah Aristokrasi, pemerintah kaum bangsawan atau Oligarki, pemerintahan segolongan kecil”⁵⁶.

Dengan demikian, kedaulatan rakyat yang menjadi embrio kata “demokrasi” harus terjelma dalam aktivitas pemerintahan disetiap negara yang mengaku menganut paham demokrasi. Dalam sejarah Amerika Serikat, yang konon merupakan tempat eksperimen demokrasi modern

⁵³ S. Toto Pandoyo. 1992. Cet. Ke-1. *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-undang Dasar 1945, Sistim Politik dan Perkembangan Kehidupan Demokrasi*. Yogyakarta. Hlm. 7.

⁵⁴ Robert A. Dahl. 1999. *Democrasi and Its Critics*. Yale University. 1989 (Demokrasi dan Para Pengkritiknya, terjemahan A.Rahman Zainuddin). 1982, jilid I, Edisi Pertama, Yayasan Obor Indonesia. Jakarta. Hlm.158. Terpetik pada Andi Pangerang. Desertasi, *Prinsip Permusyawaratan Rakyat Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 Dan Implementasinya Dalam Sistem Pemerintahan Di Daerah*. Program Pascasarjana Unpad. Bandung. Hlm. 45.

⁵⁵ Aminuddin Ilmar. 2014. *Hukum Tata Pemerintahan*. Prenadamedia Group. Jakarta. Hlm. 63.

⁵⁶ Roeslan Abdulgani. (et.all). 1995. *Demokrasi Pancasila, Tujuan Politik, Sejarah. Ekonomi-Koperasi, dan Kebudayaan*. Yogyakarta. Yayasan Widya Patris. Hlm. 1.

terbesar di dunia ini sejak 200 Tahun yang lampau, mengenal beberapa ketegasan tentang arti material kata “demokrasi”. Sebagai satu contoh, demokrasi kemerdekaan Amerika Serikat yang menyatakan bahwa:

“Semua manusia diciptakan sama semua dikaruniai oleh Tuhan dengan beberapa hak asasi, diantaranya hidup, kemerdekaan dan mencapai kebahagiaan. Untuk menjamin hak-hak ini, maka pemerintah dibentuk diantara manusia-manusia itu dengan kekuasaan yang diperolehnya dengan persetujuan mereka yang diperintah. Manakalah bentuk pemerintahanapapun merusak tujuan-tujuan itu, maka rakyat berhak untuk merubah atau menghapus”⁵⁷.

Demikian pula pernyataan dari Abraham Lincoln yang legendaris pada tanggal 19 November 1863, menyatakan bahwa “*Govertment of the people, by the people, for the people shall not perish from the earth.*” (pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat tidak akan sirna dari muka bumi ini)⁵⁸.

Di Amerika Serikat perkataan Tuhan sangat jelas termuat dalam semua naskah konstitusi negara bagian Amerika Serikat. Kata “*God*” telah tertulis pada 2 tempat, yakni dalam “*preamble*” konstitusi, atau dalam pasal-pasal tentang hak asasi manusia (*religion clauses in the bill of righst*). Kecuali dikalangan para ahli yang sebagai penganjur ide sekuler pada studi dan praktek politik kenegaraan, namun banyak sarjana yang menilai bahwa tidak tercantunya kata “Tuhan” hanyalah bersifat tekstual

⁵⁷ *I b i d.* Hlm. 2-3.

⁵⁸ *I b i d.*, Hlm 3.

formal semata dan suasana kebatinan yang menyertainya sangatlah religius, tetapi religiusitas yang inklusif⁵⁹.

Abraham Lincoln memberikan definisi mengenai demokrasi yang terkenal dengan rumusannya “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”⁶⁰. Secara filosofis tersebut tidak cukup operasional untuk membuktikan bahwa rakyat memang kendali dengan penuh atas kekuasaan politik, ia lebih dimaksudkan untuk mengungkap pemikiran yang ideal dari ungkapan tebtabg suatu realitas yang hidup, serta pengalaman praktis atau kemungkinan yang dipraktekkan.

Joseph Schumpeter yang memberi definisi demokrasi yang bersifat prosedural, empiris, deskriptis dan institusional. Demokrasi atau metode demokratis adalah prosedur kelembagaan dalam mencapai keputusan politik, sehingga individu-individu bersangkutan dapat memperoleh kekuasaan untuk membuat suatu keputusan melalui perjuangan yang kompetitif dalam rangka memperoleh suara dari rakyat⁶¹.

Dengan demikian, pada rentang beberapa waktu yang begitu lama dan tingkat intensitas yang berbeda-beda dan demokrasi juga diterapkan pada hampir semua negara, khususnya pada negara-negara yang berbeda geografis, sejarah, budaya dan tingkat perkembangan. Sehingga

⁵⁹ **Nur Hidayat Sardini** (ed.). 2016. *60 Tahun Jimly Asshiddiqie. Sosok, Kiprah, dan Pemikiran*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia. Jakarta. Hlm. 86-87.

⁶⁰ **M. Abid al-Jabbiri**. 2003. *Syuro Tradisi Partikularitas Universalitas*. LKIS. Yogyakarta. Hlm. 6.

⁶¹ Samuel P.Huntington. 2001. *Gelombang Demokrasi Ketiga*. (Penerjemah: Asril Marjohan). Jakarta. Grafiti. Hlm. 5.

banyak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda sehingga sulit untuk memberikan penafsiran secara pasti.

Selanjutnya, ajaran demokrasi atau kedaulatan menurut Mac Iver⁶² sebagai bentuk nyata terhadap kedaulatan mutlak (*absolutisme*) yang telah mencengkram setiap pemikiran politik di Eropa pada abad pertengahan. Pada saat itu teori bernegara sudah terlalu lama dikuasai oleh konsepsi yang legalistik mengenai kedaulatan. Kedaulatan *absolutisme* yang berbentuk monarki dan teokrasi sebenarnya telah diperkirakan sebelum oleh Polybius melalui ajaran yang dikenal dengan “*siklus Polybius*” atau “*cyklus teori*”⁶³.

Dalam pada itu, demokrasi untuk menyalurkan kedaulatan rakyat dibedakan pada dua tahapan praktik yaitu: demokrasi langsung (*direct democracy*) dan demokrasi (*in direct democracy*) tidak langsung. Jimly Asshiddiqie menjabarkan kedua hal tersebut dengan memberi contoh demokrasi di Indonesia dengan istilah demokrasi perwakilan yang dapat dilaksanakan sesuai mekanisme yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar. Dengan demikian pelaksanaan kedaulatan rakyat atau demokrasi hendaklah disalurkan secara sah sesuai dengan prinsip demokrasi perwakilan⁶⁴.

Selanjutnya definisi demokrasi yang dirumuskan oleh Samuel Huntington dengan mengikuti pola cara dari Schumpeter bahwa sistim

⁶² Mac Iver. 1980. *Negara Modern*. Aksara Baru Jakarta. Hlm. 413-414.

⁶³ Soehino. 1985. *Ilmu Negara*. Liberty. Jakarta. Hlm. 38-39.

⁶⁴ Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Op., Cit. Hlm.

politik disebut demokratis jika para pembuat keputusan-keputusan kolektif yang dipilih melalui pemilihan umum dengan adil, jujur dan berkala dengan di dalamnya terdapat sistim yang memberikan kebebasan bagi para calon untuk bersaing dalam memperoleh suara. Perolehan suara tersebut bersumber dari semua penduduk yang sudah dewasa dan mereka semua telah berhak memberikan suara⁶⁵.

Berdasarkan pada beberapa definisi tersebut telah terlihat beragam definisi mengenai demokrasi sehingga dapat dikatakan bahwa tidak terdapat suatu definisi tunggal mengenai demokrasi. Namun perlu di ketahui bahwa semua definisi tersebut memandang perlu adanya suatu prosedur untuk memilih wakil-wakil rakyat.

Dalam konteks Negara Republik Indonesia yang menganut paham kedaulatan rakyat (*democratie*) juga mengikuti konsep asalnya. Dalam kaitan itu, pemilik kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya dalam negara Republik Indonesia adalah rakyat. Kekuasaan itu harus disadari berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Bahkan kekuasaan hendaklah diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat. Dalam negara yang menganut sistim konstitusional berdasarkan Undang-Undang Dasar, pelaksanaan kedaulatan rakyat akan disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*)⁶⁶.

⁶⁵ Samuel P.Huntington. 2001. *Gelombang Demokrasi Ketiga. Op. Cit.* Hlm. 5.

⁶⁶ Jimly Asshiddiqie. *Op. Cit.* Hlm. 59.

Pada pembukaan UUD NRI 1945 alinea keempat yang menyebutkan bahwa “susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan serta mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pernyataan atau teks pembukaan menjadi pintu gerbang terbangunnya konsep Negara hukum Pancasila. Oleh karena itu, konsep demokrasi Pancasila mengacu pada sila keempat yang dijiwai oleh sila pertama dan sila kedua serta ketiga. Menurut Bagir Manan bahwa:

“Demokrasi Pancasila merupakan pencerminan demokrasi sebagaimana dikehendaki Pancasila dan UUD 1945, maka semestinya pengertian demokrasi Pancasila tidak hanya terbatas pada aspek demokrasi politik dan demokrasi ekonomi”⁶⁷.

Dengan demikian dapatlah dipahami bahwa demokrasi Pancasila mengandung paham yang bersumber dari prinsip permusyawaratan dari sila keempat pancasila. Demokrasi menurut prinsip permusyawaratan mengandung tiga paham yaitu ayat 1. Paham dari ajaran Islam dengan nilai kebenaran dan keadilan; 2. Paham sosialis Barat dengan nilai perikamusiaan; dan 3. Paham asli Bangsa Indonesia yakni kolektifisme⁶⁸. Dari ketiga paham tersebut dalam demokrasi Indonesia yang telah

⁶⁷ **Bagir Manan.** 1994. “*Dasar-Dasar Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*”. Makalah. Hlm. 25.

⁶⁸ **Moh. Hatta.** 1966. *Demokrasi Kita*. Pustaka Antara. Jakarta. Hlm. 24.

disepakati dijadikan sebagai kerangka dasar dalam sistim demokrasi yang dengan sebutan “Demokrasi Pancasila”.

Kata demokrasi tidak boleh hanya dijadikan sebagai hiasan bibir semata dan bahan retorika. Demokrasi juga tidak hanya menyangkut pelembagaan gagasan-gagasan yang luhur mengenai kehidupan bernegara yang ideal, melainkan juga merupakan persoalan tradisi dan budaya politik yang *egaliter* dalam *realitas* pergaulan hidup beragam dan saling menghargai perbedaan satu sama lain.

Dengan demikian, perwujudan demokrasi haruslah diatur berdasarkan hukum. Sebagai perwujudan dari demokrasi diperlukan instrumen hukum yang efektif dan keteladanan dari pemimpin⁶⁹. Dengan demikian hendaklah demokrasi atau kedaulatan rakyat dan demokrasi atau kedaulatan hukum diselenggarakan secara beringan sebagai suatu dua sisi mata uang yang sama.

Untuk itulah, UUD NRI 1945 hendaklah menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) dan sekaligus adalah negara demokrasi yang atas berdasar (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain. Keduanya juga merupakan perwujudan nyata dari keyakinan segenap bangsa Indonesia dengan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, yang dikonstruksikan sebagai paham dari kedaulatan Tuhan⁷⁰.

⁶⁹ *I b i d.* Hlm. 58.

⁷⁰ **Jimly Asshiddiqie.** *Op. Cit.* Hlm. 58.

Selain itu, konsep demokrasi dapat dipahami sebagai ruang lingkup yang mempunyai cakupan sangat luas. Bahwa wacana mengenai demokrasi sangat menarik dibicarakan manakala dikaitkan dengan kenyataan. Dengan demikian, demokrasi semestinya berhubungan dengan persoalan perwakilan rakyat. Demokrasi juga mempunyai arti penting dalam kehidupan masyarakat yang menggunakannya, karena dengan demokrasi hak masyarakat dalam menentukan sendiri jalannya suatu organisasi negara dapat dijamin⁷¹.

Demokrasi sebagai dasar dalam kehidupan bernegara pada umumnya memberikan suatu pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat akan memberikan ketentuan dalam masalah pokok kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan pemerintah, sebab kebijaksanaan tersebut akan menentukan kehidupan rakyat.

Dalam pada itu, kelestarian demokrasi memerlukan rakyat yang bersepakat mengenai makna demokrasi, paham akan bekerjanya demokrasi dan kegunaannya terhadap rakyat. Demokrasi kuat bersumber dari kehendak rakyat yang bertujuan untuk mencapai kebaikan demi kemaslahatan bersama. Dengan demikian, demokrasi berkaitan dengan persoalan perwakilan kehendak rakyat⁷²

Dalam konteks hermeneutika hukum, kata demokrasi mengandung beberapa pengertian dengan beberapa pra syarat

⁷¹ **Moh. Mahfud MD.** 1999. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta. Gaya Media. Hlm. 7.

⁷² **Mochtar Mas'oed.** 1999. Cet. Ke-2. *Negara. Kapital dan Demokrasi*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Hlm. 6.

khususnya dibidang politik, yang menggunakan wacana demokrasi bahan dalam perbincangan. Sejauh ini, wacana demokrasi hanya berkembang dalam tataran kurang fungsional. Bahwa banyak pemikir tentang demokrasi yang telah keliru memisahkan diri dengan wacana hukum ketatanegaraan, padahal, di satu sisi, antara teori demokrasi dengan teori ketatanegaraan sangat erat berhubungannya. Dalam hal ini, dan terutama berhubungan dengan kelembagaan negara sebagai sebuah representasi kehendak dari rakyat.

Dengan demikian, itulah sebabnya sehingga demokrasi tidak hanya didefinisikan sebagai pemerintah oleh rakyat, namun selaras dengan apa yang pernah disebutkan manatan Presiden Amerika Serikat Abraham Lincoln yang terkenal “sebagai pemerintah untuk rakyat adalah pemerintah yang selaras dengan pilihan dari rakyat”. Pemerintah yang demokrasi dan ideal adalah pemerintahan yang tindakan-tindakannya sejalan dengan kehendak dari seluruh rakyatnya⁷³.

B. Kerangka Konsepsional

1. Nomokrasi.

Ide dari negara hukum selain berkait dengan konsep “*rechtsstaat*” dan “*the rule of law*” juga berkaitan dengan konsep “*nomokrasi*” yang berasal dari perkataan “*nomos*” dan “*cratos*”. Dalam konteks hermeneutika hukum, tafsir atau makna perkataan nomokrasi dapat dibandingkan dengan “*demos*” dan “*cratos*” atau “*kratein*” dalam demokrasi. “*Nomos*”

⁷³ Muslim Mufti, Didah Durrotun Naafisah. 2013. *Teori-Teori Demokrasi*. Pustaka Setia. Bandung. Hlm. 214.

yang berarti norma, sedangkan “*cratos*” yang berarti kekuasaan. Dengan demikian, yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan nomokrasi adalah norma atau hukum⁷⁴.

Nomokrasi adalah kekuasaan yang bersumber dari hukum. Seperti diketahui bahwa “*nomoi*” berarti undang-undang dan “*kratos*” berarti kekuasaan yang pada dasarnya dari undang-undang dan diartikan didasarkan pada hukum. Nomokrasi dapat pula dikaitkan dengan Islam, yang selengkapnya disebut nomokrasi Islam karena kekuasaan didasarkan pada hukum Islam atau peraturan perundang-undangan yang tidak bertentangan dengan hukum Islam.

Istilah nomokrasi juga sangat berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan yang tertinggi. Dalam istilah di Inggris yang dikembangkan oleh A.V. Dicey, hal tersebut dapat dikaitkan sebagai prinsip “*rule of law*” yang berkembang di Amerika Serikat dan menjadi jargon “*the rule of law, and not of man*”. Sesungguhnya yang dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang. Plato dalam bukunya yang berjudul “*nomoi*” kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul “*The Laws*”, menggambarkan bagaimana ide nomokrasi itu sesungguhnya telah ada sejak lama dan dikembangkan dari zaman Yunani kuno⁷⁵.

Dalam konsep nomokrasi terdapat supremasi hukum, persamaan dalam bidang hukum dan pemerintahan serta berlaku asas legalitas dalam

⁷⁴ *I b i d.* Hlm. 125.

⁷⁵ *I b i d.*

segala aspek kehidupan. Hukum dilihat lebih formal, yakni dari sisi bentuknya sebagai bentuk produk yang mengikat bagi seluruh warga negara. Ide utama dari nomokrasi adalah menghasilkan suatu unsur supremasi konstitusi.

Konstitusi menjadi *supreme* karena diasumsikan sebagai perwujudan dari kesepakatan dari seluruh rakyat. Kesepakatan sebagai perwujudan dari nomokrasi itu adalah adanya kekuasaan lembaga kehakiman (Mahkamah Agung/MA). Kewenangannya melakukan pengujian terhadap undang-undang (*judicial review*) yang ditetapkan oleh lembaga legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat/DPR) dan kewenangan tersebut dapat saja dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga tersendiri yang diberikan kewenangan masing-masing oleh Undang-Undang Dasar atau Konstitusi dalam hal melakukan "*Judicial Review*". Hal tersebut sebagai mekanisme untuk terjaminnya sifat konstitusi sebagai yang "*supreme*" sehingga seluruh peraturan perundang-undangan yang berada dibawahnya harus sesuai dan tidak boleh bertengan dengan konstitusi.

Kelemahan dari nomokrasi dalam pelaksanaannya dapat menimbulkan suatu penyelewengan terhadap hukum, karena berdasar pada konsep keadilan normatif sebab semula nomokrasi lahir dari ide normatif. Sehingga hal tersebut dapat dijadikan sebagai legitimasi kekuasaan yang sama sekali tidak memberi batasan. Konstitusi harus diberikan kedudukan yang tertinggi (*supreme*), sehingga konstitusi itu

akan diperhatikan dan ditaati, tidak akan dirusak dan diubah begitu saja secara sembarangan. Perubahannya harus dilakukan secara hikmat, penuh kesungguhan dan pertimbangan yang mendalam. Agar maksud ini dapat dilaksanakan dengan baik maka pada umumnya mensyaratkan adanya proses dan prosedur dan khusus atau istimewa⁷⁶.

Dalam pada itu, konsep nomokrasi menempatkan hukum sebagai “*supreme*” dan harus memenuhi hal-hal yang positif terhadap keberlakuannya pada masyarakat. Nomokrasi menempatkan hukum yang berdaulat (kedaulatan hukum) yang tidak terlepas dari dukungan masyarakat yang memiliki peran penting dalam penegakan hukum. Konsekuensi dari hukum yang berdaulat atau kedaulatan hukum maka harus diformulasikan antara hak dan kewajiban dalam suatu aturan hukum. Kedaulatan hukum memberikan peringkat teratas pada hukum, namun apabila hukum tidak diselingi dengan munculnya hak dan kewajiban, maka dapat memunculkan kekuasaan tak terbatas dan bersifat sewenang-wenang.

Dalam paham nomokrasi bahwa yang berkuasa adalah hukum, dan hukum berada dibawah kekuasaan penguasa, karena hukum tidak akan berjalan jika tidak ada yang menjalankannya. Pada negara yang menganut paham nomokrasi adalah merupakan negara yang menganut paham kedaulatan hukum yang dijalankan oleh pengelola negara menurut hukum-hukum yang berlaku. Dalam suatu negara tentunya terdapat

⁷⁶ **Dahlan Thalib, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda.** 2011. Cet. Ke-9. *Teori dan Hukum Konstitusi*. RajaGrafindo Persada. Jakarta. Hlm. 62.

pemerintahan yang dijalankan oleh para pemerintah. Peran kedaulatan hukum dalam hal ini sebagai pondasi bagi para pemerintah untuk menjalankan pemerintahan.

Pada konstitusi Negara Republik Indonesia dalam hal ini UUD NRI Tahun 1945 pada Pasal 1 ayat 3 telah menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Indonesia yang menyatakan dirinya sebagai negara hukum tentunya menganut paham nomokrasi. Oleh karena itu, maka Indonesia harus menjunjung tinggi hukum sebagai konsekuensi logis yang telah ditetapkan dalam konstitusinya.

2. Konsep Kedaulatan

Dalam konsep kedaulatan, kedaulatan rakyat yang berdaulat dari segi politik bukanlah rakyat itu sendiri, melainkan proses kehidupan kenegaraan sebagai keseluruhan.⁷⁷ Proses kehidupan kenegaraan ini termasuk di dalamnya adalah proses pengambilan keputusan. Kedaulatan rakyat yang dianut di Indonesia sangat berkaitan erat dengan asas musyawarah. Musyawarah adalah merupakan asas operasional untuk melaksanakan kedaulatan rakyat. Kedaulatan yang dianut oleh UUD NRI 1945 telah menganut paham yang unik. Dalam UUD NRI 1945 menganut penggabungan paham kedaulatan yakni kedaulatan rakyat; kedaulatan hukum; dan kedaulatan negara⁷⁸

⁷⁷ **Jimly Asshiddiqie**, 2004. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Pres, Jakarta. Hlm. 148.

⁷⁸ **Jimly Asshiddiqie**. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Bhuana Ilmu Populer. Cet. Ke-2. Hlm. 149-150.

Demikian juga Hatta mencatat ketentuan Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 (sebelum perubahan) bahwa kedaulatan tersebut diartikan supaya tidak terpecah-pecah, bulat, dan satu ditangan majelis tertinggi sebagai wakil rakyat Indonesia. Selain itu tidak ada kedaulatan yang lain, yang bersifat sendiri, yang dilakukan oleh segolongan rakyat. Kalaupun di daerah melaksanakan permusyawaratan dalam rangka mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya, kedaulatan daerah bukan kedaulatan yang keluar dari pokoknya sendiri, melainkan datang dari kedaulatan yang lebih tinggi.

Istilah Kedaulatan lazimnya dipahami dari terjemahan kata seperti “*sovereignty*”, “*soveregnty*” “*soverainette*”, “*sovereigniteit*”, “*souvereyn*”, “*superanus*”, *summa potestas*”, “*maiestas*” (*mejesty*) dan lain-lain yang diadopsi dari bahasa Inggris, Perancis, Jerman, dan Belanda, yang banyak dipengaruhi Bahasa Latin⁷⁹. Dalam konteks hermeneutik hukum, teks akar kata kedaulatan itu sendiri sebenarnya merupakan pinjaman dari bahasa Arab “*daulah*” atau “*daulatan*” yang berarti penggantian atau peredaran. Dalam al-Qur’an yang merupakan cerminan bahasa Arab klasik kata “*daulah*” digunakan 2 kali (2 tempat) yaitu dalam Q-S 30 ayat 140 menggunakan bentuk kata kerja “*nudawiluha*” (kami pergantikan atau pertukarkan, dan Q-S 59 ayat 7 dengan menggunakan kata kerja “*duulatan*” (beredar). Pada ayat pertama mengandung makna politik⁸⁰,

⁷⁹ **Jimly Asshiddiqie**. 1995. *Islam dan Kedaulatan Rakyat*. Gema Insani Press. Jakarta. Hlm. 9.

⁸⁰ *I b i d.* Hlm. 10.

“*daulat*”; kekuasaan; pemerintahan; kedaulatan adalah merupakan kekuasaan yang tertinggi⁸¹.

Disamping itu, istilah *daulat* atau kedaulatan telah dipergunakan secara historis untuk pengertian “*dinasti*” atau pada kurun waktu kekuasaan seperti “Daulat Bani Umayyah”, “Daulat Bani Abbasiyah, “Daulat Bani Fatimiyah”, dan lain-lain, bisa dipergunakan untuk menunjuk pengertian *dinasti* atau kerajaan negara. Kedaulatan dalam makna klasik berkaitan erat dengan gagasan mengenai kekuasaan tertinggi yang di dalamnya terkandung dimensi waktu dan proses peralihanya sebagai fenomena yang bersifat alamiah⁸².

Gagasan kedaulatan rakyat yang pernah berkembang di dunia timur menunjukkan pernah turut serta terbawa ke Eropa bersamaan dengan pengaruh dari pemikir Muslim ke Eropa pada abad pertengahan dan pada zaman “*Renaissance*”, betapapun, pada perkembangannya lebih lanjut, gagasan kedaulatan itu tersendiri di dunia barat mengalami perubahan dan perkembangan sendiri⁸³.

Dalam pada itu, gagasan kedaulatan rakyat yang dikembangkan sebelumnya oleh masyarakat Islam di timur. Berbagai literatur yang ada, konsep kedaulatan seakan-akan hanya berkaitan dengan rujukan barat. Ironisnya lagi dalam bahasa Arab modern, istilah kedaulatan itu sendiri merujuk kepada kata “*sovereignty*”, bukan justeru sebaliknya. Akibatnya,

⁸¹ W.J.S. Poerwadarminta. 2007. Edisi Ke-3 Cet. Ke-4. *Kamus Umum Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka. Jakarta. Hlm. 270.

⁸² *Op. Cit.* Hlm. 10-11.

⁸³ *I b i d.* Hlm. 12.

terjadi perubahan makna sedemikian rupa sehingga terminologi kedaulatan dalam bahasa politik sehari-hari sudah tidak dapat dibedakan lagi maknanya, apakah berasal dari sumber barat atau sumber aslinya (Arab)⁸⁴.

Konsep kedaulatan kembali dipopulerkan oleh sarjana barat bernama Jean Bodin (abad ke-16) mengenai “*sovereignty*” sebagai konsep ilmiah yang sepadan dengan “*state*”. Dengan demikian beliau mengartikan bahwa kedaulatan “*summa in cives ac subditos legibusque saluta potesta*” (kekuasaan tertinggi yang mengatasi warga negara, anak buah, dan undangan-undangan). Konsep ini, menurut Jean Bodin meliputi tiga unsur yaitu⁸⁵:

1. Kekuasaan itu bersifat tertinggi, tidak ada kekuasaan yang lebih tinggi, dan asli dalam arti tidak berasal dari atau bersumber kepada kekuasaan lain yang lebih tinggi;
2. Mutlak dan sempurna dalam artitidak terbatas dan tidak ada kekuasaan lain yang membatasinya;
3. Utuh, bulat dan abadi, dalam arti tidak terpecah-pecah dan tidak terbagi-bagi.

Sedangkan menurut J.J. Rousseau, konsep kedaulatan bersifat kerakyatan dan didasarkan pada kemauan umum (*volente generale*) rakyat yang menjelma melalui perundang-undangan. Menurut J.J. Rosseau konsep kedaulatan mempunyai 4 sifat⁸⁶ :

1. Kesatuan (*unity*);
2. Bulat, tidak terbagi-bagi (*indivisibilite*);
3. Tidak boleh diserahkan (*inaliebilite*);
4. Tetap tidak berubah-ubah (*imprescriptibilite*).

⁸⁴ *I b i d.* Hlm. 12-13.

⁸⁵ **Jimli Asshiddiqie.** *Op. Cit.* Hlm. 14.

⁸⁶ *I b i d.* Hlm. 14.

Konsep kedaulatan “*unite*” bersifat semangat dan kemauan umum rakyat adalah suatu kesatuan dengan mana mereka sebagai kesatuan berhak memerintah dan menolak untuk diperintah. Sebab rakyat adalah satu maka negara juga adalah satu, dan dengan sendirinya konsep kedaulatan itu bersifat bulat dan tak dapat pecah-pecah (*indivisibilite*). Jika yang berdaulat adalah Raja, maka Rajalah merupakan satu-satunya memegang kekuasaan tertinggi bukan yang lain. Karena itu, kedaulatan tak dapat diserahkan atau diberikan kepada pihak lain (*inaliebilite*). Begitupun dengan kedaulatan adalah milik setiap bangsa sebagai kesatuan yang turun-temurun sehingga kedaulatan tidak dapat berubah-ubah (*imprescriptibilite*)⁸⁷.

Kedaulatan dalam Islam mempunyai akar filosofi dan historis yang sangat nyata dan kuat pada tradisi Islam. Dalam pandangan sarjana Islam mempunyai dua pandangan yaitu : 1. Melihat kedaulatan pada konsep kekuasaan hukum (*nomokrasi*); 2. Cenderung pada konsep Islam mengenai negara sebagai “*devine demokrasi*”. Dalam pandangan Islam bahwa hukum telah ada sebelum negara terbentuk. Artinya negara dibentuk dan dijalankan atas dasar hukum yang bersumber dari Allah S.W.T. Negara didirikan karena untuk mendukung dan menegakkan hukum Allah S.W.T. Karena diperintahkan kepada kaum Muslimin untuk

⁸⁷ *Ibid.*

menyeru kepada kebaikan dan mencegah kepada kemungkaran dan hal tersebut memerlukan kekuasaan dan komando⁸⁸.

Menurut Abdul Karim Zaidan bahwa negara harus diadakan untuk terlaksanakannya hukum (Islam). Artinya negara dalam konsep Islam semula adalah “*nomokras*”. Untuk mendirikan negara dan menjalankan fungsi-fungsinya harus didasarkan pada standar yang telah ditentukan oleh hukum (*syariat*) dan berdasar pada musyawarah antar sesama warga masyarakat⁸⁹. Prinsip musyawarah ini sangat penting karena setiap manusia sebagai “*khalifah*” Allah dimuka bumi ini yang akan di mintai tanggungjawab sebagaimana disebutkan oleh Nabi Muhammad, bahwa tiap-tiap kamu adalah pemimpin, dan pemimpin akan dimintai pertanggungjawaban.

Dalam pada itu, untuk menjalankan fungsi sebagai “*khalifah*” maka perlu untuk membentuk mekanisme bersama dalam mengambil keputusan-keputusan agar mengikat antar sesama, hal tersebut yang dikenal dengan musyawarah. Karena dalam al-Qur’an manusia diperintahkan untuk melakukan musyawarah dalam menyelesaikan segala urusan yang dihadapi apalagi jika hal tersebut menyangkut kehidupan orang banyak.

3. Konsep Permusyawaratan dalam Islam

Prinsip permusyawaratan yang terdapat pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan perwujudan

⁸⁸ *I b i d.* Hlm. 18.

⁸⁹ *I b i d.* Hlm. 18-19.

dari kedaulatan rakyat, menarik dan aktual untuk dibahas dalam ketatanegaraan Indonesia sebelum dan sesudah kemerdekaan. Gagasan kedaulatan rakyat ini menjadi salah satu, asas atau sebagai suatu prinsip dalam kehidupan bangsa Indonesia seperti yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia. Bahwa UUD NRI 1945 sebelum dilakukan perubahan tahun 1999-2002, melalui Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 dinyatakan berlaku untuk seluruh wilayah Republik Indonesia (RI)⁹⁰.

Karena itu, teks akar kata dari kedaulatan itu adalah berasal dari bahasa Arab, dari kata “*daulah*” atau “*daulatan*”, disamping itu istilah *daulat* (kedaulatan) pernah digunakan secara historis untuk pengertian “dinasti” atau dalam kurun waktu kekuasaan kerajaan atau negara. Pengertian dari makna klasik, kedaulatan berkaitan erat dengan gagasan mengenai kekuasaan tertinggi yang terkandung dim ensi waktu dan proses peralihan sebagai fenomena bersifat alamiah.

Ibnu Khaldun (1332-1406) dalam pandangannya mengenai timbul tenggelamnya kekuasaan negara-negara yang terdapat pada bukunya dengan judul “*mukaddimah*”. Muncul dan tenggelamnya disebut oleh Ibnu Khaldun “*al-daulah*” adalah merupakan suatu tuntutan alamiah yang sangat rasional, dan gagsan ini dianggap telah mempengaruhi pikiran

⁹⁰ **Andi Pangerang.** 1999. *Prinsip Permusyawaratan Rakyat Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 Dan Implementasinya Dalam Sistem Pemerintahan di Daerah* (Disertasi). Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran. Bandung, Hlm. 1.

Nicolo Machiavelli (1469-1527) dalam bukunya "*L'Prince*, dan mirip dengan apa yang di kemukakan oleh Ibnu Khaldun tentang timbul tenggelamnya negara dalam sejarah umat manusia⁹¹.

Ajaran Islam tentang musyawarah merupakan perintah sebagai syariat dan prinsip-prinsip kehidupan, berdasar atas sumber pertama (Alqur'an) dan sumber kedua (al-Hadits) dari ajaran Islam adalah sebagai berikut ini beberapa ayat Al Qur'an yang terkait dengan konsep musyawarah yang didalamnya terdapat prinsip-prinsip dan nilai-nilai musyawarah yaitu:

a. Prinsip Musyawarah dalam Konteks keluarga

Prinsip ini terambil dari firman Allah SWT., dalam Q.S. *Al-Bagarah* ayat 233, bahwa dalam hal mengasuh anak setiap keluarga (ayah dan Ibu) memusyawarahkan hal-hal yang terkait hal-hal mengasuh anak, memberi kebutuhan hidup menurut kadar kemampuan dan menghindari kesengsaraan dalam mengurus keluarga pesan dari konsep dalam ayat tersebut menerangkan mengenai batas waktu penyusuan, atau bagi para ibu yang hendak menyempurnakan masa waktu penyusuan atas anaknya selama masa dua tahun.

Kemudian apabila orang tua hendak "menyapih penyusuan atas anaknya kepada orang lain agar anaknya tetap mendapat kesempurnaan dalam masa penyusuan, Allah SWT., mengajarkan atas dasar keridhaan keduanya (Bapak dan ibu) dan musyawarahkanlah. Firman Allah SWT: "...

⁹¹ **Jimly Asshiddiqie.** 1995. *Islam dan Kedaulatan Rakyat*. Gema Insani Press Jakarta, Hlm. 9-11.

Apabila keduanya ingin menyapih (sebelum dua tahun) dengan kerelaan keduanya dan permusyawaratan, maka tidak ada dosa atas keduanya.

Dalam pada itu,Apabila pihak ayah dan ibu si bayi sepakat untuk menyapih anaknya sebelum si anak berusia dua tahun, dan keduanya memandang bahwa keputusan inilah yang mengandung maslahat bagi diri si bayi, serta keduanya bermusyawarah terlebih dahulu untuk itu dan membuat kesepakatan, maka tidak ada dosa atas keduanya untuk melakukan hal tersebut.⁹²

Dari beberapa pengertian tersebut dapat diambil suatu simpulan bahwa bila salah satu pihak saja yang melakukan hal ini dinilai kurang cukup, dan tidak boleh bagi salah satu pihak dari keduanya memaksakan kehendaknya tanpa persetujuan dari pihak yang lainnya. Demikianlah menurut apa yang dikatakan oleh As-Sauri dan lain-lainnya. Pendapat ini mengandung sikap preventif bagi si bayi demi kemaslahatannya; dan hal ini merupakan rahmat dari Allah kepada hamba-hamba-Nya, mengingat Dia telah menetapkan keharusan bagi kedua orang tua untuk memelihara anak mereka berdua, dan memberikan bimbingan kepada apa yang menjadi maslahat bagi kedua orang tua, juga maslahat bagi si anak.

Seperti yang diungkap di dalam surat At-Talaq melalui firman-Nya : *"Kemudian jika mereka menyusukan (anak-anak) kalian untuk kalian, maka berikanlah kepada mereka upahnya; dan bermusyawarahlah di antara kalian (segala sesuatu) dengan baik; dan jika kalian menemui*

⁹² **AI-Imam Abul Fida Isma'il Ibnu Kasir Ad-Dimasyqi**, 2000. Juz 2. *Tafsir Ibnu Kasir*. Sinar Baru Algensindo. Bandung. Hlm. 561.

kesulitan, maka perempuan lain boleh menyusukan (anak itu) untuknya.
(Q.S. At- Talaq ayat 6).

Pada kedua ayat tersebut di atas dapat difahami, bahwa persoalan menyusui anak atau menyapihnya yang diamanahkan kepada orangtuanya atau orang lain, Allah SWT., perintahkan selain atas kemauan kedua namun juga dilaksanakan musyawarah terlebih dahulu. Begitu juga terhadap orang yang dipercayakan untuk melakukan penyusuan terhadap si bayi, selain diberikan upah yang pantas, juga diajak untuk bermusyawarah dalam persoalan itu.

Berdasarkan uraian dari dua ayat tersebut di atas sebagai petunjuk dari Allah Swt untuk dilaksanakannya musyawarah di lingkungan keluarga terhadap persoalan-persoalan yang akan dilaksanakan dan akan diselesaikan dengan menggunakan prinsip-prinsip yang bersumber dari ajaran Islam.

b. Prinsip Lemah Lembut dalam Bermusyawarah

Prinsip ini terdapat dalam firman Allah SWT., Q.S Ali Imran ayat 159 yang ditemukan beberapa konsep musyawarah bahwa sikap lemah lembut dalam mengemukakan pendapat, bersikap toleran serta pemaaf merupakan cara yang beradab dalam berhadapan dengan pihak lawan.⁹³

Di dalam ayat ini Allah SWT., melimpahkan anugerah-Nya kepada Rasulullah dan kepada orang-orang mukmin; yaitu membuat hatinya lemah lembut kepada umat yang akibatnya mereka menaati perintah

⁹³ Bandingkan dengan **Syekh Usamah Ar-Rifa'i**. 2008. Cet. 1. *Tafsirul Wajiz*. Gema Insani. Jakarta Hlm. 7.

Rasul. Dengan kata lain, berkat rahmat dari Allahlah dia (Muhammad) dapat bersikap lemah lembut yang dilanjutkan dengan "sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar". Maksudnya kata "*Al-fazzu*" artinya keras, tetapi maksudnya ialah keras dan kasar dalam berbicara, karena kelanjutan dari kalimat ayat tersebut "lagi berhati kasar".

Dalam kata lain, sekiranya kamu kasar dalam berbicara dan berkeras hati dalam menghadapi mereka, niscaya mereka bubar darimu dan meninggalkan kamu. Akan tetapi Allah menghimpun mereka di sekelilingmu dan membuat hatimu lemah lembut terhadap mereka sehingga mereka menyukaimu.⁹⁴ Kemudian kelanjutan dari ayat ini, Allah memberi petunjuk dan perintah untuk memafkan mereka dan memohonkan ampun bagi mereka, dan bermuswarahlah dengan mereka dalam urusan itu.

Oleh karenanya, Rasulullah SAW., selalu bermusyawarah dengan mereka apabila menghadapi suatu persoalan atau masalah, selain untuk dapat menenangkan hati mereka, juga agar menjadi dorongan bagi mereka untuk melaksanakannya. Selanjutnya, apabila engkau (Muhammad) bermusyawarah dengan mereka dalam urusan itu, dan kamu telah membulatkan tekadmu, hendaklah kamu bertawakal (berserah diri) kepada Allah dalam urusan itu. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakal (berserah diri) kepada-Nya.

⁹⁴ **Al-Imam Abul Fida Isma'il Ibnu Kasir Ad-Dimasyqi**. 2000. *Tafsir Ibnu Kasir*. Juz 4. Sinar Baru Algensindo. Bandung. Hlm. 246.

Berdasarkan uraian di atas, Allah Swt memberikan petunjuk dan perintah kepada Rasulullah SAW yang juga menjadi perintah bagi umat Islam untuk melaksanakan musyawarah untuk menyelesaikan masalah-masalah (suatu urusan) dalam kehidupan masyarakat.

c. Prinsip Bermusyawarah dalam Menetapkan Putusan

Prinsip musyawarah dalam pengambilan keputusan merupakan salah satu kategori orang yang patuh pada Tuhannya dan dianjurkan untuk setiap keputusan ditetapkan secara musyawarah. Prinsip ini terdapat dalam Firman Allah SWT., Q.S Asy Syura ayat 38⁹⁵

Pada ayat tersebut di atas, Allah SWT menetapkan beberapa sikap dan perbuatan baik, yaitu mengindahkan ketentuan Allah SWT., seperti mengesakan dan mengimani-Nya, menegakkan shalat, bermusyawarah, dan menafkahkan harta.⁹⁶ Dalam kaitannya dengan ketatanegaraan Indonesia telah menampilkan wajah baru dengan melakukan perubahan pada Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) atau Konstitusi dengan empat perubahan, secara berantai yang telah dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) selama 4 Tahun sejak tahun 1999 hingga 2002. Penyebutan Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan, selanjutnya disebut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI 1945).

⁹⁵ Syekh Usamah Ar-Rifa'i. 2008. Cet. 1. *Tafsirul Wajiz*. Gema Insani. Jakarta Hlm. 488.

⁹⁶ Ahmad Sudirman Abbas dan Ahmad Sukardja, *Demokrasi Dalam Perspektif Islam*. Pedoman Ilmu Jaya dan Anglo Media. Jakarta. Hlm. 2.

Setelah terjadi perubahan UUD 1945, implementasi dari perubahan tersebut masih belum menemukan bentuknya yang ideal. Sistem ketatanegaraan Indonesia masih saja gamang dan selalu mencari bentuknya. Salah satunya reformasi institusional ketatanegaraan menemukan banyak masalah dan justru menumbuhkan keraguan publik. Bahkan ada beberapa pihak yang menghendaki agar kembali kepada UUD 1945 yang asli, dan argumentasi tersebut masih kurang jelas.

Prinsip musyawarah pada hakikatnya telah tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD NRI Tahun 1945) atau Konstitusi Republik Indonesia yakni pada alinea keempat yaitu ayat "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan". UUD NRI 1945 adalah merupakan hasil dari rumusan dari Badan Usaha Kemerdekaan Republik Indonesia (BPUPKI) tanggal 28 Mei-1 Juni 1945 dan 10-17 Juli 1945, dan ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945, sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia dan melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dinyatakan berlaku kembali. Dengan demikian hal tersebut telah menjadi salah satu dasar dalam menyelenggarakan pemerintahan di Negara Republik Indonesia.

Gagasan musyawarah atau permusyawaratan diusulkan oleh Muh.Yamin pada tanggal 29 Mei 1945 dalam rapat BPUPKI pada sidang pertama yang membahas mengenai dasar negara Indonesia. Prinsip yang

mendasari permusyawaratan yakni peri kerakyatan dengan gagasan⁹⁷ : **Pertama**, gagasan Permusyawaratan. Bahwa pada gagasan ini beliau berpatokan pada ayat al-Qur'an surah Assyura ayat 38 yang artinya : "Dan bagi orang-orang yang beriman, mematuhi seruan Tuhan-Nya dan mendirikan shalat, sedangkan urusan mereka diselesaikan dengan cara bermusyawarah diantara mereka, dan mereka menafkahkan sebagian rezeki yang Kami berikan kepada mereka". Bahwa prinsip musyawarah ini diterapkan oleh Nabi Muhammad dan empat khalifah (Abu Bakar Asshiddiq, Umar bin Khattab, Utsman bin Affan dan Ali bin Abi Thalib), yang pada dasarnya adalah bersatu untuk mufakat, menurut perpaduan adat dan perintah agama.

Dalam hal ini, nampaklah bahwa permusyawaratan di Indonesia menurut Muh.Yamin permusyawaratan adalah yang bersumber dari agama Islam dan Adat. **Kedua**, *teks kata* perwakilan. Dasar dari adat ini mengharuskan adanya perwakilan sebagai ikatan dari masyarakat seluruh Indonesia. Menurut peradaban Indonesia maka permusyawaratan dan perwakilan adalah di bawah pimpinan hikmah kebijaksanaan yang bermusyawarah dan yang berkumpul dalam suatu persidangan; **Ketiga**, *teks kata* kebijaksanaan (*rasionalisme*), perubahan dalam adat dan masyarakat, keinginan penyerahan, rasionalisme sebagai dinamika pada masyarakat.

⁹⁷ **Saafroedin Bahar** dan **Nani Hudawati**. 1998. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*. Sekretariat Negara Republik Indonesia. Jakarta, Hlm.19.

Dengan demikian, tafsir atau pemaknaan Hikmah kebijaksanaan yang menjadi pimpinan kerakyatan Indonesia ialah rasionalisme yang sehat, disebabkan telah lepas dari anarki, liberalisme dan semangat penjajahan.

Dalam pada itu, dasar yang dari perpaduan ketiga komponen tersebut dibuat suatu konsepsi yang akan diwujudkan sebagai dasar permusyawaratan negara Republik Indonesia. Perpaduan ajaran Islam dan adat telah melahirkan prinsip permusyawaratan sebagai landasan negara Republik Indonesia berdasarkan prinsip-prinsip musyawarah. Oleh karena itu, musyawarah harus dijalankan secara bersama dengan sebaik-baiknya, sehingga pelaksanaan dasarnya berasal dari segala wakil yang ikut campur dalam penyusunan dan pelaksanaan negara. Musyawarah menjadi suatu kekuatan, karena memberi kesempatan kepada orang-orang yang berkepentingan dan membesarkan tanggung jawab sebagai warga negara.

Lebih lanjut menurut Muh.Yamin, dalam permusyawaratan tersebut memberi tiga hal kemajuan pada umat yang hidup dalam negara dan dilindungi oleh kebesaran ke-Tuhanan. Musyawarah merupakan suatu cara untuk merumuskan atau memutuskan sesuatu hal yang berdasarkan kehendak dari rakyat, sehingga tercapailah suatu keputusan yang berdasarkan kebulatan pendapat atau mufakat sebagaimana yang dikehendaki oleh para pendiri negara.

Selanjutnya, musyawarah sebagai salah satu ciri khas yang mencerminkan kepribadian bangsa Indonesia. Perwakilan adalah suatu sistim, tata cara atau prosedur dengan mengusahakan rakyat turut serta dalam mengambil bagian dalam kehidupan bernegara melalui badan-badan perwakilan atau lembaga perwakilan.

Musyawarah atau kedaulatan atau kerakyatan juga sering diidentikkan dalam istilah demokrasi. Pada suatu negara yang telah melaksanakan sendiri demokrasinya dengan melibatkan rakyatnya sering disebut sebagai demokrasi langsung, namun demokrasi yang dilaksanakan melalui para wakil-wakilnya sering disebut sebagai demokrasi perwakilan⁹⁸. Dikalangan para ulama masih terdapat suatu perbedaan pendapat, ada yang berpendapat bahwa musyawarah hanya berkaitan dengan masalah kehidupan dunia. Namun terdapat pula pendapat yang mengatakan bahwa musyawarah tidak hanya menyangkut masalah dunia namun juga menyangkut hal-hal yang berkaitan dengan agama selama di dalamnya belum terdapat aturan dalam Al-Qur'an dan Al-Hadits.

Dasar dari pendapat yang kedua adalah musyawarah yang pernah dilaksanakan oleh Nabi Muhammad mengenai sikap dari umat Islam terhadap tawanan perang Badar, dan musyawarah dengan para sahabat berkenaan dengan tindakan yang akan dilakukan terhadap orang-orang murtad serta hukuman bagi mereka yang meminum minuman

⁹⁸ **Andi Pangerang**. *Op. Cit.*, Hlm. 1

khamar. Bahwa tersebut merupakan persoalan yang terdapat pada urusan agama, namun nabi Muhammad dengan para sahabat melakukan musyawarah.

Penyelesaian mengenai persoalan kehidupan kenegaraan, berbangsa dan bermasyarakat, musyawarah adalah merupakan suatu keharusan yang bersifat mutlak untuk dilaksanakan, baik mengenai urusan kehidupan yang belum ada dalilnya (al-Qur'an dan al-Hadits) maupun tata cara pelaksanaan persoalan yang sudah mempunyai nash. Seperti kelembagaan permusyawaratan, pelaksanaan hajat hidup rakyat atau masyarakat, amanah yang akan diberikan kepada pemimpin, pengangkatan pemimpin, sistim pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara dan sebagainya. Mengenai urusan agama yang telah terdapat nashnya maka perlu dimusyawarahkan tentang tata cara pelaksanaannya atau penegakan hukum dalam kehidupan.

Menurut Nurcholis Madjid, prinsip musyawarah pada dasarnya tidak akan berjalan dengan produktif jika tidak terdapat kebebasan mengeluarkan pendapat, yang pada tata modern kehidupan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara harus dilembagakan. Namun prinsip musyawarah itu juga akan dirusak oleh sikap-sikap yang absolutistik yang mempunyai keinginan untuk mendominasi wacana, karena tidak adanya perasaan yang cukup dan rendah hati untuk melihat kemungkinan orang lain berada pada pihak yang baik dan benar. Bahwa

musyawarah yang benar merupakan musyawarah yang dilakukan dengan adanya kebebasan dan tanggung jawab kemanusiaan.⁹⁹

Pembahasan mengenai prinsip-prinsip Islam dalam pelaksanaan musyawarah masih jarang untuk ditemukan, hal ini dikarenakan belum adanya praktik musyawarah yang menyeluruh dan berkesinambungan mulai dari kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Akan tetapi, pemikiran dan pembahasan mengenai musyawarah sebagai suatu prinsip yang harus ditegakkan dalam kehidupan sangat banyak untuk ditemukan. Namun demikian, beberapa hal yang harus ada dalam pelaksanaan musyawarah yaitu :

Pertama, keridhaan atau kemauan untuk kebaikan bersama yang tidak bertentang dengan perintah Allah Swt. Hal ini dapat dilihat pada ayat pertama dalam pembahasan sebelumnya yaitu Q.S. Al-Baqarah ayat 233. Di mana Allah memberikan petunjuk apabila dalam suatu keluarga sudah ada keridhaan di antara keduanya dan bermusyawarahlah.

Kedua, hati yang lemah lembut (bersih) lawan dari berhati keras. Prinsip ini haruslah ada, hati yang lemah lembut yaitu yang tidak menaruh kedengkian dan kebencian antara satu sama lainnya, dalam musyawarah perilaku ini akan terlihat pada saat berbicara atau menyampaikan pendapat atau sebuah gagasan. Oleh karenanya apabila musyawarah dilaksanakan tidak berdasarkan hati yang lemah lembut (bersih) sebagai rahmat dari Allah Swt, maka mustahillah akan dapat terjadi kemufakatan.

⁹⁹ **Ahmadi Thaha** dan **Budhy Munawar Rahman (Penyunting)**. 2002. *Fatsoen Nurcholis Madjid*. Jakarta. Republika, Hlm. 187.

Ketiga, saling memaafkan dan memohonkan ampun kepada Allah SWT. Karena di dalam musyawarah pasti akan sering terjadi perbedaan pendapat mengenai suatu pembahasannya, maka antara sesama anggota yang terlibat didalam musyarawah apabila ada yang merasa tesseinggung akibat ucapan maupun pemikiran, maka mestilah siap untuk saling memaafkan dan memohonkan ampun kepada Allah SWT.

Keempat, mematuhi perintah Allah SWT dan mendirikan sholat. Berdasarkan prinsip yang keempat ini menunjukkan bahwa dalam praktik musyawarah untuk mengambil suatu keputusan harus didasarkan atau tidak boleh bertentangan dengan perintah Allah SWT. Makanya, orang-orang yang bermusyawarah dalam menetapkan suatu aturan atau hukum untuk kehidupan bersama harus senantiasa didasarkan kepada hukum-hukum Allah SWT.

Kelima, mufakat, segala keputusan yang akan ditetapkan dalam suatu permusyawaratan harus merupakan kemufakatan dari seluruh anggota yang terlibat di dalam musyawarah. Mufakat adalah antara satu dan lainnya anggota musyawarah menerima hasil musyawarah yang akan diputuskan dan ditetapkan untuk dilaksanakan bersama-sama. Adapun keputusan yang diambil tersebut tidaklah boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum Islam, dalam konteks kaidah-kaidah utama yang tertuang di dalam tujuan hukum menurut syara yang disebut dengan ***Adhdhararul*** atau *maqasidussyariah* yaitu: Memelihara Agama,

Memelihara Jiwa, Memelihara Akal, Memelihara Keturunan, Memelihara Harta dan Kehormatan.

Ruang lingkup pembahasan mengenai musyawarah di kalangan ulama masih terdapat berbagai perbedaan pendapat, ada yang berpendapat bahwa musyawarah hanya yang berkaitan dengan masalah-masalah hal-hal kehidupan keduniawian saja. Akan tetapi ada pula yang berpendapat bahwa musyawarah tidak hanya berkaitan masalah-masalah hal-hal keduniawian, akan tetapi juga terhadap hal-hal yang berkaitan dengan agama selama di dalamnya belum terdapat wahyu atau nash.

Adapun yang menjadi dasar dari pendapat kedua ini adalah musyawarah yang pernah dilakukan oleh nabi tentang sikap kaum muslimin terhadap tawanan perang Badr, dan musyawarah para sahabat nabi tentang tindakan terhadap orang-orang murtad dan hukuman bagi para peminum minuman khamar. Beberapa hal terakhir merupakan urusan agama, tetapi nabi dan para sahabat memusyawarahkannya.

Dalam menyelesaikan persoalan-persoalan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, musyawarah merupakan suatu keharusan yang mutlak untuk ditegakkan, baik terhadap urusan-urusan kehidupan yang belum ada nashnya (ayat-ayat Alqur'an dan Hadist) maupun tatacara pelaksanaan persoalan yang sudah ada nashnya. Seperti kelembagaan permusyawaratan, pelaksanaan hajat hidup masyarakat atau rakyat, amanah yang akan diberikan kepada pemimpin, pengangkatan pemimpin, sistim pelaksanaan kehidupan

berbangsa dan bernegara, urusan pendidikan atau budaya, politik, ekonomi, hukum, lingkungan, dan lain sebagainya. Terkait dengan urusan agama yang sudah ada nash perlu dimusyawarahkan tatacara pelaksanaannya atau penegakkan hukum itu dalam kehidupan.

Istilah musyawarah berasal dari bahasa Arab yang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, diartikan perundingan, rapat perundingan¹⁰⁰. Secara etimologi, penelusuran tafsir dan makna teks kata musyawarah merupakan bentuk masdar “*fii*” (kata kerja) yang berasal dari kata “*syawara*”-“*yusyawiru*” yakni dengan akar kata “*syin*”, “*waw*” dan “*ra*” dalam pola “*fa’ala*”. “*Syawara*”-“*yusyawiru*” berarti menjelaskan, menyatakan atau mengajukan dan mengambil sesuatu. Bentuk-bentuk lain yang berasal dari kata kerja “*syawara*” adalah “*asyura*” (memberi isyarat), “*tasyawara*” (berunding, saling bertukar pendapat, musyawarah), “*syawir*” (meminta pendapat, dan musyawarah), dan “*mustasyir*” (meminta pendapat orang lain)¹⁰¹.

Musyawarah dimaksudkan untuk melakukan perundingan dengan tujuan memperoleh keputusan atas penyelesaian suatu masalah. Musyawarah pada mulanya bermakna mengeluarkan madu dari sarang lebah. Makna tersebut berkembang hingga mencakup segala sesuatu yang diambil atau dikeluarkan dari yang lain (termasuk pendapat). Musyawarah dapat juga berarti mengatakan atau mengajukan sesuatu.

¹⁰⁰ **W.J.S. Poerwadarminta.** 2007. Edisi Ke-3 Cet-4. *Kamus Umum Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka. Jakarta. Hlm. 778.

¹⁰¹ **Kafrawi Ridwan.** Et. All. (ed.). 1994. Jilid V. *Ensiklopedi Islam*. Ihtiar Baru Van Hoeve. Jakarta. Hlm. 18.

Pada dasarnya musyawarah hanya ditujukan untuk hal-hal yang baik sejalan dengan makna dasarnya¹⁰². Terdapat beberapa pakar yang mengemukakan pendapatnya mengenai musyawarah yakni :

a) Muhammad Koesnoe¹⁰³ :

“musyawarah adalah pembahasan bersama dengan maksud untuk mencapai suatu keputusan sebagai penyelesaian dari masalah bersama. Orang yang mempelajari musyawarah memasuki bidang permasalahan dari suatu corak demokrasi yang biasanya disebut ‘kerakyatan/perwakilan’, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD Republik Indonesia 1945”.

b) Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim:

“Musyawarah adalah suatu cara memecahkan suatu masalah. Dalam musyawarah setiap orang yang ikut bermusyawarah mempunyai kesempatan yang sama untuk menyatakan kepentingannya. Inti dari musyawarah adalah toleransi, sehingga tiap orang dan golongan akan bersikap menghargai pendapat orang dan golongan yang lain. Bagi orang dan golongan tersebut tidak ada pemaksaan kehendak kepada orang lain dan golongan lain, walaupun golongan tersebut merupakan golongan mayoritas”.

c) Padmo Wahyono.

“...secara (hukum) ketatanegaraan bermusyawarah ialah berdialog atau berembuk dengan memperhatikan, (a) dinamika masyarakat, (b) segala yang terjadi, (c) segala aliran”.

Hakikat dari musyawarah sebagaimana yang dirumus di atas, ternyata mengandung beberapa prinsip yaitu: prinsip kebersamaan dalam merundingkan dan untuk memecahkan suatu masalah yang dihadapi; prinsip adanya kesetaraan dan kesamaan dalam hal menyampaikan pendapat; prinsip terdapat toleransi dalam hal perbedaan pendapat dan

¹⁰² M.Qurais Shihab. 1998. Cet. Ke-2. *Wawasan Al-Qur'an, Mizan*. Bandung. Hlm. 469.

¹⁰³ Andi Pangerang. 1999. *Op. Cit.* Hlm. 119.

golongan; dan prinsip adanya keterbukaan terhadap segala macam aliran dan dinamika yang terjadi dalam masyarakat.

Musyawarah pada masyarakat Islam mempunyai arti dan makna yang sangat besar dan telah menjadi fenomena yang mendunia di antara banyak negara-negara di dunia. Hal tersebut telah terlihat tersebar luasnya penggunaan dari istilah yang semakna dan serumpun dengan syura atau musyawarah¹⁰⁴. Konsepsi tersebut turut diadaptasikan oleh masyarakat pada abad pertengahan atau jaman pertengahan dengan terbentuknya institusi *counsel* dan *council*.

Pada falsafat Barat *counsel* mengandung makna seperti perundingan, perencanaan dan pertimbangan setelah dilakukan perdebatan oleh sejumlah individu atau kelompok. Selanjutnya *counsel* dan *council* menjadi suatu tradisi kesusilaan, terutama bagi masyarakat Yunani kuno, sebab hal tersebut tertuang dalam ajaran Injil¹⁰⁵.

Islam memiliki prinsip atau watak yang sangat dinamis dan menitik beratkan perhatiannya pada persoalan duniawi yang bergumul dengan kehidupan kebangsaan untuk memecahkan persoalan hidup, maka dengan demikian Islam dituntut untuk mengembangkan diri dalam sebuah proses yang bersifat terbuka, dan tidak hanya terikat pada gambar hayal yang menurut teori tercipta pada masa lalu. Islam diharapkan harus

¹⁰⁴ **Lukman Thaib.** 1994. *Politik System of Islam*. Kuala Lumpur. Amal. Hlm. 55.

¹⁰⁵ **J.H.Burns.** 1988. *The Coambridge History of Medieval Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press. Hlm. 545-546. Terpetik dalam **Lukman Santoso.** *Eksistensi Prinsip Syura dalam Konstitusinal Islam*. <http://uin-suka.ac.id/syariah/inright/article/view/1256>. Hlm. 119.

memiliki semua pendekatan dari segala aspek multidimensional dalam segala kehidupan.

Dalam pada itu, negara yang menyatakan dirinya sebagai negara hukum untuk menentukan siapa yang akan menjadi pemimpin dan memutuskan sesuatu harus ada musyawarah. Proses musyawarah dilakukan harus mengikut sertakan setiap orang dalam proses tersebut untuk memberikan persetujuan baik secara perorang atau melalui perwakilan.

Menurut al Jabbiri prinsip yang harus dipegang dan diamalkan sesuai dengan musyawarah adalah : 1.Prinsip kebebasan berpendapat, kebebasan pers, dan kebebasan beroposisi; 2 Prinsip akuntabilitas dan integrasi serta peninjauan ulang terhadap konsep kekebalan hukum; 3. Prinsip penggantian kekuasaan dan penentuan mengenai ketentuan kewenangan dari masing-masing; 4. Menghindari suatu pemilihan menurut kelompok, mazhab dan agama dalam jabatan-jabatan pemerintahan dan tugas serta harus berpegang teguh pada prinsip.

Prinsip permusyawaratan dalam Islam merupakan dua entitas yang tak dapat dipisahkan dalam sejarah ummat Islam dan selalu menjadi suatu perdebatan yang hangat. Sehubungan perdebatan antara Islam dengan negara telah terjadi berabad abad lamanya, yang telah menunjukkan bahwa dalam Islam, agama dan negara mempunyai pengaruh yang sangat kuat dalam kehidupan ummat manusia. Pada ajaran Islam orang rela berkorban nyawa dan harta demi agamanya,

begitupula sebaliknya demi negaranya orang rela mengorbankan nyawa dan harta. Konsep *shahid* dalam ajaran Islam dan konsep pahlawan yang berhubungan dengan negara adalah merupakan suatu cerminan dari kedua institusi yakni agama dan negara mempunyai pengaruh yang sangat erat dalam kehidupan ummat manusia¹⁰⁶.

Dalam pada itu, terdapat fakta lain yang sederhana dan mendasar yakni muslim sebagai ummat dan Islam sebagai agama mempunyai prinsip-prinsip kenegaraan modern dan ideal. Adanya kesesuaian Islam dan prinsip dasar kenegaraan yang disandarkan pada doktrin masa awal Islam yang terwujud dalam Konstitusi Madinah (Piagam Madinah). Dalam Konstitusi tersebut, terdapat prinsip permusyawaratan (*syura*), yang teralisasi dalam praktek kenegaraan pada Negara Madinah yang dinilai modern oleh banyak pakar¹⁰⁷. Islam menetapkan prinsip permusyawaratan atau musyawarah sebagai pemandu proses pengambilan keputusan¹⁰⁸.

Dalam menjalankan pemerintahan Islam, musyawarah merupakan suatu prinsip yang harus dijalankan dan menjadi satu-satunya faktor utama ke arah kejayaan sistim politik dan pemerintahan Islam. Di samping itu musyawarah menjamin bahwa diktator tidak akan terwujud dalam pemerintahan Islam bila sistim musyawarah benar-benar dijalankan.

¹⁰⁶ **Ahmad A. Sofyan dan M. Roichan Madjid**, 2003. *Gagasan Cak Nur Tentang Negara dan Islam*. Titian Press. Yogyakarta. Hlm. 12.

¹⁰⁷ **Ahmad Sukardja**. 2014. Cet. Kedua. *Piagam Madinah Undang-Undang Dasar NRI 1945; Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat yang Majemuk*. Sinar Grafika. Jakarta.. Hlm.3.

¹⁰⁸ **Mumtaz Ahmad** (ed). 1994. Cet. II. *Maslah-Masalah Teori Politik Islam*. Mizan. Bandung. Hlm. 17.

Selain itu, dalam ketatanegaraan Islam, hal yang menarik untuk dikaji adalah tentang mekanisme pengambilan keputusan mengenai kepentingan orang banyak atau kepentingan bersama.

Sewaktu Nabi Muhammad menjadi kepala negara atau kepala pemerintahan di Madinah telah mengembangkan berbagai macam pola. Beliau selalu mengembangkan budaya musyawarah dikalangan para sahabat, meskipun beliau adalah seorang Rasul, namun selalu melakukan konsultasi dengan para sahabat dan pengikut-pengikutnya dalam soal-soal kemasyarakatan sebelum mengambil keputusan.

Al-Qur'an telah menggariskan bahwa musyawarah merupakan prinsip dasar dalam mengambil keputusan dalam menjalankan pemerintahan dalam suatu negara sebagaimana dicontohkan Nabi Muhammad sewaktu memerintah di Madinah. Terdapat dua ayat yang menggariskan tentang musyawarah sebagai prinsip dasar dalam Islam. Hal tersebut disebutkan pada ayat pertama dalam surah As-Syura (42) ayat 38 sebagai berikut:

...وامرهم شورى بينهم...

“...*waa amruhum syuu raa bainahum*...”

(adapun urusan kemasyarakatan diputuskan dengan musyawarah antara mereka”).

Ayat tersebut di atas telah memberi petunjuk bahwa pada setiap persoalan yang menyangkut orang banyak atau kepentingan umum Nabi Muhammad selalu melakukan musyawarah dengan para sahabat sebelum

mengambil suatu keputusan. Selanjutnya pada ayat kedua surah Ali-Imran (3) ayat 159 yang menyebutkan:

...وشاورهم في الامر...

“... *wa syaawirhum fii al-amri...*

(... dan bermusyawarahlah engkau hai Muhammad dengan mereka dalam setiap urusan kemasyarakatan)”.

Dalam pada itu, perintah untuk melakukan musyawarah yang disebutkan pada ayat terakhir di atas apabila dijadikan sebagai suatu garis hukum, maka dapatlah dirumuskan sebagai berikut: “Hai Muhammad engkau wajib untuk melakukan musyawarah dengan para sahabat dalam memecahkan setiap masalah kenegaraan”, atau secara umum bahwa ummat Islam diwajibkan untuk bermusyawarah dalam memecahkan setiap masalah kenegaraan. Hal tersebut diwajibkan pada setiap penyelenggara kekuasaan negara dalam melaksanakan kekuasaan.

Dalam penerapan konsep permusyawaratan tersebut, setiap masalah yang menyangkut kepentingan umum dan kepentingan rakyat akan dapat diketemukan jalan keluarnya dengan baik, setelah banyak pihak mengemukakan pendapat dan pokok-pokok pikiran mereka wajib didengar oleh pemegang kekuasaan negara sehingga dalam mengambil suatu keputusan dapat mencerminkan pertimbangan yang bersifat obyektif dan bijaksana demi terciptanya kepentingan umum. Permusyawaratan yang dilakukan terkadang hanya dengan sahabat senior, terkadang pula hanya dilakukan dengan orang-orang yang ahli mengenai hal-hal yang dipersoalkan. Namun tidak jarang pula nabi

melemparkan masalah-masalah kepada masyarakat secara luas, khususnya masalah yang memiliki dampak luas bagi masyarakat¹⁰⁹.

Munurut Muhammad Tahir Azhary bahwa musyawarah dapat diartikan sebagai forum tukar menukar pikiran, gagasan atau ide, termasuk saran-saran yang diajukan dalam memecahkan suatu masalah sebelum sampai pada suatu pengambilan keputusan. Dalam pandangan ketatanegaraan, musyawarah merupakan suatu prinsip konstitusional dalam demokrasi Islam yang wajib dilaksanakan dalam suatu pemerintahan dengan tujuan untuk mencegah lahirnya keputusan yang dapat merugikan kepentingan umum atau rakyat¹¹⁰. Kebanyakan dari pakar hukum Islam meletakkan musyawarah sebagai suatu kewajiban dan prinsip konstitusional yang pokok di atas prinsip-prinsip umum dan dasar-dasar baku yang telah ditetapkan oleh nash-nash Al-Qur'an dan As-Sunnah.

Dengan demikian, musyawarah ini lazim tidak ada alasan untuk meninggalkannya. Kududukan konstitusional musyawarah juga berada dalam sistim kebebasan kontemporer (negara hukum Barat) yang membedakannya dari sistim diktatorial, sekalipun hanya dinisbatkan kepada sistim demokrasi dari segi bentuk bukan isi. Islam dan otoritarianisme adalah dua hal yang berlawanan yang tidak akan mungkin bertemu. Ajaran-ajaran Islam membawa manusia untuk menyembah

¹⁰⁹ **Munawir Sjadzali.** 1990. *Islam dan Tata Negara; Ajaran Sejarah dan Pemikiran*. Jakarta. UI Press. Hlm. 16.

¹¹⁰ **Muhammad Tahir Azhari.** 1992. *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam. Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Bulan Bintang. Jakarta. Hlm. 83.

hanya kepada Tuhan mereka saja dan bersikap humanis, sedangkan protokoler diktator justru merupakan wujud pemberhalaan kekuasaan dan merupakan politik buta¹¹¹.

Praktik Demokrasi dalam paham keagamaan khususnya Islam, Yudi Latif membahas demokrasi dalam Islam berangkat dari prinsip bahwa Tuhanlah satu-satunya wujud yang pasti.¹¹² Konsekuensinya, menurut Yudi, setiap bentuk pengaturan hidup sosial manusia yang melahirkan kekuasaan mutlak, dinilai bertentangan dengan jiwa Tauhid. Kelanjutan logis dari prinsip tauhid adalah persamaan manusia di hadapan Tuhan, yang melarang adanya perendahan martabat dan pemaksaan kehendak/pandangan antara sesama manusia.¹¹³ Prinsip-prinsip persamaan dalam bermusyawarah terdapat dalam Al-Qur'an Surah Al-Hujurât ayat 13 bahwa:

“Hai manusia sesungguhnya Kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia di antara kamu di sisi Allah ialah orang yang paling takwa di antara kamu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal”

Dalam analisis al-Buracy, sisi administrasi tampak bahwa siapa saja yakin pada Islam dan menjalankannya sebagai tuntunan hidup, yang memiliki pengetahuan memadai tentang syariat, mempunyai sikap yang kuat tentang persamaan, dikenal sebagai orang yang salih, maka orang

¹¹¹ **Muhammad Syahrur**. 2004. *Metodologi Fiqih Islam Kontemporer*. Terjemahan. **Sahiron Syamsuddin**. Elsaq Press. Yogyakarta. Hlm. 310-316.

¹¹² Yudi Latif, Negara Paripurna. *Op. Cit.* Hlm. 389.

¹¹³ *Ibid.*

seperti itu memenuhi syarat untuk jabatan publik.¹¹⁴ Oleh karena itu, Syafi'i Maarif menjelaskan, "Islam berpihak sepenuhnya kepada sistim demokrasi, sekalipun dalam menghadapi isu-isu penting tertentu harus berbeda dengan sistem demokrasi yang berkembang di negara-negara non-Muslim".¹¹⁵

Dalam penerapannya, konsep demokrasi telah mengalami perkembangan dan perubahan yang pesat, sehingga pengertian demokrasipun mengalami perubahan dan berbeda-beda, hal ini didasarkan kepada perbedaan kondisi sosial, politik, dan ekonomi setiap negara penganut demokrasi, sehingga tolok ukur demokrasipun sulit untuk ditentukan. Pada masa klasik Yunani kuno di negara kota abad ke-6 sampai ke-3 SM.

Sistim demokrasi dalam pelaksanaannya juga merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh warga negara berdasarkan prosedur mayoritas. Sedangkan dalam negara modern, demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*). Kemudian, timbulnya teori kontrak sosial memberikan dampak kepada perkembangan sistim demokrasi, di mana pada dasarnya teori-teori kontrak sosial merupakan usaha untuk mendobrak dasar dari pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat.

¹¹⁴ **Muhammad A. Al-Buraey.** 1985. *Islam Landasan Alternatif Adiminstrasi Pembangunan*. CV Rajawali. Jakarta. Hlm. 88.

¹¹⁵ **Syafi Maarif.** 1988, *Op. Cit.* Hlm. 197.

Filosof-filosof pencetus gagasan tersebut, antara lain *John Locke* dari Inggris (1632-1704) dan *Montesquieu* dari Prancis (1689-1750). Menurut *John Locke*, hak-hak politik mencakup hak hidup atas kebebasan dan hak-hak untuk mempunyai milik (*Life, Liberty, dan Property*). Sedangkan *Montesquieu* mencoba menyusun suatu sistem yang kemudian dikenal dengan *Trias Politica*.

Dengan demikian, dapatlah diambil simpulan sementara bahwa ruang lingkup demokrasi sampai saat perkembangannya dewasa ini pada esensinya baru pada ranah politik, di mana rakyat terlibat langsung dalam pemilihan calon wakil-wakil rakyat dan calon pemimpin (kepala negara) yang telah ditetapkan dan diusungkan oleh partai politik sebagai wujud partisipasi rakyat, dan pada tataran sistem pemerintahan dijalankan oleh wakil-wakil rakyat yang terpilih berdasar suara terbanyak (pemenang pemilu) yang terdistribusi kedalam pelaksanaan konsepsi trias politica. Merekalah sebagai wakil-wakil rakyat yang akan melakukan kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan dan melaksanakan roda pemerintahan.

Selain dari pada itu, demokrasi juga dapat dipahami sebagai gejala masyarakat yang erat hubungannya dengan perkembangan negara, mempunyai suatu sifat berjenis-jenis, dan masing-masing seperti telah terlihat dari sudut kemasyarakatan. Menurut Muh.Hatta dalam ceramahnya dihadapan mahasiswa di Universitas Sun Yat Sen (Kanton, 11 Oktober 1957, diterbitkan oleh Kedutaan Besar R.I. Peking)

menamakan demokrasi Indonesia asli Indonesia itu ialah demokrasi kolektif, yang mengandung didalamnya cita-cita “demokrasi sosial”. Inti dari demokrasi adalah musyawarah dan mufakat beserta usaha gotong royong¹¹⁶.

Menurut Muh.Hatta, kata demokrasi yang berasal dari tradisi Yunani yang kemudian di adopsi oleh masyarakat Barat, bahwa nilai-nilai terkandung didalamnya merupakan sesuatu yang sudah mengakar sejak lama dalam budaya Indonesia. Hal tersebut sudah berlaku tradisi musyawarah-mufakat dari “demokrasi desa”, dalam rangka mencari suatu kesepakatan dalam perbedaan pandangan. Dengan demikian, Muh. Hatta menyatakan¹¹⁷: “jadi, kita tiada membuang apa yang baik pada asas-asas lama, tidak mengganti demokrasi asli Indonesia dengan barang impor. Demokrasi asli itu kita hidupkan kembali, akan tetapi tidak pada tempat yang kuno, melainkan pada tingkat yang lebih tinggi, menurut kehendak pergaulan hidup sekarang”.

Teori demokrasi yang dikehendaki oleh logika musyawarah itu sendiri senantiasa menuntut dari masing-masing pihak yang bersangkutan untuk bersedia dengan tulus bertemu pada titik kesamaan demi kebaikan bersama, pada semangat memberi dan mengambil yang dijiwai oleh pandangan kemanusiaan yang optimis dan positif. Bahwa demokrasi dengan musyawarah yang benar adalah landasannya tidak akan terwujud

¹¹⁶ **Koentjoro Poerbopranoto.** 1978. *Sistim Pemerintahan Demokrasi.* PT.Eresco. Jakarta-Bandung. Hlm. 10.

¹¹⁷ **Yudi Latif.** 2019. *Negara Paripurna. Historis, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila.* Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. Hlm. 434.

tanpa adanya pandangan persamaan manusia atau *egalitarianisme* yang kuat dan akan kandas oleh adanya stratifikasi sosial yang kaku dan a priori pada sistem *peternalistik* dan *feodalistik*¹¹⁸.

Menurut Amien Rais, bahwa negara yang demokratis adalah negara yang dibangun dan dikembangkan dengan melalui cara dan mekanisme musyawarah. Prinsip tersebut adalah untuk menentang sifat *elitisme* dan menganjurkan bahwa hanya kaum pemimpin saja yang paling tahu tentang tata cara mengelola negara, namun rakyat tidak lebih hanya sebagai golongan yang harus mengikuti kemauan kaum pemimpin. Amien Rais menguraikan, bahwa musyawarah merupakan pagar untuk mencegah adanya kemungkinan terjadinya penyelewengan negara ke arah *otoritarianisme*, *despotisme*, *diktatorisme* dan berbagai sistem lain yang cenderung membunuh hak-hak politik rakyat¹¹⁹.

Lain halnya dengan prinsip-prinsip demokrasi moderen yang mengedepankan, **Pertama**; Hak dan Kebebasan Individu (*Liberalisme*). Walaupun sejarah demokrasi modern beragam, dan akan terus mengalami perkembangan *evolusioner* dari waktu ke waktu, namun corak demokrasi modern yang terbangun di Barat itu sebagai hasil dari pemberontak semangat abad 18 sebenarnya memiliki "roh" yang sama, yaitu paham kebebasan atau (*liberalisme*) yang berakar kepada *individualisme*. Patokan yang dipakai adalah, "manusia itu lahir merdeka

¹¹⁸ *I b i d.*

¹¹⁹ **Umaruddin Masdar.** 1999. *Membaca Pikiran Gusdur dan Amien Rais Tentang Demokrasi.* Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Hlm.104.

dan hidup merdeka". Semua manusia sama haknya, tidak ada perbedaan antara bangsawan dengan hartawan maupun dengan rakyat jelata.¹²⁰

Patokan tersebut di atas, menjadi latar pemikiran liberalis. Konsep liberalis, menurut Huzjar dan Stevenon dalam bukunya *Political Science*, bersumber kepada pemikiran politik teori John Locke (1632-1704), yang mengemukakan bahwa manusia itu dijamin oleh konstitusi dan dilindungi oleh pemerintah. Pemerintah harus memakai sistem pemerintahan dalam kerangka demokratis. Sistem politik liberal ini sangat kuat mempengaruhi bentuk negara di Eropa Barat pada awalnya, kemudian berkembang pasca kolonialisasi dunia barat terhadap dunia ketiga, yakni kawasan Asia, Afrika, dan Amerika Latin. Pengaruh yang semakin luas, terutama setelah di penghujung abad ke dua puluh dengan runtuhnya komunisme maka negara-negara di Eropa Timur setelah runtuhnya komunisme, kawasan Asia dan Amerika Latin, yang dahulunya berfahaman sosialisme, perlahan kini telah mengorbit dalam sistem demokrasi liberal.

Dalam perkembangannya, terdapat hubungan yang erat antara liberalis, kapitalisme, dan demokrasi. Semuanya itu mula-mula berkembang di satu negara yakni Inggris. Sebagai Negara demokrasi yang politiknya menganut liberal dan ekonominya menganut paham kapitalis, telah meraih kepemimpinan dunia selama abad 19, baru pada abad 20 peranan itu diambil alih oleh Amerika Serikat. Bagi masyarakat barat, demokrasi itu sendiri menjadi bagian dari pandangan hidup yang

¹²⁰ **Muhammad Hatta**, 2008. *Demokrasi Kita; Pikiran Tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat*. ed. **Kholid O. Santosa**. Segi Arsy. Bandung. Hlm. 65.

mengandung unsur hubungan antara individu dengan masyarakat dan pemerintah. Unsur ini merupakan hal yang tidak selalu terwujud dalam kenyataan.¹²¹

Sebagai kumpulan ide, liberalisme merupakan rentetan kronologis dari perkembangan-perkembangan awal yang sudah dimulai sejak jauh sebelumnya. Dengan kata lain, gagasan liberalisme merupakan paham yang sudah berkembang di Eropa sejak sebelum abad ke 19. Bahkan, asal-usul liberalisme sebagai sikap dan cara berpikir yang bebas, skeptis, rasional dan eksperimental terhadap kehidupan, oleh J. Salwyn Schapiro, sampai dilacak ke pemikiran Socrates (470-300 S.M.) dan Abelard (1079-1142).¹²²

Kedua; Partisipasi Rakyat Dalam Pemilihan Umum. Partisipasi rakyat secara langsung dapat dilihat pada saat pelaksanaan dari esensi demokrasi itu sendiri, yaitu "Pemilihan Umum" atau yang sering disebut dengan pesta rakyat. Mengutip sebuah pendapat dari pemikiran Yusuf Qardhawi dalam menjawab sebuah pertanyaan tentang demokrasi, bahwa esensi dari demokrasi, terlepas dari definisi dan istilah akademik ialah masyarakat memilih seseorang untuk mengurus dan mengatur urusan mereka. Pemimpinnya bukan orang mereka benci, peraturannya bukan yang tidak mereka kehendaki, mereka berhak meminta pertanggungjawaban penguasa apabila pemimpin tersebut salah, dan

¹²¹ **Firdaus Syam.** 2007. *Pemikiran Politik Barat*. PT. Bumi Aksara. Jakarta Hlm. 249. Lihat **J. Salwyn Schapiro**, *Liberalism: Its Meaning and History*, (Princeton: New Jersey: D. van Nostrand Company, Inc., 1973). Hlm. 14.

¹²² **Yusuf Qaradhawi**, 1995. *Fafwa-fatwa Komtemporer*. (penerjemah **As'at Yassin**), Cet. 1 GemaInsani. Jakarta. Hlm. 917-918.

berhak memecatnya jika menyeleweng, mereka juga tidak boleh dibawa kepada arah dan sistem ekonomi, sosial, kebudayaan, atau sistem politik yang tidak mereka kenal dan tidak mereka sukai"

Adapun partisipasi rakyat secara tidak langsung ialah melakukan pengontrolan terhadap pelaksanaan kinerja pemerintahan apakah sudah sesuai dengan yang dikehendaki oleh rakyat. Namun pada realitasnya, hal seperti ini sangat sulit untuk diwujudkan dalam kehidupan nyata, karena dalam pelaksanaan pemerintahan yang demokratis seperti ini tidak ada tolok ukur yang jelas untuk melihat kesesuaian pelaksanaan pemerintahan dengan kehendak rakyat. Selain itu juga, demokrasi Barat yang sedang berkembang dewasa ini masih mengutamakan hak orang-seorang untuk menjalankan kewajibannya sebagai warga negara.

Ketiga; Kekuasaan oleh suara mayoritas. Prinsip berikutnya yang tidak kalah Penting dengan prinsip-prinsip demokrasi lainnya ialah "kekuasaan oleh suara mayoritas". Inilah yang sangat menentukan dalam pelaksanaan sistem demokrasi, di mana setiap keputusan diambil berdasar penetapan jumlah suara yang terbanyak mayoritas). Demokrasi Barat dalam mencari kebenaran berpendapat bahwa kebenaran mutlak tidak mungkin diperoleh, dan yang ada hanyalah kebenaran relatif (nisbi).¹²³

Pada praktik demokrasi di negara manapun, pada saat dilaksanakan pemilu, maka yang menjadi pemenang dan menguasai pemerintahan ialah yang mengantongi suara terbanyak, sementara yang

¹²³ Ahmad Sudirman Abbas dan Ahmad Sukardja, *Op. Cit.* Hlm. 152.

memiliki jumlah suara sedikit (*minority*) di dalam demokrasi harus menerima hal ini sebagai suatu kekalahan secara wajar, karena dalam setiap pertarungan politik demokrasi ada menang dan ada kalah.

Demokrasi adalah merupakan suatu konsep maupun sebagai praktek yang terdapat pada kehidupan bersama dalam masyarakat pada ribuan tahun yang lalu. Dalam rentan waktu yang begitu lama dan tingkat intensitas berbeda-beda, maka demokrasi juga telah diterapkan pada hampir semua negara dewasa ini namun pada tiap-tiap negara pelaksanaannya berbeda-beda disebabkan oleh sejarah, budaya, letak geografis dan tingkat perkembangannya. Dengan demikian penafsiran mengenai demokrasi amat beragam dan cenderung dalam bentuk pengambilan keputusan berdasarkan voting.

Pelaksanaan demokrasi dalam bentuk voting di Indonesia untuk pertama kalinya terjadi pada tahun 1955, yaitu pemilihan anggota-anggota Dewan *Konstituante*. Adapun yang menjadi dasar hukum dalam pelaksanaan demokrasi pada tahun 1955 ini adalah Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS 1950) bukan Undang-Undang Dasar 1945. Dekrit Presiden Republik Indonesia dimaksudkan untuk menyelamatkan kehidupan berbangsa dan bernegara yang telah tersesat ke alamatnya ke *liberalime* berdasarkan UUD 1950 yang menyebabkan kehidupan bangsa Indonesia semakin jauh dari cita-cita revolusi Indonesi. Akhirnya Ir. Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden pada tanggal 05 Juli 1959 untuk

kembali kepada UUD 1945¹²⁴ yang merupakan landasan struktural dalam membangun bangunan kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia dan merupakan jiwanya revolusi Indonesia dengan berwujud negara hukum Indonesia dalam konsep demokrasi Pancasila.

Dalam perkembangannya, sebagaimana setelah diketahui bahwa konsep negara hukum yang berlandaskan demokrasi Pancasila memberikan karakter tersendiri bagi Indonesia yang berbeda dengan bangsa lain, namun tidak dipungkiri bahwa nilai-nilai budaya kolonial masih sangat melekat dalam segala aspek kehidupan bangsa, terutama dalam konsep pembentukan hukum di Indonesia. Hal ini di pengaruhi oleh ideologi, kepentingan, dan kultur yang ada dalam suatu negara.

Pandangan tersebut di atas, senada dengan pandangan Karl Manheim bahwa manusia dalam kehidupannya dipengaruhi oleh alam dan budaya sekitarmya (*natur unculur bedigungen*) hal ini karena pola pikir manusiapun dipengaruhi oleh keadaan alam dan budaya sekelilingnya, demikian juga dengan dengan pandangan hidup Suatu bangsa Demokrasi Pancasila merupakan prinsip atau sistim demokrasi yang menjadi pilihan *the founthing father* bangsa untuk diterapkan di negara Indonesia.

Demokrasi Pancasila adalah demokrasi ala Indonesia yang mempunyai perbedaan prinsip dengan demokrasi yang berlaku di belahan dunia lain. Namun prinsip dasar demokrasi pada awalnya adalah sama namun dalam implementasinya di masing-masing negara berbeda. Dalam

¹²⁴ **B.P. Prapantja.** *Op. Cit.*. Hlm. 109.

sejarah kemerdekaan Indonesia pernah juga diterapkan sistem demokrasi yang lain yaitu demokrasi terpimpin dan demokrasi liberal, namun karena prinsip dasar yang terdapat dalam kedua demokrasi tersebut tidak sesuai dengan ideologi bangsa, kultur masyarakat maka demokrasi tersebut tidak mampu berlangsung lama.

Dalam catatan sejarah Indonesia, hampir 4 (empat) dekade yaitu (1959-1998) Indonesia mengalami pemerintahan yang otoriter dan sentralistik. Hal ini berdampak pada rusaknya tatanan politik sebagai koridor kehidupan berbangsa dan bernegara. Lembaga-lembaga politik berubah fungsi menjadi alat kepentingan kekuasaan yang tujuannya untuk melanggengkan dan mengamankan posisi penguasa, bukan sebagai penyalur kepentingan rakyat sebagaimana yang diamanatkan.

Setelah sekian lama bangsa ini terpasung dalam dua rezim yang otoriter, maka pada awal tahun 1998 harapan baru mulai bergulir seiring datangnya Era Reformasi. Kekangan yang terjadi selama beberapa puluh tahun membuat anak bangsa yang dimotori oleh mahasiswa menjadi murka dan marah sehingga mampu mendesak Presiden Soeharto untuk mundur dari jabatannya yang dikenal sebagai gerakan reformasi.

Agenda utama Pasca Reformasi adalah dilakukannya amandemen terhadap konstitusi negara yaitu UUD 1945. Amandemen UUD 1945 merupakan aktualisasi dari penyempurnaan konstitusi menuju ke arah yang lebih baik. Selain menyempurnakan kekurangan UUD 1945, pembaharuan juga dimaksudkan untuk lebih memperkuat sendi-sendi

yang seyogyanya dipertahankan. UUD 1945 adalah konstitusi negara yang merupakan cita negara yang mengandung gambaran bentuk negara yang ideal yang di idamkan oleh suatu bangsa. Cita negara menjadi pedoman dan penuntun dalam segala hal yang berhubungan dengan negara dan penyelenggaraannya, memberikan pedoman dan tuntutan dalam hal penataan struktur organisasi negara ataupun penentuan kebijakan negara. Pembaharuan UUD 1945 diharapkan benar-benar menjadi *the big law* atau *the supreme law of the land* dalam sistim hukum Indonesia.

Faktor utama yang menentukan pembaharuan UUD adalah keadaan masyarakat. Dorongan demokrasi, pelaksanaan negara kesejahteraan (*welfare staat*), perubahan pola dan sistem ekonomi akibat industrialisasi, kemajuan ilmu dan tehnologi dapat menjadi kekuatan (*forces*) pendorong pembaharuan UUD. Amandemen UUD 1945 merupakan langka positif kearah kemajuan, yang berupaya untuk mengembalikan esensi mendasar dalam Demokrasi Pancasila yang selama beberapa puluh tahun terkoptasi dalam belenggu penguasa.

Dalam alam reformasi inilah demokrasi pemilu totalitas dilaksanakan, hal ini ditandai dengan pemilu paripurna pemilihan langsung calon presiden dan wakil presiden pertama pada tahun 2004, dan telah berkembang pada pemilihan langsung gubernur dan wakil gubernur pada pemilu tahun 2009. Dan sampai saat ini pemilihan langsung telah sampai

kepada tingkatan lurah atau desa. Ini menandai demokrasi di Indonesia telah paripurna dalam berdemokrasi.

Berbicara tentang demokrasi maka tidak terlepas dari Pembicaraan tentang persamaan dan perbedaan antara demokrasi dan musyawarah yang tidak pernah berhenti hingga dewasa ini, sehingga membuat semakin berkembangnya ilmu politik dan ketatanegaraan. Pemikiran-pemikiran yang bermunculan mengenai persamaan dan perbedaan kedua ajaran ini terus semakin tajam, akan tetapi pada tatanan pelaksanaannya masih jauh dari cita-cita, terutama mengenai pelaksanaan musyawarah pada tingkat kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pandangan mengenai persamaan dan perbedaan antara musyawarah dan demokrasi dapatlah dikelompokkan kepada tiga kelompok pemikiran, yaitu sebagai berikut : Pertama, kelompok pemikiran yang berpandangan bahwa antara musyawarah dan demokrasi adalah sama. Kedua, kelompok pemikiran yang berpandangan bahwa antara musyawarah dan demokrasi selain memiliki persamaan, juga terdapat perbedaan pada hal-hal tertentu. Ketiga, kelompok pemikiran yang berpandangan bahwa antara musyawarah dan demokrasi adalah berbeda.

Pemahaman untuk kelompok pemikiran yang pertama melihat bahwa nilai-nilai yang terkandung di dalam demokrasi sama dengan nilai-nilai dalam musyawarah yang berdasarkan kepada nilai-nilai ajaran Islam,

seperti keadilan, persamaan, dan nilai-nilai lainnya. Pemikiran seperti ini lebih melihat musyawarah dari sudut pandang demokrasi, pandangan ini sangat banyak terdapat dalam setiap materi ajar ilmu politik dewasa ini. Pada kelompok pemikiran kedua yang berpandangan bahwa selain terdapatnya persamaan antara musyawarah dan demokrasi, akan tetapi terdapat pula beberapa perbedaan pada hal-hal tertentu, terutama yang berkaitan dengan perintah-perintah agama, sehingga terbangun pemikiran untuk lebih teraturnya pelaksanaan demokrasi harus berdasarkan kepada aturan-aturan perintah Tuhan, pemikiran ini terkenal dengan sebutan nomokrasi.

Kemudian pada kelompok pemikiran ketiga yang berpandangan antara musyawarah dan demokrasi adalah berbeda, adapun perbedaannya adalah sebagai berikut: **Pertama**, Musyawarah merupakan perintah Allah SWT di dalam Alqur'an kepada rasul-Nya yang harus dilaksanakan oleh umatnya. Sementara demokrasi merupakan hasil pemikiran Barat, dengan demikian demokrasi merupakan identitas Barat bukan identitas Islam. **Kedua**, dalam musyawarah, hal-hal baik perintah maupun larangan yang telah jelas hukumnya Allah SWT dan Rasulnya tetapkan, tidak boleh dimusyawarahkan kembali akan tetapi dilaksanakan. Sementara di dalam demokrasi tidak peduli dengan hukum-hukum Allah SWT. Hal-hal yang telah jelas dilarang atau diharam oleh Allah dan Rasul-Nya masih dibahas atau divoting sebagai bentuk negosiasi untuk boleh dilaksanakan. Seperti minuman keras, pelacuran, homo, lesbi, nikah

sesama jenis, dan lain sebagainya. **Ketiga**, dalam musyawarah tidak akan ada atau mustahil mufakat dalam/untuk maksiat. Sementara di dalam demokrasi yang berdasarkan kepada suara terbanyak, sering terjadi kesepakatan dalam maksiat (aturan yang dihasilkan dari voting berdasarkan suara terbanyak). **Keempat**, dalam musyawarah tidak sama antara suara ulama dengan suara penjahat, tidak sama antara orang baik dengan orang buruk, lebih jelasnya dalam musyawarah tidak sama antara orang-orang yang berilmu dengan orang-orang yang tidak berilmu. Sementara dalam demokrasi, karena satu orang satu suara, maka suara ulama sama dengan suara preman, sama dengan suara pelacur, sama dengan suara pencuri. Dan di dalam Alqur'an jelas tidak sama antara orang berilmu dengan orang-orang yang tidak berilmu. **Kelima**, dalam musyawarah tidak boleh mengangkat orang nonmuslim menjadi pemimpin. Sementara di dalam demokrasi orang non muslim boleh memimpin orang Islam. **Keenam**, Perbedaan musyawarah dengan demokrasi berdasarkan *ikhtilaful haqqu* bukan berdasarkan *ikhtilaful lafdzi*. (*ikhtilaful haqiqi*), kata berbeda dan maksudnyapun berbeda), (*ikhtilaful lafdzi*, kata berbeda, tetapi maksudnya sama).

Perbedaan musyawarah dan demokrasi harus dilihat berdasarkan *ikhtilaful haqiqi*. *Ikhtilaful Haqiqi* NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 adalah negara musyawarah itulah perbedaan-perbedaan antara musyawarah dan demokrasi yang harus difahami baik oleh para ulama maupun umat Islam di Indonesia. Dari pengelompokan tiga pemikiran di

atas, dapat diberikan analisis atas kesamaan dan kesesuaiannya dengan realitas kehidupan dan sosial kemasyarakatan.

Dalam konteks kedaulatan, dalam realitasnya, rakyat memiliki kekuasaan, tidak lebih dan tidak kurang hanyalah sebagai partisipasi dalam politik. Memang benar, partisipasi dalam memberikan suara mereka dalam setiap pemilu yang demokratis, "rakyat hanya berpartisipasi". Oleh karenanya rakyat tidak memiliki hak untuk menentukan siapa calon pemimpinnya dan ia tidak punya hak untuk menentukan calon wakil-wakilnya. Memang rakyat dalam demokrasi sama sekali tidak punya hak dalam menentukan ini dan itu untuk kehidupannya, pemilik hak untuk menentukan calon pemimpin, calon wakil rakyat, penentu program apa yang harus dibangun dan dijalankan oleh pemenang pemilu di pemerintahan, bukan rakyat, akan tetapi mereka para hartawan, pengusaha, dan para investor bersama dengan para petinggi partai yang membiayai hidup matinya sebuah partai, guna kepentingan kekuasaan individu dan kelompoknya partai.

Dalam pada itu, rakyat hanya berpartisipasi untuk memilih mereka, inilah realitas demokrasi. Sangat kecil akan adanya keadilan bagi rakyat, persamaan dan kebebasan yang diakari oleh *individualisme* hanya alat untuk memperkuat bergulirnya demokrasi. Demikianlah yang berjalan hingga hari ini dalam kehidupan nyata demokrasi. Pada hakikatnya tidaklah ada keadilan bagi rakyat jelata didalam demokrasi.

Dengan demikian, hakikatnya tidak sama antara musyawarah dan demokrasi. Musyawarah yang berakar kepada nilai-nilai ajaran Islam sangat menjunjung tinggi keadilan yang berdasarkan atau tidak boleh bertentangan dengan hukum Allah SWT. Di dalam musyawarah tidak menganut paham *individualisme* yang merupakan akar dari liberalisme (kebebasan), karena manusia sebagai makhluk sosial berkewajiban untuk saling tolong menolong dengan bahasa yang lazim di Indonesia yaitu gotong royong. Adapun kebebasan di dalam musyawarah tidak didasari oleh individualisme, kepentingan individu atau kelompok tertentu, tetapi memiliki keterbatasan yang sesuai dengan koridor batasan-batasan yang telah Allah tetapkan berdasarkan prinsip musyawarah.

Dalam konteks hermeneutik hukum, makna teks kata musyawarah yang berarti urun pendapat dari orang banyak yang menyeluruh atau melalui wakil-wakilnya, di mana pendapat-pendapat atau pandangan-pandangan itu dikemukakan dengan jelas dan didasari oleh pengetahuan tentang hal yang dimusyawarahkan, serta mampu mengemukakannya dengan baik disertai alasan-alasan yang tepat.¹²⁵

Maka salah satu syarat utama dalam bermusyawarah ialah berilmu, karena setiap pandangan yang dikemukakan wajiblah memiliki kompetensi bagi penyampainya, sedang bagi mereka yang tidak mampu memecahkan atau belum mengerti akan permasalahan-permasalahan yang dimusyawarahkan, maka dapatlah ia meminta pendapat atau

¹²⁵ **Ahmad Sudirman Abbas dan Ahmad Sukardja**, *Demokrasi Dalam Perspektif Islam*. Pedoman Ilmu Jaya dan Anglo Media Jakarta. Hlm. 6.

pandangan kepada anggota musyawarah lainnya. Sehingga dalam musyawarah akan selalu terjadi *transfer of knowledge* (pencerdasan) bagi setiap pesertanya, memperkuat tali silaturahmi dan tolong menolong sebagai implementasi kuatnya persatuan, dan pemilihan atau pengangkatan pemimpin sangat didasarkan kepada ilmu dan kesanggupannya untuk melaksanakan amanah rakyat yang akan dipikulnya dalam mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat yang akan dipimpinya. Hal ini tidak terdapat didalam demokrasi Barat yang berkembang hingga dewasa ini.

Dalam realisasinya, konsep negara hukum yang berlandaskan demokrasi Pancasila memberikan karakter tersendiri bagi Indonesia yang berbeda dengan bangsa lain, namun tidak dipungkiri bahwa nilai-nilai budaya kolonial masih sangat melekat dalam segala aspek kehidupan bangsa, terutama dalam konsep pembentukan hukum di Indonesia. Hal ini dipengaruhi oleh ideologi, kepentingan, dan kultur yang ada dalam suatu negara.

Pandangan tersebut di atas, senada dengan pandangan Karl Manheim bahwa manusia dalam kehidupannya dipengaruhi oleh alam dan budaya sekitarnya (*natur unculur bedigungen*). Hal ini juga disebabkan karena pola pikir manusiapun dipengaruhi oleh keadaan alam dan budaya

sekelilingnya, demikian juga dengan dengan pandangan hidup Suatu bangsa.¹²⁶

Adapun dasar hukum musyawarah dan demokrasi pada dasarnya telah banyak dilakukan oleh pemikir-pemikir politik dan para ulama terdahulu dan terus berkembang sampai dengan hari ini, terutama di dalam pembahasan mengenai ilmu politik atau siyasah dan ketatanegaraan. Penguraian mengenai pelaksanaan kedua ajaran sistem ini sangat dipengaruhi oleh kemajuan zaman dan realitas kehidupan masyarakat yang tidak terlepas dari aturan hukum yang berlaku pada suatu bangsa dan negara tertentu dan pandangan-pandangan ajaran Islam berdasarkan Al-Qur'an.

Di dalam Al-Qur'an, tiga ayat yang memiliki akar katanya menunjukkan keharusan bermusyawarah, yaitu Q.S. Al-Baqarah ayat 233, Q.S. Ali Imran ayat 159, dan Q. S. Asy-Syura ayat 38. Ayat-ayat tersebut berhubungan dengan musyawarah dan menunjukkan sebagai suatu perintah (suruhan) untuk bermusyawarah sebagai kewajiban hukum bagi muslim dan merupakan salah satu dasar dalam pemerintahan.¹²⁷

Bagi negara republik Indonesia yang mayoritas penduduknya adalah muslim, dasar hukum musyawarah tidak hanya terdapat dalam Alqur'an sebagai suatu perintah Allah SWT yang harus ditegakkan, akan tetapi juga di dalam Pancasila sebagai dasar negara dan UUD Negara Indonesia 1945. Dari kedua hal tersebut terdapat dasar hukum yang jelas

¹²⁶ **Abdul Azis Hakim**, 2011 *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta. Hlm. 4.

¹²⁷ **B.P. Prapantja**. 1965. *Bahan-Bahan Pokok Indoktrinasi*, *Op.Cit.* Hlm. 109.

untuk dilaksanakannya suatu musyawarah. Dengan pembuktiannya adalah: **Pertama**, sila keempat Pancasila yang menegaskan bahwa "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan". Tidak ada dasar pendemokrasian di dalam dasar negara Indonesia itu, tetapi jelas terarah pada konsep permusyawaratan. Kemudian yang **kedua**, di dalam UUD 1945 dinyatakan dalam pasalnya bahwa adanya sebuah Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat yang akan melaksanakan musyawarah dalam menyelesaikan permasalahan kehidupan berbangsa dan bernegara. Berdasarkan dua dasar hukum tersebut, musyawarah wajib untuk ditegakkan di Indonesia.

Pemahaman mengenai sila keempat Pancasila dan pada pelaksanaannya tidak dapat dipisahkan antara sila yang satu dengan sila-sila yang lainnya. Lebih jauh lagi, para bapak pendiri negara Indonesia merumuskan dasar hukum musyawarah tidak hanya pada tingkat nasional yakni di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, akan tetapi juga pelaksanaan musyawarah sebagai sistem pemerintahan baik pada tingkat pusat maupun daerah dan memiliki dasar hukum yang sangat jelas di dalam Pasal 18 UUD 1945 yang menyatakan sebagai berikut : "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Berdasarkan pada dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat

istimewa". Dengan demikian, sistem pemerintahan negara Indonesia berdasarkan UUD 1945 sebagai landasan hukum struktural pemerintahan yang telah ditetapkan oleh para bapak pendiri negara Indonesia adalah permusyawaratan.

Selanjutnya, dasar hukum untuk pelaksanaan demokrasi pemilu yang tidak ada di dalam UUD 1945, akan tetapi berdasarkan UUD yang pernah berlaku di Indonesia, dasar hukum pelaksanaan demokrasi terdapat pada 2 (dua) UUD yang berbeda dengan UUD 1945 asli yaitu : **Pertama**, dasar hukum demokrasi pemilu terdapat di dalam Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS 1950) yang melegitimasi bergulirnya pelaksanaan pemilu pertama pada tahun 1955 untuk memilih anggota-anggota Dewan Konstituante. **Kedua**, dasar hukum pelaksanaan demokrasi pemilu di Indonesia terdapat di dalam UUD Amandemen 2002 yang ditetapkan berlaku pada tahun 2002 oleh MPR RI periode 1999-2004.

Diketahui bahwa amandemen UUD (hukum dasar) yang pernah berlaku di Indonesia telah terjadi terhadap dua UUD yang berbeda ini, yakni sebagai berikut : **Pertama**, Amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (UUD RIS 1949) yang menghasilkan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS 1950). **Kedua**, Amandemen terhadap Undang-Undang Dasar (UUD 1945) yang menghasilkan Undang-Undang Dasar Amandemen 2002.

Berdasarkan amandemen terhadap dua UUD yang berbeda di atas, dan terdapat kejanggalan dalam UUD produk amandemen tersebut yaitu UUD 1950 dan UUD Amandemen 2002 menghasilkan sistem pemerintahan yang sama, ialah melegitimasi demokrasi liberal di Indonesia. Hal ini perlu mendapat pengkajian yang lebih mendalam dari setiap pakar ketatanegaraan Indonesia, karena diatungkannya dalam dasar hukum demokrasi pemilu di dalam Pasal-Pasal UUD, secara hukum konstitusi sangat bertentangan dengan Pancasila sebagai dasar negara dan bertentangan pula dengan Pembukaan UUD 1945 sebagai "recht idea-nya" UUD Negara Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut, jelaslah bahwa dasar hukum pelaksanaan musyawarah di Indonesia selain merupakan perintah Allah SWT di dalam Alqur'an secara absolut, juga telah ditetapkan oleh para bapak pendiri Bangsa Indonesia di dalam Pancasila sebagai landasan idiil negara dan di dalam UUD 1945 asli yang merupakan landasan struktural negara Indonesia.

Dalam kaitan tersebut, konsep demokrasi Pancasila merupakan prinsip atau sistem demokrasi yang menjadi pilihan *the founding father* bangsa untuk diterapkan di negara Indonesia. Demokrasi Pancasila adalah demokrasi ala Indonesia yang mempunyai perbedaan prinsip dengan demokrasi yang berlaku di belahan dunia lain. Namun prinsip dasar demokrasi pada awalnya adalah sama namun dalam implementasinya di masing-masing negara berbeda. Dalam sejarah

kemerdekaan Indonesia pernah juga diterapkan sistem demokrasi yang lain yaitu demokrasi terpimpin dan demokrasi liberal, namun karena prinsip dasar yang terdapat dalam kedua demokrasi tersebut tidak sesuai dengan ideologi bangsa, kultur masyarakat maka demokrasi tersebut tidak mampu berlangsung lama.

Dalam catatan sejarah Indonesia, hampir 4 (empat) dekade yaitu (1959-1998) Indonesia mengalami pemerintahan yang otoriter dan sentralistik. Hal ini berdampak pada rusaknya tatanan politik sebagai koridor kehidupan berbangsa dan bernegara. Lembaga-lembaga politik berubah fungsi menjadi alat kepentingan kekuasaan yang tujuannya untuk melanggengkan dan mengamankan posisi penguasa, bukan sebagai penyalur kepentingan rakyat sebagaimana yang diamanatkan.

Setelah sekian lama bangsa Indonesia terpasung dalam dua rezim yang otoriter, maka pada awal tahun 1998 harapan baru mulai bergulir seiring datangnya Era Reformasi. Kekurangan yang terjadi selama beberapa puluh tahun membuat anak bangsa yang dimotori oleh mahasiswa menjadi murka dan marah sehingga mampu mendesak Presiden Soeharto untuk mundur dari jabatannya. Agenda utama Pasca Reformasi adalah dilakukannya amandemen terhadap konstitusi negara yaitu UUD 1945.

Amandemen UUD 1945 merupakan aktualisasi dari penyempurnaan konstitusi menuju kearah yang lebih baik. Selain menyempurnakan kekurangan UUD 1945, pembaharuan juga

dimaksudkan untuk lebih memperkokoh sendi-sendi yang seyogyanya dipertahankan. UUD 1945 adalah konstitusi negara yang merupakan cita negara yang mengandung gambaran bentuk negara yang ideal yang di idamkan oleh suatu bangsa. Cita negara menjadi pedoman dan penuntun dalam segala hal yang berhubungan dengan negara dan penyelenggaraannya, memberikan pedoman dan tuntutan dalam hal penataan struktur organisasi negara ataupun penentuan kebijakan negara.¹²⁸ Pembaharuan UUD 1945 diharapkan benar-benar menjadi *the big law* atau *the supreme law of the land* dalam sistem hukum Indonesia.

Catatan sejarah Indonesia telah mencatat pula bahwa faktor utama yang menentukan pembaharuan UUD adalah keadaan masyarakat. Dorongan demokrasi, pelaksanaan negara kesejahteraan (*welfare staat*), perubahan pola dan sistem ekonomi akibat industrialisasi, kemajuan ilmu dan teknologi dapat menjadi kekuatan (*forces*) pendorong pembaharuan UUD.¹²⁹

Amandemen UUD 1945 merupakan langkah positif kearah kemajuan, yang berupaya untuk mengembalikan esensi mendasar dalam Demokrasi Pancasila yang selama beberapa puluh tahun terkoptasi dalam belenggu penguasa. Nilai dasar demokrasi sebagai suatu pikiran menuntut terjadinya kemerdekaan dan keadilan bagi setiap orang dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, yang konsekwensinya perlu diusahakan

¹²⁸ **Padmo Wahyono** dalam **Hotma P. Sibuea**, 2010. *Asas-asas Negara Hukum Peraturan Kebijakan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Erlangga, Jakarta, Hlm.7.

¹²⁹ **Bagir Manan**, 2003. *Teori dan Politik Hukum Konstitusi*, FH UII Pres, Yogyakarta. Hlm. 30.

dan dipeliharanya beberapa macam keseimbangan yaitu: a) Keseimbangan individu dan masyarakat; b) Keseimbangan diantara dimensi hidup fisik dan dimensi hidup kerohanian yang permanen dari pada manusia; c) Keseimbangan antara nilai-nilai integratif dan nilai desintegratif, d) Keseimbangan antara tujuan dan untuk mencapai tujuan; e) Keseimbangan antara kemerdekaan dan keadilan, yakni kemerdekaan yang menjamin keadilan dan keadilan yang menjamin kemerdekaan.¹³⁰

4. Konsep Demokrasi Berdasarkan Permusyawaratan

Para bapak pendiri bangsa Indonesia sendiri ketika membangun NKRI berpandangan bahwa demokrasi Indonesia berbeda dengan demokrasi Barat, karena Indonesia memiliki sistim musyawarah yang merupakan jatidirinya rakyat Indonesia yang telah hidup, tumbuh dan berkembang sejak dahulu di dalam setiap adat istiadatnya masyarakat Indonesia. Seperti Bung Karno menjelaskan mengenai musyawarah tidak hanya pada saat pidato tanggal 01 Juni 1945 di dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), akan tetapi juga dalam Sidang Umum Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) pada tanggal 30 September 1960. Bung Karno menegaskan kepada seluruh anggota-anggota PBB, dengan ajaran Pancasila menawarkan kepada dunia melalui PBB bahwa keadilan dan perdamaian abadi di dunia hanya akan mampu diwujudkan oleh PBB jika musyawarah mufakat

¹³⁰ **Ranawjaya** dalam Sri Sumantri, 1986. *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung. Hlm. 5.

dilaksanakan, tidaklah bisa keadilan dan perdamaian mampu terwujud apabila menggunakan voting.¹³¹

Dalam pada itu, Pernyataan Soekarno tersebut di atas, jelas menunjukkan perbedaan antara konsep musyawarah dengan konsep demokrasi yang berdasarkan kepada voting suara. Seiring dengan pemikiran mengenai musyawarah, Bung Hatta dalam pandangannya mengenai sifat kehidupan masyarakat asli Indonesia sejak dahulu kala dan akan selalu diidealkannya untuk menjadi dasar kehidupan untuk Indonesia merdeka adalah bahwa masyarakat asli Indonesia merupakan satuan masyarakat adat yang terikat dengan tanah sebagai milik bersama dan menghasilkan nilai-nilai tertentu berdasarkan prinsip musyawarah dan mufakat, serta gotong royong dalam memajukan kehidupan bersama.¹³²

Dengan demikian, apabila musyawarah, mufakat dan gotong royong berjalan dengan baik, maka terwujudlah kedaulatan rakyat. Di mana kedaulatan rakyat Indonesia menurut Bung Hatta di dalam tulisannya "demokrasi kita" menegaskan, bahwa "kedaulatan rakyat adalah pemerintahan rakyat yang dijalankan menurut peraturan yang telah dimufakati dengan bermusyawarahnya rakyat."¹³³

Jadi, musyawarah di Indonesia merupakan sistim pelaksanaan kedaulatan rakyat Indonesia yang berbeda dengan sistim pelaksanaan

¹³¹ **Maj. Moch. Said**, tanpa Tahun. Jilid. I *Amanat Penderitan Rakyat*. Permata. Surabaya. Hlm. 328.

¹³² **Zulkifli Suleman**, 2010. *Demokrasi Untuk Indonesia, Pemikiran Politik Bung Hatta*. PT. Kompas Media Nusantara. Jakarta. Hlm. 172.

¹³³ **Muhammad Hatta**, 2008. *Demokrasi Kita dan dan Pikiran-pikiran tentang Demokrasi & Kedaulatan Rakyat*, ed. **Kholid O. Santosa**. Segarsy. Bandung Hlm. 61.

kedaulatan Eropa atau Barat, dan kedaulatan rakyat Indonesia bukanlah import atau cap dari Barat, akan tetapi sifat dan pelaksanaannya berdasarkan kepada sifat kehidupan masyarakat asli Indonesia.

Namun demikian, perkembangan yang terjadi sampai saat ini, teori-teori yang diajarkan pada universitas-universitas yang mengajarkan ilmu politik dan ketatanegaraan, terkait pengkajian mengenai musyawarah dan demokrasi, seolah-olah belum pernah terjadi di Indonesia, dan fenomena ini hampir menyeluruh di dalam dunia pendidikan Indonesia. Sehingga sangat wajar apabila masih sedikitnya pemikiran yang bermunculan dalam membahas pelaksanaan musyawarah yang sudah jelas memiliki dasar hukum di dalam Pancasila dan UUD 1945.

Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia sebagai bangsa yang berdaulat masih buta terhadap sejarah perjuangan terbangunnya NKRL, di mana seluruh perjuangan dalam setiap momentum bersejarah terbangunnya NKRI merupakan produk dari musyawarah mufakat atau hasil musyawarah. Fenomena ini mendatangkan banyak pertanyaan yang ditujukan bagi mereka para guru besar, para ahli ilmu politik dan ketatanegaraan Indonesia.

Karena kebenaran sejarah bangsa Indonesia terlahir, merdeka, dan membentuk NKRI menunjukkan bahwa penetapan musyawarah sebagai sistim kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia bukanlah sesuatu yang tiba-tiba muncul dan ditetapkan di dalam Pancasila dan UUD Negara Indonesia 1945. Akan tetapi telah menjadi keberhasilan

perjuangan, dengan musyawarah terbangunlah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Inilah produk kebenaran sejarah dari perbedaan nyata antara musyawarah dan demokrasi.

Hasil musyawarah bangsa Indonesia diawal pendirian negara Republik Indonesia telah menghasilkan berdirinya sebuah negara kebangsaan bukan negara demokrasi liberal atau barat. Indonesia merupakan satu-satunya di dunia memiliki konstruksi bangsanya dulu terlahir baru membentuk negaranya kemudian dengan satu ita-cita untuk mengangkat harkat dan martabat hidup orang indonesia asli (kedaulatan rakyat Indonesia).

Dengan demikian, musyawarah atau permusyawaratan merupakan salah satu syarat dalam pelaksanaan demokrasi di Indonesia, dan sebagai prinsip bernegara yang disusun dalam struktur ketatanegaraan sebagai sendi utama lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dalam hal pengambilan kebijakan dan keputusan pemerintahan, yang merupakan contoh konkrit penguatan nilai-nilai tradisi musyawarah atau permusyawaratan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Permusyawaratan menunjukkan suatu mekanisme perundingan dalam mengambil putusan bersama sehingga putusan yang dihasilkan bersifat bulat. Permusyawaratan mengandung arti tidak ada aturan yang mengatur bahwa pihak mayoritas dalam pengambilan keputusan.

Permusyawaratan dipandang lebih mampu mewujudkan kedaulatan rakyat karena pengambilan keputusan dilakukan dengan cara terlebih dahulu merundingkan permasalahan, sebelum mengambil keputusan.

Hal tersebut di atas, membedakan antara kedaulatan rakyat di Indonesia dengan demokrasi Barat yang berwatak liberal. Asas permusyawaratan dalam UUD NRI 1945, menghendaki agar perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan berdasarkan kehendak untuk memperoleh persetujuan bersama dibandingkan dengan penggunaan aturan mayoritas secara mutlak.

Konsep demokrasi telah mengalami perkembangan dan perubahan yang pesat, sehingga pengertian demokrasipun mengalami perubahan dan berbeda-beda. Hal ini didasarkan kepada perbedaan kondisi sosial, politik, dan ekonomi setiap negara penganut demokrasi, sehingga tolok ukur demokrasipun sulit untuk ditentukan. Pada masa klasik Yunani kuno di negara kota abad ke-6 sampai ke-3 SM Sistem demokrasi dalam pelaksanaannya merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh warga negara berdasarkan prosedur mayoritas. Sedangkan dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*) sebagai wujud demokrasi pranata perwakilan.

Dalam konteks hermeneutika hukum, makna teks atau tafsir pranata perwakilan dan pelaksanaan kedaulatan rakyatnya tidak dilaksanakan oleh rakyat secara langsung melainkan melalui lembaga perwakilan rakyat.¹³⁴ Hal ini lazim dinamakan demokrasi perwakilan (*representative democracy*).¹³⁵

Dalam rangka mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat, akomodasi seluruh aspirasi rakyat jauh lebih berguna karena unsur masyarakat terwakili di dalam sistem perwakilan. *International Commission of Jurist* menjelaskan sistem politik demokratis (demokrasi perwakilan) adalah suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan yang bertanggungjawab kepada mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas.¹³⁶

Demokrasi perwakilan menjadi alternatif terbaik demi tercapainya *Representative Government*.¹³⁷ *Representative democracy* dianggap resistan terhadap demokrasi oleh *Michael Mezey* sehingga merupakan *contradictio in terminis*. Ia menegaskan, *Representative systems are not democratic because self-government, which is what democracy means, is not the same thing as government by someone else, even if you elect*

¹³⁴ **E Purnama**, *Kedaulatan Rakyat*, (Bandung: Nusamedia, 2007), hlm. 11.

¹³⁵ **Miriam Budiarjo**, 1993. Cet. ke-15. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. Hlm. 61.

¹³⁶ **Miriam Budiarjo**, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Hlm.61.

¹³⁷ **Wolfgang Friedmann**, *Legal Theory* (London: Steven Sons, 1967), Hlm. 419.

*that someone to do the governing on your behalf.*¹³⁸ Di samping itu, beberapa ahli politik menilai bahwa "*representation frustrates democracy by removing political decision making from the hands of the people and giving it over to a select group of citizens who actually govern*"¹³⁹. Kritik tersebut sekaligus mempertanyakan sejauhmana masyarakat dapat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan pada proses pemerintahan. Semakin diaplikasikan pada tingkat lokal atau kelompok kecil, semakin memungkinkan lebih banyak partisipasi publik terserap.¹⁴⁰ Walaupun demikian, Richard Bellami mengakui representatif sebagai instrumen yang paling efektif dalam praktik demokrasi.¹⁴¹

Kontribusi lainnya ialah stimulasi Islam, tampak dari penggunaan istilah permusyawaratan dalam sila keempat Pancasila. Tulisan ini merupakan kajian literatur untuk mengeksplorasi hal-hal apa saja dari tatanan Islam yang mempengaruhi konsep demokrasi permusyawaratan di Indonesia. Dari segi istilah, antara musyawarah (syura) dengan demokrasi terdapat perbedaan, lebih-lebih dalam hal makna yang dikandungnya. Kalau dikaji secara luas dan mendalam, maka tampak adanya perbedaan, antara lain dalam hal-hal sebagai berikut:

¹³⁸ **Michael L. Mezey**, *Representatives Democracy, Legislators and Their Constituents*, (Maryland: Rowman and Littlefield Publishers, Inc., 2008), hlm. 169-170.

¹³⁹ **Inna Junaenah**, "*Indonesia Democracy Index (IDI): The Effort to Encourage Democratic Provincial Government*", dalam *International Journal of Social Science and Humanity*, Vol. 5, No. 5, (May 2015), Hlm. 467.

¹⁴⁰ **Inna Junaenah**, "*Indonesia Democracy Index (IDI)*", Hlm. 467.

¹⁴¹ **Richard Bellami**, 2008. *Citizenship a Very Short Introduction*. (Oxford University Press, Oxford. Hlm. 99.

- a. Musyawarah (Syura) bukanlah filsafat atau doktrin politik sebagaimana demokrasi, tetapi syura merupakan prinsip sosial murni dan metode kesetiakawanan sosial yang komprehensif.
- b. Musyawarah (Syura) tunduk dan terikat dengan syariat, sedangkan demokrasi tunduk pada filsafat atau doktrin politik tertentu.
- c. Musyawarah (Syura) kerangkanya luas yang mencakup seluruh urusan masyarakat dan pribadi (akhlak, pendidikan, politik, sosial, fikih dan sebagainya), sedangkan demokrasi terbatas pada kerangka politik atau pemerintahan (demokrasi politik).
- d. Pengambilan keputusan secara suara mayoritas tidak mutlak dalam musyawarah (Syura), sedangkan dalam demokrasi bersifat mutlak.
- e. Dalam Musyawarah (syura), amanat justru diletakkan kepada segenap wakil-wakil umat, sedangkan dalam sistem demokrasi amanat diletakkan dan atau cenderung kepada suara mayoritas.
- f. Dalam musyawarah (syura) tidak dibenarkan membahas sesuatu yang telah ada ketetapanannya dari Allah secara tegas dan pasti, tetapi dalam demokrasi sekuler persoalan apapun dapat dibahas dan diputuskan.

g. Dalam syura, pengangkatan pimpinan terikat dalam kontrak Ilahi, sedangkan dalam pengangkatan pimpinan dalam sistim demokrasi justru terikat pada kontrak sosial.

Kata *syurâ* itu sendiri diurai dalam Tafsir Al-Misbah terambil dari kata *syawr*.¹⁴² Teks kata itu bermakna 'mengambil dan mengeluarkan pendapat dengan pendapat lain'. Kata ini diambil dari kalimat syirtu asal yang bermakna, "saya mengeluarkan madu (dari wadahnya)". Hal ini mempersamakan pendapat yang terbaik dengan madu, dan bermusyawarah adalah upaya meraih madu itu di mana pun dia ditemukan atau, dengan kata lain, pendapat siapa pun yang dinilai benar tanpa mempertimbangkan siapa yang menyampaikannya. Madu dihasilkan oleh lebah, maka orang yang bermusyawarah bagaikan lebah, makhluk yang sangat disiplin, mengagumkan dalam bekerja sama, dan makan sari kembang. Ia hinggap di mana pun tidak pernah merusak, tidak mengganggu kecuali diganggu, sengatannya pun menjadi obat. Itulah deskripsi secara eksplisit tentang permusyawaratan oleh Quraish Shihab.¹⁴³

Karakter orang yang bermusyawarah oleh Atip Latifulh diibaratkan "kualifikasi lebah". Oleh karena itu, tidak semua orang dapat bermusyawarah.¹⁴⁴ Teks makna kata bermusyawarah dilustrasikan sebagai proses menghasilkan madu. Madu merupakan kreasi yang baik, bermantaaat untuk menjadi solusi bagi penyakit, dan sumber kesehatan

¹⁴² **M.Quraish Shihab**, 2009. *Tafsir ALMisbah, Pesan, Kesan, dan Keserasian AL-Qur'an*, Vol. 12. Lentera Hati. Jakarta. Hlm. 178.

¹⁴³ **M. Quraish Shihab**, Tafsir AL-Misbah, *Op. Cit.* Hlm. 312.

¹⁴⁴ **Atip Latifulhayat**, "Editorial", *Jurnal Ilmu Hukum Padjadjaran*, Vol. 1 No. 1 (April 2014).

dan kekuatan. Begitu pula musyawarah, digambarkan sebagai proses mengumpulkan pendapat dan pandangan-pandangan terbaik untuk menghasilkan yang terbaik untuk kebaikan masyarakat.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, Quraish Shihab merujuk surah Ali- Imrân (3) ayat 159 yang menjelaskan bahwa disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakalah kepada-Nya. Dalam konteks hermeneutik, Hal tersebut dimaknakan dalam proses menyusun sebuah aturan dalam lembaga pembentuk hukum, sejatinya pandangan-pandangan mengenai mengapa perlu suatu perbuatan diatur perlu dijelaskan. Yang perlu dicatat pula dalam hal ini adalah bahwa lingkup yang menjadi bahan untuk dimusyawarahkan adalah urusan kemasyarakatan, bukan dalam kaidah-kaidah ibadah yang absolut.

Dari apa yang dikemukakan di atas, ditarik prinsip-prinsip dan konsep-konsep dasar gagasan bermusyawarah dalam Islam, seperti; **Pertama**, bahwa makna musyawarah adalah menjalankan perintah Allah untuk mengumpulkan pandangan-pandangan dalam urusan-urusan kemanusiaan sedangkan prinsip; **Kedua** adalah bahwa tujuan

bermusyawarah adalah merumuskan pandangan terbaik bagi kebaikan kepentingan bersama. Ilustrasi madu yang dihasilkan oleh para lebah sekaligus menjadi prinsip dan konsep yang **ketiga**. Kriteria orang-orang yang bermusyawarah perlu sejalan dengan kriteria ini, yaitu bahwa lebah hanya menghasilkan produk yang terbaik. Lebah merupakan perumpamaan yang tepat.

Menurut Atip Latifulh bahwa lebah tidak pernah mendatangi tempat yang kotor. Hal ini merupakan ilustrasi bahwa orang yang layak bermusyawarah selalu menjaga dirinya dari perbuatan yang tercela. Selain itu, lebah tidak pernah mengganggu, jika tidak diganggu, sebagai ilustrasi bahwa orang yang bermusyawarah memiliki harga diri yang tinggi. Pengaruhnya ditunjukkan hanya jika situasi diperlukan dengan tujuan kebaikan masyarakat.

Dalam jilid yang terpisah, Shihab memberi tafsir bahwa madu, selain manis, merupakan obat sekaligus sumber kesehatan dan kekuatan. Dengan gambaran bahwa kata *amruhum* (arab), menunjukkan bahwa yang mereka musyawarahkan adalah hal-hal yang berkaitan dengan urusan serta yang berada dalam kewenangan mereka. Tafsir tersebut juga menjelaskan bahwa tidak ditemukan keterangan dalam Alquran mengenai bentuk *syurà* yang dianjurkannya. Menurut Shihab, ini untuk memberi kesempatan kepada setiap masyarakat untuk menyusun bentuk *yurà* sesuai perkembangan dan ciri masyarakat masing-masing.¹⁴⁵ Shihab

¹⁴⁵ M. Quraish Shihab, *Op. Cit.* Hlm. 178.

juga mengingatkan bahwa ayat makkiyah ini hadir pada saat belum terbentuknya negara Madinah dibawah pimpinan Rasulullah Saw. Turunnya ayat pada periode ini menunjukkan pula anjuran musyawarah dalam segala waktu dan berbagai persoalan yang belum ditemukan petunjuk Allah di dalamnya.¹⁴⁶

Muhammad A. Al-Buraey menunjukkan dua aspek musyawarah, aspek yang ditujukan kepada para pemimpin dan kepada masyarakat.¹⁴⁷ Dengan kata lain, arah bermusyawarah memiliki hubungan secara vertikal dan horisontal. Perintah bermusyawarah kepada para pemimpin tampak dalam Q.S. Alimran ayat 159, "... Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Sementara itu perintah untuk bermusyawarah dalam masyarakat terdapat kutipan teks "sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka sebagaimana bersumber dari Surah al-Syûrà ayat 38 sebagai berikut: "Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan salat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka.

Dalam pada itu, contoh praktik bermusyawarah yang cukup terkenal adalah asbabul nuzul (sebab turun ayat) yang menjadi latar Surah Ali Imrân ayat 159. Dalam riwayat pada masa permulaan Islam, Nabi Muhammad SAW. selalu bermusyawarah dengan sahabatnya

¹⁴⁶ *I b I d.* Hlm. 179.

¹⁴⁷ **Muhammad A. Al-Buraey**, 1985. *Islam Landasan Alternatif Administrasi Pembangunan*. CV Rajawali. Jakarta. Hlm. 89.

tentang urusan negara, politik, peperangan, dan hubungan internasional. Misalnya, ketika umat Islam harus berperang menghadapi musuh, Nabi menyarankan agar bertahan di dalam kota (Madinah) saja. Namun, para sahabat mengusulkan agar menyambut dan memerangi musuh. Nabi mendengarkan pendapat terbesar yang muncul dalam musyawarah. Akhirnya, diputuskan untuk menyambut musuh di luar kota. Hasilnya mengecewakan, umat Islam mengalami kerugian besar. Beberapa hari kemudian Allah memperingatkan Rasul-Nya dengan : "Maka maafkanlah mereka dan mohonlah ampunan bagi mereka dalam (segala) urusan. Oleh Al-Buraey mengambil pelajaran dari peristiwa tersebut untuk tidak berputus asa dalam bermusyawarah, sekaligus menegaskan bahwa musyawarah merupakan kewajiban bukan sekadar pandangan.¹⁴⁸

M. Quraish Shihab menafsirkan bahwa kesalahan yang dilakukan setelah musyawarah tidak sebesar kesalahan yang dilakukan tanpa musyawarah, dan kebenaran yang diraih sendirian, tidak sebaik kebenaran yang diraih bersama.¹⁴⁹ Contoh lain yang sangat monumental adalah Piagam Madinah yang merupakan dokumen hasil musyawarah.

Prinsip lain dalam gagasan bermusyawarah, yaitu lembaga yang melaksanakan musyawarah. Keberadaan lembaga demokrasi dapat diidentifikasi dalam kitab yang terkenal *Al Ahkam as Sulthaniyah*, karya Imam Mawardi. Di dalamnya disebut *ahl al-'aqd wa al-hal* (parlemen, yang

¹⁴⁸ Muhammad A. Al-Buraey, *Op. Cit.* Hlm. 90.

¹⁴⁹ M. Quraish Shihab, *Op. Cit.* Hlm. 312.

terlibat dalam proses pemilihan imam (*khalifah*)¹⁵⁰ dalam kitab ini *ahl a-agd wa al-hal* disebut merupakan badan representasi teritorial.¹⁵¹

Syafii Maarif menjelaskan, Prinsip syurá yang begitu qur'ani tidak pernah dilembagakan secara optimal. Ini terjadi terutama karena semangat dan kepentingan dinasti pada periode pasca al-khulafa a-rasyidin (632-661 H) telah merusak ajaran egaliter seperti yang diajarkan Al-Qur'an.¹⁵² Quraish Shihab memberi catatan terhadap ayat-ayat mengenai musyawarah ini, sebagai ayat yang penting. Tidak heran Syafii Maarif menganggap begitu pentingnya bermusyawarah hingga diangkat sebagai sebuah nama surah. Meskipun nampak pembahasannya sedikit, namun Quraish Shihab memandang bahwa Islam hendak memberi prinsip-prinsipnya sehingga tidak membelenggu perkembangan masyarakat.

Demikian pula di dalamnya tidak dibakukan mengenai nama, lembaga, dan dengan cara apa lembaga yang bermusyawarah diisi. Hal ini agar dapat dimusyawarahkan kembali secara pluralitas dan kemerdekaan berpikir manusia. Dalam pandangan ini, ayat-ayat tersebut berkontribusi besar terhadap cara berinteraksi antara negara dengan warga negara, yang saat ini masih populer dengan nama demokrasi.

Selanjutnya, terkait kelembagaan demokrasi di Indonesia, Bagir Manan mencatat bahwa bentuk negara republik yang dipilih pada saat

¹⁵⁰ **Imam Mawardi**, 2000. *Al- Ahkam a-Sulthaniyah, Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Negara Islam*, diterjemahkan oleh **Fadhli Bahri**,: Darul Falah. Jakarta. Hlm. 5-6.

¹⁵¹ **Imam Mawardi**, *Op.Cit.* Hlm. 5-6.

¹⁵² **Syafii Maarif**, *Op. Cit.* Hlm. 144.

Indonesia berdiri terinspirasi dari kehidupan desa, di mana di dalamnya terdapat praktik bermusyawarah. Dalam salah satu bukunya dideskripsikan sebagai berikut bahwa Pemerintahan desa atau satuan-satuan pemerintahan Indonesia asli lain yang serupa dengan desa (seperti marga di Sumatera Selatan), secara konseptual adalah republik, karena kepala desa berasal dari dan dipilih masyarakat umum, bukan sesuatu yang diturunkan secara turun temurun. Pemerintahan desa bahkan dapat dijalankan secara permusyawaratan baik oleh seluruh warga desa pemerintahan langsung) atau melalui tetua desa.

Berdasarkan sifat desa yang republik itu, asas-asas pemerintahan desa menjadi model yang hendak dikembangkan oleh beberapa pejuang kemerdekaan antara lain, Hatta, Soekarno, dan Yamin ke dalam tata pemerintahan Indonesia merdeka, seperti, prinsip permusyawaratan, pemilihan, gotong royong kekeluargaan (*kolektivisme*), dan lain-lain. Realisasi konsep tersebut bukanlah pemerintahan kerajaan-kerajaan asli (*landschappen*) yang dijadikan model bagi negara Indonesia merdeka.

Pemerintahan kerajaan-kerajaan tersebut bersifat feodalistik yang tidak akan sesuai dengan cita-cita kemerdekaan, yaitu negara berdasarkan kedaulatan rakyat atau demokrasi.¹⁵³ Keutamaan lainnya musyawarah-mufakat ialah mencegah dominasi perseorangan atau golongan tertentu dalam pengambilan keputusan.¹⁵⁴

¹⁵³ **Bagir Manan**, *Lembaga Kepresidenan*, Cet. Kedua, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), Hlm. 4.

¹⁵⁴ **Yudi Latif**, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Hlm. 415.

Selain itu, hal ini penting untuk menjamin agar keputusan politik senantiasa berorientasi pada keadilan sosial dan kepentingan umum. Hal itu sejalan dengan pandangan Hatta bahwa karakter masyarakat Indonesia yang cenderung pada semangat kolektivisme memberi landasan budaya politik yang kondusif bagi tumbuhnya demokrasi permusyawaratan. Itulah sebabnya sehingga kelembagaan demokrasi di Indonesia, sebagai bagian dari sistem ketatanegaraan diakui terpengaruh oleh tradisi berorganisasi Nahdhatul Ulama dan Muhammadiyah.¹⁵⁵ Praktik berorganisasi NU dan Muhammadiyah, ditegaskan oleh Azhari, "Demokrasi perwakilan tidak bersendi pada aturan mayoritas atau suara terbanyak, melainkan pada proses permusyawaratan yang memungkinkan proses perundingan secara rasional dan partisipatif."¹⁵⁶ Inilah yang berkembang menjadi konsep demokrasi permusyawaratan perwakilan.

Pemikiran tentang musyawarah sebagai salah satu bentuk demokrasi menjadi kajian yang mendasari berdirinya negara Republik Indonesia. Demokrasi yang kemudian dikenal sebagai pilihan bagi sendi dasar bernegara ini diberi karakter tambahan menjadi "demokrasi Pancasila". Moh. Mahfud MD menggarisbawahi bahwa peristilahan "Demokrasi Pancasila populer di masa Orde Baru yang dikontraskan dengan "Demokrasi Terpimpin".

¹⁵⁵ **Aidul Fitriadi Azhari**, 2014. *Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945*, Yogyakarta, Hlm. 49-50.

¹⁵⁶ **Aidul Fitriadi Azhari**, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945*, Hlm. 50.

Dalam catatan sejarah perjuangan kemerdekaan Indonesia tersebut telah menunjukkan pengamalan pelembagaan corak konsep demokrasi diawal kemerdekaan dan hal itu begitu jelasnya usaha pemusatan kekuasaan di masa Orde Lama, sehingga gagasan "Demokrasi Terpimpin" berhasil diformalkan dalam bentuk Ketetapan MPRS No. VII/MPRS/1965 tentang Prinsip-Prinsip Musyawarah untuk Mufakat dalam Demokrasi Terpimpin sebagai Pedoman bagi Lembaga-lembaga Permusyawaratan /Perwakilan.¹⁵⁷ Penolakan terhadap mekanisme ini berlanjut dengan keluarnya Ketetapan MPRS No. XXXVII/MPRS/1968 tentang Pencabutan VIII/MPRS/1965 dan Tentang Pedoman Pelaksanaan Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan.¹⁵⁸ Keduanya terdapat persamaan, bahwa demokrasi mengutamakan musyawarah untuk mufakat. Bedanya jika tidak dapat dicapai, pada Demokrasi Terpimpin harus menempuh jalan sebagai berikut : **pertama**, persoalannya diserahkan kepada pemimpin untuk mengambil kebijaksanaan dengan memperhatikan pendapat-pendapat yang bertentangan; **kedua**, persoalannya ditangguhkan; dan **ketiga**, persoalannya ditiadakan sama sekali. Sementara itu, dalam "Demokrasi Pancasila" jika tidak tercapai "mufakat bulat maka jalan voting (pemungutan suara) bisa ditempuh sesuai dengan prosedur yang

¹⁵⁷ Moh. Mahfud MD. 2003. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Cet. Ke-2, Rineka Cipta. Jakarta. Hlm. 42.

¹⁵⁸ Moh. Mahfud MD., *ibid.* Hlm. 42.

dikehendaki Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan.¹⁵⁹

Demokrasi Pancasila" berarti kedaulatan rakyat yang dijiwai dan diintegrasikan dengan sila-sila lainnya dan berpangkal tolak dari paham kekeluargaan dan gotong-royong.¹⁶⁰ Dalam periode berikutnya diketahui bahwa secara teknis, demokrasi prosedural yang diatur dalam UUD 1945 sebelum Perubahan memberikan kekuasaan yang besar kepada Presiden.¹⁶¹ Pandangan Mohammad Hatta mengenai kedaulatan rakyat tidak saja mendorong hak rakyat untuk bermusyawarah menentukan keputusan bagi kepentingan rakyat tetapi juga mengaitkannya dengan keinsyafan untuk bertanggungjawab atas permufakatan yang diambilnya.¹⁶²

Pemikiran tersebut, sejalan dengan semangat yang diamanatkan Alqur'an mengenai perintah bermusyawarah terhadap urusan kemanusiaan. Terlebih lagi, Mohammad Hatta mendorong gagasan bermusyawarah di desa untuk diadaptasikan ke dalam kehidupan bernegara, walaupun disadari bahwa tidak semua kehidupan berdemokrasi di desa cukup aplikatif. Paling tidak, gagasan bermusyawarah di desa digunakan dalam nomenklatur "Majelis" dan "Permusyawaratan. Para *founding fathers* menghendaki supaya rakyat berkumpul dan bermusyawarah, yang diwakili oleh MPR. Naskah asli UUD

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ **Moh. Mahfud MD**, *Op. Cit.* Hlm. 44.

¹⁶² **Mohammad Hatta**, 1979. *Bung Hata Berpidato Bung Hatta Menulis*, Mutiara, Jakarta. Hlm. 29.

1945 menyatakan bahwa Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.¹⁶³

Penerapan konsep bahwa segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak¹⁶⁴ dan telah ditegaskan dalam Pasal 64 yang mengatur bahwa "(1) Pengambilan keputusan dalam sidang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 terlebih dahulu diupayakan dengan cara musyawarah untuk mufakat; (2) Dalam hal cara pengambilan keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, keputusan diambil melalui pemungutan suara. Semangat mengenai bermusyawarah baik dengan mutakat maupun dengan pemungutan suara tampak sebagai kontribusi Islam dari perintah bermusyawarah dalam urusan-urusan kemanusiaan. Upaya mengumpulkan pandangan-pandangan yang baik secara teknis dapat saja mengalami kendala mengingat jumlah anggota perwakilan yang cukup banyak. Kalaupun hal itu tidak tercapai, maka Al-Qur-an menganjurkan untuk membulatkan tekad dan bertawakal (Q.S. Al-Imran ayat 159).

Dalam pada itu, musyawarah hanya ditujukan untuk kebaikan masyarakat dan mencari pandangan- pandangan yang baik, diperlukan sikap-sikap yang baik pula, yang digambarkan oleh Quraish Shihab sebagai berikut: **Pertama**, ketika bermusyawarah hendaklah berkontribusi menyampaikan pandangan-pandangan yang baik. **Kedua**, bersabarlah

¹⁶³ Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum Perubahan

¹⁶⁴ Pasal 2 ayat (3) UUD 1945

dalam bermusyawarah, karena perlu mengendalikan diri untuk menyimak pandangan-pandangan orang lain. **Ketiga**, orang yang bermusyawarah senantiasa mendekati diri pada Allah dan memohon ampunan terhadap pandangan-pandangan yang keliru. Setelah disepakati hasil dari musyawarah, maka hasil musyawarah tersebut harus dilaksanakan dengan secara konsisten.

Dengan demikian dalam pemikiran Hatta, demokrasi yang dikembangkan di Indonesia bukan menjiplak demokrasi masyarakat Barat secara mentah mentah, melainkan demokrasi yang berakar dari karakter keindonesiaan sendiri, yakni demokrasi kekeluargaan yang berlandaskan permusyawaratan. Bagaimanapun, tatanan Islam telah menginspirasi sendi-sendi kehidupan berdemokrasi dalam alam Indonesia. Ayat-ayat mengenai musyawarah meskipun sedikit pembahasannya, namun memberi prinsip-prinsipnya yang tidak membelenggu perubahan dan perkembangan sosial budaya manusia.

Dalam hal tersebut di atas, musyawarah tidak dibakukan mengenai nama, lembaga, dan dengan cara apa lembaga yang bermusyawarah disini. Hal itu agar dapat dimusyawarahkan kembali oleh masyarakat sesuai kemerdekaan berpikir manusia. Maka dari itu, spesifikasi isu yang tertera dalam lembaga demokrasi di Indonesia harus dipahami sebagai pengembangan dan pengakuan terhadap kemerdekaan berpikir para cendekia Indonesia, yang banyak distimulasi oleh pemikiran para ulama.

Prinsip bermusyawarah dalam Islam dapat diidentifikasi beberapa hal, yaitu makna dan tujuan bermusyawarah, lembaga yang bermusyawarah, dan pengambilan keputusan ; **Pertama**, makna dan tujuan bermusyawarah dalam Islam merupakan perintah baik ditujukan kepada pemimpin maupun rakyat, untuk urusan-urusan di antara manusia. Dalam perwujudan lembaga negara di Indonesia, urusan yang dimusyawarahkan sangat kompleks baik untuk menentukan pengisian dan pemberhentian jabatan maupun untuk urusan pembentukan hukum. **Kedua**, lembaga yang bermusyawarah dalam Islam tidak dicontohkan secara spesifik. Dalam praktiknya, paling tidak ditemukan bahwa lembaga yang bermusyawarah merupakan lembaga perwakilan dari unsur-unsur masyarakat. Selain itu, disyaratkan pula bahwa orang-orang yang bermusyawarah memiliki kriteria tersendiri dibanding dengan orang kebanyakan. **Ketiga**, pengambilan keputusan dilaksanakan setelah mengumpulkan pandangan-pandangan yang terbaik. Kompleksitas permasalahan dan jumlah anggota yang makin banyak memungkinkan berkembang opsi-opsi pengambilan keputusan ke arah pemungutan suara. Dalam pandangan penulis, ayat-ayat tentang berinteraksi antara negara dengan warga negara berkontribusi dengan perkembangan demokorasi.

Kemudian, timbulnya teori kontrak sosial memberikan dampak kepada perkembangan sistim demokrasi, di mana pada dasarnya teori-teori kontrak sosial merupakan usaha untuk mendobrak dasar dari

pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat. Filosof-filosof pencetus gagasan ini antara lain *John Locke* dari Inggris (1632-1704) dan *Montesquieu* dari Prancis (1689-1750). Menurut *John Locke*, hak-hak politik mencakup hak hidup atas kebebasan dan hak-hak untuk mempunyai milik (*Life, Liberty, dan Property*). Sedangkan *Montesquieu* mencoba menyusun suatu sistem yang kemudian dikenal dengan *Trias Politica*.

Dengan demikian, dapatlah diambil kesimpulan sementara bahwa, ruang lingkup demokrasi sampai perkembangannya dewasa ini pada esensinya baru pada rana politik, di mana rakyat terlibat langsung dalam pemilihan calon wakil-wakil rakyat dan calon pemimpin (kepala negara) yang telah ditetapkan dan diusungkan oleh partai politik sebagai wujud partisipasi rakyat, dan pada tataran sistem pemerintahan dijalankan oleh wakil-wakil rakyat yang terpilih berdasar suara terbanyak (pemenang pemilu) yang terdistribusi kedalam pelaksanaan konsepsi *trias politica*. Merekalah sebagai wakil-wakil rakyat yang akan melakukan kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan dan melaksanakan roda pemerintahan

5. Konsep Keterwakilan dalam sila Ke-empat

Konsep tentang keterwakilan, dalam penerapan demokrasi yang bermacam ragamnya, namun pada prinsipnya demokrasi keterwakilan menghendaki adanya wakil rakyat yang menyuarai kehendak rakyat. Hal ini sejalan dengan amanat UUD 1945 yang menghendaki supaya rakyat berkumpul, dan dinyatakan dalam rumusan mengenai keanggotaan MPR,

yaitu terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.¹⁶⁵

Penjelasan UUD 1945 menyatakan bahwa agar supaya seluruh rakyat seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam majelis, sehingga lembaga itu akan betul betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat. Yang disebut golongan-golongan, ialah badan kolektif seperti koperasi, serikat pekerja dan lain-lain. Aturan demikian memang sesuai dengan kondisi zaman. Berhubung dengan anjuran meniadakan sistem koperasi dalam ekonomi, maka ayat ini mengingatkan adanya golongan dalam badan badan ekonomi. Komposisi keanggotaan yang demikian menunjukkan tiga representasi dalam suatu badan perwakilan, yaitu representasi politik, representasi teritorial, dan representasi fungsional.¹⁶⁶ Representasi teritorial yang dicontohkan oleh Imam Mawardi dalam tatanan kekhalifahan, tampak dalam komposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat di masa awal UUD 1945, dengan ketentuan bahwa di antara anggota MPR merupakan utusan daerah.

Telah dikemukakan di atas bahwa tidak semua orang dapat bermusyawarah karena hanya orang-orang yang dapat memberikan gagasan-gagasan baik yang dapat diharapkan. Maka dari itu, dalam kelembagan demokrasi dibutuhkan kriteria tertentu yang harus dipenuhi supaya orang-orang yang duduk di majelis dapat bermusyawarah. Rosjidi

¹⁶⁵ Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum Perubahan

¹⁶⁶ **Jimly Ashiddiqie**, 2006. *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jil. II, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta. Hlm. 40.

Ranggawidjaja.¹⁶⁷ menegaskan Jabatan DPR, selain DPD dan DPRD, adalah sebagai jabatan publik yang berkaitan dengan pelaksanaan hak-hak warga negara untuk memilih dan dipilih.

Dalam pada itu, Rosjidi mengemukakan bahwa pengisian jabatan-jabatan melalui pemilihan umum, tidak ada satu pasal atau ayat pun dalam UUD 1945 yang menjelaskannya. Baru kemudian persyaratan tersebut dielaborasi dalam peraturan pelaksana yang menghendaki cerminan kualifikasi pendidikan, kesehatan, dan integritas. Terhadap kriteria ini, Yúsusuf al-Qaradhawi berpendapat bahwa kualifikasi orang yang duduk di *ahl al-hal wa al-aqd*, harus dipilih dan merupakan orang yang diberi kesaksian atas kelayakannya, dalam rangka menjauhi dusta (Q.s. al-Hajayat 30) dan menegakkan keadilan (Q.S. al-Thalâq ayat 2).¹⁶⁸

Lembaga perwakilan memiliki fungsi membentuk peraturan, oleh karena itu orang-orang yang akan bermusyawarah memahami hukum-hukum Tuhan dan dipandang seseorang yang adil.¹⁶⁹ Selain itu, dibutuhkan orang yang memiliki patriotisme dan paham terhadap nilai-nilai kebangsaan dan kenegaran. Peraturan perundang-undangan Republik Indonesia mengatur pula mengenai cara pengambilan keputusan pada

¹⁶⁷ Rosjidi Ranggawidjaja, November 2010. Vol. II No. 2, "*Pembatasan Konstitusional Hak Warga Negara untuk Memilih dan Dipilih Dalam Jabatan Publik*", dalam *Jurnal Konstitusi*, PSKN FH Unpad-MKRI, Hlm. 100-101.

¹⁶⁸ Yusuf Al-Qardhawy. 1997. *Fiqih Daulah dalam Perspektif A-Qur'an dan Sunnah*. diterjemahkan oleh Kathur Suhardi. Pustaka Kautsar. Jakarta. Hlm. 193-194.

¹⁶⁹ Inna Junaenah, September 2013. "*Filosofi Kriteria Pembentuk Undang-Undang: Refleksi Persyaratan Menjadi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat*", dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10 No. 3. Jakarta. Hlm. 526.

lembaga perwakilan. Baik dalam ketentuan sebelum maupun sesudah perubahan UUD 1945.

a. Legislature

Dalam konteks hermeneutika hukum, pemaknaan tafsir tentang legislatur seringkali dipahami fungsi legislasi yang hanya terkait dengan fungsi pembuatan undang-undang dalam pengertian yang sempit. Karena itu, yang biasa dipahami sebagai lembaga legislatif berdasarkan UUD 1945 pasca reformasi hanya DPR dan DPD saja. Bahkan, banyak pula tokoh-tokoh politik yang memahaminya lebih sempit lagi, yaitu bahwa lembaga yang mempunyai kewenangan langsung dibidang pembuatan undang-undang itu hanya DPR, sedangkan DPD hanya berfungsi sebagai *advisory council* terhadap fungsi DPR.

Jika mengacu kepada pendapat *Frank Goodnow*, kekuasaan negara dapat dibedakan antara fungsi pembuatan kebijakan (*policy making*) dan pelaksanaan kebijakan (*policy executing*). Teori *Goodnow* ini dapat dinamakan sebagai teori 'duo politica'. Berbeda dari *Goodnow*, fungsi-fungsi kekuasaan, menurut *Montesquieu*, terdiri atas tiga cabang atau *trias politica* yaitu *legislature*, *executive*, dan *judiciary*. *Executive* adalah pelaksana, sedangkan *judiciary* menegakkannya jika timbul sengketa atau pelanggaran terhadap kebijakan. Namun, baik menurut *Goodnow* maupun menurut *Montesquieu*, yang dimaksud dengan fungsi legislatif atau legislature itu berkaitan dengan semua kegiatan yang dengan mengatasnamakan atau mewakili rakyat membuat kebijakan-

kebijakan negara. Inilah yang disebut sebagai legislature atau fungsi legislatif.

Pelembagaan fungsi legislasi pada legislatif itulah yang disebut parlemen. Di berbagai negara ada yang melembagakannya dalam satu forum saja (*unicameral* atau *monocameral*), ada pula yang dua forum (*bicameral*),. Bahkan ada pula negara-negara yang mempunyai struktur parlemen multi kameral atau terdiri atas lebih dari dua kamar atau lebih dari dua institusi.¹⁷⁰ Salah satunya adalah Indonesia yang mempunyai tiga institusi atau tiga forum parlemen sekaligus, yaitu DPR, DPD, dan MPR. DPR merupakan lembaga perwakilan politik (*political representation*), DPD merupakan perwakilan daerah (*regional representation*), sedangkan MPR merupakan penjelmaan keseluruhan rakyat, baik dari segi politik maupun kedaerahan. Di samping fungsi lainnya, DPR bertungsi untuk membentuk undang-undang, DPD memberikan pertimbangan dalam pembentukan undang-undang, sedangkan MPR menetapkan UUD sebagai kebijakan tertinggi.

Di berbagai negara, DPD atau yang disebut dengan nama lain, seperti Senat, biasanya berperan dalam pengambilan keputusan pembentukan undang-undang atau undang-undang tertentu. Akan tetapi, berdasarkan UUD 1945 yang berlaku sekarang, keputusan-keputusan DPD sama sekali tidak menentukan dalam proses pembentukan undang-undang itu. Peranan DPD hanya bersifat advisoris terhadap DPR.

¹⁷⁰ Lihat disertasi **Dr. Fatmawati**, 2009. *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*", Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta,

Sementara itu, menurut Montesquieu, pembentukan undang-undang dasar juga dinamakan legislasi. Karena itu, dengan mengacu kepada pendapat Montesquieu dan Frank Goodnow tersebut di atas, kita dapat mengatakan bahwa dalam struktur parlemen Indonesia dewasa ini terdapat tiga forum parlemen yang sama-sama mempunyai fungsi legislasi dalam arti yang luas. Karena itu, struktur parlemen Indonesia dewasa ini sebagai parlemen trikameral. Indonesia tidak menganut prinsip *unikameralisme*, bukan pula *duikameralisme*, melainkan *trikameralisme*.

Dengan demikian, adanya MPR, DPR, dan DPD dalam sistim ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 dewasa ini merupakan satu kesatuan kelembagaan parlemen Indonesia yang mempunyai tiga forum perwakilan dan permusyawaratan dalam rangka pengambilan keputusan mengenai kebijakan negara berdasarkan UUD 1945.

b. Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Lembaga negara adalah organ pelaksana dari amanah konstitusi dilekatkan pada suatu lembaga tertinggi yang disebut Lembaga Permusyawaratan Rakyat atau MPR (konsep sebelum amandemen UUD NRI 1954), sehingga dalam catatan sejarah keberadaannya menjadi unsur utama dalam menggerakkan roda pemerintahan di suatu negara. Struktur atau format lembaga negara bersifat dinamis, artinya selalu berubah mengikuti dinamika perkembangan masyarakat dan rezim penguasa. Keadaan ini dapat di lihat dalam sistim ketatanegaraan Indonesia, yang berkaitan dengan lembaga MPR. Sebagaimana diketahui sebelumnya,

bahwa dalam sejarah Indonesia pasca kemerdekaan hingga Era reformasi keberadaan lembaga MPR tetap ada dan dipertahankan yang walaupun eksistensi dan kewenangannya di setiap dekade pemerintahan selalu berubah.

Bahwa hal tersebut dipengaruhi oleh kepentingan politik dan kehendak rezim penguasa. Keberadaan lembaga MPR pada awal kemerdekaan belum diatur dalam ketentuan UUD NRI Tahun 1945, namun dalam Pasal 4 Aturan Peralihannya dijelaskan bahwa tanda * sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung, dibentuk menurut Undang-Undang Dasar segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional.

Di Era Orde Baru, MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara yang mempunyai kewenangan sangat luas, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, kekuasaan negara tertinggi berada ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, MPR mempunyai tugas pokok, yaitu menetapkan UUD, menetapkan GBHN, memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Di Era Orde Baru MPR di juluki sebagai lembaga *Super Body* karena kuatnya kedudukan dan luasnya kewenangan yang dimilikinya. Dominasi partai politik pendukung penguasa dilembaga ini menjadikan MPR sebagai alat untuk melanggengkan kedudukan penguasa.

Kondisi tersebut di atas berimbas kepada kehidupan berbangsa dan bernegara. Kolusi, Korupsi dan Nepotisme sangat kental dalam proses pelaksanaan pembangunan bangsa dan negara. Melihat situasi dan kondisi negara yang terkungkung dalam kekangan penguasa dan memburuknya kondisi perekonomian negara mendorong mahasiswa dan tokoh-tokoh reformis untuk berusaha mendesak agar Suharto mundur dari jabatan presiden, sehingga terjadilah gerakan reformasi pada tahun 1998 yang melahirkan Era Reformasi. Di Era Reformasi pasca amendemen UUD NRI 1945, prinsip kedaulatan rakyat yang selama ini hanya diwujudkan dalam lembaga MPR dan menjadi pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat berubah. Kewenangan memilih Presiden dan Wakil Presiden dan mendistribusikan kekuasaan kepada lembaga-lembaga tinggi negara yang berada dibawahnya secara vertikal terpangkas.

Dalam paradigma baru di Era Reformasi MPR dirancang untuk diubah menjadi nama '*genus*' dari Lembaga Perwakilan Rakyat atau parlemen Indonesia yang terdiri atas dua kamar dewan. Kamar pertama disebut Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan kamar kedua disebut Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Mekanisme distribusi kewenangan yang dulunya dilakukan oleh MPR dengan prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*) berubah secara horizontal dengan cara memisahkannya (*separation of power*) menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip '*checks and*

: Mengamati dinamika dan eksistensi lembaga MPR pasca kemerdekaan hingga saat ini menimbulkan pertanyaan mendasar apa yang menjadi alasan utama mengapa lembaga ini tetap dipertahankan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia di setiap rezim penguasa.

Selanjutnya, MPR apabila ditelusuri dalam konteks hermeneutika hukum, terutama pemaknaan atau tafsir dari teks-teks bahasa (bahasa Indonesia), maka MPR yang terdiri dari 3 (tiga) kata mengandung arti Majelis artinya perkumpulan/kelompok, permusyawaratan artinya suatu proses pengambilan keputusan dengan mekanisme musyawarah, dan rakyat adalah penduduk atau masyarakat yang mendiami wilayah suatu negara tertentu. Jadi, kata MPR bila digabungkan maka akan bermakna tempat berkumpulnya masyarakat atau rakyat untuk bermusyawarah.

Di Indonesia lembaga MPR merupakan arena atau tempat para wakil rakyat berkumpul dan bermusyawarah dalam mengambil keputusan dan kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan bangsa dan negara. Timbul pertanyaan mendasar mengapa rakyat diwakili dalam hal pengambilan keputusan dan kebijakan. Adapun alasan mendasar mengapa rakyat harus diwakili adalah : **Pertama**, dari aspek wilayah, luasnya wilayah negara Indonesia yang terdiri dari beribu-ribu pulau besar dan kecil sangat tidak memungkinkan terjadinya intervensi langsung oleh rakyat dalam hal pelaksanaan pemerintahan negara, sehingga diperlukan wakil-wakil yang merupakan bagian dari rakyat yang akan mewakili kepentingan rakyat tersebut dalam proses pengambilan keputusan dan

kebijakan dalam negara. Mekanisme atau proses penentuan wakil-wakil atau pemimpin rakyat tersebut dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum. **Kedua**, dari aspek jumlah penduduk, Indonesia yang memiliki jumlah penduduk yang sangat banyak terdiri dari berjuta-juta jiwa tidak mungkin untuk dikumpulkan disuatu waktu dan tempat tertentu untuk ikut serta secara langsung menentukan kebijakan pemerintahan, sehingga dibutuhkan orang-orang tertentu yang bisa mewakili kepentingan mereka dalam proses tersebut. Karena itu, keanggotaan MPR dipilih oleh rakyat melalui mekanisme pemilihan umum yang di Indonesia disebut pemilu legislatif.

Dalam pada itu, di era orde Lama dan orde Baru, pemilihan umum hanya dilakukan sekali dalam 5 (lima) tahun dan tidak ada perbedaan antara pemilu legislatif dan pemilu presiden. Oleh karena itu, sejak masuknya Era Reformasi, maka sistem pemilu di Indonesia mengalami perubahan mendasar. Pemilu legislatif dan pemilu presiden dilaksanakan secara terpisah. Pemilu legislatif dilaksanakan terlebih dahulu. Setelah adanya penetapan hasil pemilu legislatif maka tiap partai politik yang memenuhi syarat berdasarkan ketentuan perundangan-undangan mengajukan calon presiden dan wakil presiden. Tahapan selanjutnya dilakukan pemilihan presiden dan wakil presiden yang dilakukan secara langsung oleh rakyat. Situasi inilah yang sangat mempengaruhi peran dan fungsi MPR sebagai lembaga yang dulu di Era Orde Baru memiliki otoritas

yang sangat kuat karena lembaga inilah yang memiliki kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Sejak terjadinya perubahan sistim pemilu pascaamandemen UUD 1945, esensi dasar nilai musyawarah dan mufakat yang teraktualisasi dalam mekanisme pengambilan kebijakan dan keputusan pemerintahan di lembaga MPR khususnya dan berkaitan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden menjadi hilang. Bahkan saat ini kecenderungan pengadopsian nilai-nilai demokrasi liberal dan melunturkan nilai-nilai tradisi yang seharusnya tetap dilestarikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sehingga prinsip demokrasi liberal berbeda dengan prinsip demokrasi Pancasila.

Prinsip demokrasi liberal sebagaimana dikemukakan oleh Immanuel Kant, bertumpu atas prinsip "*liberty*" (*vrijheid*) yang merupakan suatu kondisi yang memungkinkan pelaksanaan secara bebas dan hanya dibatasi seperlunya untuk menjamin koeksistensi yang harmonis antara kehendak bebas individu dengan kehendak yang lain. Dari sinilah mengalir prinsip selanjutnya yaitu *freedom from arbitrary and unreasonable exercise of the poer and authority*. Sedangkan konsep *equality* mengandung makna yang abstrak dan formal (abstrak formal-equality) yang melahirkan prinsip *one man one vote*¹⁷¹

Dua prinsip di atas merupakan akar dari demokrasi liberal yang sangat bertolak belakang dengan Demokrasi Pancasila yang sangat

¹⁷¹ Ni'matul Huda. 2005. *Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta. Hlm. 14.

mengedepankan nilai-nilai dan etika moral sebagaimana teraktualisasi dalam idiologi negara Pancasila menjadi tradisi dalam berdemokrasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia.

Tradisi musyawarah dan mufakat yang menjadi karakteristik atau ciri demokrasi Indonesia dijadikan sebagai pilar utama oleh para pendiri bangsa yang diangkat kedalam format pelaksanaan fungsi dan tugas kenegaraan. Tradisi ini menjadi sendi utama dalam pengambilan kebijakan dan keputusan dalam lembaga MPR yang merupakan lembaga representatif rakyat. MPR berfungsi sebagai rumah atau tempat berkumpulnya para wakil rakyat yang akan mewakili rakyat dalam pengambilan keputusan dan kebijakan kenegaraan. Lembaga ini merupakan corong aspirasi dan pengemban amanat dan kehendak rakyat sehingga dalam menjalankan fungsi dan tugasnya tidak boleh bertolak belakang dengan aspirasi atau kehendak yang diwakilinya.

Hal senada disampaikan oleh Hendry B. Mayo. Dalam bukunya *Introduction to Democratic Theory* memberi definisi demokrasi sebagai berikut¹⁷² bahwa sistim politik yang demokratis adalah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara selektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik sebagaimana ungkapan berikut bahwa :

¹⁷² Ni'matul Huda, *Ibid*, Hlm. 13.

"A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control of periodic election which are conducted on the principle of political equality and under condition of political freedom"¹⁷³.

Konsep tersebut menjadi suatu kelaziman atau sesuatu yang unik (karakteristik) bila sebuah negara atau bangsa akan selalu mengungkapkan identitas atau karakteristik bangsanya yang diangkat dari gagasan bangsa yang di aktualisasikan dalam idiologi dan konstitusinya sebagai suatu bentuk legitimasi. Gagasan bangsa menunjukkan karakteristik dan keunikan suatu bangsa yang membedakannya dengan bangsa lain. Gagasan bangsa mengacu pada tradisi atau kebiasaan yang sudah lama hidup dan berkembang dalam kehidupan masyarakat yang diwariskan oleh suatu komunitas pada masa lalu, yang berisi jiwa dan kepribadian serta keunikan yang menjadi karakteristik suatu bangsa.¹⁷⁴

Reduksi normatif konsep musyawarah diadopsi di Indonesia sebagai tradisi. Asal terbangunnya tradisi musyawarah mufakat berasal dari norma kebiasaan yang berlaku dalam bentuk yang sederhana pada komunitas desa yang kecil dan terbatas. Tradisi tersebut diangkat menjadi suatu gagasan bangsa setelah terbentuk negara Indonesia. Tradisi tersebut disesuaikan dengan struktur negara modern dan diperluas pada wilayah negara yang lebih besar dengan mempertahankan prinsip-prinsip pokoknya sebagaimana teraktualisasi dalam pancasila dan UUD 1945 yang menjadi ideologi dan konstitusi negara Indonesia.

¹⁷³ Ni'matul Huda, *Ibid*

¹⁷⁴ Aidul Fatriciada Azhari. 2014. *Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945*, Genta Publishing. Yogyakarta. Hlm. 13.

Tradisi demokrasi yang menempatkan musyawarah dan mufakat menjadi salah satu prinsip bernegara dan disusun dalam struktur ketatanegaraan yang menjadi sendi utama lembaga MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) dalam hal pengambilan kebijakan dan keputusan pemerintahan, merupakan suatu contoh kongkrit bentuk penguatan nilai-nilai tradisi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Sejarah telah mencatat bahwa lembaga MPR mempunyai arti yang sangat penting dalam sistim ketatanegaraan Indonesia. Sebagai ujung tombak aspirasi dan keterwakilan rakyat dalam pemerintahan sebagai media aktualisasi penerapan sila keempat Pancasila, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.

Bila dirunut lagi secara lebih mendalam bahwa nilai kerakyatan, musyawarah dan mufakat yang terdapat dalam sila keempat tersebut diangkat dari tradisi hidup masyarakat Indonesia yang diwariskan oleh nenek moyang masyarakat Indonesia dan tetap terpelihara dalam kehidupan masyarakat hingga saat ini. Inilah Landasan filosofi yang menjadi hakekat keberadaan lembaga ini pada awalnya. Namun saat ini nilai-nilai tersebut sudah memudar dan tergantikan oleh nilai-nilai yang diadopsi dari budaya negara lain yang sangat bertolak belakang dengan prinsip hidup dan tradisi masyarakat Indonesia.

Musyawarah dan mufakat yang menjadi sendi utama dalam pengambilan keputusan dalam lembaga MPR menjadi berubah bukan

musyawarah untuk mencapai mufakat akan tetapi sistim voting dengan prinsip *one man one vote* yang lebih mengedepankan hak individu yang berbeda dengan esensi dasar musyawarah mufakat dan kebersamaan.

Kondisi di atas menjadi suatu permasalahan yang besar bagi Indonesia khususnya yang berkaitan dengan lunturnya nilai-nilai tradisi musyawarah dan mufakat dalam proses pengambilan kebijakan dan keputusan pemerintahan, karena tradisi ini sudah menjadi ikon demokrasi Indonesia yang membedakannya dengan bangsa lain. Tradisi musyawarah mufakat penerapannya bukan hanya dalam mekanisme pengambilan kebijakan dan keputusan dilembaga MPR, akan tetapi bersifat menyeluruh mulai dari jenjang pemerintahan tertinggi sampai terendah dalam struktur pemerintahan Indonesia.

Esensi dasar yang terdapat dalam musyawarah dan mufakat yang dipraktekkan di lembaga MPR adalah mencari hakekat kebenaran, keadilan, kesempurnaan tertinggi dan terbaik dalam proses pengambilan keputusan melalui suatu mekanisme yang damai dengan mengedepankan etika yang sesuai dengan kelaziman dan kepatutan. Kelaziman dan kepatutan yang dimaksud adalah yang sesuai dengan agama, etika dan moral yang menjadi tradisi yang hidup dan berkembang dalam masyarakat Indonesia.

Kondisi aman damai dalam proses pengambilan keputusan akan berimplikasi pada pelaksanaan hasil kesepakatan dengan lancar sehingga mempermudah untuk terwujudnya tujuan bersama. Hal tersebut menjadi

salah satu alasan mendasar mengapa lembaga MPR menjadi sangat penting dalam sistim ketatanegaraan Indonesia. Begitu juga halnya dengan lembaga-lembaga negara lain yang juga mempunyai landasan filosofi yang mengakar dalam tradisi hidup masyarakatnya, maka konsep pemikiran dan perkembangan hukum saat ini cenderung untuk selalu disesuaikan dengan karakteristik dan taradisi-tradisi masyarakat Indonesia.

Dalam hal ini, tidak dinafikan bahwa di era globalisasi, sulit untuk ditemukan suatu sistim hukum nasional murni yang tidak terkontaminasi oleh prinsip-prinsip hukum bangsa lain yang disebabkan karena perkembangan teknologi informasi dan komunikasi sehingga kondisi tersebut telah menyebabkan setiap negara relatif terbuka dan transparan. Sementara itu modernisasi yang serba diidentifikasi sebagai pembaratan menyebabkan beberapa negara membentuk sistem hukum nasionalnya dengan mengikuti sistim hukum barat modern.¹⁷⁵

Perubahan mendasar terjadi pada kedudukan dan wewenang MPR semenjak dirubahnya Pasal 1 ayat (2) dan tidak dimasukkan lagi penjelasan UUD 1945 sebagai bagian dari UUD 1945, maka sejak saat itu kedudukan MPR tidak lagi disebut lembaga tertinggi negara dan hanya disebut sebagai lembaga tinggi negara yang mempunyai kedudukan sejajar dengan lembaga tinggi negara yang lain. MPR hanya sebagai

¹⁷⁵ **Aidul Fatriciada Azhari**, *Ibid*, Hlm. 14.

nama genus lembaga legislatif atau rumah legislatif yang terdiri dari dua kamar (*bicameral*) yang ditempati oleh DPD dan DPR.

Dalam pada itu, paradigma baru MPR adalah lembaga negara yang bersifat mandiri dan permanen, Namun dengan tugas dan wewenang yang hanya bersifat kasuistis dan seremonial, sehingga keberadaannya menjadi sangat kontroversial saat ini. Selain diberi kewenangan yang sangat terbatas dan kedudukannya yang tidak jelas dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, sehingga keberadaan MPR seharusnya bukanlah sebagai lembaga yang bersifat permanen atau tetap melainkan bersifat sementara atau *ad hoc* sebagaimana sistim ketatanegaraan di Amerika Serikat yang diadopsi. Dimana kongres itu adalah bersifat *ad hoc* artinya kongres itu akan terbentuk atau ada manakala terjadi gabungan antara senat dengan parlemen (*the House of Representatives*) bila selesai bersidang maka kongres itu bubar atau tidak ada. Penerapan sisiem presidensil ala Amerika pada amandemen UUD 1945 merupakan salah satu bentuk transpalantasi hukum yang dilakukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Rekonstruksi konseptualisasi hukum yang berkaitan dengan lembaga MPR dalam sistim ketatanegaraan Indonesia dengan melakukan transpalantasi Hukum Amerika Serikat merupakan suatu langka positif apabila sistim yang ditransplantasi tidak bertentangan dengan nilai-nilai tradisi atau norma ketatanegaraan yang ada, terutama ditengah masyarakat Indonesia kedalam struktur negara modern.

Menurut Aidul Fitriada Azhari bahwa transplantasi hukum sebagaimana juga terjadi pada organ tubuh manusia akan tumbuh pada sistem tubuh hanya apabila bagian-bagian dari organ yang didonorkan tidak memperoleh penolakan dari sistem kekebalan tubuh penerima donor.

Oleh karena itu transplantasi hukum tidak dapat dilakukan dengan hanya sekedar menyalin suatu prinsip norma yang berlaku di suatu negara ke dalam sistem hukum negara lain, tetapi harus mempertimbangkan aspek sosial budaya, struktur ekonomi, ideologi bahkan latar belakang negara pendonor dan negara penerima transplantasi. Konsep rekonstruksi yang dimaksud dalam kajian ini dilakukan dengan proses transplantasi hukum dan juga pembentukan norma baru yang diangkat dari tradisi bernegara yang ada di tengah masyarakat Indonesia.

Tradisi bangsa Indonesia yang mengakar pada permusyawaratan dan mufakat dalam kehidupan masyarakat Indonesia menjadi sendi utama dalam pengambilan kebijakan dan keputusan adalah karakteristik utama dalam lembaga MPR yang menjadi lembaga representatif rakyat ketika itu. Dalam konsep ini MPR masih tetap dipertahankan, akan tetapi bersifat *ad hoc* seperti yang berlaku dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat yang mana kongres itu akan terbentuk atau ada manakala terjadi gabungan antara senat dengan parlemen (*the House of Representatives*).

Karena itu, bila selesai bersidang, maka kongres itu bubar atau tidak ada. Sedangkan pembentukan norma baru yang akan terakumulasi

pada eksistensi lembaga MPR adalah dengan dilakukan penguatan terhadap keberadaan lembaga ini sampai ketingkat pemerintahan terendah yaitu desa dengan klasifikasi sebagai berikut : a) MPR RI untuk tingkat Pusat; b) MPRD I untuk tingkat Provinsi; c) MPRD II untuk tingkat Kabupaten/ Kota; d) MPRKC untuk tingkat Kecamatan; e) MPRD untuk tingkat Desa.

Pembentukan stuktur tersebut di atas, merupakan penerapan konsep desentralisasi struktur kelembagaan sebagai transformasi demokrasi dalam bidang pemerintahan berdasarkan susunan wilayah di Indonesia yang dapat dikonstruksikan norma dasarnya berdasarkan Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD 1945, dimana wilayah Indonesia yang terbagi atas wilayah Provinsi, Kabupaten/Kota. Susunan susunan tersebut menjadi wilayah yang tak terpisahkan dalam konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai wadah pelaksanaan musyawarah dan mufakat melalui sistim perwakilan.

Tradisi permusyawaratan dan mufakat yang melekat di MPR saat itu dan akan datang dalam hal pengambilan keputusan dan kebijakan merupakan indikator penguat nilai-nilai tradisi bernegara yang harus tetap dilestarikan dan diterapkan secara menyeluruh dalam struktur pemerintahan sampai ketingkat terendah yaitu pemerintahan desa. Penguatan nilai-nilai tradisi tersebut kedalam sistem penyelenggaraan negara merupakan suatu langkah efektif untuk memadukan antara keinginan dan harapan masyarakat yang tertuang dalam cita-cita dan

ideologi negara dengan program-program pemerintah sebagai ujung tombak yang menjalankan mesin organisasi negara untuk mencapai tujuan yang sama yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur yang akan membawa kebahagiaan dan kemaslahatan bagi umat manusia.

Kedudukan MPR sebelum amandemen, khususnya dalam Pasal 2 UUD 1945 menetapkan bahwa: (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara. (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak. Sedangkan Pasal 3-nya menyatakan : (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan undang-undang dasar. (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut undang-undang dasar.

Hal tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa Pasal 2 UUD 1945 tersebut mengatur mengenai organ atau lembaganya, sedangkan Pasal 3 mengatur kewenangan lembaga MPR itu. Di samping itu, ada beberapa pasal lain dalam UUD 1945 yang juga mengatur mengenai kewenangannya. Akan tetapi, pada bagian ini, yang dititikberatkan hanya penegasan bahwa dalam UUD 1945, status MPR itu sebagai lembaga

atau organ negara diatur secara eksplisit. Mengapa ketentuan mengenai MPR harus ditempatkan pada Bab III yang tersendiri dan mendahului pengaturan mengenai hal-hal lain, seperti, Presiden dan DPR serta DPD? Jawabannya jelas bahwa memang demikianlah susunan UUD 1945 yang asli sebagai Konstitusi Proklamasi yang disahkan tanggal 18 Agustus 1945. Malah aslinya, ketentuan tentang MPR itu terdapat dalam Bab I, bukan Bab III seperti naskah setelah perubahan yang berlaku sekarang.

Sebelum menentukan hal-hal lain, UUD 1945 yang asli menegaskan bahwa kedaulatan rakyat Indonesia diwujudkan dalam lembaga MPR sebagai pelaku utama dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat itu. Karena itu, pengaturan rumusan asli Pasal 1 ayat (2) Bab I UUD 1945 adalah "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR". Di samping itu, pada Bab III Pasal 6 ayat (2) ditentukan pula bahwa "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak. Atas dasar rumusan yang demikian, dikembangkanlah pengertian sebagaimana diuraikan dalam Penjelasan Umum UUD 1945 yang oleh Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 dijadikan bagian yang tak terpisahkan dari naskah UUD 1945, yaitu bahwa Presiden bertunduk dan bertanggungjawab kepada MPR. Karena itu, selama ini dimengerti bahwa MPR inilah yang merupakan lembaga yang paling tinggi, atau biasa disebut sebagai lembaga tertinggi negara, sehingga wajar bahwa keberadaannya diatur paling pertama dalam susunan UUD 1945.

Saat ini, setelah UUD 1945 diubah secara substantif oleh perubahan pertama sampai dengan keempat dengan paradigma pemikiran yang sama sekali baru, susunan organisasi negara Republik Indonesia sudah seharusnya diubah sebagaimana mestinya. Posisi struktural kelembagaan antara MPR, DPR, dan DPD sudah semestinya dijadikan 1 bab atau setidaknya berada dalam rangkaian bab-bab yang tidak terpisahkan seperti sekarang.

Dalam naskah resmi konsolidasi yang tidak resmi (setelah Perubahan Keempat), susunan Bab III tentang MPR dan Bab VII tentang DPR serta Bab VII tentang DPD, diantarai oleh Bab IV tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung yang telah dihapuskan ketentuannya dari UUD 1945, dan Bab V tentang Kementerian Negara, dan Bab VI tentang Pemerintah Daerah. Dalam UUD 1945 setelah Perubahan Keempat, organ MPR juga tidak dapat lagi dipahami sebagai lembaga yang lebih tinggi kedudukannya daripada lembaga negara yang lain atau yang biasa dikenal dengan sebutan lembaga tertinggi negara. MPR Sebagai lembaga negara sederajat, levelnya dengan lembaga-lembaga negara yang lain, seperti, DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan. Bahkan dalam hubungan dengan fungsinya, organ MPR dapat dikatakan bukanlah organ yang pekerjaannya bersifat rutin. Meskipun di atas kertas, MPR itu sebagai lembaga negara memang terus ada, tetapi dalam arti yang aktual atau nyata, organ MPR itu sendiri

sebenarnya baru dapat dikatakan ada (*actual existence*) pada saat kewenangan atau *functie*nya sedang dilaksanakan.

Dalam pada itu, kewenangannya tersebut di atas adalah mengubah dan menetapkan undang-undang dasar (UUD), memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden, memilih presiden atau wakil presiden untuk mengisi lowongan jabatan presiden atau wakil presiden, dan melantik presiden dan/atau wakil presiden. Sebelum perubahan UUD 1945, MPR atau Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Kepada lembaga MPR inilah Presiden sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan, tunduk dan bertanggungjawab.

Dalam lembaga tersebut di atas, pula kedaulatan rakyat Indonesia dianggap terjelma seluruhnya, dan lembaga ini pula yang dianggap sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat itu. Dari lembaga tertinggi MPR inilah, mandat kekuasaan kenegaraan dibagi-bagikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, yang kedudukannya berada di bawahnya sesuai prinsip pembagan kekuasaan yang bersifat vertikal (*distribution of power*).

Namun, sekarang setelah perubahan UUD 1945, tidak dikenal lagi adanya lembaga tertinggi negara. Sesuai doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) berdasarkan prinsip "*checks and* antara cabang-cabang kekuasaan negara, MPR mempunyai kedudukan yang sederajat saja dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lainnya. Bahkan jika

dikaitkan dengan teori mengenai struktur parlemen di dunia, yang dikenal hanya dua pilihan, yaitu struktur parlemen satu kamar (*unikameral*) atau struktur parlemen dua kamar (*bikameral*).

Di lingkungan negara-negara yang menganut sistem parlemen dua kamar, memang dikenal adanya forum persidangan bersama di antara kedua kamar parlemen yang biasa disebut sebagai *joint session*" atau sidang gabungan. Akan tetapi, sidang gabungan itu bukanlah lembaga yang tersendiri. Misalnya, di Amerika Serikat terdapat *the House of Representatives dan Senate*. Keduanya disebut sebagai *Congress of the United States of America*. Jika sidang gabungan atau *joint session'* diadakan, maka namanya adalah persidangan kongres.

Dalam Konstitusi Amerika Serikat disebutkan bahwa "*legislative power vested in Congress which consist of the Senate and the House of Representatives*. Segala kekuasaan legislatif berada di Kongres yang terdiri atas House of Representative dan Senat. Akan tetapi, dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 ketentuan mengenai MPR, dirumuskan secara berbeda, yaitu "MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilu dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Dengan demikian, MPR tidak dikatakan terdiri atas DPR dan DPD, melainkan terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD.

Dengan demikian, MPR itu merupakan lembaga yang tidak terpisah dari institusi DPR dan DPD. Berdasarkan ketentuan Pasal 3 juncto Pasal 8 ayat (2) dan (3), MPR mempunyai kewenangan untuk (1)

mengubah dan menetapkan undang-undang dasar; (2) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut undang-undang dasar; (3) memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk mengisi kekosongan dalam jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut undang-undang dasar; dan (4) mengadakan sidang MPR untuk pelantikan atau pengucapan sumpah/janji jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Keempat kewenangan tersebut di atas, sama sekali tidak tercakup dan terkait dengan kewenangan DPR ataupun DPD, sehingga sidang MPR untuk mengambil keputusan mengenai keempat hal tersebut sama sekali bukanlah sidang gabungan antara DPR dan DPD, melainkan sidang MPR sebagai lembaga tersendiri. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa keberadaan lembaga MPR itu merupakan institusi ketiga dalam struktur parlemen Indonesia, sehingga saya menamakannya sebagai sistem tiga kamar (*trikameralisme*).

Dewasa ini, tidak ada satupun negara di dunia yang menerapkan sistem tiga kamar. Karena itu, Indonesia dapat dikatakan merupakan satu-satunya negara di dunia yang menerapkan sistem tiga kamar. Namun demikian, meskipun MPR itu adalah kamar ketiga, sifat pekerjaan MPR itu sendiri tidaklah bersifat tetap, melainkan bersifat *ad hoc*. Sebagai organ negara, lembaga MPR itu baru dapat dikatakan ada, apabila fungsinya sedang bekerja (*in action*).

Dalam hal tersebut, kita dapat membedakan antara pengertian "MPR *in book*" dengan "MPR *in action*". Dari keempat kewenangan di atas, tidak satupun yang bersifat tetap. Perubahan dan penetapan undang-undang dasar tentunya hanya akan dilakukan sewaktu-waktu. Setelah perubahan 4 (empat) kali berturut-turut pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002, mungkin masih akan lama untuk adanya perubahan lagi atas UUD, 1945. Kita belum dapat memperkirakan dalam waktu 10 sampai dengan 20 tahun mendatang, apakah akan ada lagi atau tidak agenda perubahan atas UUD 1945.

Demikian pula dengan agenda pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden serta agenda pemilihan presiden dan/atau wakil presiden untuk mengisi lowongan jabatan. Dapat diasumsikan bahwa mengenai kemungkinan kedua agenda pelembagaan kembali kedudukan MPR akan dikembalikan sebagai upaya mewujudkan sila keempat Pancasila tentang permusyawaratan rakyat. Dalam sejarah lebih dari 2 abad pengalaman Amerika Serikat, baru tercatat 3 (tiga) kasus yang terkait dengan *impeachment* terhadap Presiden. Ketiga kasus itu masing-masing melibatkan Presiden Lindon Johnson, Presiden Nixon, dan Presiden Bill Clinton.

Karena itu, satu-satunya kewenangan MPR yang bersifat rutin dan dapat direncanakan adalah kegiatan persidangan untuk pelantikan presiden dan wakil presiden setiap lima tahunan. Akan tetapi, menurut ketentuan Pasal 9 ayat (1) dan (2) UUD 1945, sidang MPR itu sendiri

bersifat fakultatif (*vermogens*). Pengucapan sumpah atau janji Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dilakukan di hadapan atau di dalam sidang MPR atau sidang DPR. Jika MPR tidak dapat bersidang, pengucapan sumpah/janji itu dapat dilakukan dalam sidang atau rapat paripurna DPR.

Jika rapat paripurna DPR Juga tidak dapat diselenggarakan, maka pengucapan sumpah/janji jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden itu cukup dilakukan di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung. Dengan perkataan lain, tidak satupun dari keempat kewenangan MPR itu yang bersifat tetap, sehingga memerlukan alat-alat perlengkapan organisasi yang juga bersifat tetap. MPR itu baru ada jika fungsinya memang sedang berjalan atau bekerja (*in action*).

Oleh karena itu, tidak ada keharusan bagi MPR untuk diadakan pimpinan dan sekretariat yang tersendiri. UUD 1945 sama sekali tidak mengamanatkan hal ini. Artinya, jika dikehendaki, dapat saja pembentuk undang-undang dalam hal ini DPR dengan persetujuan Presiden dapat saja mengadakan pimpinan MPR yang bersifat tersendiri itu atau malah meniadakan dan mengatur agar pimpinan MPR itu dirangkap saja secara *ex officio* oleh pimpinan DPR dan pimpinan DPD.

Di masa Orde Baru, pimpinan MPR juga pernah dirangkap oleh pimpinan DPR, karena pertimbangan bahwa kegiatan MPR itu sendiri tidak bersifat tetap. Oleh karena itu, pembentuk undang-undang diberikan kebebasan menentukan pilihan apakah akan mengadakan atau meniadakan jabatan pimpinan dan sekretariat jenderal MPR yang bersifat

permanen. Kedua pilihan itu sama-sama dapat dibenarkan, asalkan masing masing pilihan itu benar-benar didasarkan pada alasan yang masuk akal dan memang ada kegunaanya. Seharusnya, baik pimpinan MPR, pimpinan DPR, maupun pimpinan DPD sama-sama tidak diatur dalam UUD 1945.

Hal tersebut di atas, berbeda dari para pimpinan Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan yang secara tegas diatur, yaitu bahwa ketuanya dipilih dari dan oleh anggotanya masing-masing. Karena itu, adalah keharusan konstitusional (*constitutional imperative*) bahwa di dalam organisasi MA, MK, dan BPK , diadakan jabatan Ketua. Sedangkan di MPR, DPR, dan DPD, dapat saja diatur dalam Undang-Undang bahwa pimpinannya hanya dijabat oleh seorang Koordinator, atau disebut Juru Bicara atau "*speaker*". Hanya saja, untuk pimpinan DPR selama ini sudah biasa disebut Ketua DPR dan Wakil Ketua DPR, sehingga dapat dikatakan sudah menjadi konvensi ketatanegaraan bahwa di DPR ada jabatan Ketua dan Wakil Ketua DPR. Setara dengan susunan DPR, di dalam susunan kepemimpinan DPD tentunya dapat pula diadakan jabatan Ketua dan Wakil Ketua seperti yang terdapat dalam susunan organisasi DPR.

Karena itu, tidak salah jika pembentuk undang-undang, sama-sama mengadakan jabatan Ketua dan Wakil, baik dalam susunan DPR maupun DPD. Akan tetapi, untuk jabatan pimpinan MPR, keadaannya sungguh berbeda. Jabatan kepemimpinan MPR yang terpisah dari

kepemimpinan DPR dan DPD serta adanya Sekretariat jenderal MPR-RI yang juga tersendiri, terlepas dari sekretariat jenderal DPR dan sekretariat jenderal DPD seperti dewasa ini, adalah semata-mata akibat pengaturannya dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagai dokumen hukum tentang keberadaan lembaga-lembaga negara di Indonesia.

Selanjutnya, dalam konteks hermeneutika hukum, dokumen catatan sejarah paktek ketatanegaraan Indonesia tersebut telah menunjukkan peristiwa hukum bahwa selama masa Order Baru juga sudah biasa diatur bahwa pimpinan MPR-RI itu dirangkap secara *ex-officio* oleh pimpinan DPR-RI. Lagi pula keberadaan MPR yang tersendiri sebagai lembaga ketiga di samping DPR dan DPD (*trikameralisme*) adalah produk baru dalam sistem ketatanegaraan kita berdasarkan UUD 1945. Keberadaan pimpinan MPR yang tersendiri belum dapat dikatakan didasarkan atas konvensi ketatanegaraan yang sudah baku. Malahan, apabila dikaitkan dengan semangat efisiensi, keberadaan pimpinan MPR yang tersendiri dan juga kesekretariat-jenderal yang juga tersendiri dapat dikatakan sebagai pemborosan yang sia-sia.

Ketika RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD dibahas bersama di DPR pada tahun 2003 yang lalu, harus diakui terdapat suasana politis yang tidak menguntungkan, sehingga pengaturannya mengenai pimpinan MPR dan kesekretariat-jenderal yang berdiri sendiri ini mendapat persetujuan. **Pertama**, perdebatan

tersisa mengenai hasil perubahan ketiga dan keempat UUD 1945 sepanjang menyangkut struktur parlemen bikameral masih belum reda

Kedua, Kelompok konservatif sangat menentang gagasan bikameralisme yang salah satunya diartikan seakan-akan menghilangkan sama sekali keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga yang sebelumnya merupakan lembaga tertinggi negara. Padahal keberadaan Dewan dan Majelis tersebut dianggap sebagai pencerminan langsung dari dianutnya sila keempat Pancasila, yaitu "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Teks kata permusyawaratan" dinilai terjelma dalam pelebagaan MPR, sedangkan kata perwakilan dianggap tercermin dalam pelebagaan DPR. Menerima ide struktur parlemen bikameral yang terdiri atas DPR dan DPD, berarti menghilangkan keberadaan MPR sebagai pelebagaan prinsip "permusyawaratan" dalam sila keempat itu.

Catatan sejarah dan pandangan tersebut sangat mewarnai pandangan kelompok anggota MPR yang gagas oleh partai yang berkuasa (*the ruling party*) ketika itu, yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) yang dipimpin oleh Presiden Megawati Soekarnoputri. Suasana psikologis yang terbentuk ketika itu sangat dipengaruhi oleh berbagai tekanan yang sangat kuat dari kelompok yang anti-perubahan UUD, sehingga partai yang berkuasa sangat berhati-hati dalam menyikapi setiap ide perubahan pasal demi pasal UUD 1945.

Dalam suasana semacam itu dapat dibayangkan bahwa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri yang juga adalah Ketua Umum Partai ini sangat dihantui oleh kekhawatiran bahwa lembaga MPR akan dihapuskan sama sekali dari sistim ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Karena itu, sebagai kompromi atas perdebatan ini, rumusan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang disepakati dalam rangka Perubahan Keempat pada tahun 2002 adalah "MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang". Karena adanya kata "anggota" dalam rumusan tersebut di atas, berarti – meskipun keanggotaannya dirangkap-- institusi MPR itu sama sekali berbeda dan terpisah dari institusi DPR dan institusi DPD.

Sebagai institusi yang terpisah, seperti telah diuraikan di atas, ketiganyapun mempunyai fungsi, tugas, dan kewenangan yang juga berbeda dan Terpisah satu sama lain. Karena itu, memang tidak dapat dihindarkan untuk menyatakan bahwa MPR itu adalah lembaga atau kamar ketiga dari struktur parlemen Republik Indonesia (*trikameral parliament*). Sebab kedua yang mengakibatkan diterimanya keberadaan pimpinan dan kesekretariat-jenderal yang tersendiri itu adalah suasana persaingan kepentingan politik antar partai-partai politik itu sendiri baik yang ada di dalam MPR dan DPR maupun di luar parlemen menjelang pemilihan umum legislatif dan pemilihan umum presiden tahun 2004.

Berbagai kelompok partai politik sedang disibukkan oleh berbagai agenda koalisi antar satu sama lain. Karena itu, keengganan pemerintah di bawah kepemimpinan Presiden Megawati untuk meniadakan jabatan pimpinan dan sekretariat-jenderal MPR yang tersendiri itu berhimpit dengan kepentingan elite partai-partai politik untuk menyediakan sebanyak mungkin jabatan publik sebagai bahan untuk pembagian kekuasaan di antara mereka. Karena itu, kesepakatan mengenai rumusan pasal-pasal yang menentukan adanya jabatan pimpinan MPR dan sekretariat-jenderal MPR yang terpisah dan tersendiri itu, dengan mudah dapat dicapai.

Karena itu, dalam rangka konsolidasi sistem ketatanegaraan Indonesia pasca Perubahan UUD 1945, dan penataan kelembagaan kenegaraan di masa mendatang dapat diusulkan agar adanya lembaga pimpinan dan sekretariat-jenderal MPR yang tersendiri dan cukuplah selama periode transisi sampai tahun 2009 saja. Untuk selanjutnya, hal itu perlu diubah agar lebih efisien. MPR, DPR, dan DPD adalah tiga kamar dalam struktur parlemen Indonesia sebagai satu kesatuan. Gedungnya sama, pegawainya juga sama. Karena itu, pimpinannya juga sebaiknya dirangkap saja, dan bahkan sekretariat-jendralannya pun sebaiknya dijadikan satu. Dalam rangka hasil pemilihan umum tahun 2009, pembentuk undang-undang sebaiknya menyempurnakan kembali Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, sehingga hal ini mendapat perhatian yang sungguh-sungguh.

c. Dewan perwakilan rakyat (DPR)

Dalam UUD 1945 jelas tergambar bahwa dalam rangka fungsi legislasi dan pengawasan, lembaga utamanya adalah DPR (Dewan Perwakilan Rakyat). Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menegaskan, "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Bandingkan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang mengatur, eksekutif berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 5 ayat (1) ini sebelum Perubahan Pertama tahun 1999 berbunyi, Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Bahwa kedua pasal tersebut setelah terjadi Perubahan Pertama tahun 1999, berubah drastis sehingga mengalihkan pelaku kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembentukan undang-undang itu dari tangan Presiden ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Hal tersebut di atas, menurut ketentuan Pasal 21 UUD 1945, setiap anggota DPR berhak pula mengajukan usul rancangan undang-undang yang syarat-syarat dan tatacaranya diatur dalam peraturan tata tertib. Bahkan lebih dipertegas lagi dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 ditentukan pula, "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Artinya, kekuasaan legislasi, kekuasaan penentuan anggaran (*budgeting*), dan kekuasaan pengawasan (*control*), berada di Dewan Perwakilan Rakyat.

Oleh karena itu, menurut ketentuan Pasal 20A ayat (2) UUD 1945, "Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam

pasal-pasal lain undang-undang dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat . Ayat (3)-nya menyatakan pula, "Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain undang-undang dasar ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul, dan pendapat, serta hak imunitas. Untuk menggambarkan kuatnya posisi konstitusional DPR berdasarkan UUD 1945, ditegaskan pula dalam Pasal 7C bahwa "Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat" Sebaliknya, dalam Pasal 7A ditentukan, "Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden".

DPR dalam hal fungsinya sebagai pengawas, Pasal 11 UUD 1945 menentukan pula : (1) Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain. (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang- undang harus dengan persetujuan DPR. (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang- undang. Bahkan dalam Pasal 13 dan Pasal 14 hasil

Perubahan Pertama tahun 1999, bahkan diatur pula hal-hal lain yang bersifat menyebabkan posisi DPR menjadi lebih Kuat dibandingkan dengan sebelumnya. Pasal 13 ayat (2) menentukan, "Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR, dan ayat (3)-nya menentukan, Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR". Sedangkan Pasal 14 ayat (2) menentukan "Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR.

Untuk lebih lengkapnya uraian mengenai kewenangan DPR itu, dapat dikutip disini ketentuan dari UUD 1945 Pasal 20 dan Pasal 20A, yang masing-masing berisi 5 (lima) ayat, dan 4 (empat) ayat. Pasal 20 menentukan bahwa: (1) DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. 4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi Undang-undang dan wajib diundangkan.

Selanjutnya, ketentuan Pasal 20A menegaskan bahwa : (1) DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas. (4) Ketentuan lebih lanjut tentang DPR dan hak anggota DPR diatur dalam undang-undang Selain ketentuan tersebut, dalam Pasal 21 UUD 1945 juga dinyatakan bahwa "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. Anggota DPR itu sendiri, menurut ketentuan Pasal 19 ayat (1) dipilih melalui pemilihan umum. Dalam ayat (2)-nya ditentukan bahwa susunan DPR itu diatur dengan undang-undang. Selanjutnya dalam Pasal 225 diatur pula bahwa "Anggota DPR dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

d. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi Struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legisias dapat diselenggarakan berdasarkan sistem "*double-check*" yang memungkinkan representasi kepenungan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis

sosial yang lebih luas. Yang satu merupakan cerminan representasi politik di DPR (*political representation*), sedangkan yang lain mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*) di DPD. Akan tetapi, ide bikameralisme atau struktur parlemen dua kamar itu mendapat tentangan yang keras dari kelompok konservatif di Panitia Ad Hoc Perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002, sehingga yang disepakati adalah rumusan yang sekarang yang tidak dapat disebut menganut sistem bikameral sama sekali.

Dalam ketentuan UUD 1945 NRI dewasa ini, jelas terlihat bahwa DPD tidaklah mempunyai kewenangan membentuk undang-undang. DPD juga tidak mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan. Karena itu, kedudukannya hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi DPR, sehingga DPD paling jauh hanya dapat disebut sebagai *colegislator*, dari pada legislator yang sepenuhnya.

Menurut ketentuan Pasal 22D UUD 1945, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mempunyai beberapa kewenangan sebagai berikut : (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan ayat-ayat otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. (2) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terlibat dalam membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan

daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pendidikan, dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan agama. (3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat melakukan pengawasan (kontrol) atas; a. Pelaksanaan UU mengenai ayat otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran dan belanja negara; pajak, pendidikan, dan agama; b. menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dengan demikian, jelaslah bahwa fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) itu hanyalah, sebagai *co-legislator* di samping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sifat tugasnya hanya menunjang (*auxiliary agency*) terhadap tugas-tugas konstitusional DPR. Dalam proses pembentukan suatu undang-undang atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan sama sekali. Padahal, persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPD jauh lebih berat daripada persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPR. Artinya, kualitas legitimasi anggota DPD itu sama

sekali tidak diimbangi secara sepadan oleh kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat daerah (*regional representatives*).

Dalam Pasal 22C diatur bahwa: (1) Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. (2) Anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. (3) DPD bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. (4) Susunan dan kedudukan DPD diatur dengan undang-undang. Seperti halnya, anggota DPR, maka menurut ketentuan Pasal 22D ayat (4), "Anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang".

Bagi para anggota DPD, kewenangan-kewenangan yang dirumuskan di atas tentu kurang memadai. Apalagi dalam pengalaman selama lima tahun DPD periode 2004-2009, telah ternyata bahwa keberadaan lembaga DPD ini terasa kurang banyak gunanya dalam dinamika sistem ketatanegaraan dalam kenyataan praktik. Karena itulah, muncul aspirasi untuk mengadakan (1) Perubahan Kelima UUD 1945, dan/atau setidaknya (2) Perubahan UU tentang Susduk yang dapat memperkuat kedudukan dan peranan DPD dalam praktik.

Namun demikian, ide ini kandas, dikarenakan tidak berhasil meyakinkan para anggota DPR untuk berbagi peran dengan DPD dalam setiap pembentukan undang-undang. Oleh karena itu, di masa yang akan datang, meskipun memang disadari perlunya dilakukan Perubahan Kelima UUD 1945, tetapi inisiatif untuk itu sebaiknya tidak datang dari kalangan

DPD, melainkan haruslah datang dari partai-partai politik yang duduk di DPR. Dari segi etika, juga kurang baik jikalau inisiatif itu datang dari DPD, karena para calon anggota DPD sendiri sebelum terpilih menjadi anggota DPD sudah mengetahui persis bahwa yang harus dilakukan oleh DPD adalah sebagaimana yang sudah diatur dalam UUD 1945 yang sekarang.

Mengapa mau menjadi anggota DPD jika sejak sebelumnya sudah mengetahui bahwa kedudukan dan peranan DPD itu memang tidak sekuat yang diharapkan? Jika sesudah terpilih baru mempersoalkan kedudukan DPD yang lemah, akan mudah nampak dari luar bahwa para anggota DPD hanya berusaha memperbesar kekuasaan sendiri, bukan berpikir tentang nasib rakyat di daerah-daerah.

Ada beberapa hal yang dapat dilakukan untuk memperkuat atau menempatkan diri sebagai lembaga yang penting dalam sistim ketatanegaraan Indonesia pada periode 2019-2024 yang akan datang. **Pertama**, berikan dukungan kepada ide Perubahan Kelima UUD 1945 yang datang dari partai-partai politik yang berkuasa; **Kedua**, tingkatkan kinerja dengan *high profile* di segala bidang di mata publik; **Ketiga**, setiap anggota DPD sebaiknya mengalihkan sasaran kritik, bukan kepada DPR yang merasa disaingi oleh DPD, tetapi justru aktif dan kritis terhadap jalannya pemerintahan sesuai dengan kewenangannya. DPR harus diperlakukan sebagai partner, bukan saingan. **Keempat**, perjuangkan melalui undang-undang Susduk agar pimpinan MPR dirangkap oleh pimpinan DPR dan DPD. Misalnya, Ketua DPR adalah Ketua MPR,

sedangkan Ketua DPD sebagai Wakil Ketua MPR. Adakan dialog-dialog dan lobi-lobi informal dan tertutup dengan pimpinan partai-partai politik mengenai kemungkinan peningkatan kedudukan DPD di masa yang akan datang.

Namun demikian, pendekatan-pendekatan semacam ini jangan memberikan kesan kepada publik bahwa inisiatif untuk memperbesar kekuasaan datang dari kalangan DPD sendiri. Kelima, dan hal-hal lain yang dapat didiskusikan bersama, sehingga kinerja DPD dapat berjalan lebih efektif dan dirasakan kebergunaannya dalam sistem politik dan ketatanegaraan kita berdasarkan UUD NRI1945.

Berdasarkan uraian kerangka teori tersebut pada akhir uraian penulis akan menguraikan beberapa teori yang akan menjadi pisau analisis terhadap variabel dan indikator variabel yang menjadi fokus analisis dalam penelitian ini yaitu; **pertama**, untuk semua variabel dan indikator independen berupa perwujudan prinsip-prinsip permusyawaratan dalam permusyawaratan perwakilan yang objek kajiannya pada beberapa variabel yang terkait (prinsip-prinsip musyawarah dalam Islam, prinsip hikmat kebijaksanaan permusyawaratan dalam perwakilan dan model Permasyarakatan Perwakilan Yang Ideal) menggunakan Teori Lingkaran Konsentris (Tahir Azhari). Teori ini menjadi teori utama (**grand theory**) dalam mewujudkan prinsip musyawarah perwakilan yang ideal di Indonesia; **kedua**, untuk indikator-indikator variabel independen menggunakan beberapa teori yaitu, untuk indikator variabel prinsip-prinsip

musyawarah dalam Islam menggunakan teori Al Jabbiri tentang prinsip-prinsip yang harus dipegang dalam bermusyawarah. Selain itu, juga teori Abdul Karim Zaidan tentang perlunya Negara hukum untuk menegakkan syariat Islam. Untuk indikator variabel prinsip hikmat permusyawaratan perwakilan dan indikator variabel model permusyawaratan perwakilan yang ideal menggunakan beberapa teori yaitu, Teori Demokrasi, Teori Nomokrasi, Teori kedaulatan, dan Teori Negara Hukum Pancasila.

C. Kerangka Pikir

Pada penelitian disertasi ini, telah mengawali dengan pemaparan latar belakang masalah dengan mengidentifikasi berbagai problematik, baik problematik secara filosofis, yuridis dan sosiologis berkaitan dengan prinsip permusyawaratan dalam Islam dikaitkan dengan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, yang bersesuaian dengan judul dari disertasi ini.

Pada perkembangan dewasa ini hampir seluruh dari negara yang ada di dunia ini telah menyatakan diri sebagai negara yang menganut prinsip demokrasi, yang bersandar pada kondisi dari negara masing-masing. Hal tersebut ditunjukkan pada naskah konstitusi dalam frasa normatif dari masing-masing negara, ataupun pada organ negara/organ lembaga negara yang sebagai implementasi dari kedaulatan rakyat dalam mengambil suatu keputusan atau kebijakan negara yang berorientasi pada kepentingan bersama atau kepentingan umum.

Dalam konteks hermeneutika hukum, secara filosofis negara Republik Indonesia adalah negara yang menganut kedaulatan rakyat yang

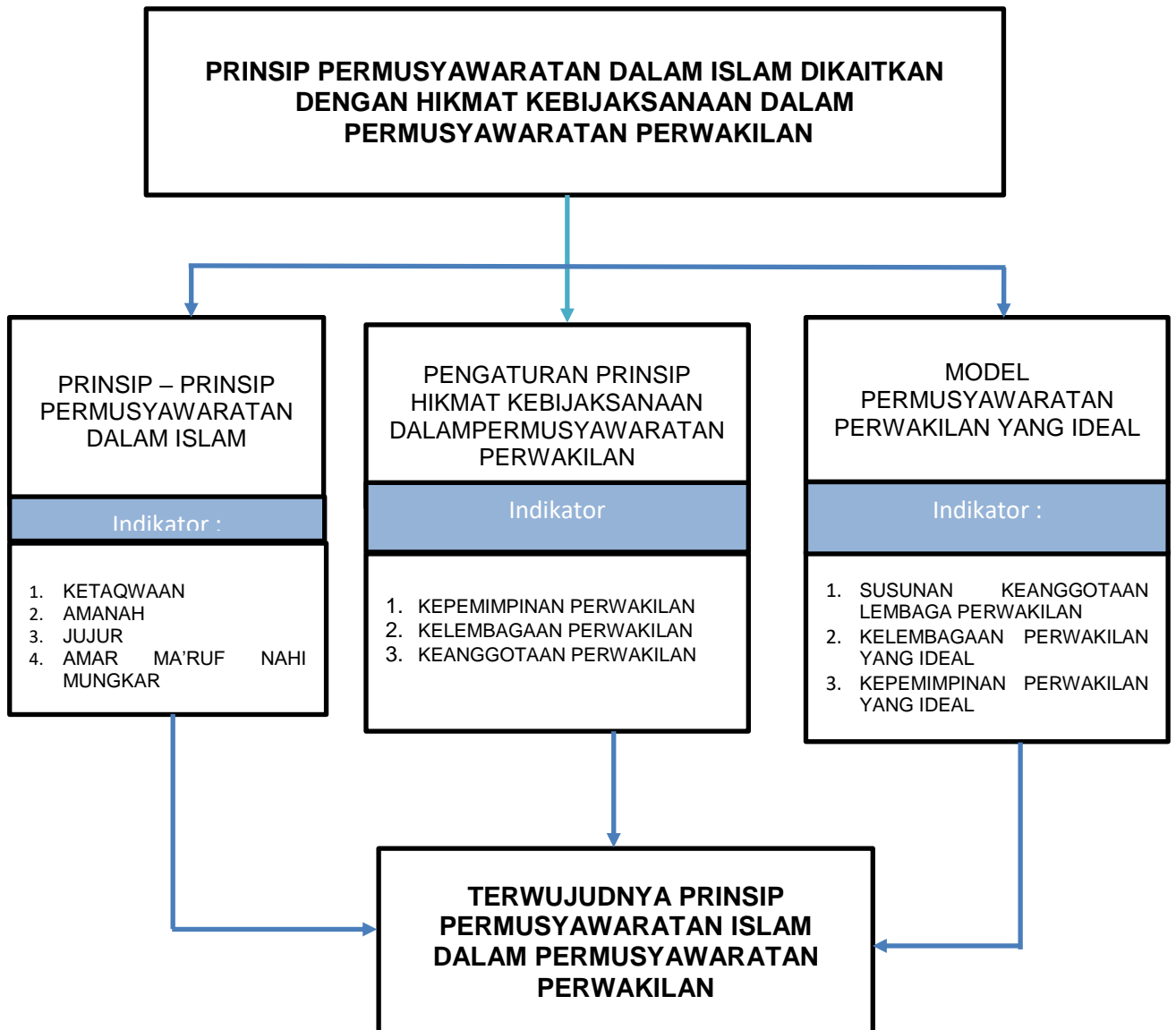
berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pada sila keempat yang menyebutkan “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan”, berarti mengedepankan prinsip bermusyawarah untuk mufakat melalui para wakil-wakil atau badan-badan perwakilan dalam memperjuang mandat dari rakyat untuk kepentingan bersama yakni bagi seluruh rakyat Indonesia.

Secara yuridis, bahwa ketidakpastian pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pelaksanaan permusyawaratan atau musyawarah dalam pengambilan keputusan untuk kepentingan bersama sesuai dengan UUDNRI 1945, yang disebabkan oleh adanya rumusan norma yang kurang jelas dan kabur menghasilkan praktek-praktek yang kontroversi dalam bernegara. Disamping hal tersebut, terdapat pula rumusan norma yang tidak sinkron dan bertentangan antara yang lainnya, sehingga menyebabkan adanya konflik norma, dan terjadinya pengambilan keputusan atau kebijakan dari perwakilan rakyat tidak sesuai amanah dari rakyat Indonesia secara keseluruhan.

Secara sosiologis, perwakilan rakyat Indonesia begitu rendah pemahamannya terhadap kondisi sosial masyarakat. Sehingga dalam

mengambil keputusan atau kebijakan kadang tidak mewakili kepentingan seluruh rakyat disebabkan adanya kepentingan politik dan golongan tertentu (konflik kepentingan) dan hal inilah yang menyebabkan kelemahan sumber daya perwakilan rakyat Indonesia.

Adapun hubungan antar variabel dalam penelitian disertasi ini sebagai berikut: 1. Variabel Independen adalah prinsip permusyawaratan dalam Islam, dengan indikator yang diteliti: Prinsip Amanah, Prinsip Ketaqwaan, Prinsip Kejujuran, dan Prinsip Amar ma'ruf nahi Mungkar; 2. Variabel Rekonstruksi konseptual prinsip permusyawaratan dalam Islam dikaitkan dengan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Indikator yang diteliti: Kepemimpinan parlemen, keanggotaan Parlemen dan kelembagaan Parlemen; dan proses pengambilan keputusan di parlemen. 3. Variabel Model Permusyawaratan Perwakilan yang ideal. Indikator yang diteliti: Musyawarah Antar Lembaga, Musyawarah dalam Parlemen. Adapun bagan kerangka pikir penelitian sebagai berikut :



Gambar 3
BAGAN KERANGKA PIKIR

D. Definisi Operasional.

1. Prinsip Permusyawaratan adalah dasar pokok berpijak atau asas kebenaran yang menjadi pokok dasar berpikir dan bertindak perundingan dalam sidang rapat untuk membahas tentang sesuatu yang dilakukan secara bersama-sama untuk mendapatkan mufakat mengenai kepentingan orang banyak atau kepentingan bersama secara demokratis.
2. Prinsip permusyawaratan dalam Islam adalah dasar pokok berpijak atau asas kebenaran yang menjadi pokok dasar berpikir dan bertindak dalam melakukan perundingan dalam sidang rapat untuk membahas tentang sesuatu yang dilakukan secara bersama-sama untuk mendapatkan mufakat dalam pengambilan keputusan mengenai kepentingan orang banyak.
3. Prinsip dalam hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan adalah pilihan cara, tujuan/isi dalam melakukan permusyawaratan yang ber-orientasi etis kepada sila-sila Pancasila secara keseluruhan yang dihidupkan melalui daya rasionalitas, kearifan konsensual, komitmen keadilan, toleransi, yang dapat mencegah kekuasaan dalam pengambilan keputusan dikendalikan oleh kelompok mayoritas tertentu dan/atau kelompok minoritas tertentu.
4. Persamaan artinya manusia itu sama atau setara dan tiada perbedaan, sebab diciptakan dalam suatu proses kejadian

manusia adalah sama, karena dilahirkan pada seorang ibu dan bapak serta pada hakikatnya

5. Kesetaraan Parlemen adalah sebagai tata struktur dan kultur sosial politik di mana semua anggota perwakilan dan hubungan Lembaga Perwakilan yang berada dalam suatu sistim tertentu memiliki status yang sama.
6. Anggota Parlemen adalah orang dengan syarat tertentu yang mempunyai tindakan hukum dan tanggung jawab kepada pihak yang diwakili yang menimbulkan suatu akibat untuk orang lain (rakuyat). Anggota Parlemen harus terlepas dari lebel partai politik atau apapun, yang semata-mata hanya sebagai perwakilan dari wakil seluruh rakyat Indonesia.
7. Amanah adalah mengerjakan sesuatu urusan yang dibebankan kepadanya dengan baik serta dapat dipercaya atau bertanggungjawab.
8. Ketaqwaan sikap dan komitmen yang kokoh dengan penuh keyakinan, jujur serta ketundukan total kepada aturan yang telah ditetapkan Allah dan Rasul-Nya.
9. Kepemimpinan Parlemen adalah sikap dan perilaku pemimpin Wakil rakyat dalam mempengaruhi, membimbing, memahami, menyepakati dan mengevaluasi kelembagaan negara agar mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan.

10. Sifat kepemimpinan parlemen harus terlepas dari lebel partai politik atau apapun, yang semata-mata hanya sebagai perwakilan dari wakil seluruh rakyat Indonesia.
11. Keadilan adalah merupakan suatu tindakan yang harus dilakukan tanpa memandang siapa, artinya tidak berat sebelah atau tidak memihak, tidak melakukan sesuatu dengan sewenang-wenang.
12. Kejujuran adalah sifat dan sikap yang tegas atas kesesuaian sikap antara perkataan yang diucapkan dan perbuatan yang dilakukan oleh seseorang.
13. Musyawarah atau tukar pikiran, urun rembug dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi adalah untuk mengakomodir segala pendapat dan kepentingan secara transparan dan akuntabel serta demokratis.
14. Kelembagaan Parlemen harus bersifat mandiri dan independen merupakan wujud perwakilan dari seluruh rakyat Indonesia dan harus terlepas dari lebel partai politik atau kepentingan apapun, semata-mata hanya sebagai representasi dari wakil seluruh rakyat Indonesia.
15. Konsep ideal prinsip permusyawaratan dalam sistim ketatanegaraan Islam menurut UUD NRI 1945 adalah mengedepankan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam menyelesaikan persoalan dan sesuai dengan syariat Islam serta sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia.