

**DINAMIKA SISTEM PERWAKILAN  
DALAM KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA  
(Perspektif Demokrasi Pancasila dan  
Filsafat Politik Islam)**

**DISERTASI**

Disusun untuk Memenuhi Sebagian Syarat  
guna Memperoleh Gelar Doktor  
dalam Studi Studi Islam



Oleh:

**ISMAIL MARZUKI**  
NIM. 2100029020

**PROGRAM DOKTOR STUDI ISLAM  
PASCASARJANA  
UIN WALISONGO SEMARANG  
2024**

## **PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Ismail Marzuki**

NIM : 2100029020

Judul Penelitian: **Dinamika Sistem Perwakilan dalam Konstitusi Republik Indonesia (Perspektif Demokrasi Pancasila dan Filsafat Politik Islam)**

Program Studi : Studi Islam

Konstentrasi : Hukum Tata Negara

menyatakan bahwa disertasi yang berjudul:

**DINAMIKA SISTEM PERWAKILAN DALAM KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA (Perspektif Demokrasi Pancasila dan Filsafat Politik Islam)**

Secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali bagian tertentu yang dirujuk sumbernya.

Semarang, 11 Maret 2024  
Pembuat Pernyataan,



**Ismail Marzuki**  
NIM: 2100029020



KEMENTERIAN AGAMA RI  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO  
PASCASARJANA

Jl. Walisongo 3-5 Semarang 50185, Telp./Fax: 024--7614454, 70774414

FDD-38

PENGESAHAN MAJELIS PENGUJI UJIAN TERBUKA

Yang bertandatangan di bawah ini menyatakan bahwa disertasi saudara:

Nama : ISMAIL MARZUKI

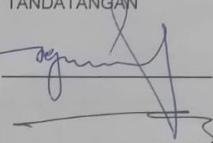
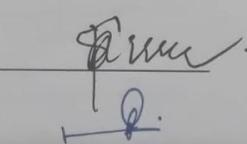
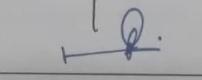
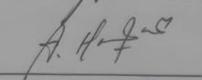
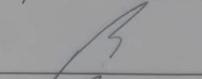
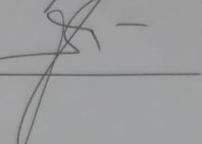
NIM : 2100029020

Judul : DINAMIKA SISTEM PERWAKILAN DALAM KONSTITUSI RI (Perspektif  
Demokrasi Pancasila dan Filsafat Politik Islam)

telah diujikan pada 10 Juli 2024 dan dinyatakan:

LULUS

dalam Ujian Terbuka Disertasi Program Doktor sehingga dapat dilakukan Yudisium Doktor.

NAMA	TANGGAL	TANDATANGAN
<u>Prof. Dr. H. Abdul Ghofur, M.Ag</u> Ketua/Promotor/Penguji	<u>10/7/24</u>	
<u>Dr. H. Nasihun Amin, M.Ag</u> Sekretaris/Penguji	<u>10/7/24</u>	
<u>Prof. Dr. Hj. Retno Saraswati, S.H., M.Hum</u> Promotor/Penguji	<u>10/7/24</u>	
<u>Prof. Dr. H. Muhyar Fanani, M.Ag</u> Kopromotor/Penguji	<u>10/7/24</u>	
<u>Prof. Dr.H. Soffian Effendi, B.A., M.A., M.</u> Penguji	<u>10/7/24</u>	
<u>Prof. Drs. H. Abu Hapsin, M.A., PhD</u> Penguji	<u>10/7/24</u>	
<u>Prof. Dr. H. Imam Yahya, M.Ag</u> Penguji	<u>10/7/24</u>	
<u>Dr. H. Muhammad Sulthon, M.Ag</u> Penguji	<u>10/7/24</u>	

## Abstrak

Sistem perwakilan di Indonesia mengalami perubahan dinamis. Disertasi ini mendiskusikan tiga masalah: (1) Bagaimana sistem perwakilan di dalam UUD 1945, Konstitusi RIS, UUD Sementara Tahun 1950, dan UUD Tahun 1945 hasil amandemen ke-4 dalam perspektif nilai-nilai demokrasi Pancasila dan filsafat politik Islam? (2) Mengapa terjadi dinamika sistem perwakilan dalam konstitusi Republik Indonesia? (3) Sistem perwakilan seperti apa yang tepat untuk diterapkan di Indonesia menurut demokrasi Pancasila dan filsafat politik Islam? Disertasi ini merupakan kajian *sosio legal*. Metode pengumpulan datanya menggunakan metode dokumentasi, studi kepustakaan, dan wawancara. Sumber data yang digunakan adalah sumber data primer dan sekunder.

Disertasi ini menunjukkan bahwa: (1) Sistem perwakilan yang ada di dalam UUD 1945, sesuai dengan demokrasi Pancasila dan filsafat politik Islam. Konstitusi RIS, UUDS 1950 sesuai dengan filsafat politik Islam, dan tidak sepenuhnya sesuai dengan demokrasi Pancasila. Sedangkan sistem perwakilan yang ada di dalam UUD 1945 hasil amandemen tidak sesuai dengan demokrasi Pancasila dan filsafat politik Islam. (2) Dinamika sistem perwakilan di dalam konstitusi Republik Indonesia terjadi akibat perubahan-perubahan sosial dan politik dan diikuti dengan tindakan elit politik untuk melakukan perubahan konstitusi. (3) Sistem perwakilan yang tepat untuk diterapkan di Indonesia menurut demokrasi Pancasila dan filsafat politik Islam adalah sistem perwakilan yang *input*-nya menggunakan tiga sistem perwakilan. Sistem perwakilan tersebut yaitu: (a) Sistem perwakilan politik (*political representative*), berupa anggota lembaga Perwakilan yang dipilih melalui Pemilu, (b) sistem perwakilan fungsional (*functional representative*) berupa anggota lembaga perwakilan yang berasal dari utusan golongan-golongan, dan (c) sistem perwakilan wilayah (*territorial representative*), yaitu anggota lembaga perwakilan yang berasal dari utusan daerah.

Sistem perwakilan yang tepat menurut demokrasi Pancasila dan filsafat politik Islam adalah sistem perwakilan yang didalamnya terdapat lembaga tertinggi negara, yaitu MPR. Lembaga perwakilan rakyat tertinggi tersebut merupakan tempat dimana kedaulatan rakyat berada

*(locus of sovereignty)*. Kewenangan dalam pemilihan Presiden / Wakil Presiden, penetapan UUD, dan Garis Besar Haluan Negara (GBHN) mestinya ada pada MPR.

**Kata kunci:** Dinamika, Sistem Perwakilan, Konstitusi, Republik Indonesia, Filsafat politik Islam, demokrasi Pancasila

## خلاصة

يشهد النظام النيابي في إندونيسيا تغيرات ديناميكية. تناقش هذه الأطروحة ثلاث قضايا: (1) كيف ينشأ النظام النيابي في دستور 1945، ودستور RIS ، والدستور المؤقت 1950، ودستور 1945 عن التعديل الرابع من منظور القيم الديمقراطية البانشاسيلا والفلسفة السياسية الإسلامية؟ (2) لماذا يوجد ديناميات النظام النيابي في دستور جمهورية إندونيسيا؟ (3) ما هو نوع النظام النيابي المناسب تنفيذه في إندونيسيا وفقاً لديمقراطية بانشاسيلا والفلسفة السياسية الإسلامية؟ هذه الأطروحة هي دراسة اجتماعية وقانونية. تستخدم طريقة جمع البيانات والوثائق والمقابلات. أما مصادر البيانات المستخدمة هي مصادر البيانات الأولية والثانوية.

توضح هذه الأطروحة أن: (1) النظام النيابي الوارد في دستور 1945 يتوافق مع ديمقراطية البانشاسيلا والفلسفة السياسية الإسلامية. ودستور RIS ، و UUDS لعام 1950 يتوافق مع الفلسفة السياسية الإسلامية، ولا يتوافق مع ديمقراطية البانشاسيلا. وفي الوقت نفسه، فإن النظام النيابي في دستور 1945 نتيجة للتعديلات لا يتوافق مع ديمقراطية البانشاسيلا والفلسفة السياسية الإسلامية. (2) حدثت ديناميكيات النظام النيابي في دستور جمهورية إندونيسيا نتيجة للتغيرات الاجتماعية والسياسية وأعقبته تصرفات النخبة السياسية لإجراء تغييرات على الدستور. (3) النظام النيابي المناسب الذي سيتم تطبيقه في إندونيسيا وفقاً لديمقراطية البانشاسيلا والفلسفة السياسية الإسلامية هو نظام نيابي تستخدم مدخلاته ثلاثة أنظمة نيابية، هي: (أ) نظام نيابي سياسي، على شكل أعضاء مجلس النواب يتم انتخابهم عن طريق الانتخابات، (ب) نظام نيابي وظيفي على شكل أعضاء مجلس النواب

يأتون من مندوبين عن المجموعات، و (ج) النظام النيابي الإقليمي (الممثل الإقليمي)، أي النواب الذين يأتون من المندوبين الإقليميين.

النظام النيابي المناسب وفقاً لديمقراطية البانشاسيلا والفلسفة السياسية الإسلامية هو نظام نيابي توجد فيه أعلى مؤسسة للدولة، وهي مجلس الشورى الشعبي. فهذا المجلس هو أعلى مؤسسة تمثيلية للشعب أو المكان الذي توجد فيه سيادة الشعب. يجب أن تقع سلطة انتخاب الرئيس أو نائبه، ووضع الدستور، والمخطط التفصيلي لسياسة الدولة (GBHN) على عاتق مجلس الشورى الشعبي.

**الكلمات المفتاحية:** الديناميات، النظام التمثيلي، الدستور، جمهورية إندونيسيا، الفلسفة السياسية الإسلامية، الديمقراطية البانشاسيلا

## Abstract

The Indonesian representative system is experiencing dynamic changes. This dissertation discusses three issues: (1) How does the representative system of the 1945 Constitution, the RIS Constitution, the 1950 Provisional Constitution, and the 1945 Constitution (the 4th amendment) from the perspective of Pancasila democratic values and Islamic political philosophy? (2) Why is there a dynamic representative system in the constitution of the Republic of Indonesia? (3) What kind of representative system is appropriate to implement in Indonesia according to Pancasila democracy and Islamic political philosophy? This dissertation is a socio-legal study. The data collection method uses documentation, literature study and interviews. The data sources used are primary and secondary data sources.

This dissertation shows that: (1) The representative system in the 1945 Constitution is in accordance with Pancasila democracy and Islamic political philosophy, the RIS Constitution, and the 1950 UUDS is not in accordance with Pancasila democracy and is in accordance with Islamic political philosophy. Meanwhile, the representative system in the 1945 Constitution after the amendments is not in accordance with Pancasila democracy and Islamic political philosophy. (2) The dynamics of the representative system in the constitution of the Republic of Indonesia occurred as a result of social and political changes and was followed by the actions of the political elite to make changes to the constitution. (3) The appropriate representative system to be implemented in Indonesia according to Pancasila democracy and Islamic political philosophy is a representative system whose input uses three representative systems. The representative system is: (a) Political representative system, namely members of representative institutions who are elected in the elections, (b) functional representative system, namely members of representative institutions who come from delegates from groups, and (c) regional representative system (territorial representative), namely members of representative institutions who come from regional delegates.

The appropriate representative system according to Pancasila democracy and Islamic political philosophy is a representative system in which there is the highest state institution, namely the MPR. The highest

people's representative institution is the place where people's sovereignty resides (locus of sovereignty). The authority to elect the President/Vice President, enact the Constitution and the Outline of State Policy (GBHN) should be the constitutional right of the MPR.

**Keywords:** Dynamics, Representative System, Constitution, Republic of Indonesia, Islamic political philosophy, Pancasila democracy

# PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dikbud

Nomor: 158/1987, dan Nomor: 0543b//U/1987

## A. Konsonan

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
أ	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	Ša	š	es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	Ḥa	ḥ	ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha	Kh	ka dan ha
د	Dal	d	De
ذ	Žal	ž	Zet (dengan titik di atas)
ر	Ra	r	er
ز	Zai	z	zet
س	Sin	s	es
ش	Syin	sy	es dan ye
ص	Šad	š	es (dengan titik di bawah)
ض	Ḍad	ḍ	de (dengan titik di bawah)
ط	Ṭa	ṭ	te (dengan titik di bawah)
ظ	Ẓa	ẓ	zet (dengan titik di bawah)

ع	`ain	`	koma terbalik (di atas)
غ	Gain	g	ge
ف	Fa	f	ef
ق	Qaf	q	ki
ك	Kaf	k	ka
ل	Lam	l	el
م	Mim	m	em
ن	Nun	n	en
و	Wau	w	we
هـ	Ha	h	ha
ء	Hamzah	‘	apostrof
ي	Ya	y	ye

## B. Vokal

### 1. Vokal Tunggal (*Monoftong*)

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
َ	Fathah	a	a
ِ	Kasrah	i	i
ُ	Dammah	u	u

## 2. Vokal Rangkap (Diftong)

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
...يَ...	Fathah dan ya	ai	a dan u
...وَ...	Fathah dan wau	au	a dan u

## C. Vokal Panjang (*Maddah*)

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
...أ...إ...	Fathah dan alif atau ya	ā	a dan garis di atas
...ي...	Kasrah dan ya	ī	i dan garis di atas
...و...	Dammah dan wau	ū	u dan garis di atas

## D. Ta' Marbutah

Transliterasi untuk ta' marbutah ada dua, yaitu:

### 1. Ta' marbutah hidup

Ta' marbutah hidup atau yang mendapat harakat fathah, kasrah, dan dammah, transliterasinya adalah "t".

### 2. Ta' marbutah mati

Ta' marbutah mati atau yang mendapat harakat sukun, transliterasinya adalah "h".

### 3. Kalau pada kata terakhir dengan ta' marbutah diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang *al* serta bacaan kedua kata itu terpisah, maka ta' marbutah itu ditransliterasikan dengan "h".

Contoh:

- رَوْضَةُ الْأَطْفَالِ      raudah al-atfāl/raudahtul atfāl

- الْمَدِينَةُ الْمُنَوَّرَةُ al-madīnah al-munawwarah/al-madīnatul munawwarah
- طَلْحَةَ talhah

### E. Syaddah (Tasydid)

Syaddah atau tasydid yang dalam tulisan Arab dilambangkan dengan huruf yang sama dengan huruf yang diberi tanda syaddah itu. Contohnya adalah:

- نَزَّلَ nazzala
- الْبِرُّ al-birr

### F. Kata Sandang

Kata sandang [al-] ال pada bacaan syamsiyah atau qamariyah ditulis [al-] secara konsisten supaya selaras dengan teks Arabnya.

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT, Tuhan semesta alam. Sholawat salam semoga senantiasa tercurahkan kepada kekasih-Nya, baginda Nabi Muhammad SAW. yang telah menjadi suri tauladan yang sempurna dalam mengajarkan bagaimana cara mengelola negara dengan sebaik-baiknya, dengan cara demokratis, dan menegakan hukum seadil-adilnya.

Perjalanan demokrasi Indonesia pasca amandemen UUD Tahun 1945 sudah 22 tahun lamanya. 22 tahun bukanlah waktu yang pendek, jika merujuk pada umur manusia, maka usia 22 tahun adalah usia yang sudah dewasa, sudah menemukan jati diri, sudah matang baik dalam pengetahuan maupun sikap. Namun, hal yang demikian belumlah nampak pada perjalanan demokrasi di Indonesia. Demokrasi yang seharusnya semakin matang justru semakin hari semakin mengalami kemunduran –meminjam istilah Presiden Gus Dur, semakin “kekanak-kanakan”. Data *The Economist Intelligence Unit* (EIU) menunjukkan “konsistensi” posisi Indonesia yang belum pernah dapat naik kelas. Naik kelas dari negara demokrasi cacat (*flawed democracy*) menjadi negara demokrasi penuh (*full democracy*). Di sisi lain, jurang ketimpangan antara si kaya dan si miskin semakin lebar menganga, bagaikan langit dan dasar sumur, dan ikatan-ikatan kebangsaan juga semakin rapuh. Fenomena ini tentu jauh dari tujuan pilihan bentuk demokrasi Pancasila yang dipilih oleh para pendiri bangsa, jauh pangang dari api. Para pendiri bangsa tidak hanya menginginkan terwujudnya demokrasi politik, tetapi juga demokrasi ekonomi. Keinginan yang

termanifestasikan dalam sila kelima Pancasila, yaitu: Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Demokrasi di Indonesia tentu bukanlah sesuatu yang sudah final, diperlukan suatu usaha yang terus-menerus dan sungguh-sungguh untuk membangun demokrasi. Diperlukan suatu refleksi, imajinasi, dan keterbukaan fikiran untuk membaca realitas serta kemungkinan-kemungkinan baru, pelajaran-pelajaran yang digali dari warisan luhur para pendiri bangsa, dari nilai-nilai agama, serta belajar dari praktek demokrasi dari negara-negara yang telah mencapai prestasi unggul dalam demokrasi politik dan demokrasi ekonominya. Diperlukan pemikiran ulang (*rethinking*) terhadap demokrasi Indonesia. Gagasan pemikiran ulang demokrasi Indonesia inilah yang menjadi spirit dari disertasi ini. Disertasi yang mengkaji sistem perwakilan dalam konstitusi-konstitusi Republik Indonesia dengan menggunakan perspektif demokrasi Pancasila dan filsafat politik Islam ini merupakan satu ikhtiar untuk keluar dari “kejumudan” berdemokrasi pasca amandemen UUD Tahun 1945.

Penulis sangat menyadari bahwa kerja-kerja ilmiah pada dasarnya adalah kerja-kerja kolektif. Oleh sebab itu, penulis merasa sangat perlu untuk menyampaikan ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada Prof. Dr. Hj. Retno Saraswati, S.H., M.Hum dan Prof. Dr. H. Muhyar Fanani, M.Ag selaku promotor dan co-promotor yang telah memberikan arahan, bimbingan, dan motivasi yang sangat berarti bagi desain dan penyelesaian disertasi ini. Penulis juga merasa sangat perlu menyampaikan ucapan terimakasih kepada R.M. Ananda B. Kusuma dan Yudi Latif, M.A., PhD yang dari karya-karya merekalah

penulis berjumpa dengan mutiara gagasan-gagasan brilian nan jernih dari para pendiri bangsa.

Penulis mengucapkan terimakasih yang mendalam kepada istri tercinta Irma Istiariani, S.E., M.Si, serta dua putri tercinta Khadija Nishfia Parameswari dan Fathima Alisha Ramadhani. Ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya juga penulis sampaikan kepada kedua orang tua tercinta Bapak H. Maftuh Asy'ari (almarhum) bin K.H. Asy'ari Asro dan Ibu Hj. Sumiyatun binti H. Ikhwari, *jazakumullah ahsana al-jaza*. Terimakasih mendalam juga penulis sampaikan kepada bapak-ibu mertua, Bapak H. Sajid Iskandar, M.Pd dan Ibu Hj. Siti Rukmiyati.

Penulis juga mengucapkan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada kepada Rektor UIN Walisongo Semarang Prof. Dr. H. Nizar Ali, M.Ag., serta kepada segenap pimpinan Pascasarjana UIN Walisongo Semarang: Prof. Dr. H. Muhyar Fanani, M.Ag selaku Direktur, Dr. H. Nasihun Amin, M.Ag selaku Wakil Direktur, Prof. Dr. H. Raharjo, M.Ed.St., selaku Kaprodi S.3, Dr. H. Agus Nurhadi, M.A. selaku Sekprodi S.3, dan beserta segenap dosen dan tenaga kependidikan Pascasarjana UIN Walisongo Semarang.

Penulis menyadari bahwa ketika sesuatu telah selesai ditulis, maka akan nampaklah kekurangannya. Oleh sebab itu, tegur sapa dari para pembaca yang budiman adalah sesuatu yang dinantikan agar tulisan ini semakin bermakna. Sebagai ujung kata pengantar ini, seraya memohon ampunan dan pertolongan Allah SWT., semoga tulisan ini akan dapat menjadi salah satu “batu bata merah” yang bermakna bagi bangunan rumah besar Indonesia.

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	ii
<b>PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	iii
<b>NOTA PEMBIMBING</b> .....	iv
<b>ABSTRAK</b> .....	v
<b>TRANSLITERASI</b> .....	xi
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	xv
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xviii
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	28
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	28
D. Kajian Pustaka.....	29
E. Metode dan Pendekatan Penelitian .....	35
<b>BAB II : SISTEM PERWAKILAN DI DALAM FILSAFAT POLITIK ISLAM DAN DEMOKRASI PANCASILA</b>	
A. Gagasan Tentang Kedaulatan.....	43
B. Teori Kedaulatan di dalam Demokrasi Pancasila .....	50
C. Kedaulatan di dalam Filsafat Politik Islam .....	58
D. Teori Perwakilan dalam Sistem Demokrasi.....	66
E. Sistem Perwakilan dalam Demokrasi Pancasila.....	78
F. Sistem Perwakilan dalam Filsafat Politik Islam.....	95

### **BAB III : KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

- A. Gagasan tentang Konstitusi dan Konstitusioanalisme .... 109
- B. Konstitusi dan Konstitusionalisme dalam Filsafat Politik Islam .....116
- C. Klasifikasi Konstitusi..... 119
- D. Konstitusi-Konstitusi Republik Indonesia ..... 121
- E. Pola Relasi Islam dan Negara dalam Konstruksi Konstitusi Republik Indonesia .....131

### **BAB IV : DINAMIKA SISTEM PERWAKILAN DALAM KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA PERSPEKTIF DEMOKRASI PANCASILA DAN FILSAFAT POLITIK ISLAM**

- A. Kedaulatan Rakyat di dalam Konstitusi-Konstitusi Republik Indonesia .....139
- B. Perubahan Konstitusi RI dan Latar Belakang Dinamika Sistem Perwakilan.....141
- C. Sistem Perwakilan dalam UUD 1945 (Naskah Asli) Perspektif Demokrasi Pancasila dan Filsafat Politik Islam.....159
- D. Sistem Perwakilan di dalam Konstitusi RIS Perspektif Demokrasi Pancasila dan Filsafat Politik Islam.....184
- E. Sistem Perwakilan di dalam UUDS 1950 Perspektif Demokrasi Pancasila dan Filsafat Politik Islam.....200

F. Sistem Perwakilan di dalam UUD Tahun 1945 (Hasil Amandemen) Perspektif Filsafat Politik Islam dan Demokrasi Pancasila.....	216
G. Proyeksi Sistem Perwakilan Republik Indonesia Perspektif Demokrasi Pancasila dan Filsafat Politik Islam.....	241

**BAB V : PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	267
B. Rekomendasi.....	269

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Sistem perwakilan di Indonesia mengalami perubahan yang dinamis dari masa ke masa. Perubahan sistem perwakilan seiring dengan perubahan politik serta harapan-harapan rakyat terhadap lembaga perwakilan agar dapat memainkan peran politiknya sebagai wakil rakyat, sebagai lembaga yang memperjuangkan aspirasi rakyat. Sebagai negara yang menganut sistem demokrasi, lembaga perwakilan menempati posisi yang sangat penting di Indonesia, karena ia menjadi lembaga yang merepresentasikan kedaulatan rakyat.

Perubahan sistem perwakilan di Indonesia terjadi seiring terjadinya perubahan konstitusi di Indonesia. Pasca proklamasi kemerdekaan Indonesia hingga sekarang, konstitusi telah mengalami 5 (lima) kali perubahan. *Pertama*, periode 18 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949 berlaku UUD 1945. *Kedua*, periode 27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950 berlaku konstitusi RIS / undang-undang dasar republik Indonesia serikat. *Ketiga*, periode 17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959 berlaku Undang-Undang Dasar Sementara / UUDS tahun 1950. *Keempat*, Periode 5 Juli 1959 sampai 19 Oktober 1999 berlaku UUD 1945 (naskah asli).<sup>1</sup> *Kelima*, pada periode ini perubahan konstitusi dalam

---

<sup>1</sup> Luthfi Widagdo Eddyono, *Dinamika Konstitusionalisme di Indonesia* (Depok: Rajawali Press, 2020), 15.

bentuk amandemen terhadap UUD 1945. Amandemen UUD 1945 dilakukan dalam empat tahap, mulai 19 Oktober tahun 1999 sampai tahun 2002.

Tabel 1  
Periode Konstitusi RI

No	Konstitusi	Periode Berlakunya
1	UUD 1945 (naskah asli)	18 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949
2	Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS)	27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950
3	Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS)	17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959
4	UUD Tahun 1945 (naskah asli / sebelum amandemen)	5 Juli 1959 sampai 19 Oktober 1999
5	UUD Tahun 1945 (hasil amandemen)	19 Oktober 1999 sampai sekarang

Terkait dengan perubahan Konstitusi / Undang-Undang Dasar, pendapat K.C. Wheare menarik untuk diperhatikan. Menurut Wheare, pada dasarnya kesempatan perubahan terhadap undang-undang dasar (UUD) terbuka secara hukum. Namun demikian, bukan berarti setiap saat hal semacam ini dapat terjadi. Menurut K.C. Wheare, ketentuan hukum yang mengatur tentang tata cara perubahan UUD bukan merupakan faktor penentu utama, perubahan UUD lebih ditentukan oleh berbagai kekuatan politik dan sosial yang dominan pada saat-saat tertentu. Sepanjang

kekuatan politik dan sosial merasa puas atau berdiam diri terhadap UUD yang ada, maka tidak akan ada perubahan atau amandemen.<sup>2</sup>

Pendapat Wheare ini dapat ditemukan relevansinya ketika terjadi perubahan besar dalam politik Indonesia, dari kepemimpinan Presiden Soekarno (era Orde Lama) kepada kepemimpinan Presiden Soeharto (era Orde Baru), perubahan besar tersebut tidak diiringi oleh perubahan Konstitusi. Dengan kata lain, Orde Baru merasa puas, merasa nyaman dengan konstitusi yang ada (UUD 1945), sehingga tidak melakukan perubahan terhadap konstitusi. Meskipun, ada kesempatan dan memiliki kekuatan politik yang sangat mungkin untuk melakukan perubahan UUD 1945.

Bahkan, Orde Baru memiliki sikap politik yang tidak menginginkan sama sekali adanya perubahan terhadap UUD 1945. Sikap politik tersebut kemudian dikukuhkan dengan dasar hukum Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum, yang berisi tentang kehendak untuk tidak melakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Apabila muncul juga kehendak untuk mengubah UUD 1945, maka terlebih dahulu harus dilakukan referendum dengan persyaratan yang sangat ketat sehingga kecil kemungkinannya untuk berhasilnya usulan perubahan UUD 1945 tersebut.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*, (Jakarta: Rajawali Peres, 2015), 12.

<sup>3</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan*

Table 2. Latar Belakang Perubahan Konstitusi

No	Konstitusi	Latar Belakang
1	UUD 1945	Proklamasi kemerdekaan RI
2	Konstitusi RIS	Perubahan bentuk negara, dari bentuk negara kesatuan menjadi negara serikat
3	UUD Sementara 1950	Perubahan bentuk negara, dari negara serikat menjadi negara kesatuan
4	UUD 1945	Adanya “kebuntuan politik” di dalam badan Konstituante yang berujung pada keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.
5	UUD Tahun 1945 (hasil amandemen)	Adanya Reformasi dan tuntutan reformasi politik melalui amandemen UUD 1945

Sebagai negara yang menganut paham konstitusionalisme, maka kekuasaan di Republik Indonesia dibatasi oleh konstitusi. G.S. Diponolo, sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, merumuskan tujuan konstitusi dalam 5 kategori, yaitu:<sup>4</sup> (1) Kekuasaan, (2) Perdamaian, keamanan, dan ketertiban, (3) kemerdekaan, (4) keadilan, serta (5) kesejahteraan dan kebahagiaan.

---

*Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2015), 7.

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, jilid I, cetakan pertama (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), 150.

Tujuan konstitusi sebagai hukum tertinggi adalah untuk mencapai tujuan tertinggi berupa: (i) keadilan, (ii) ketertiban, dan (iii) perwujudan nilai-nilai ideal seperti kemerdekaan atau kebebasan dan kesejahteraan atau kemakmuran bersama, sebagaimana dirumuskan sebagai tujuan bernegara oleh para pendiri negara. Dalam konstitusi Republik Indonesia, ada 4 (empat) tujuan bernegara di dalam pembukaan UUD tahun 1945, yaitu: (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (ii) memajukan kesejahteraan umum, (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa, (iv) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Untuk mencapai tujuan negara yang termaktub di dalam Pembukaan UUD Tahun 1945, maka diperlukan suatu sistem politik demokratis yang menempatkan rakyat dalam posisi yang penting baik dalam kehidupan bernegara, baik dalam proses perumusan kebijakan maupun orientasi kebijakan. Pentingnya posisi rakyat dapat dilihat dengan adanya lembaga yang mewakili rakyat dalam proses perumusan dan orientasi kebijakan.

Jika dilihat dalam konstitusi-konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia, ada beberapa lembaga perwakilan yang pernah ada di Indonesia. Berikut ini nama-nama Lembaga-lembaga perwakilan:

1. Lembaga perwakilan dalam UUD 1945 (naskah asli):
  - a) MPR, anggotanya terdiri dari: (a) anggota DPR, (b) Utusan dari daerah-daerah, (c) Utusan dari golongan-golongan.
  - b) DPR, dipilih melalui Pemilihan Umum.

2. Lembaga perwakilan dalam Konstitusi RIS:
  - a) Senat, ditunjuk oleh pemerintah daerah bagian
  - b) DPR, terdiri dari: (1) dipilih melalui pemilu atau penunjukan oleh perwakilan daerah, (2) wakil dari golongan kecil/minoritas. Tionghoa berjumlah 9 anggota, Eropa berjumlah 6 orang, dan Arab berjumlah 3 anggota.
  - c) Konstituante, anggotanya terdiri dari: (1) Anggota DPR yang dipilih melalui Pemilu, (2) anggota DPR yang berasal dari utusan golongan, dan (3) anggota Senat yang dipilih oleh pemerintah daerah.
3. Lembaga perwakilan dalam UUDS:
  - a) Konstituante, terdiri dari: (1) anggota yang dipilih melalui Pemilihan Umum, dan (2) anggota yang berasal dari wakil dari golongan kecil/minoritas Tionghoa berjumlah 18 anggota, Eropa berjumlah 12 orang, dan golongan Arab berjumlah 6 anggota.
  - b) DPR, terdiri dari: (1) anggota yang dipilih melalui Pemilihan Umum, dan (2) anggota yang berasal dari wakil dari golongan kecil/minoritas Tionghoa berjumlah 9 anggota, Eropa berjumlah 6 orang, dan golongan Arab berjumlah 3 anggota.
4. Lembaga perwakilan dalam UUD Tahun 1945 (hasil amandemen):
  - a) MPR, yang terdiri dari: (1) anggota DPR RI, dan (2) anggota DPD RI.
  - b) DPR RI, yang anggotanya dipilih melalui Pemilu

- c) DPD RI, merupakan perwakilan daerah yang dipilih melalui pemilu.

Kajian sistem perwakilan dalam konstitusi Republik Indonesia dalam perspektif filsafat politik Islam penting untuk dilakukan dengan alasan, antara lain: (1) Pengaruh ajaran Islam terhadap perkembangan kerakyatan/demokrasi dalam masyarakat nusantara; (2) Pengaruh ajaran Islam dalam bidang hukum, termasuk di dalam Hukum Tata Negara; (3) Dalam konteks historis, kelahiran kembali pemikiran tentang demokrasi di Dunia Barat didahului dengan gagasan sekularisme (pemisahan urusan politik dengan urusan agama).

Pertama, masuknya agama Islam ke Indonesia membawa perubahan besar dalam masyarakat di Nusantara, dari masyarakat dengan model “strata sosial” berkasta-kasta di era kerajaan-kerajaan Hindu, menjadi masyarakat yang egaliter (persamaan derajat) dan dihargai kemerdekaannya. Semangat kemerdekaan dan persamaan derajat dalam ajaran Islam inilah yang menurut Mahfud MD berkontribusi besar dalam perkembangan kembali asas kerakyatan/demokrasi di dalam masyarakat di nusantara. Ajaran Islam menempatkan manusia sebagai makhluk Allah yang memiliki derajat yang sama, Yang membedakan antara satu manusia dengan lainnya adalah derajat ketakwaannya, dan yang maha kuasa hanyalah Allah.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), 30-31.

Sebagaimana firman Allah Swt. di dalam Qs. Al-Hujurat: 13, Allah Swt. berfirman:

يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا ۗ إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ  
أَتْقَىٰكُمْ ۗ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ

Wahai manusia, sesungguhnya Kami telah menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan perempuan. Kemudian, Kami menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku agar kamu saling mengenal. Sesungguhnya yang paling mulia di antara kamu di sisi Allah adalah orang yang paling bertakwa. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Teliti. (Al-Hujurāt [49]:13)

Kedua, pengaruh ajaran Islam dalam bidang hukum. menurut S. Takdir Alisjahbana, sebagaimana dikutip oleh Mahfud MD, bahwa Islam telah membawa perubahan-perubahan besar dalam bidang hukum, ekonomi, dan kemasyarakatan. Perubahan-perubahan ini dikarenakan sifat ajaran Islam yang praktis dan mengutamakan akal terhadap hidup.<sup>6</sup> Pengaruh dalam bidang Hukum Tata Negara, paling dapat dilihat dalam penggunaan istilah-istilah yang berasal dari bahasa Arab. Misalnya, seperti kata dewan, rakyat, musyawarah, dan majelis. Istilah-istilah tersebut, adalah istilah yang digunakan dalam kajian Islam.

Istilah dewan berasal dari bahasa Arab yaitu *diwan* (ديوان) yang artinya adalah administrasi. Menurut al-Mawardi, *diwan*

---

<sup>6</sup> Moh. Mafud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan* (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), 32.

merupakan himpunan catatan yang terkait dengan hak-hak kenegaraan seperti tugas-tugas negara, kekayaan negara, dan para pejabat negara. Orang yang pertama membuat *diwan* dalam praktek ketatanegaraan Islam adalah khalifah Umar bin Khatab.<sup>7</sup>

Sedangkan istilah rakyat juga berasal dari bahasa Arab yaitu *ra'iyah* (رعية) yang artinya adalah gembala atau rakyat. Kata *ra'iyah* digunakan untuk menyebut manusia yang menjadi tanggungjawab pemimpin negara. Sebagaimana disebutkan dalam hadis Nabi Muhammad SAW.

عَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ عُمَرَ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ أَلَا كُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ

Dari Abdullah bin ‘Umar RA berkata, rasulullah SAW bersabda: Ketahuilah bahwa setiap dari kalian adalah pemimpin, dan setiap dari kalian akan dimintai pertanggungjawaban atas rakyat yang dipimpinya.

Hadis tersebut di atas, biasa dikutip dalam kitab fiqh siyasah sebagai dasar hukum terkait tugas atau tanggungjawab pemimpin atas rakyatnya. Misalnya, al-Mawardi mengutip hadis tersebut di dalam sub bab yang membahas tentang tugas-tugas pemimpin.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Abi al-Hasan ‘Ali ibn Muhammad ibn Habib al-Mawardi. *Al-Ahkamu al-Sultaniyyah* Mawardi, *Al-Ahkamu al-Sultaniyyah wa al-Wilayati al-Diniyyah* (Kuwayt: Maktabah Dar ibnu Kutaybah, 1989), 159.

<sup>8</sup> Abi al-Hasan ‘Ali ibn Muhammad ibn Habib al-Mawardi, *Al-Ahkamu al-Sultaniyyah*, 15.

Selanjutnya, kata “majelis” –yang digunakan sebagai nama MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat), juga berasal dari bahasa Arab, yaitu dari kata kerja *jalasa* (جلس) yang artinya adalah duduk. Sedangkan secara istilah, *majlis* berarti forum dimana sejumlah orang duduk bersama untuk membahas suatu persoalan. Sedangkan kata permusyawaratan/musyawarah juga berasal dari bahasa arab yaitu *syura* (شورى) atau kata *musyawarah* (مشاورة) yang berarti membicarakan suatu persoalan bersama di antara orang-orang atau pihak-pihak yang diasumsikan memiliki posisi setara.<sup>9</sup>

Dalam praktek ketatanegaraan Islam, kata *syura* digunakan untuk menamai lembaga permusyawaratan yang bernama *ahlu al-syura* (اهل الشورى). *Ahlu al-syura* (اهل الشورى) merupakan lembaga yang mulai diadakan / dibentuk oleh khalifah Umar bin Khatab yang beranggotakan 6 (enam) orang yang tugasnya adalah memilih pemimpin setelah dia wafat.<sup>10</sup> Islam merupakan agama yang sangat menekankan pentingnya musyawarah, hal ini terlihat dari penggunaan kata *syura* sebagai salah satu nama surat di dalam al-Qur'an, yaitu surat al-Syura (الشورى). Di dalam Qur'an surat al-Syura ayat 38, Allah *Subhanahu wa Ta'ala* berfirman:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ ؕ

---

<sup>9</sup> Masdar Farid Mas'udi, *Syarah Konstitusi: UUD 1945 dalam Perspektif Islam* (Jakarta: Pustaka Alfabet, 2011), 57.

<sup>10</sup> Abi al-Hasan 'Ali ibn Muhammad ibn Habib al-Mawardi, *Al-Ahkamu al-Sultaniyyah*, 12.

(juga lebih baik dan lebih kekal bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhan dan melaksanakan salat, sedangkan urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah di antara mereka. Mereka menginfakkan sebagian dari rezeki yang Kami anugerahkan kepada mereka; (Asy-Syūrā [42]:38)

Di samping pengaruh istilah-istilah Islam dalam penamaan lembaga yang ada di dalam konstitusi, pengaruh nilai-nilai Islam di dalam Konstitusi Republik Indonesia juga sangat kental. Pembukaan Undang-Undang Dasar yang dikenal hari ini awalnya adalah Piagam Jakarta<sup>11</sup> / *Jakarta Charter* (tertanggal 22 Juni 1945). Piagam Jakarta merupakan hasil titik temu dari dua aspirasi yang berbeda, yaitu aspirasi dari golongan Islam (nasionalis Islam) yang menginginkan bentuk negara Indonesia merdeka adalah bentuk negara Islam, dan aspirasi golongan kebangsaan (nasionalis sekuler) menginginkan agar bentuk negara Indonesia adalah mengambil bentuk negara sekular.

Golongan kebangsaan (nasionalis sekuler) terbagi lagi menjadi dua, yaitu: Pertama, golongan yang sepenuhnya memisahkan urusan negara dengan urusan agama. Kedua, golongan yang tidak sepenuhnya memisahkan urusan negara dengan urusan agama. Golongan pertama adalah Drs. Muhammad Hatta, Prof. Soepomo, Mr. Wongsonegoro, Dr. Radjiman, R.A.A. Sumitro Kolopaking, dan Mr. J. Latuharhary. Tokoh golongan kedua adalah

---

<sup>11</sup> Ir. Soekarno Memberi judul rancangan Pembukaan UUD dengan judul “Mukaddimah”. Oleh Mr. M. Yamin, Pembukaan UUD tersebut diberi nama Piagam Jakarta, sedangkan Dr. Sukiman menamai Pembukaan UUD tersebut dengan suatu “*Gentlemen’s Agreement*”. Lihat A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2004), 21.

Ir. Soekarno. Pendukung golongan kedua antara lain adalah Mr. M. Yamin, H. Agus Salim, R. Abikusno Tjokrosuyoso, Mr. A. Maramis, dan Mr. Subardjo.<sup>12</sup>

Prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, pertama-tama dirumuskan sebagai salah satu dasar kenegaraan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Rumusan “Ketuhanan Yang Maha Esa” awalnya berasal dari kalimat “Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syari’at Islam bagi pemeluk-pemeluknya” dalam rumusan Piagam Jakarta. Perubahan rumusan Piagam Jakarta – setelah dicoret 7 anak kalimat “...dengan kewajiban menjalankan syari’at Islam bagi pemeluk-pemeluknya”– inilah yang kemudian diadopsi sebagai Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Perubahan rumusan dari Piagam Jakarta dikaitkan adanya keberatan dari kalangan ummat beragama non-Islam. Kelompok yang keberatan terhadap tujuh anak kalimat Piagam Jakarta tersebut dinisbatkan oleh Drs. Muhammad Hatta (Bung Hatta) sebagai wakil tokoh masyarakat dari kawasan Timur Indonesia yang pada umumnya beragama Kristen atau Katolik.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Drs. Muhammad Hatta adalah seorang Muslim yang taat, namun dia menyatakan dengan tegas pendapatnya bahwa urusan agama dan urusan negara harus dipisahkan. Ir. Soekarno juga seorang Muslim yang taat, tetapi dia memiliki pandangan yang tidak sepenuhnya memisahkan urusan agama dan urusan negara. Berbeda dengan Drs. M. Hatta yang tidak pernah menggunakan kata-kata berbau Islam dalam pidatonya di sidang BPUPK, Ir. Soekarno selalu mengucapkan kata-kata yang berbau Islam, seperti *Allah subhanahu wa ta’ala*, Rakhmat Allah, Alhamdulillah, dll. Bahkan, Ir. Soekarno memasukan kata “Bismillah” pada rancangan “Pernyataan Kemerdekaan dan Pembukaan UUD”. Lihat A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, 19.

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 76-77.

Namun demikian, pengaruh nilai-nilai Islam secara substantif masih terlihat jelas dalam Pembukaan UUD 1945. Misalnya, di dalam Pembukaan UUD 1945 ada kalimat “atas berkat rahmat Allah”. Kalimat ini sama dengan kalimat pembuka dalam al-Qur’an surat Ali Imran ayat 159. Allah Swt. berfirman:

فِيمَا رَحِمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لَئِن لَّمْ يَكُن لَّهُم ۖ وَلَوْ كُنْتَ فَظًا غَلِيظًا لَّفُتِنَّا بِهٖ لَأَنقَضُوا مِنْ حَوْلِكَ ۗ فَاعْفُ  
عَنَّهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

Maka, berkat rahmat Allah engkau (Nabi Muhammad) berlaku lemah lembut terhadap mereka. Seandainya engkau bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka akan menjauh dari sekitarmu. Oleh karena itu, maafkanlah mereka, mohonkanlah ampunan untuk mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam segala urusan (penting). Kemudian, apabila engkau telah membulatkan tekad, bertawakallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah mencintai orang-orang yang bertawakal. (Āli ‘Imrān [3]:159)

Kesamaan kalimat “berkat rahmat Allah” dengan kalimat pembuka dalam QS. Ali Imran: 159 tentu bukanlah hal yang kebetulan. Pembukaan UUD 1945 (yang berasal dari rumusan Piagam Jakarta) merupakan hasil dari perumusan oleh Panitia Kecil BPUPKI (Badan Penyelidik Usahan Persiapan Kemerdekaan Indonesia) yang beranggotakan 9 orang. 9 (Sembilan) orang anggotanya yaitu: Ir. Soekarno, Drs. Mohammad Hatta, Mr. AA. Maramis, Abikusno Tjokrosujoso, KH. Abdulkahar Mudzakir, H. Agus Salim, Mr. Ahmad Soebardjo, K.H. Abdul Wachid Hasyim,

Mr. Muhammad Yamin.<sup>14</sup> Dari 9 orang anggota “Panitia kecil” tersebut, 8 orang beragama Islam dan hanya 1 orang beragama Nasrani yaitu Mr. A. Maramis.

Dari 8 orang anggota “panitia kecil” yang beragama Islam, ada 4 orang yang memiliki aspirasi agar Islam sebagai dasar negara (bentuk negara Islam). Empat tokoh tersebut adalah K.H. Abdul Wachid Hasyim, Abikusno Tjokrosujoso, Abdul Kahar Muzakir, dan H. Agus Salim. Sementara 4 anggota lainnya, yaitu Soekarno, Mohammad Hatta, Achmad Subardjo, dan Muhammad Yamin menolak gagasan Islam sebagai dasar negara.<sup>15</sup>

Terkait Piagam Jakarta dan Undang-Undang dasar 1945, ada hal yang menarik yang perlu disimak di dalam Dekrit Presiden tertanggal 5 juli 1959 yaitu ditegaskanya posisi Piagam Jakarta. Yang perlu menjadi catatan adalah bahwa Dekrit Presiden 5 Juli 1959 merupakan dasar hukum bagi berlakunya kembali UUD 1945 setelah hampir 10 tahun lamanya tidak berlaku. Pada alinea kelima Dekrit Presiden tertulis:

Bahwa kami berkeyakinan bahwa Piagam Jakarta tertanggal 22 Juni 1945 menjiwai Undang-Undang Dasar dan adalah merupakan suatu rangkaian kesatuan dengan konstitusi tersebut;<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> 4 (empat) orang golongan kebangsaan yaitu: Ir. Soekarno, Drs. M. Hatta, Mr. A. Soebardjo, AA. Maramis. 5 orang golongan Islam, yaitu: KH. A. wachid Hasyim, KH. Abdulkahar Mudzakir, H. agus Salim, Abikusno Tjokrosujoso, Mr. M. Yamin. Lihat A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2004), 5.

<sup>15</sup> Syafi’i Ma’arif, *Islam dan Pancasila Sebagai Dasar Negara* (Bandung: PT. Mizan Pustaka, 2017), 147.

<sup>16</sup> Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Apa yang tercantum dalam paragraf kelima Dekrit Presiden tersebut, bukanlah hal yang tiba-tiba ada dan “kalimat kosong” tanpa makna. Jika dicermati perdebatan-perdebatan di BPUPKI, Ir. Soekarno adalah orang yang secara mati-matian mempertahankan adanya anak kalimat Piagam Jakarta “kewajiban menjalankan syari’at Islam bagi pemeluk-pemeluknya”, karena dia adalah tokoh yang mengambil inisiatif untuk menyusun Piagam Jakarta.<sup>17</sup>

Menurut AB. Kusuma, Ir. Soekarno merupakan tokoh dari golongan kebangsaan yang memiliki pandangan bahwa tidak sepenuhnya memisahkan antara urusan negara dengan urusan agama. Ir. Soekarno dalam pidatonya selalu mengucapkan kata-kata yang berbau agama Islam. Misalnya, Allah Subhanahu wa ta’ala, rakhmat Allah, dll. Bahkan, Ir. Soekarno memasukan kata “Bismillah” pada rancangan “pernyataan kemerdekaan dan Pembukaan UUD” yang diterima dalam sidang BPUPKI pada tanggal 15 Juli 1945.<sup>18</sup>

Persepsi yang keliru bahwa Ir. Soekarno dan Prof. Soepomo tidak menyetujui dicantumkannya “tujuh anak kalimat Piagam Jakarta” dalam Pembukaan UUD 1945 –menurut AB. Kusuma, disebabkan oleh adanya rekayasa dan salah cetak di buku Naskah Persiapan UUD 1945. Kesalahan cetak tersebut dicetak ulang dalam risalah BPUPK/PPKI yang diterbitkan oleh Sekretariat Negara edisi II tahun 1992, edisi III tahun 1995, maupun edisi IV

---

<sup>17</sup> A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, 20.

<sup>18</sup> A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, 19.

tahun 1998.<sup>19</sup> Rekayasa dan salah cetak ini tentu dapat ditemukan hubungannya dengan upaya sistematis pemerintahan Orde Baru dalam melakukan upaya “de-Soekarnoisasi”.

Selanjutnya, demokrasi sebagai sebuah hasil pergulatan pemikiran di Barat, tentu tidak terlahir dalam ruang hampa. Sebagai buah dari pergulatan pemikiran, demokrasi tentu “meruang dan mewaktu”. Ia tentu dipengaruhi berbagai karakter dan semangat gagasan-gagasan yang sedang menguat di dunia Barat.

Munculnya kembali prinsip demokrasi di Eropa Barat sangat didorong oleh terjadinya perubahan sosial dan kultural yang berintikan pendekatan pada kemerdekaan akal dari berbagai pembatasan. *Renaissance* dan reformasi merupakan dua kejadian besar yang menjadi penanda perubahan besar tersebut.

Kebangkitan Eropa Barat dan berakhirnya masa kegelapan mereka tidak terlepas dari kontak orang-orang Eropa Barat dengan para pemikir muslim. Menurut Philip K. Hitti, berkat para pemikir muslim di Baghdad dan Spanyol abad pertengahan, dua arus pemikiran –yaitu filsafat yang dikembangkan oleh orang-orang Yunani, dan agama monoteistik yang dikembangkan oleh nabi-nabi Ibrani—dapat dipadukan dan dibawa dalam harmoni menuju Eropa. Limpahan arus intelektual inilah yang pada akhirnya menumbuhkan gagasan dan pemikiran baru di Eropa Barat,

---

<sup>19</sup> A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, 22.

terutama pemikiran filsafat, dan menjadi titik awal berakhirnya “zaman kegelapan / *dark age*”.<sup>20</sup>

Tanpa jasa orang Islam sangat mungkin warisan ilmu pengetahuan tokoh-tokoh Yunani hilang dan dunia akan miskin, seolah-olah warisan ilmu itu tidak pernah tercipta. Tidak dapat dipungkiri bahwa *Renaissance* yang berintikan pemuliaan terhadap akal pikiran manusia untuk selalu mencipta dan mengembangkan ilmu pengetahuan merupakan ilham bagi dunia Barat yang bersumber dari tradisi keilmuan Islam. Hanya saja, terdapat kekeliruan Dunia Barat dalam menghadapi tradisi keilmuan itu adalah bahwa mereka melepaskan dua prinsip dasar yang sejak semua dipakai dalam pengembangan ilmu pengetahuan dalam Islam.<sup>21</sup>

Dua prinsip dasar tersebut yaitu: pertama, akal pikiran sebagai sumber kebenaran ilmiah bukanlah segala-galanya, karena akal pikiran manusia terbatas dan tidak mungkin mampu menjawab segala-galanya. Sehingga, dalam hal (atau batas tertentu) manusia harus mencari kebenaran bukan melalui akal pikiran melainkan melalui wahyu atau petunjuk Tuhan. Kedua, pengembangan ilmu pengetahuan harus diorientasikan pada upaya membina keselamatan umat manusia, tidak boleh merusak. Karena dua prinsip dasar tersebut tidak ikut diadopsi dalam pengembangan ilmu di Dunia Barat, maka renaissance yang gemilang menampilkan sisi buruknya

---

<sup>20</sup> Philip K. Hitti, *History of the Arabs: From the Earliest Times to the Present*. Terj. Cecep Lukman Yasin dan Dedi Slamet Riyadi (Jakarta: Zaman, 2018), 739.

<sup>21</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, 15.

sampai yang sekarang ini masih terus berlangsung.<sup>22</sup> Demokrasi yang ada saat ini merupakan produk pemikiran yang lahir dan tumbuh dalam era Renaissance Dunia Barat. Oleh sebab itu, fenomena pengabaian dua prinsip dasar tersebut tentu pada akhirnya juga mempengaruhi pemikiran demokrasi.

Misalnya, semangat sekularisme (pemisahan nilai-nilai agama dengan bidang politik) berdampak pada peminggiran sumber-sumber wahyu dari diskursus demokrasi. Hal ini pada akhirnya menimbulkan dampak yang tidak menggembirakan, yaitu munculnya fenomena penolakan demokrasi di beberapa kalangan Islam sebagai reaksi atas peminggiran nilai-nilai agama. Pada akhirnya, sistem perwakilan sebagai bagian penting dari sistem demokrasi, pada akhirnya juga terkena dampaknya. Oleh sebab itu, menyambung kembali “tali silaturahmi keilmuan” antara Islam dan pemikiran tentang demokrasi sangat penting dilakukan, agar pemikiran tentang demokrasi di negara-negara Muslim seperti Indonesia tidak “a historis” dan kehilangan akar religiusitasnya.

Table 3  
Konstitusi dan Sistem Perwakilan Yang Dianut

No	Konstitusi	Sistem Perwakilan
1	UUD 1945	a. <i>Political representative</i> (perwakilan politik). DPR RI yang dipilih melalui Pemilu b. <i>Functional representative</i> (perwakilan fungsional). Utusan golongan di MPR RI

---

<sup>22</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, 15-16.

		c. <i>Territorial representative</i> (perwakilan wilayah). Utusan daerah di MPR RI.
2	Konstitusi RIS	<p>a. <i>Political representative</i> (perwakilan politik). Anggota DPR RI yang dipilih melalui Pemilu.</p> <p>b. <i>Functional representative</i> (perwakilan fungsional). Anggota DPR RI yang berasal dari utusan golongan</p> <p>c. <i>Territorial representative</i> (perwakilan wilayah). Anggota senat yang ditunjuk oleh pemerintah daerah.</p>
3	UUD Sementara	<p>a. <i>Political representative</i> (perwakilan politik). Anggota DPR dan anggota Konstituante yang dipilih melalui Pemilu</p> <p>b. <i>Functional representative</i> (perwakilan fungsional). Anggota DPR dan Konstituante yang berasal dari utusan golongan.</p>
4	UUD Tahun 1945 hasil amendemen	<p>a. <i>Political representative</i> (perwakilan politik). DPR RI yang dipilih melalui Pemilu</p> <p>b. <i>Territorial representative</i> (sistem perwakilan wilayah). Anggota DPD yang posisinya mewakili daerah, dipilih melalui Pemilu.</p>

Yang menarik dari perubahan-perubahan sistem perwakilan dalam konstitusi Republik Indonesia adalah dua konstitusi yang di

desain di masa-masa awal kemerdekaan (UUD 1945 naskah asli dan Konstitusi RIS) menganut tiga sistem perwakilan sekaligus, sedangkan dua konstitusi yang didesain pada era berikutnya (UUD Sementara Tahun 1950 dan UUD Tahun 1945 hasil amandemen pada tahun 1999-2002) menganut dua sistem perwakilan. Di samping itu, Majelis permusyawaratan rakyat berdasarkan UUD 1945 sebelum amandemen menggabungkan dua sistem perwakilan sekaligus. Tentu hal ini menimbulkan pertanyaan, mengapa UUD 1945 naskah asli dan Konstitusi RIS memilih menggunakan tiga sistem perwakilan sekaligus, sedangkan UUD Sementara dan UUD Tahun 1945 hasil amandemen memilih menggunakan 2 sistem perwakilan saja.

Harapan membaiknya kinerja lembaga perwakilan di Indonesia menjadi salah satu penyebab -tentunya di samping sebab-sebab yang lain- munculnya tuntutan perubahan sistem Lembaga perwakilan melalui amandemen, atau harapan-harapan tersebut minimal yang menjadi spirit dalam proses perubahan sistem perwakilan melalui perubahan / amandemen konstitusi.

Perubahan “radikal” (mendasar) dalam sistem perwakilan di dalam UUD Tahun 1945 pasca diamandemen di era reformasi, ternyata tidak sepenuhnya berbanding lurus dengan kinerja yang diharapkan dari lembaga oleh masyarakat. Hasil survey beberapa lembaga menunjukkan bahwa kepercayaan rakyat terhadap Lembaga legislatif di Indonesia paling rendah dibandingkan dengan kepercayaan rakyat terhadap Lembaga-lemba negara lainnya, seperti lembaga Presiden, KPK, dan TNI. Hasil survey LSI pada bulan

Oktober 2019, kepercayaan rakyat terhadap DPR hanya 40%.<sup>23</sup> Hasil survey yang dilakukan oleh Lembaga Puspoll juga menunjukkan hasil yang tidak berbeda, bahwa Lembaga DPR dan Partai politik memiliki tingkat kepercayaan publik paling rendah.<sup>24</sup>

Hasil survey yang dilakukan oleh Lembaga survey Indikator Politik juga menunjukkan bahwa kepercayaan publik terhadap DPR menempati posisi paling rendah.<sup>25</sup> Setali tiga uang, partai politik juga mengalami nasib yang sama. Kepercayaan publik terhadap partai politik rendah, menurut survey yang dilakukan oleh Lembaga Charta Politika pada tahun 2018. Rendahnya kepercayaan terhadap partai, menurut peneliti Charta Politika karena beberapa hal, seperti kerja partai politik yang belum dirasakan oleh publik, banyaknya kader partai yang terjerat kasus korupsi, dan kurangnya kedekatan partai secara emosional dengan masyarakat.<sup>26</sup>

Hasil survey dari Lembaga-lembaga tersebut tentu sangat memprihatinkan, karena pihak yang memberikan mandat / mewakilkan (dalam hal ini adalah rakyat) sudah tidak lagi mempercayai pihak yang diberi mandat (mewakili), dalam hal ini adalah DPR. Padahal semestinya, antara yang memberi mandat dan yang diberi mandat semestinya ada rasa saling percaya. Lembaga

---

<sup>23</sup> [Survei LSI: Kepercayaan Publik terhadap DPR Paling Rendah, KPK Tertinggi \(detik.com\)](https://www.detik.com), diakses pada 3 Juli 2021.

<sup>24</sup> [Survei Puspoll, Kepercayaan Publik pada DPR dan Parpol Masih Jeblok \(jawapos.com\)](https://www.jawapos.com), diakses pada 3 Juli 2021.

<sup>25</sup> [Survei Indikator: Tingkat Kepercayaan Publik ke DPR, KPK, TNI hingga Polri Turun | kumparan.com](https://www.kumparan.com), diakses pada 3 Juli 2021.

<sup>26</sup> [Survei Charta Politika: Kepercayaan publik terhadap parpol masih rendah | merdeka.com](https://www.merdeka.com), diakses pada 3 Juli 2021.

perwakilan yang mewakili publik, semestinya dipercaya oleh pihak yang diwakili, dalam hal ini adalah publik / rakyat.

Di samping itu, sistem proporsional terbuka –sebagai hasil reformasi sistem Pemilu Pasca Soeharto– “berjasa besar” atas meningkatnya insiden politik uang di Indonesia. Pada sistem proporsional terbuka, para kandidat harus bersaing melawan calon dari sesama partai untuk memperebutkan *personal votes*. Hasil survey yang dilakukan oleh Burhanudin Muhtadi menunjukkan bahwa proporsi pemilih yang terpapar dalam praktek jual beli suara berkisar antara 25% dan 33% dari total pemilih. Dalam pemilihan legislatif tahun 2014, jumlah total pemilih adalah 187 juta. Artinya, ada 47 juta hingga 62 juta pemilih yang ditawarkan / terpapar politik uang. Hasil survey dalam Pemilu legislatif tahun 2019 juga menemukan bahwa prosentase politik uang mencapai 33% dari total pemilih. Prosentase politik uang yang begitu besar, menjadikan Indonesia menjadi negara dengan frekuensi politik uang terbesar ketiga di dunia.<sup>27</sup>

Wawancara yang dilakukan oleh peneliti dengan salah satu ketua tim pemenangan anggota DPR RI menunjukkan hal yang sama, yaitu tingginya intensitas politik uang dalam Pemilu Legislatif tahun 2009 hingga tahun 2019. Untuk Pemilu legislatif, untuk tingkat DPRD Kabupaten<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Burhanuddin Muhtadi, *Kuasa Uang: Politik Uang dalam Pemilu Pasca-Orde Baru* (Jakarta: KPG (Kepustakaan Populer Gramedia), 2020, 16-17.

<sup>28</sup> Wawancara dengan GH (48 tahun), ketua Tim Pemenangan anggota DPRD Banyumas tahun 2009, ketua Tim pemenangan anggota DPR RI Dapil Banyumas – Cilacap tahun 2014 dan tahun 2019, pada 27 Januari 2023.

Hal ini tentu sangat memprihatinkan, karena praktek demokrasi pasca-Orde Baru yang dibangga-banggakan, ternyata memiliki wajah asli yang buruk. Fenomena politik uang yang begitu massif, tentu saja bukan sama sekali tidak ada kaitanya dengan konstitusi (UUD tahun 1945 pasca amandemen). Yang perlu menjadi catatan di sini adalah adanya sistem proporsional terbuka di dalam pemilu legislatif merupakan “kontributor terbesar” dalam politik uang, dan sistem proporsional terbuka terjadi sebagai konsekuensi dari hasil uji materi Undang-Undang Pemilu di Mahkamah Konstitusi pada tahun 2009.

Fungsi parlemen sebagai Lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok adalah fungsi representasi atau fungsi perwakilan. Lembaga perwakilan tanpa berjalannya fungsi representasi tentu tidak bermakna sama sekali. Di dalam representasi, ada dua pengertian pokok yaitu: Pertama adalah *representation in presence*, keterwakilan ini bersifat formal, yaitu keterwakilan yang dipandang dari segi kehadiran fisik. Secara formal, keterwakilan dianggap ada apabila secara fisik dan resmi, wakil rakyat yang terpilih sudah duduk di Lembaga perwakilan rakyat.<sup>29</sup>

Kedua adalah *representation in ideas*. Keterwakilan kedua ini bersifat substantif, yaitu perwakilan atas dasar aspirasi atau idea. Keterwakilan ini dikatakan tersalur apabila kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar telah

---

<sup>29</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, jilid II, cetakan pertama (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), 39.

diperjuangkan dan berhasil menjadi kebijakan atau setidaknya mempengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen.<sup>30</sup> Dalam praktek Lembaga perwakilan di Indonesia, *representation in ideas* belum berjalan dengan baik, hal ini paling tidak dapat dilihat berdasarkan berbagai hasil survey tentang kepercayaan publik yang masih rendah.

Hal yang menarik dari perubahan-perubahan sistem perwakilan di Indonesia adalah juga terkait dengan ideologi politik dan sistem ketatanegaraan yang sedang “digandrungi” pada saat terjadinya perubahan tersebut. Misalnya, pada saat terjadi amandemen UUD Tahun 1945 di awal reformasi, ideologi politik yang sedang “digandrungi” adalah ideologi liberalisme – sebagaimana dipraktikkan di Amerika Serikat, yang menempatkan hak politik “semata-mata” melekat pada individu. Kedaulatan rakyat melekat pada individu warga negara, *one man one vote*. Pandangan liberalisme di dalam implementasinya melahirkan sistem perwakilan politik (*political representative*).

“Kegandrungan” terhadap ideologi liberalisme dan sistem ketatanegaraan di Amerika Serikat tersebut dapat dilihat dalam pilihan sistem perwakilan di dalam UUD Tahun 1945 hasil amandemen. Sistem perwakilan pasca amandemen menggunakan sistem perwakilan politik (*political representative*) yang melahirkan lembaga DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dan sistem perwakilan teritorial (*territorial representative*) yang melahirkan lembaga DPD (Dewan Perwakilan Daerah), yang dua-duanya

---

<sup>30</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 39.

basisnya adalah hak politik / kedaulatan individu, dua-duanya dipilih melalui mekanisme suara terbanyak dalam Pemilihan Umum. Hal ini mencontoh pola sistem perwakilan yang diterapkan di Amerika Serikat. Jika di Amerika Serikat ada *United States House of Representatives*, maka di Indonesia ada DPR. Jika di Amerika ada *United States Senate* maka di Indonesia ada DPD. Jika di Amerika ada *United States Congress*, maka di Indonesia ada MPR.

Bahkan, sistem pemerintahan Presidensial Indonesia pasca amandemen mirip dengan USA, yaitu Presiden dan Wakil Presiden sama-sama dipilih langsung melalui Pemilu, meskipun ada perbedaannya<sup>31</sup>. Terkait dengan hal ini, penting untuk disimak pendapat A.B. Kusuma bahwa para anggota MPR –dalam proses amandemen– mengira bahwa sistem pemerintahan menurut UUD 1945 (naskah asli/sebelum diamandemen) tidak demokratis. Mereka terpengaruh sistem presidensial Amerika Serikat. Padahal, menurut Lijphart dan penulis lainnya berpendapat bahwa negara yang menganut sistem Presidensial banyak yang gagal daripada negara yang menganut sistem parlementer. Oleh sebab itu, banyak negara yang berusaha mencari sistem sendiri yang cocok dengan

---

<sup>31</sup> Di Amerika, Presiden terpilih adalah presiden yang memenangkan pemilihan *electoral collage*, bukan *popular vote*. Jadi, calon presiden dengan suara terbanyak belum tentu menjadi Presiden, karena penentunya adalah *electoral collage*. Sedangkan di Indonesia, Presiden dipilih langsung melalui Pemilu dan yang terpilih adalah yang memperoleh suara terbanyak.

budaya politik rakyatnya. Hal inilah yang dahulu –di awal kemerdekaan– dilakukan oleh para penyusun UUD 1945.<sup>32</sup>

Terkait dengan Lembaga MPR, para penyusun UUD 1945 mendapat “ilham” dari Inggris yang mempunyai lembaga tertinggi yang *supreme*, tempat kedaulatan rakyat (*locus of sovereignty*) berada. Di Inggris, hanya ada satu lembaga yaitu legislatif (parlemen) yang “*sovereign*” karena dipilih langsung oleh rakyat. Lembaga legislative tidak “*sovereign*”, karena tidak dipilih langsung oleh rakyat. Tetapi, para penyusun UUD 1945 melihat bahwa sistem di Inggris memungkinkan terjadinya pemerintahan yang bersifat diktatur, bila partai Perdana Menteri mendapat kemenangan besar. Selain itu, penyusun UUD 1945 tidak menghendaki bahwa pemerintahan selalu berganti (kabinet dalam sistem parlementer akan jatuh kalo terjadi mosi tidak percaya dari Parlemen), maka para penyusun UUD 1945 memetik dari sistem Amerika tentang “*fixed government*” (Pemerintahan yang tetap selama satu periode). Oleh sebab itu, para penyusun UUD 1945 hanya mengambil yang baik saja dari sistem tersebut.<sup>33</sup>

Dari urian tersebut di atas, selanjutnya peneliti melakukan penelitian terkait dengan dinamika sistem perwakilan di Indonesia yang merupakan konsekuensi dari amandemen terhadap UUD 1945. Penelitian ini didasarkan pada tiga macam masalah penelitian, yaitu: pertama, adanya realitas yang menjadi teka-teka; kedua, adanya jurang antara *das sein* (keadaan yang nyata) dan *das*

---

<sup>32</sup> A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, 38.

<sup>33</sup> AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, 38-39.

*sollen* (kondisi yang diharapkan); ketiga, berorientasi pemecahan masalah.<sup>34</sup> Masalah yang pertama, adanya teka-teki apa yang sesungguhnya melatarbelakangi perubahan sistem perwakilan di Indonesia. Hal ini penting untuk menjawab dugaan bahwa perubahan sistem perwakilan di Indonesia dilatarbelakangi oleh dorongan kekuatan eksternal (kekuatan ekonomi dan politik global), dan kepentingan pragmatis elit politik lokal (elit politik Indonesia).

Masalah yang kedua, untuk meneliti jarak antara sistem perwakilan yang dipraktikkan / diterapkan dalam Pasal-pasal di dalam konstitusi, dengan filosofi demokrasi yang diidealkan dalam Pembukaan Undang-Undang dasar. Masalah ketiga, meneliti sistem perwakilan dalam demokrasi Pancasila dan politik Islam dengan kerangka filosofis.

Dari penelitian-penelitian sebelumnya, masih terbuka ruang untuk mengkaji dinamika sistem perwakilan di Indonesia dari sudut pandang tiga masalah penelitian tersebut. Kajian ini penting untuk dilakukan guna menemukan jawaban atas teka-teki latar belakang perubahan sistem perwakilan, menemukan “jarak” antara pembukaan Undang-Undang Dasar dan Pasal-Pasal tentang sistem perwakilan, dan memberikan alternatif sistem perwakilan.

---

<sup>34</sup> Ada 5 macam masalah penelitian, yaitu: (1) penelitian berdasarkan teori; (2) penelitian berdasarkan persoalan metodologis; (3) penelitian berdasarkan atas adanya realitas yang teka-teki; (4) penelitian berdasarkan adanya jurang antara *das sollen* / idealitas dengan *das sein* / realitas; (5) penelitian solutif (berorientasi pada pemecahan masalah). Afrizal, *Metode Penelitian Kualitatif: Sebuah Upaya Mendukung Penggunaan Penelitian Kualitatif Dalam Berbagai Ilmu* (Depok: Rajawali Pers, 2017), 130.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian latar belakang masalah tersebut di atas, dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana sistem perwakilan di dalam UUD 1945, Konstitusi RIS, UUD Sementara Tahun 1950, dan UUD Tahun 1945 hasil amandemen ke-4 dalam perspektif nilai-nilai demokrasi Pancasila dan filsafat politik Islam?
2. Mengapa terjadi dinamika sistem perwakilan dalam konstitusi Republik Indonesia?
3. Sistem perwakilan seperti apa yang tepat untuk diterapkan di Indonesia menurut demokrasi Pancasila dan filsafat politik Islam?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji sistem perwakilan di dalam UUD 1945, Konstitusi RIS, UUD Sementara, dan UUD Tahun 1945 dalam perspektif demokrasi Pancasila dan filsafat politik Islam.
2. Untuk menemukan latar belakang terjadinya dinamika / perubahan sistem perwakilan di dalam konstitusi-konstitusi Republik Indonesia.
3. Menemukan alternatif sistem perwakilan di Indonesia yang sesuai dengan nilai-nilai demokrasi Pancasila dan filsafat politik Islam.

Sedangkan kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Memberikan alternatif sistem perwakilan di Indonesia yang sesuai dengan nilai-nilai demokrasi Pancasila dan filsafat politik Islam.
2. Memberikan spiritualisasi sistem perwakilan dengan nilai-nilai demokrasi Pancasila
3. Memberikan spiritualisasi sistem perwakilan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam filsafat politik Islam

#### **D. Telaah Pustaka**

Ada perbedaan pendapat di kalangan sarjana tentang apakah Islam kompatibel (memiliki kesesuaian) dengan demokrasi. Pertama, para sarjana yang berpendapat bahwa Islam tidak kompatibel (tidak memiliki kesesuaian) dengan demokrasi. Kelompok kedua, yaitu para sarjana yang berpendapat bahwa Islam kompatibel dengan demokrasi.

Para pendukung pendapat pertama antara lain adalah Samuel P. Huntington, Larry Diamond, Juan J. Linze, Seymour Martin Lipset, Hafidz Salih, dan Hasan Ali Ridla al-Nahrawi,. Kelompok pertama ini berpendapat bahwa Islam tidak memiliki pengalaman dalam menerapkan demokrasi, dan nilai-nilai yang ada dalam ajaran Islam tidak sejalan dengan nilai-nilai demokrasi.

Secara doktrinal, Samuel P. Huntington melihat ada kesesuaian antara Islam dan demokrasi. Karena Islam menempatkan egalitarianisme dan volunterisme sebagai tema pokoknya. Huntington -dengan mengutip Ernest Gellner- menyatakan bahwa bentuk *high culture* Islam sebangun dan serupa

dengan tuntutan demokrasi. Namun demikian, apapun kesesuaian Islam dan demokrasi dalam teori, belum tentu sesuai di dalam praktek.<sup>35</sup>

Hafiz Salih mengharamkan penggunaan istilah demokrasi, karena konsep ini berarti menegaskan kedaulatan Allah atas manusia. Istilah demokrasi juga bukan berasal dari kosa kata Islam, oleh sebab itu harus ditinggalkan. Adnan Ali Ridla al-Nahrawi juga menolak demokrasi tetapi dia mengajukan *syura* (msuyawarah), karena demokrasi sinonim dengan aturan yang dibuat oleh manusia, sedangkan *syura* adalah aturan dari Allah.<sup>36</sup>

Kelompok kedua, yaitu para sarjana yang berpendapat bahwa Islam kompatibel dengan demokrasi. Para sarjana pendukung pendapat yang kedua ini antara lain: Jhon L. Esposito, James P. Piscatori, Fazlur Rahman, Muhammad Hussain Haekal, Muhammad Abduh, Jamaluddin al Afghani.

Dalam pengamatan Jhon L. Esposito dan James P. Piscatori, prinsip demokrasi dan demokratisasi menjadi perdebatan hangat di kalangan umat Islam. Meskipun kalangan umat Islam radikal menolak segala bentuk demokrasi sebagai bentuk *westernisasi* dan tidak sesuai dengan tradisi local, banyak di kalangan intelektual dan aktivis Islam yang telah mencoba mengambil istilah dengan ide dan proses demokrasi.<sup>37</sup> Dari dua

---

<sup>35</sup> Masykuri Abdillah, *Demokrasi di Persimpangan Makna: Respons Intelektual Muslim Indonesia terhadap Konsep Demokrasi (1966-1993)* (Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1999), 7.

<sup>36</sup> Masykuri Abdillah, *Demokrasi di Persimpangan Makna*, 8.

<sup>37</sup> Masykuri Abdillah, *Demokrasi di Persimpangan Makna*, 5.

pandangan tersebut, disertasi ini dalam posisi mendukung pendapat yang kedua, bahwa Islam kompatibel dengan demokrasi.

Terkait dinamika sistem perwakilan yang merupakan akibat dari perubahan konstitusi (Undang-Undang Dasar), maka perlu dikemukakan perbedaan pandangan di kalangan sarjana terkait hukum dan perubahan sosial. Pertama, pendapat dari kalangan sarjana “madzhab” realis yang berpendapat bahwa hukum mau tidak mau terpengaruh atas keadaan di luarnya, terutama keadaan politik. Tokoh pendukung pendapat ini adalah Von Savigny (1779-1861 M), dengan pendapatnya bahwa hukum selalu berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat. Kedua, pendapat dari kalangan “madzhab” idealis yang berpendapat bahwa hukum harus mampu mengendalikan dan merekayasa perkembangan masyarakat, termasuk kehidupan politiknya. Pendukung “madzhab” ini adalah Roscoe Pound (1870-1964 M) dengan pendapatnya bahwa *law as a tool of social engineering* (hukum sebagai alat untuk melakukan rekayasa sosial).<sup>38</sup>

Dalam dua pandangan yang berseberangan tersebut, penelitian ini tidak “*taqlid*” pada salah satu dari dua “madzhab” tersebut, tetapi mengambil posisi “*talfiq*”, dua-duanya dipakai. Dalam hal menganalisa dinamika sistem perwakilan di Indonesia dalam konstitusi, disertasi ini dalam posisi menggunakan pandangan “madzhab” realis. Perubahan social-politik yang terjadi di Indonesia mempengaruhi perubahan Undang-undang Dasar

---

<sup>38</sup> Moh. Mahfud MD., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), 70-71.

(Konstitusi). Sedangkan dalam hal penawaran alternatif sistem perwakilan, disertasi ini dalam posisi mengambil pendapat “madzhab” idelalis, bahwa hukum harusnya digunakan sebagai alat untuk rekayasa sosial, sebagai sarana untuk melakukan perubahan social dan politik yang diharapkan.

Penelitian terkait konstitusi di Indonesia sudah dilakukan oleh peneliti-peneliti sebelumnya. Misalnya, disertasi karya Ahmad Syafi’i Ma’arif. Studi ini meneliti tentang Lembaga perwakilan yang bertugas membentuk undang-undang dasar, yaitu badan konstituante. Penelitian Syafi’i Ma’arif ini difokuskan pada perdebatan-perdebatan seputar Islam sebagai dasar negara di dalam sidang-sidang Konstituante.<sup>39</sup>

Disertasi lain yang mengkaji tentang Konstituante adalah disertasi Adnan Buyung Nasution. Disertasi ini mengkaji tentang perdebatan-perdebatan di dalam Konstituante terkait dengan dasar negara, hak asasi manusia, dan peristiwa-peristiwa politik sebelum munculnya gagasan kembali kepada UUD 1945 dan dekrit Presiden 5 Juli 1959.<sup>40</sup>

Masdar Farid Mas’udi di dalam bukunya yang berjudul “Syarah Konstitusi: UUD 1945 dalam Perspektis Islam” meneliti kandungan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam sudut pandang ajaran-ajaran Islam, baik yang terdapat dalam al-Qur’an, Hadis,

---

<sup>39</sup> Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Pancasila Sebagai Dasar Negara: Studi Tentang Perdebatan dalam Konstituante* (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006).

<sup>40</sup> Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal Atas Konstituante 1956-1959*. Terjemah Sylvia Tiwon, (Jakarta: Pustaka Grafiti, 1995).

maupun pendapat para ulama di dalam berbagai kitab. Buku ini menunjukkan bahwa isi kandungan dari UUD 1945 (dari mulai Pembukaan dan Pasal-Pasal) sesuai dengan ajaran Islam.<sup>41</sup>

Buku Ahmad Sukardja yang berjudul “Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar NRI: Kajian perbandingan tentang dasar hidup bersama dalam masyarakat majemuk”. Buku ini merupakan kajian perbandingan antara Undang-Undang Dasar 1945 dengan Piagam Madinah sebagai sebuah konstitusi. Kajian dalam buku ini menunjukkan bahwa UUD 1945 dan Piagam Madinah memiliki “benang merah” dalam hal menjadi aturan main dalam kehidupan bernegara di dalam masyarakat yang majemuk.<sup>42</sup>

Penelitian yang mengkaji tentang Lembaga perwakilan pasca bergulirnya era reformasi, umumnya mengkaji tentang perubahan kewenangan Lembaga perwakilan seperti MPR dan DPR pasca dilakukannya amandemen UUD Tahun 1945, munculnya Lembaga perwakilan baru berupa dewan perwakilan daerah (DPD). Misalnya kajian yang dilakukan Rinaldi L. Abisalom dalam artikel yang berjudul “kedudukan dan fungsi Lembaga legislatif”, artikel ini mengkaji kedudukan dan fungsi badan legislative pasca dilakukannya amandemen UUD Tahun 1945.

Artikel lain yang berjudul “kedudukan majelis permusyawaratan rakyat dalam struktur ketatanegaraan Indonesia

---

<sup>41</sup> Masdar Farid Mas’udi, *Syarah Konstitusi: UUD 1945 dalam Perspektif Islam*.

<sup>42</sup> Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar NRI: Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat Majemuk*, (Jakarta: Sinar Grafika).

pasca amandemen UUD 1945” mengkaji tentang perubahan kedudukan dan kewenangan MPR pasca amandemen UUD 1945. MPR mengalami perubahan yang “drastis”, dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara yang sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya. Pasca amandemen UUD 1945, MPR juga tidak lagi memiliki kewenangan yang “sekuat” dalam UUD 1945 sebelum amandemen.<sup>43</sup>

Dari penelitian-penelitian terdahulu, belum ada yang mengkaji perubahan sistem perwakilan dalam konstitusi-konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Di samping itu, kajian konstitusi dari sudut pandang demokrasi Pancasila dan filsafat politik Islam juga masih terbatas. Padahal kajian sistem perwakilan dalam konstitusi-konstitusi yang pernah berlaku dan konstitusi yang saat ini berlaku adalah hal ini sangat penting untuk menemukan benang merah antara satu sistem perwakilan dalam satu konstitusi dengan konstitusi lainnya. Kajian sistem perwakilan di dalam konstitusi-konstitusi republik Indonesia dalam perspektif demokrasi Pancasila merupakan hal yang sangatlah penting dilakukan. Karena, Pancasila merupakan *philosophische grondslag*, maka Pancasila harus menjadi “alat ukur” seberapa “pancasilais” sistem perwakilan yang ada di dalam konstitusi-konstitusi tersebut.

---

<sup>43</sup> M. Mahesa Rannie, “Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945” Jurnal *Simbur Cahaya*, FH Unsri, Volume 24 nomor 2, 2017.

## E. Metode dan Pendekatan Penelitian

### 1. Metode Penelitian

Penelitian pada dasarnya adalah usaha mencari data yang dipergunakan untuk memecahkan suatu masalah tertentu. Sedangkan data yang dicari, menurut sifatnya dibedakan menjadi data kuantitatif (data yang berbentuk angka atau dapat dihitung) dan data kualitatif (data yang tidak berbentuk angka).<sup>44</sup> Data yang dicari untuk memecahkan / menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini adalah data kualitatif. Oleh sebab itu, metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif.

Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder di dalam memperoleh data. Dalam metodologi penelitian, data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari objek yang diteliti, sedangkan data sekunder yaitu data yang sudah dalam bentuk jadi, seperti data dalam dokumen dan publikasi.<sup>45</sup>

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif-empiris. Penelitian ini disebut penelitian normatif karena penelitian ini mengarah pada penemuan asas-asas dan dasar falsafah, dogma, serta doktrin dari sistem perwakilan yang ada di dalam konstitusi Republik Indonesia. Penelitian hukum berupa inventarisasi hukum positif, penemuan hukum *in concreto* untuk menyelesaikan kasus hukum, evaluasi apakah suatu hukum bertentangan dengan hak

---

<sup>44</sup> Rianto Adi, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2021), 64.

<sup>45</sup> Rianto Adi, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, 65.

asasi manusia atau bertentangan dengan dasar falsafah negara, atau tidak sesuai dengan teori.<sup>46</sup>

Penelitian ini juga merupakan penelitian hukum empiris (sosiologis) karena penelitian ini juga mengkaji bagaimana latar belakang sosial politik yang mempengaruhi perubahan sistem perwakilan di dalam konstitusi Republik Indonesia. Dalam penelitian *socio-legal* (*socio legal research*), menurut Leon Mayhew- hukum tidak dikonsepsikan sebagai suatu gejala normatif yang otonom, tetapi suatu institusi sosial yang secara nyata berkaitan dengan variable-variabel sosial lainnya.<sup>47</sup>

Penelitian ini menggunakan sumber data primer dan data sekunder. Data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah data yang berasal dari para informant. Orang-orang yang dijadikan informan dalam penelitian ini adalah anggota DPR RI, anggota DPD RI dan pemikir / akademisi yang secara tekun dan produktif mengkaji demokrasi Pancasila.

Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat.<sup>48</sup> Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah:

1. Piagam Jakarta
2. UUD 1945 (naskah asli)

---

<sup>46</sup> Rianto Adi, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, 7

<sup>47</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum: Suatu Pengantar* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003), 101.

<sup>48</sup> Amiruddin & Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2006), 31.

3. Konstitusi RIS 1950
4. UUD Sementara 1950
5. Dekrit Presiden 5 Juli 1959
6. UUD Tahun 1945 (hasil amandemen)
7. Risalah rapat BPUPKI/PPKI

Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang dijadikan data dalam penelitian ini antara lain adalah buku atau kitab yang terkait dengan tema penelitian disertasi ini. Kitab yang dijadikan rujukan teori dalam penelitian ini antara lain adalah *al Ahkam al Sulthaniyyah* karya al-Mawardi, kitab *siyasa syar'iyah fi ishlahi ra'i wa ra'iyah* karya Ibnu Taymiyah, dan buku serta kitab lain yang terkait dengan tema disertasi ini.

Terkait dengan waktu pengumpulan datanya, penelitian ini menggunakan *time series data*, karena data yang dikumpulkan dalam penelitian ini berasal dari rentang waktu 1945 sampai masa akhir amandemen UUD Tahun 1945 di tahun 2002. Waktu pengumpulan data dibedakan menjadi “*cross section data*” dan “*time series data*”. Data penelitian yang dikumpulkan hanya pada waktu tertentu saja disebut dengan “*cross section data*”. Sedangkan jika data penelitian dikumpulkan dari waktu ke waktu atau dari tahun ke tahun sehingga terlihat perkembangannya, data tersebut disebut “*time series data*” (data berkala).<sup>49</sup>

Sedangkan metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode dokumentasi, studi pustaka, dan wawancara. Metode dokumentasi digunakan oleh peneliti untuk

---

<sup>49</sup> Rianto Adi, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, 65.

mengumpulkan data bahan hukum primer yang berupa UUD 1945 (naskah asli), Konstitusi RIS, UUDS 1950, UUD Tahun 1945 hasil amandemen, risalah rapat BPUPK, dan dokumen-dokumen terkait dengan amandemen UUD Tahun 1945. Metode pengumpulan data berupa studi pustaka digunakan oleh peneliti untuk mengumpulkan data yang berasal dari buku / kitab karya para intelektual dan ulama yang terkait dengan tema disertasi ini.

Penelitian ini juga menggunakan metode pengumpulan data berupa wawancara. Metode wawancara digunakan untuk menggali pendapat para ahli yang memiliki pengetahuan yang mendalam mengenai Pancasila, dan sejarah konstitusi Republik Indonesia. Di samping itu, metode wawancara ini juga peneliti gunakan untuk mendalami pendapat dan pandangan para anggota lembaga perwakilan di DPR/MPR terkait dengan sistem perwakilan di Indonesia.

Analisis data yang digunakan oleh peneliti adalah menggunakan metode yang memadukan analisis data Miles dan Michael Huberman dengan metode analisis data Spradley dan Yin. Metode analisis data ini memiliki 5 (lima) langkah, yaitu sebagai berikut: Pertama, membaca data yang ada di dokumen dan sumber kepustakaan dengan teliti dan menemukan berbagai kata-kata penting, simbol, argumen, atau kejadian yang relevan dengan tujuan penelitian.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Afrizal, *Metode Penelitian Kualitatif: Sebuah Upaya Mendukung Penggunaan Penelitian Kualitatif dalam Berbagai Disiplin Ilmu* (Depok: Rajawali Pers, 2017), 185.

Selanjutnya, peneliti memberikan tanda terhadap kata-kata penting, simbol-simbol, argument-argumen atau kejadian-kejadian tersebut. Langkah kedua, melakukan interpretasi terhadap data yang telah diberi tanda, dan mencantumkan di samping atau di sekitar penggalan data tersebut. Kemudian, dilakukan klasifikasi terhadap interpretasi yang telah dilakukan. Miles dan Huberman menyebutnya dengan langkah pengkategorisasian. Hal ini merupakan klasifikasi, atau ketegori, dan sub klasifikasi. (3) Langkah ketiga adalah menghubungkan satu klasifikasi / kategori dengan klasifikasi/kategori yang lain untuk dapat mengelompokkannya dan menyajikannya dalam bentuk matrik. Mungkin ada hubungan sebab dan akibat antara tema-tema atau klasifikasi.<sup>51</sup>

Langkah keempat, membangun asumsi-asumsi atau hipotesis kerja mengenai sebuah kejadian atau hubungan kategori-kategori. Pengumpulan data berikut dibimbing oleh hipotesis ini dengan peneliti mengumpulkan data untuk memverivikasi hipotesis tersebut. Langkah kelima (5), melakukan pengujian terhadap keabsahan asumsi-asumsi atau klasifikasi-klasifikasi yang sudah dikonstruksi berdasarkan data yang telah terkumpul dengan melakukan lagi pengumpulan dokumen atau bahan pustaka. Setelah itu, peneliti kembali melakukan langkah nomer 2, lalu dilanjutkan dengan langkah nomor 4.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Afrizal, *Metode Penelitian Kualitatif*, 185-186.

<sup>52</sup> Afrizal, *Metode Penelitian Kualitatif*, 186-187.

## 2. Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan interdisipliner (*socio-legal*). Dalam pendekatan *socio-legal* menyadari bahwa kajian-kajian teks hukum yang bersifat normatif-doktrinal juga memerlukan tambahan perspektif dari ilmu-ilmu di luar ilmu hukum sehingga bersifat interdisipliner. Kajian hukum (*legal research*) dan kajian-kajian non-hukum dalam posisi saling melengkapi (*complementary*).<sup>53</sup> Perspektif yang digunakan dalam penelitian interdisipliner ini adalah filsafat politik Islam dan demokrasi Pancasila.

Pendekatan *socio-legal* memahami hukum dari teks hukum –dari konstitusi sampai pada perundang-undangan, tetapi sembari menerima perspektif-perspektif lain yang mempengaruhi terciptanya hukum (*pre-text*) dan bagaimana hukum dipersepsikan oleh masyarakat (konteks). Penelitian hukum pastilah dimulai dari “teks” (*legal-text*), yang kemudian dikembangkan dalam perspektif “pre-text” (*pre-text*) sebagai alasan-alasan di balik lahirnya “text” tersebut. Pada saat yang sama, berusaha memahami “konteks” (*legal context*) tempat hukum tersebut dijalankan dalam arena sosial dan kemasyarakatan.<sup>54</sup>

*Pre-text* dalam penelitian ini adalah diskusi dan perdebatan-perdebatan para perumus dasar negara dan Undang-Undang Dasar di sidang-sidang BPUPKI yang terekam dalam risalah sidang

---

<sup>53</sup> Mirza Satria Buana, *Perbandingan Hukum Tata Negara: Filsafat, Teori, dan Praktek*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2023), 5-6.

<sup>54</sup> Mirza Satria Buana, *Perbandingan Hukum Tata Negara: Filsafat*, 5-6.

BPUPKI, proses perumusan Konstitusi RIS 1950, UUDS 1950, Dekrit Presiden 5 Juli 1959, dan juga proses amandemen UUD 1945. Sedangkan *text (legal-text)* dalam hal ini adalah Pembukaan UUD 1945, UUD 1945, Konstitusi RIS 1950, UUDS 1950, Dekrit Presiden 5 Juli 1959, dan UUD Tahun 1945 hasil amandemen. Sedangkan konteks (*legal context*) dalam penelitian ini adalah persepsi orang terhadap sistem perwakilan yang saat ini berlaku.

## **F. Sistematika Penulisan**

Bab I Pendahuluan. Bab ini berisi latarbelakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kajian pustaka, serta metode penelitian.

Bab II Sistem Perwakilan dalam demokrasi Pancasila dan filsafat politik islam. Pada bab ini peneliti membahas tentang gagasan tentang kedaulatan, kedaulatan di dalam demokrasi pancasila, kedaulatan di dalam filsafat politik Islam, sistem perwakilan dalam demokrasi, sistem perwakilan di dalam demokrasi pancasila, dan sistem perwakilan di dalam filsafat politik Islam.

Bab III Konstitusi Republik Indonesia. Pada bab ini membahas tentang definisi konstitusi, jenis-jenis konstitusi, gagasan konstitusi dan konstitusioanalisme, konstitusi dan konstitusionalisme dalam filsafat politik Islam, konstitusi Republik Indonesia

Bab IV tentang dinamika sistem perwakilan di dalam konstitusi-konstitusi republik Indonesia. Pada bab ini dibahas

tentang sistem perwakilan di dalam konstitusi Republik Indonesia dalam Perspektif demokrasi Pancasila (UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS, dan UUD Tahun 1945), sistem perwakilan di dalam Konstitusi Republik Indonesia dalam Perspektif filsafat politik Islam (UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS, dan UUD Tahun 1945); latar belakang perubahan sistem perwakilan di dalam konstitusi Republik Indonesia; relevansi sistem perwakilan dalam konstitusi Republik Indonesia dengan nilai-nilai Demokrasi Pancasila dan Filsafat Politik Islam. Di samping itu, dibahas sistem perwakilan yang ideal yang relevan dengan nilai-nilai Demokrasi Pancasila dan Filsafat politik Islam ke depan (*ius constituendum*).

Bab V Penutup. Bab ini berisi tentang kesimpulan dari disertasi, dan juga berisi tentang rekomendasi.

## BAB II

### TEORI PERWAKILAN DALAM DEMOKRASI PANCASILA DAN FILSAFAT POLITIK ISLAM

#### A. Gagasan Tentang Kedaulatan

Manusia diciptakan oleh Allah Swt. dalam keadaan tidak mampu memenuhi kebutuhannya sendiri. Di samping dikarunia akal, manusia “didesain” sedemikian rupa oleh Allah Swt. dengan segala keterbatasan dan kelemahanya. Dengan bekal akal itulah, manusia kemudian dapat mengatasi persoalan-persoalan yang dihadapinya. Dengan akal itulah, maka manusia dapat berfikir bahwa mereka tidak bisa hidup sendiri, bahwa manusia harus bekerjasama dengan manusia lain. Dengan akal itu pula, manusia dapat berfikir tentang cara bagaimana membangun kerja sama, mengorganisir diri untuk memenuhi kebutuhan mereka bersama dengan baik dalam sebuah organisasi bernama “negara”.

Menurut al-Farabi<sup>1</sup> (257-339 H / 870-950 M) –salah seorang filosof muslim terkemuka yang diberi gelar “guru kedua”, manusia tidak mungkin memenuhi kebutuhannya sendiri tanpa bantuan manusia lain, fitrah setiap manusia adalah membutuhkan orang lain. Oleh sebab itu, dalam pandangan al-Farabi, manusia butuh bertetangga dan bermasyarakat untuk mewujudkan kesempurnaan hidupnya. Menurut al-Farabi, manusia juga memiliki

---

<sup>1</sup> Abu al-Nashr al-Farabi, *Ara Ahlu al-Madinah al-Fadlilah*, (Kairo: al-Azhar, 1324 H / 1906 M), 77-78. Lihat juga Ali Abdul Mu'ti Muhammad, *Filasafat Politik antara Barat dan Islam*, (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2010), 354.

fitriah berlandung dan hidup berdampingan secara damai dengan manusia lainnya.

Di dalam ajaran Islam, menurut Ibnu Taymiyyah (661-728 H/1263-1328 M) kepemimpinan dalam kehidupan bersama (negara) merupakan salah satu kewajiban agama yang paling agung. Bahkan, urusan agama dan duniawi tidak akan dapat berjalan dengan baik kecuali dengan adanya kepemimpinan negara. Di dalam kehidupan bermasyarakat (bernegara), haruslah ada pemimpinnya. Nabi Muhammad SAW bersabda:<sup>2</sup>

إِذَا خَرَجَ ثَلَاثَةٌ فِي سَفَرٍ فَلْيُؤَمِّرُوا أَحَدَهُمْ

Jika tiga orang keluar untuk bepergian, maka hendaklah mereka mengangkat salah seorang di antara mereka menjadi pemimpin. (HR. Abu Dawud)

Dari hadis tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa Islam adalah agama yang menekankan pentingnya keberadaan kepemimpinan negara. Untuk hal “kecil” berupa bepergian saja Islam mengajarkan agar ada pemimpinnya, apalagi soal kepemimpinan negara yang jauh lebih besar. Islam mewajibkan adanya kepemimpinan negara. Pada saat yang sama, ajaran Islam sangat menentang / anti terhadap kekosongan pemimpin. Islam anti terhadap anarkisme, yaitu ketiadaan kepemimpinan negara.

Menurut al-Mawardi (364-450 H / 972-1058 M), kepemimpinan negara mengemban tugas sebagai pengganti fungsi

---

<sup>2</sup> Ibnu Taymiyyah, *al-Siyasah al-Syar'iyah fi Ishlahi al-Ra'i wa al-Raiyyati*, (TT: Dar al-Ilm al-Fawaid, tt.), 232.

kenabian di dalam melindungi agama dan mengatur kemaslahatan (kebaikan) bersama. Berdasarkan *ijma'* (konsensus) para ulama, mengangkat pemimpin negara yang memiliki kredibilitas dalam menjalankan tugas kepemimpinan negara hukumnya adalah wajib. Al-Mawardi mengutip syair dari Afwah al-Awdi (w. 50 SM) - sastrawan masa jahiliyyah (pra-Islam):<sup>3</sup>

لَا يُصْلِحُ النَّاسُ فَوْضَىٰ لَا سِرَاءَهُمْ  وَلَا سِرَاءَ إِذَا جَهَّاهُمْ سَادُوا

Manusia akan senantiasa bertindak anarkis jika tidak ada orang-orang mulia diantara mereka.

Dan tidak ada orang-orang mulia jika yang berkuasa adalah orang-orang bodoh di antara mereka

Dalam pandangan Plato (429-347 SM) –Filosof Yunani fase keempat dalam sejarah pemikiran Yunani- tidak adanya kebebasan manusia untuk memenuhi kebutuhannya sendiri dan ketergantungan kepada manusia lain merupakan sebab berdirinya negara.<sup>4</sup> Pandangan senada disampaikan oleh Aristoteles (384-322 SM), negara lahir karena kebutuhan hidup dan terus bertahan untuk pemenuhan semua kebutuhan tersebut. Negara muncul karena secara naluri manusia adalah makhluk bermasyarakat (mahluk sosial). Jika ada yang yang bertahan hidup sendirian dan mengasingkan diri, mungkin dia hewan atau “tuhan”.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyyah*, 7.

<sup>4</sup> Ali Abdul Mu'ti Muhammad, *Filasafat Politik antara Barat dan Islam*, 28.

<sup>5</sup> Ali Abdul Mu'ti Muhammad, *Filasafat Politik antara Barat dan Islam*, 41.

Dalam pandangan Aristoteles, posisi negara lebih tinggi daripada individu, keluarga, dan desa. Sebab, setiap sesuatu pasti ada yang lebih tinggi daripada sesuatu yang lainya. Ketika sesuatu yang lebih tinggi rusak, maka bagian-bagian yang lain akan tidak ada lagi, ikut rusak. Ketika manusia terjerembab menjadi “hewan”, maka ia akan lebih mengerikan dari segala hewan. Manusia akan menjadi mahluk paling terbelakang dan paling buruk jika hidup tanpa undang-undang (tanpa hukum), tanpa keadilan, dan tanpa keutamaan. Perkumpulan yang dapat mewujudkan keadilan manusia, keutamaanya, dan kehidupanya yang sesuai dengan hukum adalah negara.<sup>6</sup>

Tujuan negara tidak hanya sekedar untuk melestarikan hidup, tetapi juga untuk mewujudkan penghidupan yang baik, kehidupan yang mulia, dan menghiasi rakyat dengan keutamaan dan keadilan. Keadilan adalah kebutuhan sosial, kebenaran adalah dasar sebuah perkumpulan politis berupa negara. Keputusan orang yang adil adalah yang membawa keadilan.<sup>7</sup>

Thomas Hobbes (1588-1679 M) secara jelas melihat bahwa betapa bahayanya negara tanpa hukum, dimana setiap orang mendapatkan sesuatu yang dia inginkan untuk dirinya sendiri. Tanpa keamanan, tidak akan tersedia ruang yang memadai untuk kegiatan perdagangan dan kerjasama. Kehidupan akan menuju pada kekacauan (*chaos*), masyarakat akan menjadi terpecah-belah,

---

<sup>6</sup> Ali Abdul Mu'ti Muhammad, *Filasafat Politik antara Barat dan Islam*, 41-42.

<sup>7</sup> Ali Abdul Mu'ti Muhammad, *Filasafat Politik antara Barat dan Islam*, 42.

miskin, jahat, brutal, dan “sumbu pendek”.<sup>8</sup> *Homo homini lupus* (manusia adalah serigala bagi sesamanya), *bellum omnium contra omnes* (perang semua melawan semua) merupakan penggambaran Hobbes jika manusia hidup tanpa adanya negara, dan tanpa adanya hukum.

Ketika manusia menginginkan keamanan dan keselamatan, serta meninggalkan peperangan karena ketakutan dan bahaya, pada tahap selanjutnya –menurut Hobbes, manusia melakukan kesepakatan untuk membangun suatu tatanan, dimana hak dan keinginan mereka diselaraskan dengan pemimpin, inilah yang disebut dengan kontrak sosial. Setelah kontrak sosial, Hobbes menyodorkan konsep kedaulatan dan kebebasan. Kedaulatan adalah seseorang atau suatu majlis (badan) yang memiliki kekuasaan (*power*) dan yang disertai tugas oleh mayoritas manusia (rakyat) untuk menciptakan keamanan dan ketentraman.<sup>9</sup> Kekuasaan adalah kemampuan untuk melakukan sesuatu, baik sesuatu yang dilakukan itu benar ataupun salah. Tentu saja, beberapa orang mungkin berpendapat bahwa apa yang dilakukannya adalah benar, dan hal itu sudah cukup sebagai pembenar bagi kekuasaan untuk melakukan sesuatu.<sup>10</sup>

Dari uraian tersebut di atas, menunjukkan bahwa negara sangatlah penting bagi kehidupan manusia. Namun, negara baru

---

<sup>8</sup> Mel Thompson, *Understand Political Philosophy* (London: Hodder Education, 2010), 167.

<sup>9</sup> Ali Abdul Mu'ti Muhammad, *Filasafat Politik antara Barat dan Islam*, 121-122.

<sup>10</sup> Mel Thompson, *Understand Political Philosophy*, 168-169.

akan dapat menjalankan fungsinya jika ada kedaulatan di dalamnya. Oleh sebab itu, terminologi kedaulatan (*sovereignty*) merupakan tema penting dalam kaitannya dengan negara. Kedaulatan (*sovereignty*), menurut Jimly Asshiddiqie, merupakan konsep yang biasa dijadikan objek kajian dalam filsafat politik dan hukum kenagaraan. Di dalamnya terkandung konsepsi yang berkaitan dengan ide kekuasaan tertinggi yang dikaitkan dengan negara (*state*).<sup>11</sup>

Sifat khusus negara –yang membedakan ia dengan semua perkumpulan lain- adalah negara memiliki kekuasaan untuk membuat dan melaksanakan undang-undang dengan segala cara maupun paksaan yang diperlukan. Kekuasaan seperti ini disebut dengan kedaulatan (*sovereignty*). Secara etimologi, kata *sovereignty* (kedaulatan) berarti “superioritas” belaka, tetapi manakala diterapkan pada negara, maka kata tersebut bermakna superioritas dalam arti khusus. Yaitu, superioritas yang mengisyaratkan adanya kekuasaan untuk membuat hukum (*law-issuing power*).<sup>12</sup> Pandangan Bodin tentang prinsip kedaulatan umumnya disepakati sebagai bagian terpenting dari filosofi politiknya. Kehadiran kekuasaan berdaulat diambil olehnya untuk menjadi tanda yang membedakan negara dengan semua organisasi lain.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 95.

<sup>12</sup> C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk* (Bandung: Penerbit Nusa Meda, 2010), 8-9.

<sup>13</sup> [Jean Bodin on Sovereignty - Scholars - Political Science \(politicalscienceview.com\)](http://politicalscienceview.com), diakses pada 06/01/2023.

Istilah kedaulatan berasal dari kata dasar daulat, yang mendapatkan imbuhan “ke” dan “an”. Kata daulat, dalam kamus besar bahasa Indonesia, diartikan sebagai kekuasaan dan pemerintahan, sedangkan kata kedaulatan diartikan sebagai kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara, daerah, dan sebagainya.<sup>14</sup>

Dalam literatur politik, hukum, dan teori kenegaraan pada era sekarang, istilah kedaulatan (*sovereignty*) pada umumnya merupakan konsep yang berasal dari bahasa Latin yaitu *soverain* (berdaulat), *superanus* (tertinggi), yang kemudian menjadi *soverign* dan *sovereignty*. *Sovereignty* didefinisikan dengan *the power of country to control its own government* (kekuasaan suatu negara untuk mengatur pemerintahannya sendiri). *Sovereignty* juga didefinisikan dengan “*the power or authority to rule*” (kekuasaan atau otoritas untuk memerintah).<sup>15</sup>

Kedaulatan adalah konsep politik yang mengacu pada kekuatan dominan atau otoritas / kekuasaan tertinggi. Di dalam negara monarki, kekuasaan tertinggi berada di tangan "penguasa", atau raja. Sedangkan dalam demokrasi modern, kekuasaan berdaulat berada di tangan rakyat dan dilaksanakan melalui badan perwakilan seperti Kongres atau Parlemen. Yang berdaulat pada dasarnya adalah orang yang menjalankan kekuasaan tanpa batasan. Kedaulatan pada dasarnya adalah kekuatan untuk membuat hukum.

---

<sup>14</sup> <https://kbbi.web.id/konsep.html>. Diakses pada 05/01/2023.

<sup>15</sup> <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/sovereignty> diakses 12/05/2023.

Istilah kedaulatan juga membawa implikasi otonomi, memiliki kekuasaan berdaulat berarti berada di luar kekuasaan orang lain untuk ikut campur.<sup>16</sup>

Mengenai teori tentang kedaulatan, Filosof Jean Jacques Rousseau (1712-1778 M) menggabungkan antara gagasan yang dikemukakan oleh Thomas Hobbes (1588-1679 M) dan gagasan Jhon Locke (1632-1704 M) tentang kebebasan. Dari penggabungan ini, Rousseau menghasilkan pemahaman baru tentang kedaulatan yang di dalamnya bercampur antara kebebasan dengan kedaulatan.<sup>17</sup> Dalam pandangan Rouseau, rakyat adalah pemilik kedaulatan. Kedaulatan tidak dapat dijual, dibeli, dan dialihkan. Kedaulatan merupakan gambaran dan keinginan bersama rakyat (kemauan umum). Kedaulatan memiliki ciri tersendiri, yaitu tidak dijualbelikan, tidak dibagi-bagikan, dan tidak akan salah karena dijaga. Hanya ada satu batasan kedaulatan yaitu yang digariskan oleh kontrak sosial. Satu-satunya kedaulatan adalah yang dilahirkan oleh kontrak sosial dan dipersembahkan kepada seluruh rakyat.<sup>18</sup>

## **B. Teori Kedaulatan di dalam Demokrasi Pancasila**

Kedaulatan (*sovereignty*) adalah pengawas atau otoritas tertinggi dalam proses pengambilan keputusan negara dan dalam pemeliharaan ketertiban. Konsep kedaulatan berkaitan erat dengan konsep tentang negara dan pemerintahan serta konsep kemerdekaan

---

<sup>16</sup> <https://www.law.cornell.edu/wex/sovereignty> diakses pada 12/05/2023.

<sup>17</sup> Dunning, *A history of Political Theories*, hlm. 22.

<sup>18</sup> Ali Abdul Mu'ti Muhammad, *Filasafat Politik antara Barat dan Islam*, 160.

dan demokrasi. Kedaulatan berasal dari bahasa Latin *superanus*, dalam bahasa Prancis *souveraineté*, istilah ini awalnya dipahami sebagai setara dengan kekuasaan tertinggi.<sup>19</sup>

Kedaulatan adalah konsep politik yang mengacu pada kekuasaan dominan atau otoritas tertinggi. Di dalam negara monarki, kekuasaan tertinggi berada di tangan “yang berdaulat”, yaitu raja. Di dalam negara demokrasi modern, kekuasaan kedaulatan (*sovereign power*) berada di tangan rakyat dan dilaksanakan melalui badan perwakilan seperti lembaga kongres atau parlemen. Yang Berdaulat adalah orang yang menjalankan kekuasaan tanpa batasan. Kedaulatan pada dasarnya adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, seperti yang didefinisikan oleh Blackstone. Istilah kedaulatan juga mempunyai implikasi otonomi, yakni memiliki kekuasaan berdaulat berarti berada di luar kekuasaan orang lain untuk ikut campur.<sup>20</sup>

Selain kekuasaan dalam membuat undang-undang, ada dua aspek kedaulatan lainnya, yaitu *eminent domain* dan *sovereign immunity*. *Eminent domain* adalah hak penguasa untuk mengambil properti pribadi untuk kepentingan publik, sedangkan *sovereign immunity* adalah konsep yang memberikan perlindungan kedaulatan terhadap tuntutan hukum.<sup>21</sup> Di dalam konsep negara demokrasi, kedaulatan berada di tangan rakyat.

---

<sup>19</sup> <https://www.britannica.com/topic/sovereignty>. Diakses 25/11/2023.

<sup>20</sup> <https://www.law.cornell.edu/wex/sovereignty>. Diakses pada 25/11/2023.

<sup>21</sup> <https://www.law.cornell.edu/wex/sovereignty>. Diakses pada 25/11/2023.

Secara literal, demokrasi artinya adalah kekuasaan oleh rakyat. Demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *demos* (rakyat) dan *kratos/kratein* (kekuasaan/berkuasa). Istilah demokrasi telah dikenal sejak abad ke-5 SM, yang pada awalnya merupakan respon terhadap pengalaman buruk monarki dan kediktatoran di negara-negara kota Yunani kuno. Pada saat itu, demokrasi dipraktikkan sebagai sistem di mana seluruh warga negara membentuk lembaga legislatif.<sup>22</sup> Di dalam KBBI, kedaulatan rakyat diartikan dengan kekuasaan tertinggi ada pada rakyat, diartikan juga dengan demokrasi.<sup>23</sup>

Sistem demokrasi yang diterapkan pada era Yunani kuno ini merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara (yang memiliki hak) yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Praktek demokrasi langsung semacam ini dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara kota) serta jumlah penduduk yang sedikit (300.000 jiwa). Lagi pula, ketentuan tentang hak demokrasi ini hanya berlaku untuk warga negara resmi saja,

---

<sup>22</sup> Masykuri Abdillah, *Demokrasi di Persimpangan Makna: Respons Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi* (1966-1993) (Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1999), 71.

<sup>23</sup> <https://kbbi.web.id/konsep.html>. Diakses pada 05/01/2023.

sedangkan budak belian, pedagang asing, wanita dan anak-anak tidak memiliki hak tersebut.<sup>24</sup>

Dalam pandangan Rousseau (1712-1778 M), hukum yang keluar dari kemauan umum yang mengekspresikan kedaulatan adalah yang menjadi landasan negara yang baik dan sah. Tidak ada negara yang sah, kecuali jika dikendalikan melalui perantara hukum. Hukum adalah produk murni kemauan umum dan universal. Hukum tidak mempunyai makna lain, selain kekuasaan kedaulatan.<sup>25</sup>

Pada dasarnya, sistem politik diadakan dalam rangka transformasi sosial menuju peradaban yang lebih tinggi / lebih maju, bukan semata-mata sistem politik untuk kepentingan politik atau untuk sekedar rutinitas tahunan berupa suksesi kekuasaan. Oleh sebab itu maka, kondisi masyarakat di mana suatu sistem pengelolaan negara diterapkan, maka terlebih dahulu harus benar-benar dipahami kondisi masyarakatnya. Karena tentu saja, satu negara dengan negara lain, masyarakatnya belum tentu sama. Masyarakat Indonesia adalah majemuk. Oleh karena itu kemajemukannya itu harus dipersatukan dengan “*Bhineka Tunggal Ika*”.<sup>26</sup>

Kondisi sosial ekonomi masyarakat Indonesia mewarisi kondisi sosial ekonomi masyarakat pasca kolonial, dimana

---

<sup>24</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), 109.

<sup>25</sup> Ali Abdul Mu'ti Muhammad, *Filosafat Politik antara Barat dan Islam*, 161.

<sup>26</sup> Yudi Latif, dalam acara peluncuran buku sistem demokrasi Pancasila, di Jakarta, 11 Maret 2020. [https://www.youtube.com/watch?v=UdGC\\_yeOiqQ](https://www.youtube.com/watch?v=UdGC_yeOiqQ)

kesenjangan dan ketidakadilan begitu nyata terasa. Maka kemudian para pendiri bangsa merumuskan semangat transformasi dari masyarakat miskin menuju masyarakat yang adil dalam rumusan sila ke-lima, yaitu “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.<sup>27</sup>

Konsep *Plural multiculturalism* yang ada di dalam “*Bhineka Tunggal Ika*” (berbeda-beda tetapi satu jua), sangat berbeda dengan model Amerika (*melting pott*) yang menggunakan konsep “*liberal multiculturalism / liberal individualism*” keragaman diatasi dengan menghitung representasi individu saja. “*Plural multiculturalism*” yang terkandung di dalam “*Bhineka Tunggal Ika*” adalah untuk mengatasi keragaman. Bahwa di balik persatuan, di dalamnya tetap mengakomodasi keragaman.<sup>28</sup>

Pancasila adalah lima nilai fundamental yang diidealisasikan sebagai konsep tentang dasar (falsafah) negara, pandangan hidup dan ideologi kenegaraan bangsa Indonesia. Kelima nilai dasar itu adalah: (1) Ketuhanan Yang Maha Esa; (2) Kemanusiaan yang adil dan beradab; (3) Persatuan Indonesia; (4) Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan; (5) Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>29</sup>

Setiap bangsa harus memiliki suatu konsep bersama tentang nilai-nilai dan haluan dasar bagi keberlangsungan, keutuhan, dan

---

<sup>27</sup> Yudi Latif, dalam acara peluncuran buku sistem demokrasi Pancasila, di Jakarta, 11 Maret 2020. [https://www.youtube.com/watch?v=UdGC\\_yeOiqQ](https://www.youtube.com/watch?v=UdGC_yeOiqQ)

<sup>28</sup> Yudi Latif, dalam acara peluncuran buku sistem demokrasi Pancasila, di Jakarta, 11 Maret 2020. [https://www.youtube.com/watch?v=UdGC\\_yeOiqQ](https://www.youtube.com/watch?v=UdGC_yeOiqQ)

<sup>29</sup> Yudi Latif, *Revolusi Pancasila* (Jakarta: Mizan, 2015) , 27-28.

kejayaan bangsa yang bersangkutan. Jhon Gardner –seorang cendekiawan asal Amerika, mengingatkan bahwa tidak ada bangsa yang dapat mencapai kebesaran jika bangsa tersebut tidak percaya kepada sesuatu, dan jika sesuatu yang dipercayai itu tidak memiliki dimensi-dimensi moral guna menopang peradaban besar.<sup>30</sup>

Dalam demokrasi Pancasila, demokrasi dan ketatanegaraan diletakkan di dalam sila keempat, yaitu “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”. Demokrasi Pancasila yang ada dalam sila ke-4, diapit oleh sila ketiga, yaitu persatuan Indonesia (nasionalisme), dan sila kelima yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Sila “Persatuan Indonesia” merupakan Pra-kondisi agar bagaimana keragaman yang ada dapat dipersatukan. Dalam konsep demokrasi Pancasila, demokrasi memperkuat persatuan (nasionalisme), dan harus mengarah kepada tujuan terwujudnya keadilan sosial.<sup>31</sup>

Salah satu isu penting di dalam sidang BPUPKI adalah pilihan bentuk negara, apakah bentuk republik atau bentuk monarki. Perdebatan ini berlangsung panas dan alot, sehingga pada akhirnya diputuskan dengan *voting* (pemungutan suara). Hasil votingnya adalah 55 orang anggota mendukung bentuk negara republik, 6 anggota memilih bentuk bentuk kerajaan (monarki), 2 orang anggota memilih bentuk lain, dan 1 blanko kosong. Konsekuensi

---

<sup>30</sup> Yudi Latif, *Revolusi Pancasila*, 28.

<sup>31</sup> Yudi Latif, dalam acara peluncuran buku sistem demokrasi Pancasila, di Jakarta, 11 Maret 2020. [https://www.youtube.com/watch?v=UdGC\\_yeOiqQ](https://www.youtube.com/watch?v=UdGC_yeOiqQ)

dari pilihan bentuk republik adalah setiap warga negara Indonesia memiliki kesempatan yang sama untuk menjadi pemimpin negara.<sup>32</sup>

Hal tersebut tentu berbeda dengan bentuk negara monarki yang hanya memberikan kesempatan pada golongan tertentu untuk memimpin negara.<sup>33</sup> Atau dengan kata lain, di dalam “desain” yang diidam-idamkan oleh para pendiri negara bahwa di negara Republik Indonesia semua warga negara memiliki kedudukan yang sama, memiliki hak dan kewajiban yang sama. Tidak ada warga negara “kelas satu” yang diistimewakan dengan segala *privilege* yang melekat padanya, dan tidak pula ada warga negara “kelas kedua” dengan segala keterbatasan hak-haknya.

Ketika semua warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk menjadi pemimpin negara. Pada saat yang sama, dasarnya sama dengan meletakkan kedaulatan di tangan rakyat, atau demokrasi. Pengertian dasar dari kedaulatan rakyat adalah sumber utama kekuasaan negara sepenuhnya berada di tangan rakyat. Rakyat sepenuhnya berkuasa, termasuk di dalam memilih dan menentukan pemimpin negara. Asumsi tersebut sangat penting karena merupakan bentuk penolakan langsung terhadap prinsip-prinsip kedaulatan negara, kedaulatan raja, dan kedaulatan Tuhan (teokrasi sebagaimana dipahami di Barat).<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> As’ad Said Ali, *Negara Pancasila: Jalan Kemaslahatan Bangsa* (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2010), 108.

<sup>33</sup> As’ad Said Ali, *Negara Pancasila: Jalan Kemaslahatan Bangsa*, 108.

<sup>34</sup> As’ad Said Ali, *Negara Pancasila: Jalan Kemaslahatan Bangsa*, 109-110.

Saat negara Indonesia terbentuk, ibarat sebuah rumah, masyarakat Indonesia telah memiliki bangunan rumah yang utuh. Masyarakat Indonesia adalah warga negara Indonesia yang sejajar, kesejajaran ini yang seringkali disebut dengan “*nation-state*”.<sup>35</sup> Perbedaan mendasar dari negara dengan konsep *nation-state* dengan negara dengan konsep imperium adalah di negara yang menganut *nation-state*, semua warga negara memiliki kesetaraan. Sedangkan di dalam negara yang menggunakan konsep imperium, warga negara dibedakan, ada warga negara kelas satu (*first class citizen*) dan ada warga negara kelas dua (*second class citizen*).

Menurut Bung Karno, kedaulatan rakyat atau *democratie* bukan sekedar alat atau sarana untuk mencapai masyarakat yang dicita-citakan. Demokrasi merupakan satu *geloof* (keyakinan), suatu kepercayaan dalam usaha mencapai bentuk masyarakat sebagaimana yang dicita-citakan. Bahkan, di dalam hidup bersama –yang dalam istilah Jawa disebut hidup *bebrayan*, menurut Bung Karno, bangsa Indonesia selalu hendak berdiri di atas kekeluargaan, di atas dasar musyawarah, di atas dasar demokrasi, di atas dasar yang disebut dengan kedaulatan rakyat.<sup>36</sup>

Di dalam demokrasi Pancasila yang terkandung dalam sila ke-4, dalam pandangan Bung Karno, bangsa Indonesia mempunyai kepercayaan bahwa hidup kekeluargaan tidak mungkin bisa berjalan dengan sempurna jika tidak berdasarkan kedaulatan rakyat

---

<sup>35</sup> As’ad Said Ali, *Negara Pancasila: Jalan Kemashlahatan Bangsa*, 96.

<sup>36</sup> Soekarno, *Filsafat Pancasila Menurut Bung Karno* (Yogyakarta: Penerbit Media Pressindo, 2015), 245-246.

atau demokrasi, atau musyawarah. Sebagaimana di dalam kehidupan keluarga, suatu urusan tidak dapat dijalankan atau ditentukan secara perintah diktator, tetapi harus berjalan dengan apa yang dikenal dengan kekeluargaan.<sup>37</sup>

Oleh sebab itu –kata Bung Karno dalam acara “kursus Pancasila” pada 22 Juli 1958 di Istana Negara, bagi bangsa Indonesia, demokrasi atau kedaulatan rakyat mempunyai corak nasional. Yaitu suatu corak kepribadian yang tidak perlu sama dengan corak demokrasi yang dipergunakan oleh bangsa-bangsa lain. Artinya, demokrasi kita (bangsa Indonesia) adalah demokrasi Indonesia. Demokrasi yang disebutkan dalam sila ke-4 adalah demokrasi yang membawa corak kepribadian sendiri. Demokrasi Indonesia tidak perlu identik / sama dengan demokrasi yang dijalankan oleh bangsa-bangsa lain.<sup>38</sup>

### **C. Teori Kedaulatan di dalam Filsafat Politik Islam**

Filsafat adalah ilmu komprehensif yang memberikan gambaran secara komprehensif.<sup>39</sup> Pada hakikatnya, saat suatu kajian berada dalam wilayah kajian filsafat politik saat kajian tersebut dimulai dengan suatu pertanyaan “apa yang disebut dengan

---

<sup>37</sup> Soekarno, *Filsafat Pancasila Menurut Bung Karno*, 246-247.

<sup>38</sup> Pidato pengarahan Ir. Soekarno pada acara Kursus Pancasila di depan kader-kader Pancasila di Istana Negara, Jakarta pada tanggal 22 Juli 1958. Lihat Soekarno, *Filsafat Pancasila Menurut Bung Karno*, 247.

<sup>39</sup> Abdul Wahid Wafi, *Al-Madinah al Fadlilah li al-Farabi* (Kairo: Nahdlah Mishr, 1889), 10.

kebaikan umum dan masyarakat yang baik?'.<sup>40</sup> Saat dua pertanyaan tersebut dicari jawabanya dengan menggunakan nilai-nilai yang ada di dalam ajaran Islam, maka kajian tersebut masuk dalam ranah kajian filsafat politik Islam.

Filsafat pada dasarnya adalah hasil berfikir tentang yang apa yang ada dan apa yang mungkin ada. Tujuan filsafat adalah menemukan kebenaran yang sebenarnya, yang terdalam. Setiap cabang filsafat ditentukan oleh objek apa yang diteliti (dipikirkan). Jika yang dipikirkan adalah pendidikan maka jadilah filsafat pendidikan. Jika yang difikirkan adalah hukum maka jadilah filsafat hukum.<sup>41</sup> Jika yang difikirkan adalah politik, maka jadilah filsafat politik, dan jika yang difikirkan adalah politik Islam, maka jadilah filsafat politik Islam.

Dalam pandangan al-Mawardi, politik (*siyasah*) adalah pengaturan kehidupan bersama untuk mencapai kemaslahatan (kebaikan) bersama.<sup>42</sup> Politik Islam pada dasarnya adalah politik – dalam makna pengaturan kehidupan bersama untuk mencapai kemaslahatan (kebaikan)- yang berakar dari ajaran-ajaran Islam, baik yang bersumber dari al-Qur'an, hadis, maupun apa yang dipraktekan oleh para sahabat maupun para pengikut-pengikutnya dalam bidang politik.

---

<sup>40</sup> Ibnu Rusydi, "Filsafat Politik Islam: sebuah pengantar", *Jurnal Risaalah*, Vol. 1, Nomor 1, Desember 2015, 112.

<sup>41</sup> Ahmad Tafsir, *Filsafat Ilmu: Mengurai Ontologi, Epistemologi dan Aksiologi Pengetahuan* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 20012), 68, 80, 81.

<sup>42</sup> Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyyah*, 7.

Filsafat politik Islam adalah pemikiran yang mendalam untuk menemukan kebenaran yang sejati (hakiki), yang terdalem tentang bagaimana pengaturan kehidupan bersama untuk mencapai kemaslahatan (kebaikan) yang digali dari ajaran-ajaran Islam. tokoh-tokoh filsafat politik Islam antara lain adalah al-Farabi, al-Mawardi, Ibnu Taymiyyah, dan lain-lain.

Yang menjadi ciri khas filsafat politik Islam adalah bahwa filsafat politik Islam di dalam pemikirannya memasukan dimensi agama dan moral. Ciri khas inilah yang membedakanya dengan dengan pemikiran politik Barat.<sup>43</sup>

Kedaulatan terkait erat dengan hakikat dari kebaikan umum dan masyarakat yang baik, karena kebaikan umum dan masyarakat yang baik didasari dan diawali dengan apa yang disebut dengan kedaulatan. Kedaulatan -dalam bahasa Indonesia- berasal dari bahasa Arab, yaitu kata *dawlah* dan *duulah*. Dalam kamus *al-Zurjawy* dikatakan bahwa secara harfiah *duulah* atau *dawlah* berarti putaran atau giliran. Bedanya, *duulah* terkait dengan penguasaan harta, seperti dalam QS. Al-Hasyr ayat 7, sedangkan kata *dawlah* terkait dengan giliran atau era kekuasaan politik. Kekuasaan berputar, bergilir, siapa yang mendapatkan giliran, merekalah yang berkuasa, merekalah yang berdaulat. Maka disebutlah *dawlah 'Abbasiyah* (era kekuasaan keluarga Abbasiyah), *dawlah 'Utsmaniyah* (era kekuasaan keluarga Usmani), dll.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Ali Abdul Mu'ti Muhammad, *Filasafat Politik antara Barat dan Islam*, 239.

<sup>44</sup> Masdar Farid Mas'udi, *Syarah Konstitusi UUD 1945 dalam Perspektif Islam* (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2011), 46.

Dalam pandangan al-Farabi, negara yang baik adalah negara yang rakyatnya dapat bekerja sama dalam pembagian kerja secara proporsional. Al-Farabi menggambarkan kehidupan bernegara dengan anggota tubuh. Anggota tubuh memiliki fungsi dan tugas berbeda-beda, dan saling membutuhkan.<sup>45</sup>

Di dalam al-Qur'an, kata *dawlah* hanya dipergunakan dua kali (di dua tempat), yaitu dalam QS. Ali Imran ayat 140, dan QS. al-Hasyr ayat 7.<sup>46</sup>

Di dalam Qs. Ali Imran ayat 140, terdapat kata *nudawiluha* (Kami pergilirkan) yang merupakan bentuk lain dari kata *dawlah*:

إِنْ يَمْسَسْكُمْ قَرْحٌ فَقَدْ مَسَّ الْقَوْمَ قَرْحٌ مِثْلُهُ ۖ وَتِلْكَ الْأَيَّامُ نُدَاوِلُهَا

بَيْنَ النَّاسِ وَلِيَعْلَمَ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا وَيَتَّخِذَ مِنْكُمْ شُهَدَاءَ ۗ وَاللَّهُ لَا

يُحِبُّ الظَّالِمِينَ

Jika kamu (pada perang Uhud) mendapat luka, maka sesungguhnya kaum (kafir) itupun (pada perang Badar) mendapat luka yang serupa. Dan masa (kejayaan dan kehancuran) itu **Kami pergilirkan** diantara manusia (agar mereka mendapat pelajaran); dan supaya Allah membedakan orang-orang yang beriman (dengan orang-orang kafir) supaya sebagian kamu dijadikan-Nya (gugur sebagai) syuhada'. Dan Allah tidak menyukai orang-orang yang zalim. (QS. Ali Imran: 140).<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Moh. Asy'ari Muthahar, *The Ideal State: Perspektif al-Farabi tentang Konsep Negara Ideal* (Yogyakarta: IRCiSod, 2018), 132.

<sup>46</sup> Al-Maqdisi, *Indeks al-Qur'an: Fathu al-Rahman* (Mustafa al-Baa al-Halaby, 1322 H), 156. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, 95.

<sup>47</sup> [Surat Ali Imran Ayat 140 | Tafsirq.com](https://www.tafsirq.com), diakses pada 05/01/2023.

Di dalam QS. al-Hasyr ayat 7, terdapat kata kata *dulatan* (yang artinya adalah beredar) yang juga merupakan bentuk lain dari kata *dawlah*.

مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَىٰ رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَىٰ فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ  
وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ  
مِنْكُمْ ؕ وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا ؕ وَاتَّقُوا  
اللَّهَ ۚ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ

Apa saja harta rampasan (fai'i) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya (dari harta benda) yang berasal dari penduduk kota-kota maka adalah untuk Allah, untuk Rasul, kaum kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan, supaya harta itu jangan **beredar** di antara orang-orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu, maka terimalah. Dan apa yang dilarangnya bagimu, maka tinggalkanlah. Dan bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah amat keras hukumannya. (QS. al-Hasyr: 7)<sup>48</sup>

Jika diperhatikan, dalam QS. Ali Imran: 140, makna *dawlah* dipakai untuk pengertian kekuasaan di bidang politik. Sedangkan dalam QS. Al-Hasyr: 7, menunjuk pada pengertian kekuasaan di bidang perekonomian, yaitu mengenai gagasan keadilan distributif, yaitu menyangkut ide pemerataan kesejahteraan di bidang ekonomi dalam masyarakat.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> [Surat Al-Hasyr Ayat 7 | Tafsir.com](https://www.tafsir.com), diakses pada 05/01/2023.

<sup>49</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, 95-96.

Pengertian kata kedaulatan dalam makna klasiknya berkaitan erat dengan gagasan mengenai kekuasaan tertinggi, baik di bidang ekonomi maupun terutama di lapangan politik. Dalam kaitanya dengan makna kekuasaan tertinggi, terkandung pula dimensi waktu dan proses peralihanya sebagai fenomena yang bersifat alamiyah. Pandangan semacam ini terdapat dalam pemikiran Ibnu Khaldun (1332-1406 M) mengenai naik dan tenggelamnya kekuasaan negara-negara dalam sejarah umat manusia dalam kitab karyanya, *Muqaddimah*.<sup>50</sup>

Tulisan Ibnu Khaldun mengenai muncul dan tenggelamnya negara (kerajaan-kerajaan) di masa lalu –yang disebut oleh Ibnu Khaldun dengan *al-dawlah*- merupakan tuntutan alamiyah yang sangat rasional. Pandangan Ibnu Khaldun inilah yang menurut Jimly Asshiddiqie- yang sebenarnya mempengaruhi Nicollo Maciavelli (1461-1527 M), yang lahirnya lebih kurang 63 tahun setelah Ibnu Khaldun wafat, ketika dia menulis karya monumentalnya *L'Prince*.<sup>51</sup>

Buku *L'Prince* karya Nicollo Maciavelli –sebagaimana kitab *Muqaddimah* karya Ibnu Khaldun- juga mengungkapkan teori yang sangat mirip mengenai naik dan tenggelamnya negara dalam sejarah umat manusia. Hal ini menunjukkan bahwa gagasan kedaulatan yang berkembang di Timur (dunia Islam) sebelumnya pernah turut terbawa serta ke Eropa bersamaan dengan pengaruh pemikiran ilmuwan Muslim ke Eropa pada abad pertengahan,

---

<sup>50</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, 96.

<sup>51</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, 96-97.

sebelum munculnya gerakan *Renaissance*. Namun demikian, dalam perkembangan lebih lanjut, gagasan mengenai kedaulatan di dunia Barat juga mengalami perubahan dan perkembangan sendiri. Ide tentang kedaulatan dikembangkan atas dasar pemikiran berkenaan dengan konsep-konsep kekuasaan yang bersumber kepada pemikiran Yunani dan Romawi.<sup>52</sup>

Pada era modern, terdapat pembedangan dalam kajian teori politik. Kajian teori politik merupakan upaya untuk memperoleh pengetahuan murni mengenai dasar-dasar politik. Dasar-dasar politik, sebagaimana diteliti oleh Leo Strauss, ada dua kelompok: (1) Sifat institusi dan kekuatan-kekuatan politis seperti organisasi-organisasi pemerintah, hukum, program, kelompok-kelompok kepentingan, kekuasaan dan kebiasaan-kebiasaan sosial; (2) tatanan politik yang baik atau jujur secara moral.<sup>53</sup>

Pada era modern, dua aspek dalam teori politik tersebut dipisah dalam bidang kajian yang berbeda. Aspek pertama masuk dalam kajian ilmu politik, sedangkan aspek kedua masuk dalam bidang kajian filsafat politik. Dalam kaitanya dengan pembedangan tersebut, pertanyaan di dalam kajian filsafat politik adalah “apa yang disebut dengan kebaikan umum, atau masyarakat yang baik?”.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, 97.

<sup>53</sup> C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*, 4-5.

<sup>54</sup> C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*, 4-5.

Kedaulatan merupakan tema penting dalam kajian filsafat politik Islam. Apakah kedaulatan berada pada Allah SWT ataukah kedaulatan berada pada ummat Islam. Para ulama memiliki pandangan yang tidak tunggal terkait hal ini. Ada ulama yang berpendapat bahwa kedaulatan adalah berada di tangan Allah, sedangkan ada ulama yang berpendapat bahwa kedaulatan berada di tangan ummat. Di samping dua pendapat tersebut, ada juga ulama yang berpendapat bahwa pada hakekatnya kedaulatan berada di tangan Allah, akan tetapi dalam pelaksanaannya kedaulatan tersebut telah didelegasikan / diberikan kepada ummat, pendapat ketiga ini dikemukakan oleh al-Mawardi.

Secara filosofis di dalam ajaran Islam, kedaulatan pada hakikatnya adalah ada pada Allah SWT, hal ini tercermin di dalam QS. Al-Mulk, ayat 1, Allah Swt. berfirman:

تَبْرَكَ الَّذِي يَدْرِءُ الْمُلْكَ وَهُوَ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ

Maha Berkah Zat yang menguasai (segala) kerajaan dan Dia Maha Kuasa atas segala sesuatu (Al-Mulk [67]:1)<sup>55</sup>

Di dalam Qs. Ali Imran, ayat 26, Allah Swt. berfirman:

قُلِ اللَّهُمَّ مَلِكُ الْمُلْكِ تُؤْتِي الْمُلْكَ مَنْ تَشَاءُ وَتَنْزِعُ الْمُلْكَ مِمَّنْ تَشَاءُ وَتُعِزُّ

مَنْ تَشَاءُ وَتُذِلُّ مَنْ تَشَاءُ ۗ بِيَدِكَ الْخَيْرُ ۗ إِنَّكَ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ

---

<sup>55</sup><https://quran.kemenag.go.id/quran/per-ayat/surah/67?from=1&to=30>

Katakanlah (Nabi Muhammad), “Wahai Allah, Pemilik kekuasaan, Engkau berikan kekuasaan kepada siapa pun yang Engkau kehendaki dan Engkau cabut kekuasaan dari siapa yang Engkau kehendaki. Engkau muliakan siapa yang Engkau kehendaki dan Engkau hinakan siapa yang Engkau kehendaki. Di tangan-Mulah segala kebajikan. Sesungguhnya Engkau Maha Kuasa atas segala sesuatu. (Āli ‘Imrān [3]:26)

Dalam kalimat “menguasai (segala) kerajaan” (بِيَدِهِ الْمُلْكُ) dalam Qs. Al-Mulk ayat 1, dan kata “pemilik kekuasaan” (مَلِكِ الْمُلْكِ) di dalam Qs. Ali Imran ayat 26 menggambarkan bahwa sesungguhnya secara filosofis kekuasaan tertinggi (kedaulatan) ada pada Allah Swt, Allah lah pemegang kedaulatan tertinggi. Namun demikian, yang menarik untuk dicermati adalah konsep kekuasaan tertinggi (kedaulatan) ada pada Allah Swt, tetapi di dalam operasionalisasi kekuasaan Allah tersebut diserahkan kepada manusia. Hal ini terlihat dalam kalimat di dalam Qs. Ali Imran, ayat 26, yang artinya “...Engkau berikan kekuasaan kepada siapa pun yang Engkau kehendaki dan Engkau cabut kekuasaan dari siapa yang Engkau kehendaki..”.

Allah *Subhanahu wa Ta'ala* berfirman:

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً ۗ قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ ۗ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ

(Ingatlah) ketika Tuhanmu berfirman kepada para malaikat, “Aku hendak menjadikan khalifah<sup>13</sup> di bumi.” Mereka berkata, “Apakah Engkau hendak menjadikan orang yang merusak dan menumpahkan darah di sana, sedangkan kami bertasbih memuji-Mu dan menyucikan nama-Mu?” Dia berfirman, “Sesungguhnya Aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui.” (Al-Baqarah [2]:30).

#### **D. Teori Perwakilan dalam Sistem Demokrasi**

Istilah konsep perwakilan, secara bahasa terdiri dari dua kata, yaitu kata “konsep” dan kata “perwakilan”. Kata “konsep” – dalam kamus besar bahasa Indonesia- bermakna: (1) Rancangan atau buram surat dan sebagainya; (2) ide atau pengertian yang diabstrakkan dari peristiwa konkret; (3) gambaran mental dari objek, proses, atau apapun yang ada di luar bahasa, yang digunakan oleh akal budi untuk memahami hal-hal lain.<sup>56</sup>

Sedangkan kata “perwakilan”, memiliki arti: (1) segala sesuatu tentang wakil; (2) kumpulan atau tempat wakil-wakil; (3) (kantor, urusan, dan sebagainya) wakil suatu negara sebelum ada duta; (4) (tempat atau kantor) wakil usaha; (5) seseorang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban bicara dan bertindak atas nama.<sup>57</sup>

##### **1. Konsep Perwakilan Rakyat**

Cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Dalam kegiatan

---

<sup>56</sup> <https://kbbi.web.id/konsep.html>. Diakses pada 03/01/2023.

<sup>57</sup> <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/perwakilan>, diakses pada 03/01/2023.

bernegara, yang pertama-tama adalah mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu, maka kewenangan untuk menetapkan peraturan pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif.<sup>58</sup>

Thomas Hobbes mendefinisikan representasi dalam hubungannya dengan pemberian dan memiliki otoritas. Singkatnya, wakil diartikan sebagai orang yang diberikan wewenang untuk bertindak, dan pada gilirannya berarti pendistribusian hak dan tanggung jawab.<sup>59</sup>

Terdapat tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu: (i) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, dan (iii) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.<sup>60</sup>

Ada tiga fungsi pokok dari parlemen / lembaga perwakilan, yaitu: (i) fungsi legislasi, (ii) fungsi pengawasan, dan (iii) fungsi representasi.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), 32.

<sup>59</sup> Hanna Pitkin, "Hobbes's Concept of Representation-I", *Journal The American Political Science Review*, Jun., 1964, Vol. 58, No. 2, hlm. 329.

<sup>60</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 32.

<sup>61</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 35.

Dalam rangka pelebagaan fungsi representasi (fungsi perwakilan), dikenal adanya tiga sistem perwakilan yang dipraktikkan di berbagai negara demokrasi. Dari sudut pandang pola representasi, terdapat tiga sistem perwakilan. Tiga sistem perwakilan tersebut adalah: (i) sistem perwakilan politik (*political representation*), (ii) sistem perwakilan teritorial (*territorial / regional representation*), (iii) sistem perwakilan fungsional (*functional representation*).<sup>62</sup>

Sistem perwakilan politik menghasilkan wakil-wakil politik (*political representation*). Sistem perwakilan politik menurut Hanna Pitkin adalah “menghadirkan kembali”. Dalam pengertian ini, representasi politik adalah kegiatan membuat suara warga negara, pendapat, dan perspektif mereka “hadir” dalam proses pembuatan kebijakan publik. Perwakilan politik terjadi ketika aktor politik berbicara, mengadvokasi, melambangkan, dan bertindak atas nama orang lain (warga negara) di arena politik. Singkatnya, perwakilan politik adalah semacam bantuan politik.<sup>63</sup>

Kedua adalah sistem perwakilan teritorial. Perwakilan teritorial anggotanya sering kali dipilih oleh atau dari lembaga-lembaga sub-nasional (pemerintahan daerah atau negara bagian). Misalnya, anggota majelis tinggi di India dan Austria dipilih secara tidak langsung oleh badan legislatif daerah. Majelis tinggi Jerman – yang dianggap paling baik sebagai kongres, berasal dari delegasi

---

<sup>62</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 40.

<sup>63</sup> Suzanne Dovi, “Political Representation”, <https://plato.stanford.edu/entries/political-representation/>, diakses 2/2/2023.

dari 16 provinsi yang masing-masing mengirimkan delegasi dari lembaga eksekutifnya (biasanya terdiri dari menteri provinsi (seperti jabatan kepala dinas / kepala biro pada pemerintahan provinsi di Indonesia) yang bertanggung jawab atas bidang peraturan perundang-undangan yang sedang dibahas).<sup>64</sup>

Dewan Nasional Provinsi Afrika Selatan memiliki komposisi campuran, yaitu: setiap delegasi provinsi terdiri dari enam anggota tetap yang ditunjuk oleh partai-partai di lembaga legislatif tingkat provinsi, perdana menteri provinsi / kepala daerah, dan tiga anggota yang diwakili oleh perdana menteri sesuai dengan topik yang sedang dibahas. Pemilihan tidak langsung berdasarkan unit teritorial juga dapat dilakukan di negara kesatuan. Misalnya, Senat Perancis dipilih secara tidak langsung oleh perguruan tinggi yang sebagian besar terdiri dari anggota dewan kota dan departemen.<sup>65</sup>

Ketiga adalah sistem perwakilan fungsional. Istilah “perwakilan fungsional” mengacu pada representasi sosial, kelompok ekonomi, profesional atau kejuruan. Hal ini dimaksudkan agar lembaga perwakilan merefleksikan masyarakat secara keseluruhan. Baik ditinjau dari kepentingan ekonomi, fungsi sosial, keahlian dan pengalaman hidup. Dewan Nasional di Slovenia, misalnya, terdiri dari anggota yang dipilih oleh berbagai anggota kelompok sosial dan ekonomi. Senat di Irlandia, pada prinsipnya,

---

<sup>64</sup> “Bicameralism: Legislature With Two Chamber”, *International IDEA* (Institute for Democracy and Electoral Assistance), Agustus 2014, hlm. 7.

<sup>65</sup> “Bicameralism: Legislature With Two Chamber”, *International IDEA* (Institute for Democracy and Electoral Assistance), Agustus 2014, hlm. 7.

memiliki dasar yang sama, dengan mayoritas anggotanya dipilih dari lima panel yang mewakili (i) bahasa dan budaya, sastra, seni dan pendidikan; (ii) pertanian dan perikanan; (iii) tenaga kerja; (iv) industri dan perdagangan; dan (v) administrasi publik dan pelayanan sosial, termasuk kegiatan sosial sukarela. Dalam praktiknya, Senat Irlandia sangat didominasi oleh partai politik, karena meskipun panel-panel ini dapat mencalonkan kandidat, namun pemilihan ditentukan oleh politisi petahana.<sup>66</sup>

Lima komponen penting dalam perwakilan politik adalah sebagai berikut: (i) beberapa pihak yang mewakili (perwakilan, organisasi, gerakan, lembaga negara, dll); (ii) beberapa pihak yang diwakili (konstituen, klien, dll); (iii) sesuatu yang direpresentasikan (pendapat, perspektif, kepentingan, wacana, dll); (iv) Latar tempat berlangsungnya aktivitas representasi (konteks politik); (v) sesuatu yang ditinggalkan (pendapat, kepentingan, dan perspektif yang tidak disuarakan).<sup>67</sup>

Andrew Rehfeld menawarkan teori umum tentang perwakilan (representasi) yang secara sederhana mengidentifikasi perwakilan dengan mengacu pada audiens yang relevan yang menerima seseorang sebagai perwakilannya. Salah satu konsekuensi dari pendekatan umum Rehfeld ini terhadap

---

<sup>66</sup> “Bicameralism: Legislature With Two Chamber”, *International IDEA* (Institute for Democracy and Electoral Assistance), Agustus 2014, hlm. 7.

<sup>67</sup> Suzanne Dovi, “Political Representation”, <https://plato.stanford.edu/entries/political-representation/>, diakses 2/2/2023.

perwakilan adalah bahwa hal itu memungkinkan munculnya kasus-kasus representasi yang tidak demokratis.<sup>68</sup>

Sistem perwakilan politik menghasilkan wakil-wakil politik. Misalnya di Indonesia, sistem perwakilan politik menghasilkan wakil-wakil politik yang duduk menjadi anggota DPR. Di Inggris, sistem ini menghasilkan perwakilan politik yang menjadi anggota *The House of Commons*. Anggota *the House of Commons* berasal dari partai politik, dan dipilih melalui pemilu.<sup>69</sup>

Di Amerika, sistem perwakilan politik menghasilkan wakil-wakil politik yang duduk di lembaga *The House of Representative*. Anggota *The House of Representative* dipilih melalui Pemilu, dan mereka merupakan wakil-wakil dari partai politik.<sup>70</sup>

Sistem perwakilan fungsional (*functional representatif*) –di Indonesia, menghasilkan wakil-wakil / utusan golongan.<sup>71</sup> Fenomena perwakilan fungsional –dalam konteks Inggris, tidak dapat dipisahkan dari asumsi pemerintah tentang tanggung jawab umum untuk “kendali” ekonomi dan kesejahteraan pada periode pasca perang. Ciri khas budaya politik suatu bangsa pada akhirnya merupakan penentu utama dari bentuk sistem perwakilan yang tepat (berupa perwakilan fungsional), yang terkait dengan konteks masyarakat tertentu.<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> Suzanne Dovi, “Political Representation”,

<sup>69</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 40-41.

<sup>70</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 40-41.

<sup>71</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 40-41.

<sup>72</sup> Michael J. Brenner, “Functional Representation and Interest Group Theory: Some Notes on British Practice”, *Journal Comparative Politics*, Vol. 2, No. 1 (Oct., 1969).

Sedangkan jika dilihat dari sudut pandang kamar parlemen, secara teoritis struktur organisasi parlemen umumnya dikenal ada tiga macam sistem, yaitu: sistem unikameral, sistem bikameral, dan sistem trikameral.<sup>73</sup> Di samping tiga sistem tersebut, ada juga sistem perwakilan tetrakameral (empat kamar). Namun, pada umumnya struktur organisasi lembaga perwakilan pada umumnya terdiri dari dua bentuk, yaitu lembaga perwakilan satu kamar (*unicameral*) dan lembaga perwakilan rakyat dua kamar (*bicameral*).<sup>74</sup>

Pertama adalah sistem parlemen unikameral atau satu kamar. Sistem parlemen unikameral adalah sistem parlemen yang hanya terdiri dari satu kamar atau badan. Dalam sistem ini tidak dikenal adanya majelis tinggi dan majelis rendah. Sistem parlemen unikameral biasanya dianut oleh negara yang sedikit penduduknya dan masyarakatnya homogen serta wilayah negaranya tidak terlalu luas. Dalam sistem parlemen unikameral, rekrutmen untuk pengisian jabatan parlemen tidak membedakan representasi politik dan representasi teritorial sebagaimana umumnya dalam sistem parlemen dua kamar.<sup>75</sup>

Dalam struktur parlemen satu kamar (unikameral), majelis legislatif terpusat dalam satu badan. Legislatif dalam struktur

---

<sup>73</sup> Sirajuddin & Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia* (Malang: Setara Press, 2015), 96.

<sup>74</sup> Saldi Isra & Zaenal Arifin Mochtar, "Model Kamar Parlemen (Catatan Untuk Penataan Kelembagaan DPD Indonesia)", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 14, No.2, Desember 2007, 128.

<sup>75</sup> Widayati, "Sistem Parlemen Berdasarkan Konstitusi Indonesia", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 44 No. 4, Oktober 2015, 417.

negara. Struktur parlemen unikameral ini merupakan sistem yang paling banyak dianut. Di Asia misalnya, sistem unikameral ini dianut oleh negara Vietnam, Singapura, Laos, Lebanon, Syria, Kuwait.<sup>76</sup> Taiwan, dan Korea Selatan juga menggunakan sistem satu kamar (*unicameral*). Ada juga negara yang awalnya menggunakan sistem dua kamar, kemudian berubah menjadi sistem satu kamar, negara tersebut adalah Selandia Baru (berubah pada tahun 1951), Denmark (berubah pada tahun 1953), dan Puerto Rico (berubah pada tahun 2005).<sup>77</sup>

Secara teoritik, para penganut parlemen satu kamar berpadangan bahwa kamar kedua yang diidealkan sebagai penyeimbang tidaklah dibutuhkan, karena seringkali kerja-kerja menjadi *redundant* (berulang/berlapis) dilakukan oleh dua kamar. Pada beberapa negara, fungsi kamar kedua untuk mereview dan merevisi legislasi dapat diambil alih oleh *parliamentary committees*, atau bahkan diambil alih oleh *judicial review*.<sup>78</sup>

Kedua, parlemen bicameral (dua kamar). Bicameral secara harfiah berarti “*two-chamber*” (dua kamar). Parlemen bikameral adalah parlemen yang terdiri dari dua majelis terpisah.<sup>79</sup> Sistem

---

<sup>76</sup> Sirajuddin & Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara*, 96.

<sup>77</sup> Saldi Isra & Zaenal Arifin Mochtar, “Model Kamar Parlemen (Catatan Untuk Penataan Kelembagaan DPD Indonesia)”, *Jurnal Media Hukum*, Vol. 14, No.2, Desember 2007, 120, 121, dan 123.

<sup>78</sup> Saldi Isra & Zaenal Arifin Mochtar, “Model Kamar Parlemen (Catatan Untuk Penataan Kelembagaan DPD Indonesia)”, *Jurnal Media Hukum*, Vol. 14, No.2, Desember 2007, 122.

<sup>79</sup> <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/bi-cameral-system/> diakses pada 25/05/2023.

bikameral, juga disebut dengan bikameralisme, adalah sistem pemerintahan dimana badan legislatif terdiri dari dua majelis.<sup>80</sup>

Sistem bikameral pada hakikatnya mengidealkan adanya dua Lembaga yang berperan di dalam Lembaga perwakilan. Doktrin ini berasal dari pandangan lama yang dikembangkan oleh Aristoteles (384-322 SM) dan Polybius (200–118 SM) yang berpendapat bahwa pemerintah yang baik adalah gabungan antara prinsip demokrasi dan oligarki. Terkait istilah *bicameral*, Jeremy Bentham (1748-1832 M) adalah orang yang pertama mencetuskan istilah *bicameral*. Model parlemen dua kamar ini sangat diidealkan oleh negara-negara yang ingin memaksimalkan proses legislasi yang kuat, sehingga berbagai kepentingan masyarakat bahkan kepentingan berbagai kelompok dapat terepresentasikan.<sup>81</sup>

Dalam struktur parlemen bikameral, dua kamar parlemen memiliki fungsi sendiri-sendiri. Di banyak negara, dua kamar parlemen dalam sistem bicameral terdiri dari majlis rendah (*lower house*) dan majelis tinggi (*upper house*). Di beberapa negara, majelis rendah biasanya diberi wewenang untuk mengambil prakarsa mengajukan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN). Sedangkan majelis tinggi berperan dalam pembuatan dan perumusan kebijakan luar negeri. Pada prinsipnya, kedua kamar mejlis dalam sistem bikameral memiliki

---

<sup>80</sup> <https://www.britannica.com/topic/bicameral-system>.  
25/05/2023.

Diakses

<sup>81</sup> Saldi Isra & Zaenal Arifin Mochtar, “Model Kamar Parlemen (Catatan Untuk Penataan Kelembagaan DPD Indonesia)”, 123-124.

kedudukan yang sederajat, satu sama lain tidak saling membawahi, baik secara politik maupun legislatif.<sup>82</sup>

Sistem parlemen bikameral dapat dibagi menjadi dua, yaitu sistem parlemen bikameral yang simetris / kuat (*strong bicameralism*), seperti Amerika Serikat, dan sistem parlemen bikameral yang lemah (*weak bicameralism* atau *soft bicameralism*) seperti Inggris. Ukuran utama untuk menentukan sistem parlemen bikameral yang kuat atau sistem parlemen bicameral yang lemah adalah kekuasaan yang diberikan kepada masing-masing kamar tersebut oleh konstitusi. Pada umumnya, jika kedua kamar dalam parlemen mempunyai kekuasaan yang sama, sistem parlemen bikameralnya kuat, dan jika kekuasaan yang diberikan kepada kedua kamar dalam parlemen berbeda, sistem parlemen bikameralnya lemah.<sup>83</sup>

Ada tiga faktor yang menentukan kekuatan kamar kedua dalam parlemen dua kamar, yaitu: simetri, kongruensi, dan legitimasi. Pertama, simetri, yaitu keseimbangan kekuatan antar majelis / antar kamar. Kedua, sejauhmana kamar / majelis kedua mencerminkan atau berbeda dengan komposisi anggota partai di majelis rendah. Ketiga adalah legitimasi, yaitu apakah mejelis / kamar kedua memiliki legitimasi demokratis untuk menggunakan kekuasaanya.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Sirajuddin & Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara*, 96-97.

<sup>83</sup> Widayati, "Sistem Parlemen Berdasarkan Konstitusi Indonesia", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, 418.

<sup>84</sup> International IDEA, "Bicameralism: Legislatures with Two Chambers", Agustus 2014.

Negara-negara yang menggunakan sistem bicameral antara lain adalah Inggris, Mauritania, dan Amerika Serikat. Di Inggris, *The House of Lords* adalah *upper house* / majelis tinggi dan *The House of Commons* adalah sebagai majelis rendah. Di Mauritania, ada *National Assembly* yang dipilih langsung dan *Senate* yang dipilih melalui hak pilih tidak langsung.<sup>85</sup> Di Amerika Serikat, terdapat dua kamar parlemen, yaitu *House of representative* dan *Senate*.<sup>86</sup>

Wewenang majelis dalam sistem legislative bicameral sangat bervariasi, beberapa negara seperti Inggris menggunakan bentuk bikameral asimetris (*soft bicameralism*), dimana salah satu majelis memegang diantara kedua majelis itu. Sedangkan Amerika menggunakan pola bikameral simetris (*strong bicameral*).<sup>87</sup>

Sistem perwakilan yang ketiga adalah sistem trikameral (*tricameral*). Sistem trikameral merupakan model parlemen dengan tiga kamar, ada tiga kamar dalam sistem parlemen di negara tersebut. Negara yang menerapkan sistem tricameral ini sangat jarang. Indonesia adalah negara pasca amandemen UUD 1945 - yang menurut para pakar, menggunakan sistem tricameral. Di samping itu, ada negara Afrika Selatan pada masa *apharteid*, dan Republik China Taiwan pada kurun waktu 1944 sampai 1994.

---

<sup>85</sup> Saldi Isra & Zaenal Arifin Mochtar, "Model Kamar Parlemen (Catatan Untuk Penataan Kelembagaan DPD Indonesia)", 124, 126.

<sup>86</sup> Sirajuddin & Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara*, 97.

<sup>87</sup> Sirajuddin & Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara*, 96-97.

Taiwan berganti dengan sistem bicameral setelah terjadi pembaharuan konstitusi pada tahun 1994.<sup>88</sup>

Contoh trikameralisme yang paling terkenal dalam sejarah tentu saja adalah yang mencirikan rezim kuno Perancis, dimana negara secara umum dibagi menjadi tiga majelis. Pertama adalah majelis yang mewakili pendeta (pemuka agama), yang kedua lembaga perwakilan yang mewakili aristokrasi, dan yang ketiga adalah rakyat jelata.<sup>89</sup>

Setelah Revolusi Perancis, struktur legislatif tiga kamar diperkenalkan kembali pada masa Konsulat Perancis (1799-1804) dan pada awal Konsulat Pertama Kekaisaran (1804-1807), yaitu *corps legislative*, *Tribunat*, dan *Senat conservateur*. *Corps legislative* adalah merupakan penerus dari *the Council of Elders* (Dewan Tetua), dengan demikian setara dengan majelis tinggi. *Tribunat* adalah merupakan penerus dari *the Council of Five Hundred* (Dewan Lima Ratus), yang setara dengan majelis rendah, sedangkan *Senat conservateur*, adalah lembaga yang didirikan dan diberi wewenang untuk melindungi Konstitusi dari tindakan legislatif. Sistem tiga kamar (tricameral) ini pada akhirnya diganti menjadi sistem bikameral, ketika *Tribunat* dihapuskan, pada tahun 1807.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Sirajuddin & Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara*, 97-98.

<sup>89</sup> Paolo Passaglia, "Unicameralism, Bicameralism, Multicameralism: Evolution and Trends in Europe", *Journal Perspectives on Federalism*, Vol. 10, Issue 2, 2018, E-4.

<sup>90</sup> Paolo Passaglia, "Unicameralism, Bicameralism, Multicameralism: Evolution and Trends in Europe", *Journal Perspectives on Federalism*, Vol. 10, Issue 2, 2018, E-4.

Selain tiga sistem tersebut, ada juga sistem tetrakameral (empat kamar). Sistem tetrakameral sangat jarang dikenal, tetapi beberapa negara di Eropa tengah memiliki struktur organisasi parlemen yang dapat dikategorikan tetrakameral. Sistem ini dipraktikkan di Medieval Scandinavia melalui *Deliberative Assembly* yang secara tradisional membagi menjadi empat ruang lingkup, yakni *the nobility* (ningrat), *the clergy* (pendeta), *the burghers* (kelas menengah), dan *peasants* (petani). Swedia menjadi negara yang menerapkan model ini cukup lama.<sup>91</sup>

#### **E. Sistem Perwakilan dalam Demokrasi Pancasila**

Konsepsi tentang demokrasi Pancasila dapat ditemukan dalam sila keempat Pancasila, yaitu sila “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Diletakkanya Sila demokrasi dalam sila keempat, menarik untuk dicermati. Menurut Yudi Latif, diletakkanya sila kerakyatan dalam sila keempat, dan diapit oleh sila ketiga, yaitu persatuan Indonesia (nasionalisme), dan sila kelima, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (*social justice*), merupakan suatu kejeniusan yang luar biasa dari para pendiri bangsa.<sup>92</sup>

Di dalam demokrasi Pancasila, menurut Yudi Latif, harus ada suatu pra-kondisi dimana keragaman yang ada dan menjadi

---

<sup>91</sup> Saldi Isra & Zaenal Arifin Mochtar, “Model Kamar Parlemen (Catatan Untuk Penataan Kelembagaan DPD Indonesia)”, *Jurnal Media Hukum*, Vol. 14, No.2, Desember 2007, 127-128.

<sup>92</sup> Yudi Latif, dalam acara peluncuran buku sistem demokrasi Pancasila, di Jakarta, 11 Maret 2020. [https://www.youtube.com/watch?v=UdGC\\_yeOiqQ](https://www.youtube.com/watch?v=UdGC_yeOiqQ)

karakter bangsa Indonesia dapat dipersatukan. Hal ini penting sekali, karena jika ada pergolakan (misalnya Maluku bergolak, poso bergolak, Aceh bergolak, dll.) maka demokrasi tidak dapat dijalankan. Suatu sistem politik di dalam demokrasi Pancasila, diadakan dalam rangka transformasi masyarakat Indonesia menuju masyarakat yang berdaulat, adil, dan makmur. Sebagaimana gagasan Soekarno bahwa di dalam Indonesia merdeka tidak boleh lagi ada masyarakat miskin.<sup>93</sup>

Sila ketiga dan sila kelima itulah yang menurut Yudi Latif menjadi alat ukur demokrasi di Indonesia. Demokrasi harus mampu memperkuat persatuan Indonesia (nasionalisme), dan harus mampu mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (*social justice*). Jika demokrasi justru mengoyak persatuan, dan juga justru membuat jurang kesenjangan sosial yang semakin menganga, itu artinya demokrasi yang sedang dijalankan tidak berjalan di atas rel Pancasila, demokrasi telah keluar dari jalur yang dikehendaki oleh Pancasila.<sup>94</sup>

Pancasila tentu saja tidak lahir dalam ruang hampa, dia lahir dalam situasi kebatinan bangsa Indonesia yang pada saat itu sebagai bangsa terjajah. Pancasila lahir dilandasi semangat bangsa Indonesia untuk mengatasi problem-problem yang diakibatkan oleh kolonialisme. Antara lain, Pertama adalah adanya problem sosial, berupa diskriminasi sosial. Dalam struktur masyarakat Indonesia era

---

<sup>93</sup> Yudi Latif, dalam acara peluncuran buku sistem demokrasi Pancasila, di Jakarta, 11 Maret 2020. [https://www.youtube.com/watch?v=UdGC\\_yeOiqQ](https://www.youtube.com/watch?v=UdGC_yeOiqQ)

<sup>94</sup> Yudi Latif, dalam acara peluncuran buku sistem demokrasi Pancasila, di Jakarta, 11 Maret 2020. [https://www.youtube.com/watch?v=UdGC\\_yeOiqQ](https://www.youtube.com/watch?v=UdGC_yeOiqQ)

kolonial, penduduk asli Indonesia (pribumi / inlander) adalah masyarakat yang menempati “kasta sosial” paling bawah. Pada era kolonialisme Belanda, struktur masyarakat Indonesia dibuat berkasta-kasta, berkelas-kelas. Kasta / kelas pertama ditempati oleh bangsa Eropa, kasta sosial kedua ditempati oleh bangsa dari timur jauh (etnis China/thionghoa dan Arab), dan kasta sosial terbawah di tempati oleh penduduk asli pribumi (*inlander*).

Kedua, berupa problem politik, berupa hak-hak politik masyarakat pribumi (*inlander*) yang terpinggirkan. Masyarakat pribumi tidak memiliki hak-hak politik untuk ikut serta menentukan arah kebijakan publik. Dengan kata lain, masyarakat pribumi hanya menjadi objek kebijakan, tetapi tidak dapat menjadi subjek penentu kebijakan. Itu artinya tidak ada sama sekali nilai demokrasi yang diterapkan di Indonesia sebagai negara jajahan.

Ketiga, problem ekonomi, yaitu peminggiran masyarakat pribumi dari akses terhadap sumber-sumber ekonomi dan kegiatan ekonomi. Hal ini pada akhirnya menimbulkan jurang kesenjangan sosial yang sangat lebar. Keempat adalah problem hukum. Problem hukum ini berupa: 1) tampilnya pemerintahan negara kolonialis (penjajah) dalam bentuk negara kekuasaan (*machtstaat*), tidak ada supremasi hukum, yang ada adalah supremasi kekuasaan, supremasi politik. 2) hak setiap orang, setiap warga negara tidak sama dimuka hukum. Akses terhadap keadilan adalah “barang yang sangat mahal” bagi masyarakat pribumi.

Cita-cita kesederajatan kewargaan dan kedaulatan rakyat bergema kuat dalam sanubari para pendiri bangsa, sebagai

kristalisasi faktor historis-sosiologis dan predisposisi-psikologis. Pada dasarnya, tradisi partisipasi rakyat melalui institusi musyawarah dalam semangat kekeluargaan telah lama ada dalam tradisi masyarakat desa di Nusantara. Nusantara sebagai tempat persilangan budaya membuat penduduknya menerima keragaman latar belakang primordial sebagai suatu kewajaran. Pengalaman menjadi masyarakat jajahan yang akrab dengan diskriminasi dan ketertindasan, membangkitkan semangat emansipasi dan partisipasi dalam politik dan ekonomi tanpa membedakan asal-usul primordial.<sup>95</sup>

Menurut Mohammad Hatta, ada tiga sumber cita-cita demokrasi dalam kalbu bangsa Indonesia, terutama di kalangan para pemimpin pergerakan. Pertama, tradisi kolektivisme dari permusyawaratan desa. Kedua, ajaran Islam yang menuntut kebenaran dan keadilan ilahi dalam masyarakat serta persaudaraan antar manusia sebagai makhluk Allah SWT. Ketiga, paham sosialis Barat yang menarik perhatian para pemimpin pergerakan kebangsaan karena dasar-dasar perikemanusiaan yang dibelanya dan menjadi tujuannya.<sup>96</sup>

Menurut analisis Hatta, demokrasi asli Nusantara dapat terus bertahan –di bawah feodalisme kerajaan-kerajaan pra-Indonesia, karena tanah sebagai faktor produksi terpenting bukanlah kepunyaan raja, melainkan dimiliki bersama oleh

---

<sup>95</sup> Yudi Latif, *Mata Air Keteladanan: Pancasila dalam Perbuatan* (Bandung: Mizan, 2017), 364.

<sup>96</sup> Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualisasi Pancasila* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2012), 386.

masyarakat desa. Karena kepemilikan bersama atas tanah desa, maka hasrat tiap-tiap orang untuk memanfaatkan tanah harus mendapatkan persetujuan kaumnya. Hal inilah yang mendorong tradisi gotong-royong dalam memanfaatkan tanah bersama yang merambat pada urusan lainnya, termasuk mendirikan rumah. Adat semacam ini membawa kebiasaan bermusyawarah menyangkut kepentingan umum, yang diputuskan secara mufakat.<sup>97</sup>

Di samping itu, menurut Hatta, ada dua hal yang juga mempengaruhi tradisi demokrasi di Indonesia, yaitu hak untuk mengadakan protes bersama terhadap peraturan-peraturan raja yang dirasakan tidak adil, dan hak rakyat untuk menyingkir dari daerah kekuasaan raja apabila ia merasa tidak senang lagi hidup di sana. Kelima anasir (sesuatu yang menjadi bagian dari / unsur) demokrasi asli nusantara tersebut, yaitu: rapat, mufakat, gotong-royong, hak mengadakan protes bersama, dan hak menyingkir dari daerah kekuasaan raja, dipuja di kalangan tokoh pergerakan nasional sebagai dasar yang kuat bagi demokrasi sosial.<sup>98</sup>

Menurut Ir. Soekarno, demokrasi yang menjadi dasar Indonesia merdeka adalah demokrasi yang berdasarkan mufakat, demokrasi yang berdasarkan perwakilan, dan demokrasi yang berdasarkan permusyawaratan. Negara Indonesia bukanlah negara yang hanya diperuntukan untuk satu orang, untuk satu golongan saja. Menurut Ir. Soekarno, Indonesia didirikan untuk semua orang,

---

<sup>97</sup> Yudi Latif, *Mata Air Keteladanan: Pancasila Dalam Perbuatan*, 365.

<sup>98</sup> Yudi Latif, *Mata Air Keteladanan: Pancasila Dalam Perbuatan*, 366-367.

untuk semua golongan, “semua untuk semua”, “satu untuk semua, semua untuk satu”. Bung Karno meyakini bahwa syarat mutlak agar Indonesia kuat adalah harus didasari oleh permusyawaratan dan perwakilan. Semua persoalan diputukan dengan cara mufakat dengan jalan musyawarah di lembaga perwakilan.<sup>99</sup>

Menurut Mr. M. Yamin –disampaikan pada Rapat Besar BPUPK tanggal 29 Mei 1945, ada tiga hal mendasar di dalam demokrasi (kerakyatan) yang hendak menjadi dasar negara Indonesia, yaitu: permusyawaratan (berasal dari al-Qur’an) – mufakat (berasal dari adat), perwakilan (berasal dari adat), dan kebijaksanaan (rasionalisme).<sup>100</sup>

Pertama adalah permusyawaratan, dalam pandangan Yamin musyawarah merupakan perintah yang jelas di dalam ajaran agama Islam, yaitu di dalam QS. Al-Syura ayat 38, yang artinya “segala urusan mereka dimusyawarahkan”. Yamin juga menyampaikan bahwa musyawarah di jalankan dengan baik pada masa Nabi Muhammad SAW dan masa *al-Khulafa al-Rasyidun*.<sup>101</sup>

Menurut Mr. Muhamad Yamin, setelah Islam masuk ke Indonesia, ajaran tentang musyawarah tersebut menjadi dasar masyarakat Indonesia dalam hal urusan-urusan kepentingan umum.

---

<sup>99</sup> RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan* (Jakarta: Badan Perbit FH UI, 2004), 160-161.

<sup>100</sup> RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Otentik*, 98.

<sup>101</sup> Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati (editor), *Risalah Sidang BPUPKI – PPKI 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945* (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1995), 16.

Tradisi musyawarah tersebut kemudian bertemu dengan tradisi asli Indonesia sejak zaman purbakala yaitu tradisi keputusan bersama atau kebulatan atau mufakat. Dasar mufakat tumbuh subur ketika bertemu dengan tradisi musyawarah, mufakat dan permusyawaratan bersatu padu dalam peradaban Indonesia, dan memberi corak khas rasa ketata-negaraan Indonesia.<sup>102</sup>

Dasar kedua adalah perwakilan. Dasar perwakilan ini menjadi corak dasar demokrasi Indonesia (demokrasi Pancasila) adalah perwakilan. Menurut Muh. Yamin, bangsa Indonesia memiliki kemampuan yang baik dalam mengurus tata negara dan hak tanah sejak ribuan tahun yang lalu. Hal ini terlihat di desa-desa di pulau Jawa, nagari di Minangkabau, susunan negeri Sembilan di Malaya, dan bentuk-bentuk lain dari pemerintahan desa di Borneo, Bugis, Ambon, di Minahasa, dan lain-lain. Salah satu ciri khas dari model “pemerintahan desa” yang ada dalam peradaban bangsa Indonesia adalah sifat perwakillan.<sup>103</sup>

Atas dasar sifat perwakilan inilah maka terpilih orang-orang terkemuka (para tokoh masyarakat) yang memegang kekuasaan dan mewakili masyarakat. Sistem perwakilan seperti inilah yang menjadi dasar susunan desa, nagari, dusun, marga, nagari Sembilan, dan lain-lain. Apabila sifat perwakilan tersebut tidak dipakai, maka tidak ada sambungan jiwa tata-negara rakyat. Sebaliknya, jika sifat

---

<sup>102</sup> Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati (editor), *Risalah Sidang BPUPKI – PPKI 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*, 17-18.

<sup>103</sup> Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati (editor), *Risalah Sidang BPUPKI – PPKI 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*, 18.

perwakilan khasi Indonesia ini dipakai, maka susunan negara Indonesia akan selaras dengan peradaban khas bangsa Indonesia.<sup>104</sup>

Dasar ketiga adalah kebijaksanaan (*rationalisme*). Kebijaksanaan adalah dasar demokrasi khas Indonesia. Dalam pandangan Moh. Yamin, demokrasi yang menjadi ciri khas Indonesia adalah demokrasi yang dilandasi oleh nilai kebijaksanaan. Yamin menyebut kebijaksanaan ini dengan istilah lain yaitu rasionalisme (berdasarkan akal budi manusia).

Demokrasi Pancasila merupakan contoh terbaik dari spiritualisasi demokrasi. Pancasila menganut pemahaman bahwa al-Qur'an memberikan panduan umum tentang penyelenggaraan negara. Rincian teknisnya diserahkan pada akal manusia untuk menentukannya.<sup>105</sup> Allah SWT berfirman di dalam QS. Ali Imran: 159. Allah *Subhanahu wa Ta'ala* berfirman:

فِيمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ ؕ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ ؕ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

Maka, berkat rahmat Allah engkau (Nabi Muhammad) berlaku lemah lembut terhadap mereka. Seandainya engkau bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka akan menjauh dari sekitarmu. Oleh karena itu, maafkanlah mereka, mohonkanlah ampunan untuk mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam segala urusan (penting). Kemudian, apabila engkau telah membulatkan

---

<sup>104</sup> Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati (editor), *Risalah Sidang BPUPKI – PPKI 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*, 18.

<sup>105</sup> Muhyar Fanani, *Spiritualisasi Ilmu Politik: Revitalisasi Demokrasi Pancasila* (Ciputat: Penerbit HAJA Mandiri, 2020), 162.

tekad, bertawakallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah mencintai orang-orang yang bertawakal. (Āli ‘Imrān [3]:159)

Demokrasi Pancasila adalah demokrasi (kedaulatan rakyat) yang dilandasi oleh nilai-nilai Pancasila, yaitu nilai ketuhanan, nilai kemanusiaan dan keadilan, nilai-nilai persatuan / nasionalisme, dan demokrasi, dan nilai keadilan sosial.

Mengenai kesejahteraan sosial, Bung Hatta pada sidang BPUPKI tanggal 16 Juli 1945 mengusulkan 7 (tujuh) poin tentang kesejahteraan sosial. Pertama, orang Indonesia hidup dalam tolong-menolong. Kedua, setiap orang Indonesia berhak mendapat pekerjaan dan mendapatkan penghidupan yang layak bagi manusia. Pemerintah menanggung kebutuhan dasar hidup minimum bagi seseorang. Ketiga, perekonomian disusun sebagai usaha bersama, dengan dasar kolektif.<sup>106</sup>

Keempat, cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, dikuasai oleh negara. Kelima, tanah adalah kepunyaan masyarakat, seseorang berhak memakai tanah sebanyak yang diperlukan baginya dan keluarganya. Keenam, harta milik seseorang tidak boleh menjadi alat pendindasan terhadap orang lain. Ketujuh, fakir dan miskin dipelihara (ditanggung kebutuhannya) oleh pemerintah.<sup>107</sup>

Di dalam demokrasi Pancasila, kedaulatan rakyat haruslah dilandasi oleh nilai-nilai ketuhanan, ini artinya di dalam berdemokrasi setiap orang memiliki kewajiban dan tanggungjawab

---

<sup>106</sup>RM. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, 443.

<sup>107</sup>RM. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, 443.

tidak hanya aspek moral dan hukum semata, tetapi dia juga memiliki kewajiban dan tanggung jawab terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Misalnya dalam konteks agama Islam, rakyat di dalam mereka melaksanakan hak kedaulatannya terkandung di dalamnya tanggung jawab terhadap Allah SWT. Kedaulatan yang ada di tangan rakyat pada dasarnya merupakan hak yang diberikan oleh Allah SWT.

Oleh sebab itu, setiap penggunaan hak kedaulatan oleh rakyat (misalnya pada saat Pemilu) harus digunakan dengan bertanggungjawab, dan penggunaan hak tersebut akan dimintai pertanggungjawabannya di hadapan Allah SWT. Dengan kata lain, demokrasi atau kedaulatan rakyat di dalam konsep demokrasi Pancasila bukanlah kedaulatan rakyat yang bersifat profan semata, tetapi juga bersifat sakral. Tidak hanya berdimensi horizontal (hubungan sesama manusia, *hablun min al-nas*) semata, tetapi juga berdimensi vertikal-spiritual (hubungan manusia dengan Tuhan, *hablun min Allah*).

Dengan keyakinan terhadap Tuhan YME, setiap manusia Indonesia sudah seharusnya hanya memutlakan Tuhan YME. Kehidupan bangsa Indonesia hendaklah bersifat egaliter, di mana setiap orang dianggap sama hak dan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan. Karena adanya prinsip egalitarianisme itu, maka diperlukan mekanisme permusyawaratan, sistem perwakilan, prosedur pemilihan atau *bay'at* terhadap para wakil rakyat sebagai *ulil amri* yang membuat peraturan perundang-undangan yang akan mengikat dalam kehidupan bersama. Semua keputusan tersebut

mengikat sebagai hukum yang harus ditempatkan dalam kedudukan tersendiri sesuai dengan prinsip supremasi hukum. Dengan kata lain, dalam sistem demokrasi Pancasila, paham kedauatan Tuhan itu diwujudkan melalui prinsip kedaulatan rakyat dan sekaligus kedaulatan hukum.<sup>108</sup>

Dalam kedudukannya sebagai dasar dan ideologi negara, maka Pancasila harus dijadikan paradigma (kerangka berpikir, sumber nilai, dan orientasi arah) dalam pembangunan hukum. Pancasila sebagai dasar negara berkonotasi yuridis, dalam arti Pancasila melahirkan berbagai peraturan perundangan yang tersusun secara hierarkis dan bersumber dari Pancasila. Sedangkan Pancasila sebagai ideologi negara, dapat diartikan sebagai program sosial politik tempat hukum menjadi salah satu alatnya dan karenanya juga harus bersumber dari Pancasila.<sup>109</sup>

Pancasila sebagai *Staats-fundamental norm*, merupakan norma tertinggi yang kedudukannya lebih tinggi daripada Undang-Undang Dasar dan berdasarkan norma yang tertinggi inilah konstitusi dan peraturan perundang-undangan harus dibentuk. Kedudukan *staats-fundamentalnorm* lebih tinggi dari *grundnorm*, bahkan tidak dapat diubah. Letak Pancasila yang ada di dalam Pembukaan UUD 1945 merupakan bagian dari *staatsfundamentalnorm* yang tidak dapat diubah, sedangkan Batang

---

<sup>108</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, 75.

<sup>109</sup> Rahmanto Putra, Retno Saraswati, "Politik Hukum Pancasila dalam Menghadapi Arus Globalisasi (Pengaruh Globalisasi Ekonomi Terhadap Proses Ratifikasi *Charter of The Association of Southeast Asian Nations* menjadi Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 Tentang Pengesahan Piagam Asean)" *Jurnal Law Reform*, Volume 12, Nomor 2, Tahun 2016, 258-259.

Tubuh UUD 1945 merupakan *grundnorm* yang meskipun sulit, dapat diubah dengan prosedur dan tata cara tertentu. Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara atau sebagai cita hukum dan *staatsfundamentalnorm*, Pancasila harus menjadi paradigma dalam setiap pembaruan hukum.<sup>110</sup>

Pasal-pasal yang ada di dalam Undang-Undang Dasar (*grundnorm*) sejatinya merupakan interpretasi, merupakan penjabaran dari *Staats-fundamentalnorm*. Oleh sebab itu, dalam konteks bagaimana bentuk sistem perwakilan di dalam demokrasi Pancasila, maka dapat dilihat dari pasal-pasal yang ada di dalam Undang-Undang Dasar 1945, baik pada saat masih dalam bentuk rancangan Undang-Undang Dasar yang disidangkan di dalam rapat-rapat BPUKI, maupun rumusan final Undang-Undang Dasar 1945 yang disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945.

Menurut Prof. Soepomo, dalam sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945, untuk mengerti secara sungguh-sungguh maksud dari Undang-Undang Dasar suatu negara, maka harus dipelajari bagaimana teks UUD itu terjadi, harus diketahui keterangan-keterangan dari UUD tersebut, serta dalam suasana seperti apa teks UUD tersebut dibuat. Dengan demikian, kata Soepomo, maka akan dapat dimengerti apa maksud dari UUD yang dipelajari, aliran seperti apa yang menjadi dasar UUD tersebut.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup>Rahmanto Putra, Retno Saraswati, "Politik Hukum Pancasila dalam Menghadapi Arus Globalisasi, 259-260.

<sup>111</sup> Pemaparan Prof. Soepomo dalam Rapat Besar BPUPKI pada tanggal 15 Juli 1945, dengan agenda utama adalah pembahasan Rancangan UUD. Lihat dalam R.M. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, 356.

Pancasila terletak ada di dalam pembukaan UUD 1945 yang merupakan *Staats-fundamentalnorm*. Sedangkan batang tubuh atau Pasal-pasal, pada dasarnya adalah penjabaran dari *Staats-fundamentalnorm*. Oleh sebab itu, maka sistem perwakilan dalam demokrasi Pancasila dapat ditelusuri di dalam draf / rancangan UUD dan perdebatan-perdebatan di dalam sidang BPUPKI. Jika dilihat dari rancangan UUD pertama, kedua, dan ketiga yang dibuat oleh tim penyusun UUD dan dibahas di dalam sidang BPUPKI, maka sistem perwakilan dalam demokrasi Pancasila menggunakan model dua kamar (bicameral), dan tiga model sistem perwakilan yaitu *political representative*, *territorial representative*, dan *functional representative*.

Sistem perwakilan demokrasi Pancasila ini terlihat jelas dalam rancangan UUD pertama, kedua, ketiga, dan hasil akhir berupa UUD 1945 yang disahkan pada 18 Agustus 1945 oleh PPKI. Di samping itu, hal ini juga terlihat jelas dalam pembahasan-pembahasan yang terekam dalam notulen rapat-rapat / risalah sidang BPUPKI.

Dalam Rancangan UUD yang diajukan oleh Panitia perancang UUD pada rapat tanggal 13 Juli 1945, sistem perwakilan terdapat pada “Bab”<sup>112</sup> tentang Badan Permusyawaratan rakyat dan dewan perwakilan rakyat. Pada pasal 18 ayat (1) Rancangan UUD

---

<sup>112</sup> Kata “Bab” diberi tanda kutip dalam tulisan ini, karena di dalam Rancangan Undang-Undang Dasar belum ada pembagian bab-bab (*hoofdstuk*) menggunakan nomor romawi sebagaimana lazimnya. Yang mengusulkan agar supaya pembagian bab menggunakan nomor romawi adalah Soesanto. Notulen Rapat Besar Panitia Perancang Undang-Undang Dasar tanggal 13 juli 1945. Lihat R.M. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, 313.

ini, disebutkan bahwa “Badan Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah, dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang”.<sup>113</sup>

Menurut Yusril istilah “Badan perwakilan rakyat” berasal dari usulan Haji Agus Salim.<sup>114</sup> Terkait penamaan “Badan Permusyawaratan Rakyat”, Parada Harahap (salah seorang anggota BPUPKI yang berlatar belakang wartawan, dan merupakan pengurus Sarekat Islam) mengusulkan agar diganti kata “badan” diganti dengan “majelis”, sehingga namanya menjadi “Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Usulan ini disampaikan oleh Parada Harahap dengan alasan bahwa suatu saat di masa yang akan datang, orang umum akan menyebut lembaga dengan singkat dengan hanya menyebut bagian depannya saja. Misalnya, Dewan Perwakilan Rakyat, hanya akan disebut dengan “Dewan” saja, sedangkan Badan Permusyawaratan Rakyat akan disebut “Badan”. Jika penyebutan “Badan” saja tersebut terjadi, tentu rasanya janggal. Oleh sebab itu, Parada Harahap mengusulkan agar kata “Badan” diganti dengan kata “Majelis”, dan usul tersebut diterima.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Notulen Rapat Besar Panitia Perancang Undang-Undang Dasar tanggal 13 juli 1945. Lihat R.M. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, 319.

<sup>114</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=xnLsLkciPvs>. Diakses pada 26/11/2023.

<sup>115</sup> Notulen Rapat Besar Panitia Perancang Undang-Undang Dasar tanggal 13 juli 1945. Lihat R.M. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, 316.

Dalam Rancangan UUD yang kedua, sistem perwakilan terdapat pada Bab VI tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Pasal 17 ayat (1) Rancangan UUD kedua. Pasal 17 ayat (1) Rancangan UUD kedua berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dengan utusan-utusan daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang”. Rancangan Undang-Undang kedua ini disampaikan pada sidang BPUPKI tanggal 14 Juli 1945, dan dibahas pada tanggal 15 Juli 1945.<sup>116</sup>

Prof. Soepomo menjelaskan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Oleh sebab itu, harus dibentuk sedemikian rupa, sehingga seluruh rakyat, seluruh daerah, dan seluruh golongan mempunyai wakil di dalam MPR. Oleh karena itulah, kata Soepomo, di dalam rancangan UUD ditetapkan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat” harus terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah, dan utusan dari golongan-golongan. Sehingga, MPR akan betul-betul sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Draf / Rancangan Undang-Undang Dasar kedua, disampaikan pada tanggal 14 Juli 1945, dan dibahas pada tanggal 15 Juli 1945 oleh sidang BPUPKI. Lihat dalam R.M. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, 339.

<sup>117</sup> Pemaparan Prof. Soepomo dalam Rapat Besar BPUPKI pada tanggal 15 Juli 1945, dengan agenda utama adalah pembahasan Rancangan UUD. Lihat dalam R.M. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, 361-362.

Dalam Rancangan UUD yang ketiga, yang dibahas pada sidang BPUPKI tanggal 16 Juli 1945, sistem perwakilan terdapat pada Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Pasal 2 ayat (1) UUD. Pada Bab II Pasal 2 ayat (1) UUD berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dengan utusan-utusan daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang”.<sup>118</sup>

Dari uraian tersebut di atas, dan juga dari tiga rancangan UUD yang disusun oleh panitia perancang UUD, dan dibahas dalam sidang-sidang BPUPKI, dapat disimpulkan bahwa sistem demokrasi Pancasila diwujudkan dalam bentuk parlemen dua kamar (MPR dan DPR), dan tiga sistem representasi (DPR RI, utusan golongan, dan utusan daerah). Model dua kamar (bicameral) yang ada dalam sistem perwakilan demokrasi Pancasila terdiri dari majlis rendah, dan majlis tinggi. Majlis tinggi berupa lembaga MPR RI sebagai perwujudan kedaulatan (*souvereiniteit*) rakyat, sedangkan majlis rendah berupa lembaga DPR RI.

Sedangkan di dalam sistem representasi / perwakilannya, demokrasi Pancasila menggunakan tiga, yaitu *political representative*, *territorial representative*, dan *functional representative*. Sistem perwakilan politik (*political representative*) menghasilkan wakil yang berasal dari anggota DPR RI, sistem

---

<sup>118</sup> Draf / Rancangan Undang-Undang Dasar ketiga, tanggal 16 Juli 1945. Lihat dalam R.M. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, 446.

perwakilan wilayah / daerah (*territorial representative*) menghasilkan wakil yang berasal dari utusan daerah, dan sistem perwakilan fungsional (*functional representative*) menghasilkan wakil dari utusan golongan.

Penggunaan tiga sistem perwakilan tersebut merupakan hasil ijtihad dari para pendiri bangsa menggabungkan berbagai sistem perwakilan yang ada di dunia, dalam rangka untuk menjaga keragaman (bhinneka tunggal ika) sekaligus menjaga persatuan Indonesia. Golongan-golongan minoritas diakomodir dalam utusan golongan (*functional representative*) karena jika mereka hanya diwakili melalui sistem perwakilan politik melalui Pemilu, maka mereka tidak akan memiliki kursi dalam lembaga perwakilan. Begitupun utusan daerah, diadakan agar seluruh daerah-daerah yang ada di Indonesia memiliki wakil di lembaga perwakilan.

## **F. Sistem Perwakilan dalam Filsafat Politik Islam**

Di dunia muslim, hubungan demokrasi dan ajaran Islam menjadi topik diskusi yang penting. Secara umum, para pemikir muslim tidak menganggap bahwa demokrasi model Barat harus dipraktikkan apa adanya. Demokrasi harus disesuaikan dengan ajaran dan keadaan dunia muslim. Mayoritas pemikir muslim melakukan upaya penyesuaian demokrasi dengan prinsip ajaran Islam seperti *tauhid*, *khilafah*, *syûrâ*, dan *ijtihad*.<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> Muhyar Fanani, *Spiritualisasi Ilmu Politik: Revitalisasi Demokrasi Pancasila*, 134.

Kepemimpinan negara – di dalam filsafat politik Islam, bertugas sebagai pengganti fungsi kenabian (profetik) dalam melindungi agama dan mengatur kemaslahatan hidup manusia. Menurut konsensus ulama (*ijma'*), memilih pemimpin yang memiliki kredibilitas dalam menjalankan tugasnya dalam mengurus negara hukumnya adalah wajib.<sup>120</sup>

Agar dapat menjalankan peran pentingnya di dalam memimpin negara, para pemimpin haruslah memenuhi syarat-syarat berikut: pertama, dia harus memiliki sifat yang adil; kedua adalah memiliki pengetahuan yang mendalam sehingga dia mampu memecahkan berbagai persoalan hukum dan persoalan-persoalan lainnya; ketiga adalah harus memiliki panca indra yang sehat, agar ia dapat mengetahui persoalan-persoalan dengan baik serta dapat menanganinya juga dengan baik; keempat adalah sehat jasmaninya dan tidak memiliki cacat tubuh yang dapat menggangukannya dalam menjalankan tugasnya dengan baik dan cepat.<sup>121</sup>

Syarat pemimpin yang kelima adalah memiliki gagasan yang cemerlang yang membuatnya mampu memimpin rakyat dan mengurus berbagai kepentingan rakyat; kelima adalah memiliki keberanian dan sikap kesatria yang membuatnya mampu melindungi negara dan melawan musuh negara; ketujuh adalah memiliki nasab dari silsilah suku Quraisy. Dalam konteks sekarang

---

<sup>120</sup> Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyyah*, 7.

<sup>121</sup> Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyyah*, 8.

dapat dimaknai berasal kelompok yang dihormati dan memiliki legitimasi sosial politik yang kuat.<sup>122</sup>

Ajaran Islam sangat menekankan pentingnya meritokrasi<sup>123</sup> di dalam kepemimpinan publik. Memberikan amanah kepemimpinan kepada orang yang berhak merupakan hal yang sangat ditekankan di dalam filsafat politik Islam, sebagaimana diterangkan oleh Ibnu Taymiyyah. Ibnu Taymiyyah di dalam menjelaskan pentingnya menyampaikan amanah kepemimpinan kepada yang berhak (yaitu orang yang berkompeten), ia mengutip hadis Nabi Muhammad SAW yang berbunyi:<sup>124</sup>

مَنْ وَلِيَ مِنْ أَمْرِ الْمُسْلِمِينَ شَيْئًا، فَوَلَّى رَجُلًا وَهُوَ يَجِدُ مَنْ هُوَ أَصْلَحُ لِلْمُسْلِمِينَ  
مِنْهُ، فَقَدْ خَانَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ

Barangsiapa yang diberi kewenangan untuk menangani suatu urusan kaum muslimin, lalu dia mengangkat seseorang sementara dia mengetahui ada orang yang lebih baik bagi kaum muslimin dibandingkan orang tersebut, maka sungguh dia telah mengkhianati Allah dan Rasul-Nya.

Sebagian periwiyat menyatakan bahwa hadis tersebut di atas adalah perkataan Umar bin Khattab yang pada saat itu

---

<sup>122</sup> Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyyah*, 8.

<sup>123</sup> Meritokrasi adalah sebuah sistem sosial yang memengaruhi kemajuan dalam masyarakat, yang berdasarkan kemampuan dan prestasi individu daripada basis keluarga, kekayaan, atau latar belakang sosial. Kesempatan yang sama ini dilatari oleh kompetensi yang dimiliki oleh individu, sehingga yang nanti menduduki posisi jabatan publik adalah orang-orang yang dianggap terbaik. <https://cakrawikara.id/publikasi/artikel/sistem-meritokrasi-dan-penerapannya/>, diakses 23/02/2024.

<sup>124</sup> Ibnu Taymiyyah, *al-Siyaasah al-Syar'iyah Fi Ishlaahi al-Raa'ii Wa al-Raiyyati*, 7.

ditujukan kepada Ibnu ‘Umar. ‘Umar bin Khattab mengatakan bahwa:

مَنْ وُلِيَ مِنْ أَمْرِ الْمُسْلِمِينَ شَيْئًا فَوَلَّى رَجُلًا لِمُودَةٍ أَوْ قَرَابَةٍ بَيْنَهُمَا فَقَدْ حَانَ اللَّهُ  
وَرَسُولُهُ وَالْمُسْلِمِينَ

Barangsiapa yang diberi kewenangan menangani urusan kaum muslimin (rakyat), lalu dia mengangkat seseorang karena alasan persahabatan atau kekerabatan (hubungan keluarga) antara keduanya, maka sungguh dia telah mengkhianati Allah, rasul-Nya, dan ummat Islam (rakyat).

Memberikan amanah kepemimpinan kepada orang yang berkompeten bertujuan agar kepemimpinan dapat berjalan dengan baik sebagaimana mestinya. Sebaliknya, jika kepemimpinan tidak diberikan kepada orang yang berkompeten, maka akan membawa dampak bahaya dan kerusakan. Ibnu Taymiyyah mengutip hadis Nabi SAW yang diriwayatkan oleh imam al-Bukhari:<sup>125</sup>

إِذَا ضَيِّعَتِ الْأَمَانَةُ، فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ

Apabila amanah disia-siakan, maka tunggulah terjadinya kerusakannya (HR. Bukhari).

Lalu sahabat bertanya kepada Nabi Muhammad SAW tentang apa yang dimaksud dengan menyia-nyiakan amanah. Lalu beliau menjawab / menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan menyia-nyiakan amanah adalah menyerahkan suatu bidang urusan

---

<sup>125</sup> Ibnu Taymiyyah, *al-Siyaasah al-Syar'iyah Fi Ishlaahi al-Raa'ii Wa al-Raiyyati*, 13.

(jabatan) kepada yang bukan ahlinya (orang yang tidak berkompeten). Nabi Muhammad SAW bersabda:<sup>126</sup>

إِذَا وُسِدَ الْأَمْرُ إِلَىٰ غَيْرِ أَهْلِهِ فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ

Apabila urusan diserahkan bukan kepada ahlinya, maka tunggulah kerusakannya. (HR. Bukhari).

Hal tersebut di atas menegaskan bahwa memberikan amanah kepemimpinan kepada orang yang berkompeten merupakan hal yang sangat ditekankan di dalam filsafat politik Islam. Filsafat politik Islam juga menekankan bahwa menyerahkan jabatan kepada orang yang tidak berkompeten adalah sama dengan mengkhianati Allah, rasullah, dan ummat Islam (rakyat).

Selain itu, di dalam filsafat politik Islam juga sangat menekankan pentingnya musyawarah. Nabi Muhammad SAW adalah sosok yang sangat menekankan musyawarah dalam hal-hal yang terkait dengan urusan negara. Beliau juga mencontohkan bermusyawarah di dalam kapasitas beliau sebagai pemimpin negara Madinah. Menurut Ibnu Taymiyyah, musyawarah dibutuhkan bagi para pemimpin negara. Sebab, Allah SWT. Memerintahkan Nabi Muhammad SAW untuk bermusyawarah, sebagaimana firman Allah SWT di dalam QS. Āli ‘Imrān [3]:159<sup>127</sup>:

---

<sup>126</sup> Ibnu Taymiyyah, *al-Siyaasah al-Syar’iyyah Fi Ishlaahi al-Raa’ii Wa al-Raiyyati*, 13.

<sup>127</sup> Ibnu Taymiyyah, *al-Siyaasah al-Syar’iyyah Fi Ishlaahi al-Raa’ii Wa al-Raiyyati*, 227.

فِيمَا رَحِمَهُ مِنَ اللَّهِ لَئِنْ هُمْ ءَوَلَوْ كُنْتَ فَطًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَأَنْقَضُوا مِنْ حَوْلِكَ ۗ

فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ

الْمُتَوَكِّلِينَ

Maka, berkat rahmat Allah engkau (Nabi Muhammad) berlaku lemah lembut terhadap mereka. Seandainya engkau bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka akan menjauh dari sekitarmu. Oleh karena itu, maafkanlah mereka, mohonkanlah ampunan untuk mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam segala urusan (penting). Kemudian, apabila engkau telah membulatkan tekad, bertawakallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah mencintai orang-orang yang bertawakal. (QS. Āli ‘Imrān [3]:159)

Nabi Muhammad SAW adalah sosok pemimpin yang sangat gemar bermusyawarah. Sebagaimana hadis yang diiriyawatkan oleh Abu Hurairah, bahwa Rasulullah SAW telah bersabda:<sup>128</sup>

لَمْ يَكُنْ أَحَدٌ أَكْثَرَ مُشَاوَرَةً لِأَصْحَابِهِ مِنْ رَسُولِ اللَّهِ

Tidaklah ada seorangpun yang lebih banyak bermusyawarah dengan para sahabatnya dibanding rasulullah SAW”

Allah SWT. memerintahkan Nabi Muhammad SAW. bermusyawarah (dalam urusan-urusan kenegaraan) dalam rangka tiga hal: Pertama, untuk meluluhkan hati para sahabatnya, kedua agar menjadi kebiasaan musyawarah tersebut menjadi suri tauladan

---

<sup>128</sup> Ibnu Taymiyyah, *al-Siyaasah al-Syar’iyyah Fi Ishlaahi al-Raa’ii Wa al-Raiyyati*, 227.

dan diikuti oleh ummat Islam setelah beliau, dan tujuan yang ketiga yaitu agar para sahabat mengeluarkan pemikiran / pendapat mereka mengenai hal-hal yang belum disebutkan di dalam wahyu.<sup>129</sup>

Dari pemaparan tersebut di atas, menunjukkan bahwa musyawarah adalah hal yang sangat ditekankan dalam urusan-urusan yang terkait dengan kepentingan publik, atau urusan-urusan kenegaraan. Oleh sebab itu, musyawarah dalam urusan kenegaraan adalah salah satu dasar yang sangat penting di dalam filsafat politik Islam.

Nilai-nilai keadilan dan memberikan amanah kepada yang berhak juga menjadi hal yang sangat mendasar di dalam filsafat politik Islam. Al-Qur'an memerintahkan manusia untuk berbuat adil di dalam setiap tindakan-tindakannya. Sebagaimana firman Allah SWT.:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا

بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada pemiliknya. Apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu tetapkan secara adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang paling baik kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat. (An-Nisā' [4]:58).

Tafsir An-Nisā' Ayat 58, terkait dengan keadilan antara lain adalah sifat adil penguasa terhadap rakyat dalam bidang

---

<sup>129</sup> Ibnu Taymiyyah, *al-Siyaasah al-Syar'iyah Fi Ishlaahi al-Raa'ii Wa al-Raiyyati*, 227.

apapun dengan tidak membeda-bedakan antara satu dengan yang lain di dalam pelaksanaan hukum, sekalipun terhadap keluarga dan anak sendiri, sebagaimana ditegaskan Allah dalam ayat tersebut. Ajaran yang sangat baik ini yaitu melaksanakan amanah dan hukum dengan seadil-adilnya. Nabi Muhammad SAW. menegaskan tentang keadilan dalam penegakan hukum, sebagaimana apa yang beliau sabdakan:<sup>130</sup>

لَوْ سَرَقَتْ فَاطِمَةُ بِنْتُ مُحَمَّدٍ لَقَطَعْتُ يَدَهَا (رواه الشيخان عن عائشة)

Andaikata Fatimah binti Muhammad mencuri, niscaya saya potong tangannya” (Riwayat asy-Syaikhān dari ‘Āisyah).

Dalam pandangan al-Farabi (257-339 H / 870-950 M), tidak setiap orang mampu menjadi pemimpin. Yang boleh menjadi pemimpin adalah manusia-manusia “sempurna”. Pemimpin harus memiliki karakter yang fitri, antara lain yaitu mencintai keadilan dan membenci kedzaloman, dan tanggap (responsif) saat diajak menegakkan keadilan.<sup>131</sup> Dari hal ini dapat dipahami bahwa al-Farabi –sebagai seorang filosof politik Islam, juga menekankan pentingnya keadilan mewujud dalam karakter pemimpin. Syarat-syarat pemimpin (*ulil amri*) sebagaimana tersebut di atas, juga harus melekat pada semua pimpinan. Tidak hanya harus melekat pada pimpinan tertinggi eksekutif, tetapi juga harus melekat pada pimpinan (para wakil rakyat) di lembaga perwakilan.

---

<sup>130</sup> <https://quran.kemenag.go.id/quran/per-ayat/surah/4?from=53&to=158>, diakses 8 Februari 2024.

<sup>131</sup> Ali Abdul Mu’ti Muhammad, *Filasafat Politik antara*, 360-361.

Dalam kajian filsafat politik Islam, terdapat pemikiran tentang sistem perwakilan, yaitu: sistem perwakilan *Ahlu al halli wa al 'aqdi* dan *ahlu al-syaukah*. Konsep *Ahlu al halli wa al 'aqdi* dikenalkan oleh al-Mawardi, sedangkan konsep *ahlu al-syaukah* diperkenalkan oleh Ibnu Taymiyyah. Pertama, *Ahlu al halli wa al 'aqdi* secara harfiah artinya orang yang dapat memutuskan dan mengikat. Para ulama merumuskan pengertian *Ahlu al halli wa al 'aqdi* sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat (warga negara), juga memiliki kewenangan menetapkan dan mengangkat kepala negara, oleh sebab itu disebut juga dengan *ahlu al-ikhtiyar*. Keanggotaannya berasal dari berbagai kalangan dan profesi. Dengan kata lain, *Ahlu al halli wa al 'aqdi* adalah lembaga perwakilan rakyat (ummat).<sup>132</sup>

Lembaga perwakilan *ahlu al halli wa al 'adqi* memiliki mandat untuk menjalankan kedaulatan rakyat berupa memilih / mengangkat seorang pemimpin negara. Konsep *ahlu al halli wa al 'aqdi* dilandasi oleh peristiwa pengangkatan Abu Bakar R.A. (573-634 M / w. 13 H) sebagai khalifah. Menurut al-Mawardi (386 H-450 H / 975 M – 1058 M), ada sebagian ulama berpendapat bahwa *ahlu al halli wa al 'aqdi* haruslah merepresentasikan / mewakili setiap daerah / wilayah negara, agar semua rakyat menerima dan mentaati keputusan yang dibuat oleh *ahlu al halli wa al 'aqdi*.<sup>133</sup> Pendapat ulama kelompok yang pertama ini lebih berfokus pada

---

<sup>132</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyash: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), 158-159.

<sup>133</sup> Al Mawardi, *al Ahkam al Sulthaniyyah*, 8.

persebaran yang representatif (yang mewakili) seluruh wilayah negara, bukan berfokus pada berapa jumlah perwakilannya.

Sebagian ulama lain berpendapat bahwa *ahlu al halli wa al 'aqdi* harus memenuhi jumlah minimal, yaitu minimal berjumlah lima orang. Pendapat ini didasarkan pada dua argumentasi bahwa: pertama, Abu Bakar R.A. dipilih sebagai khalifah oleh lima orang, yang kemudian diikuti oleh orang lain membaiai Abu Bakar sebagai khalifah. Kedua, khalifah Umar bin Khattab R.A. (584-644 M / w. 24 H) membentuk dewan syura (أهل الشورى) dengan anggota sebanyak enam orang, yang salah satunya diangkat menjadi khalifah atas persetujuan 5 orang lainnya.<sup>134</sup>

*Ahl al-halli wa al-'aqdi* merupakan lembaga perwakilan yang bertugas menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Al-Mawardi menyebut juga *ahl al-halli wa al-'aqdi* dengan istilah *ahlu al-ikhtiyar*, karena merekalah yang berhak memilih seseorang yang telah memenuhi syarat untuk menjadi pemimpin negara.<sup>135</sup>

Fungsi dari lembaga *Ahl al-halli wa al-'aqdi* adalah: (1) Mengangkat dan memberhentikan *khalifah* (kepala negara); (2) Sebagai mitra pemerintah untuk bermusyawarah dalam hal kepentingan umum atau kenegaraan; (3) Mengeluarkan hukum (undang-undang) yang belum diatur di dalam al-Quran dan al-

---

<sup>134</sup> Al Mawardi, *al ahkam al Sulthaniyyah*, 8.

<sup>135</sup> Andriko & Adlan Sanur Tarihoran, "Filsafat Politik Islam tentang Kedudukan Mantan Narapidana Menjadi Anggota Legislatif", *Jurnal Alhurriyah*, Vol. 03, Nomor 01, 72.  
<http://ejournal.iainbukittinggi.ac.id/index.php/alhurriyah/index>

Hadist; serta (4) Melakukan pengawasan terhadap penguasa negara untuk mencegah mereka dari tindakan pelanggaran.<sup>136</sup>

Sistem perwakilan kedua yang dikenal dalam filsafat politik Islam adalah *ahlu al-syawkah* (اهل الشوكة). *Ahlu al-syawkah* secara Bahasa adalah orang-orang yang memiliki kekuatan, sedangkan secara istilah adalah orang-orang yang berasal dari berbagai kalangan dan profesi serta memiliki kedudukan yang terhormat di masyarakat. Mereka menjadi tempat bertanya bagi masyarakat, dan ucapan mereka menjadi “kata putus” bagi masyarakat.<sup>137</sup>

Konsep perwakilan *ahlu al-syawkah* ini merupakan gagasan dari Ibnu Taymiyyah (1263–1328 M / 661–728 H). Gagasan *ahlu al-syawkah* ini dapat dibaca di dalam karyanya yaitu kitab *Minhaj al-Sunnah al Nabawiyah*.<sup>138</sup> Ibnu Taymiyyah menolak konsep *ahlu al-halli wa al-‘aqdi*, ia menawarkan konsep tentang *ahlu al-Syawkah* yaitu orang-orang yang memegang otoritas kedaulatan ummat. Dalam pandangan Ibnu Taymiyyah, negara tidak didirikan oleh sekelompok ulama yang disebut dengan *ahlu halli wa al-‘aqdi*, namun negara ditegakkan oleh kerjasama seluruh

---

<sup>136</sup> Andriko & Adlan Sanur Tarihoran, “Filsafat Politik Islam tentang Kedudukan Mantan Narapidana Menjadi Anggota Legislatif”, *Jurnal Alhurriyah*, Vol. 03, Nomor 01, <http://ejournal.iainbukittinggi.ac.id/index.php/alhurriyah/index>

<sup>137</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, 162.

<sup>138</sup> Ibnu Taymiyyah, *Minhaj al-Sunnah al-Nabawiyah*, juz 8 (Versi PDF /online).

masyarakat, karena kekuasaan politik tidak dapat tegak tanpa didukung oleh kekuatan politik yang kokoh.<sup>139</sup>

Menurut Ibnu Taymiyyah, *ahl al-Syaukah* inilah yang berhak mewakili masyarakat untuk memilih kepala negara. Ibnu Taymiyyah mencontohkan hal ini pada peristiwa pemilihan Khalifah Abu Bakar dan Khalifah Umar bin Khattab. Menurutnya, Abu Bakar memegang tampuk kekuasaan bukan karena *bay'ah* semata, dan Umar bin Khattab memegang tampuk kekuasaan bukan karena wasiat Abu Bakar semata, namun mereka naik memegang puncak pemerintahan Islam karena sumpah setia (*bay'ah*) orang-orang yang memiliki kekuatan dalam masyarakat / ummat, dan kemudian diikuti oleh umat Islam. Seandainya umat Islam tidak menyetujui Umar bin Khattab dan Abu Bakar, maka mereka berdua tidak akan mungkin dapat menjadi kepala negara. Berdasarkan pandangan ini, Ibnu Taymiyyah menolak keabsahan kekuasaan kepala negara yang dapat dipilih oleh beberapa orang saja, seperti yang diteorikan oleh al-Mawardi.<sup>140</sup>

Di samping dua sistem perwakilan yang dikenal dalam tradisi pemikiran politik Sunni tersebut di atas, ada juga sistem perwakilan lain yang dikenal dalam filsafat politik Syiah Imamiyah, yaitu *Wilayat al-Faqih* (kepemimpinan para ulama). *Wilayat al-Faqih* ini merupakan sistem yang lahir dari pemikiran

---

<sup>139</sup>Mahmuddin, "Pemikiran Politik Ibnu Taimiyah", *Jurnal Tahdis*, Volume 6 Nomor 2 Tahun 2015, 66.

<sup>140</sup> Andriko & Adlan Sanur Tarihoran, "Filsafat Politik Islam tentang Kedudukan Mantan Narapidana Menjadi Anggota Legislatif", *Jurnal Alhurriyah*, Vol. 03, Nomor 01, 73.

politik Syiah Imamiyah, dalam rangka untuk menyiasati “kekosongan kepemimpinan” saat memasuki fase “*ghaibatul kubra*”. Fase *ghaibatul kubro* merupakan fase politik dimana Imam Mahdi (Imam ke-12) tidak menampakkan diri (masih tersembunyi) dan para penghubung Imam Mahdi sudah tidak ada (meninggal dunia tanpa meninggalkan penerusnya).<sup>141</sup>

Pada masa *ghaib*-nya Imam ke-12, muncullah perdebatan di kalangan ulama Syiah tentang bagaimana kepemimpinan umat mestinya di tempatkan. Sebagian ulama syiah berpendapat bahwa umat tidak berwenang untuk menentukan kepemimpinan, karena kepemimpinan adalah wilayah nya para Imam. Pandangan ini mengandung arti bahwa para ulama dilarang untuk ikut campur dalam kancah politik.<sup>142</sup>

Di sisi lain, ada sebagian ulama syiah yang berpendapat bahwa meskipun kepemimpinan umat adalah merupakan wilayahnya para Imam, tetapi Islam memiliki sejumlah syariat yang hanya bias optimal jika dijalankan melalui pemerintahan. Sehingga, keikutsertaan ulama dalam politik adalah suatu keniscayaan. Pandangan ulama syiah yang kedua inilah yang pada akhirnya melahirkan pemikiran tentang “*wilayatul faqih*”. Pandangan ini didukung oleh tokoh-tokoh syiah imamiyah, yaitu Mulla Ahmad al-Naraqi, Mir. Fattah Huseyni Maraghei, Muhammad Hassan Najafi, Syaikh Murtadha al-Anshori, dan Ayatullah Khumeini.<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> Amrizal, “Wilayatul Faqih: Landasan, Implementasi, dan Kritik”, *Zawiyah Jurnal Pemikiran Islam*, Vol. 6, Nomor 2, Desember 2020, 322.

<sup>142</sup> Amrizal, “Wilayatul Faqih: Landasan, Implementasi, dan Kritik”, 322.

<sup>143</sup> Amrizal, “Wilayatul Faqih: Landasan, Implementasi, dan Kritik”, 322.

## BAB III

### KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

#### A. Gagasan Tentang Konstitusi dan Konstitusionalisme

Dari catatan sejarah klasik, terdapat dua perkataan yang berkaitan erat dengan pengertian tentang konstitusi di era sekarang ini, yaitu kata *politeia* (Yunani Kuno), dan kata *constitutio* (bahasa Latin) yang juga berkaitan dengan kata *jus / ius* (hukum). Dalam kedua perkataan (*politeia* dan *constitutio*) inilah awal mula gagasan konstitusioanisme diekspresikan oleh ummat manusia beserta hubungan diantara dua perkataan tersebut dalam sejarah. Di antara kedua istilah tersebut, kata *politeia* merupakan yang tertua.<sup>1</sup>

Pengertian *politeia* secara luas mencakup seluruh karakteristik yang menentukan sifat khas negara, termasuk seluruh struktur ekonomi dan sosialnya serta masalah pemerintahan dalam pengertian modern yang lebih sempit.<sup>2</sup> Sedangkan kata *constitution* (Yunani: *constitutio*) di zaman kekaisaran Romawi, mula-mula digunakan sebagai istilah teknis untuk menyebut *the act of legislation by the emperor* (tindakan legislasi oleh kaisar). Bersamaan dengan banyak aspek dari hukum Romawi yang dipinjam di dalam pemikiran hukum di kalangan gereja, maka istilah *constitution* juga dipinjam juga untuk menyebut peraturan-

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 1.

<sup>2</sup> Charles Howard McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern* (New York: Cornell University Press, 1966), 26.

peraturan eklesiastik yang berlaku diseluruh gereja atau yang berlaku digereja-gereja tertentu. Oleh sebab itu, kitab-kitab hukum Romawi dan hukum gereja (Kanonik) itulah yang sering dianggap sebagai sumber rujukan (referensi) paling awal mengenai penggunaan istilah *constitution* dalam sejarah.<sup>3</sup>

Di Indonesia, istilah konstitusi (bahasa Inggris: *constitution*) biasanya diterjemahkan sebagai Undang-Undang Dasar, meskipun pengertian konstitusi pada dasarnya lebih luas dari undang-undang dasar. Hal ini dapat dilihat dalam kamus besar bahasa Indonesia. Konstitusi diartikan sebagai: (1) segala ketentuan dan aturan tentang ketatanegaraan (Undang-Undang Dasar dan sebagainya); dan (2) Undang-Undang Dasar suatu negara.<sup>4</sup>

Di kalangan para sarjana hukum dewasa ini, konstitusi umumnya hanya dipahami sebagai naskah yang berisi norma-norma hukum konstitusi (norma hukum). Pada masa lalu, tidak terbayangkan bahwa di dalam konstitusi yang berlaku di dalamnya juga terkandung nilai dan norma non hukum, tetapi juga memuat norma-norma etis.<sup>5</sup>

Di dalam *Cambridge dictionary*, *constitution* diartikan sebagai “*The set of political principles by which a state or organization is governed, especially in relation to the right of the*

---

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstiusionalisme Indonesia*, 2.

<sup>4</sup> <https://kbbi.web.id/konstitusi.html>, diakses 17/01/2023.

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, “Universalization of Democratic Constitutionalism and the Work of Constitutional Courts Today”, *Journal Constitutional Review*, Volume 1, Nomor 2, Desember 2015.

*people it governs*". (Seperangkat prinsip politik yang dengannya suatu negara atau organisasi diatur, terutama dalam kaitannya dengan hak rakyat yang diatur / diperintahnya).<sup>6</sup>

James Bryce mendefinisikan konstitusi sebagai "suatu kerangka masyarakat politik (negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum. Dengan kata lain, hukum menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen dengan fungsi yang telah diakui dan hak-hak yang telah ditetapkan". Konstitusi dapat pula didefinisikan sebagai kumpulan prinsip-prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintahan, hak-hak pihak yang diperintah (rakyat), dan hubungan di antara keduanya.<sup>7</sup>

Konstitusi dapat berupa sebuah catatan tertulis, konstitusi dapat ditemukan dalam bentuk dokumen yang bisa diubah atau amandemen menurut kebutuhan dan perkembangan zaman, atau konstitusi dapat juga berwujud sekumpulan hukum terpisah dan memiliki otoritas khusus sebagai hukum konstitusi. Dapat juga dasar-dasar konstitusi tersebut ditetapkan dalam satu atau dua undang-undang dasar sedangkan selebihnya bergantung pada otoritas kekuatan adat-istiadat atau kebiasaan.<sup>8</sup>

Istilah *constitution* menurut para ahli merupakan sesuatu yang lebih luas, yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan –baik

---

<sup>6</sup><https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/constitution>, diakses 17/01/2023.

<sup>7</sup> CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk* (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2010), 14-15.

<sup>8</sup> CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan*, 15.

yang tertulis maupun tidak tertulis- yang mengatur secara mengikat cara-cara pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat. Menerjemahkan kata *constitution* dengan Undang-Undang Dasar merupakan kebiasaan orang Belanda dan Jerman, yang dalam keseharian menggunakan kata *Grondwet* (*grond* = dasar, *wet* = Undang-Undang), dan *Grundgesetz* (*Grund* = dasar, *gesetz* = undang-undang) yang dua-duanya menunjuk pada naskah tertulis. Dewasa ini, ada kenyataan yang tidak dapat disangkal bahwa hampir semua negara di dunia ini memiliki naskah tertulis sebagai undang-undang dasarnya, kecuali Inggris dan Israel.<sup>9</sup>

Pada pokoknya, dasar dari setiap sistem pemerintahan diatur dalam suatu konstitusi (Undang-Undang Dasar). Pandangan ini merupakan pandangan yang paling tua dalam perkembangan pemikiran politik. Pada abad ke-5 SM, seorang filosof Yunani, Aristoteles berhasil memberikan gambaran tentang konstitusi / Undang-Undang Dasar di lebih dari 500 negara-kota Yunani dengan jalan mencatat pembagian kekuasaan serta hubungan-hubungan kekuasaan dalam setiap negara kecil tersebut.<sup>10</sup>

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Inggris, yaitu *constitution*. Konstitusi dalam bahasa Belanda disebut dengan *grondwet*, dalam bahasa Prancis disebut *constituir*, sedangkan

---

<sup>9</sup> Miriam budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka utama, 2010), 169.

<sup>10</sup> Miriam budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, 169-170.

dalam bahasa Arab disebut dengan *dustur*.<sup>11</sup> Secara umum, konstitusi diartikan sebagai aturan dasar ketatanegaraan yang setelah disarikan dari kedaulatan rakyat J.J. Rousseau, dipandang sebagai perjanjian masyarakat yang berisi pemberian arah oleh masyarakat dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintah negara.<sup>12</sup>

Menurut Brian Thompson “... *a constitution is a document which contain the rules for the operation of an organization*” (konstitusi adalah sebuah dokumen yang memuat aturan-aturan bagi jalanya sebuah organisasi). Organisasi yang dimaksud dalam definisi Thompson bentuknya dan kompleksitas strukturnya beragam, mulai dari organisasi mahasiswa, organisasi kemasyarakatan, organisasi politik, organisasi bisnis, perkumpulan sosial, organisasi tingkat dunia (seperti ASEAN, WTO, PBB, dll), termasuk juga, negara. Semuanya membutuhkan dokumen dasar yang disebut konstitusi.<sup>13</sup>

Kebutuhan akan naskah konstitusi tertulis merupakan sesuai yang niscaya, terutama dalam organisasi yang berbentuk badan hukum (*legal entity*). Misalnya Perguruan tinggi negeri berbadan hukum, yayasan (*stichting*), perkumpulan (*vereeniging*), organisasi kemasyarakatan, dan partai politik. Dalam dunia usaha,

---

<sup>11</sup> Ahmad Sukardja, *Piagama Madinah & Undang-Undang Dasar NRI 1945: Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat Yang Majemuk* (Jakarta: Sinar Grafika 2014), 39.

<sup>12</sup> Moh. Mafud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, (Jakarta: PT Rineka Cipta), 144-145.

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 16.

dikenal badan hukum berbentuk perusahaan, yaitu perseroan terbatas, koperasi, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Semua bentuk badan hukum tersebut selalu membutuhkan anggaran (aturan) dasar yang berfungsi sebagai konstitusi.<sup>14</sup>

Demikian pula negara, pada umumnya selalu memiliki naskah yang disebut sebagai konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Hanya Inggris dan Israel saja yang sampai sekarang dikenal tidak memiliki satu naskah tertulis yang disebut Undang-Undang dasar. Undang-Undang dasar di kedua negara tersebut tidak pernah dibuat, tetapi tumbuh menjadi konstitusi dalam pengalaman dan praktek ketatanegaraan. Konstitusi Inggris menurut Phillips Hood and Jackson adalah bangun aturan, adat istiadat, kebiasaan-kebiasaan yang menentukan susunan dan kekuasaan organ-organ negara dan yang mengatur hubungan di antara berbagai organ negara, serta hubungan antara organ-organ negara dengan warga negara.<sup>15</sup>

Dengan demikian, dalam konstitusi tercakup juga pengertian peraturan tertulis, kebiasaan, dan konvensi-konvensi kenegaraan (ketatanegaraan) yang menentukan susunan dan kedudukan organ-organ negara, mengatur hubungan antar organ-organ negara, dan mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga negara. Semua konstitusi selalu menjadikan

---

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, 16.

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, 16-

kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. Constitutions menurut Ivo D. Duchacek adalah “...*identify the source, purposes, uses and restraints of public power*” (mengidentifikasi sumber, tujuan, penggunaan dan pembatasan kekuasaan umum).<sup>16</sup>

Menurut E.C.S. Wade, konstitusi adalah “*a document which sets out the frame work and principal functions of the organs of government of state and declares the principles governing the operation of those organs*” (sebuah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokok cara kerja badan-badan tersebut). Herman Finer mendefinisikan konstitusi sebagai “*the autobiography of a power relationship*” (riwayat suatu hubungan kekuasaan).<sup>17</sup>

Pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap merupakan corak umum materi konstitusi. Oleh karena itu, Friedrich mendefinisikan konstitusionalisme sebagai “*an institutionalized system of effective, regularized restraints upon governmental action*” (suatu sistem yang terlembagakan, menyangkut pembatasan yang efektif dan teratur terhadap tindakan-tindakan pemerintahan). Dalam pengertian yang demikian, persoalan yang dianggap terpenting dalam setiap konstitusi adalah

---

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, 17.

<sup>17</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, 170.

pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan kekuasaan pemerintahan.<sup>18</sup>

Sebuah konstitusi sejati mencantumkan keterangan-keterangan jelas mengenai hal-hal sebagai berikut: Pertama, konstitusi memuat cara pengaturan berbagai jenis institusi; kedua, konstitusi mencantumkan jenis kekuasaan yang dipercayakan kepada institusi-institusi tersebut; dan ketiga, dengan cara bagaimana kekuasaan tersebut dilaksanakan. Tujuan suatu konstitusi adalah membatasi tindakan sewenang-wenang pemerintah, menjamin hak-hak rakyat yang diperintah, dan menetapkan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat.<sup>19</sup>

## **B. Konstitusi dan Konstitusionalisme dalam filsafat Politik Islam**

Konstitusi dalam kajian hukum tata negara Islam (*fiqh siyashah*) dikenal dengan istilah *dustur* (دستور). Secara etimologis, istilah *dustur* berasal dari bahasa Persia yang berkaitan dengan seseorang yang memiliki otoritas dalam politik dan agama. Sedangkan dalam bahasa Arab, *dustur* secara bahasa diartikan sebagai “dasar” atau “asas”. Secara istilah, *dustur* adalah kumpulan kaedah yang mengatur dasar dan hubungan kerjasama antar sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Prinsip yang dibangun Islam dalam konstitusi

---

<sup>18</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, 16-17.

<sup>19</sup>C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk* (Bandung: Penerbit Nusa Meda, 2010), 15-16.

adalah kebebasan, persamaan, dan persaudaraan. Prinsip-prinsip tersebut merujuk pada praktik bernegara Nabi Muhammad SAW. di Madinah.<sup>20</sup>

Konstitusi tertulis pertama dalam sejarah Islam adalah *al-Shahifah* yang dibuat pada tahun 622 M di Madinah. *Al-Shahifah* merupakan kesepakatan bersama (kontrak sosial) antara Nabi Muhammad SAW. dengan penduduk Madinah. Kata *al-shahifah* disebut delapan kali dalam teks *al-Shahifah*. Di kalangan para ilmuwan, *al-Shahifah* disebut dengan beberapa istilah. Montgomery Watt menyebut *al-Shahifah* dengan *The Constitution of Medina*, Majid Khadduri menyebutnya dengan *Treaty*, dan Philip K. Hitti menyebutnya dengan *Agreement*. Sedangkan di Indonesia, pada umumnya para intelektual –seperti Gus Dur, Nur Khalis Madjid, Amin Rais, dll- menyebut *al-Shahifah* dengan istilah “Piagam Madinah”. Istilah Piagam Madinah kemudian di kenal luas di Indonesia sebagai padanan dari *al-Shahifah*.<sup>21</sup>

Konstitusionalisme jika “semata-mata” dipahami sebagai sebuah istilah, tentu harus diakui bahwa istilah tersebut lahir dan berasal dari tradisi keilmuan Barat. Akan tetapi, jika konstitusionalisme dipahami secara filosofis yaitu sebagai suatu gagasan / pemikiran untuk membatasi kekuasaan agar ia adil, tegak

---

<sup>20</sup> Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar RI 1945: Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat yang Majemuk* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 37.

<sup>21</sup> Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar RI 1945*, 37.

lurus, tidak semena-mena, dan tidak zalim, maka konstitusionalisme justru menjadi ruh, menjadi detak jantung di dalam filsafat politik Islam. Hal ini dapat dilihat, misalnya di dalam kitab *al-Ahkam al-Sulthaniyyah* (hukum-hukum pemerintahan) karya Imam al-Mawardi (386 H - 448 H / 975 M - 1058 M), di halaman awal sebelum al-Mawardi menulis bagian “pendahuluan”, ia mengutip QS. Al-Nisa, ayat 58:

وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ

..dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. (QS. Al-Nisa: 58)

Dari sini dapat dilihat bahwa, ruh / inti sari dari kitab *al-Ahkam al-Sulthaniyyah* karya al-Mawardi ini adalah soal penegakan hukum dan keadilan. Penegakan hukum dan mewujudkan keadilan inilah yang merupakan tanggungjawab dari para penguasa yang harus diwujudkan dalam kehidupan bersama dalam suatu negara.

Hal senada juga dapat ditemukan dalam kitab *al-Siyasah al-Syar'iyah* karya Ibnu Taymiyyah (661 H - 728 H / 1263 M - 1328 M). Di dalam kitab tersebut ada dua pokok pembahasan penting, yaitu menyampaikan amanah kepada yang berhak (memilih pemimpin yang kompeten) dan menegakan hukum dengan seadil-adilnya. Ibnu Taymiyyah dibagian awal kitabnya mengutip Q.S. Al-

Nisa, ayat 58-59, ayat tersebut menjadi ruh / intisari dari gagasan Ibnu Taymiyyah di dalam kitab tersebut.<sup>22</sup>

### C. Klasifikasi Konstitusi

Klasifikasi konstitusi sudah ada sejak zaman dahulu pada era Yunani. Aristoteles membagi konstitusi dalam dua kelas, yaitu konstitusi yang baik dan konstitusi yang buruk. Klasifikasi konstitusi menurut Aristoteles dapat diringkas dalam bentuk tabel sebagai berikut:<sup>23</sup>

Tabel 4  
Klasifikasi Konstitusi Menurut Aristoteles

<b>Tipe Konstitusi</b>	<b>Bentuk yang Baik / Benar</b>	<b>Dalam Bentuk Buruk / Salah</b>
Pemerintahan satu orang	Monarki atau kerajaan	Tirani atau despotisme
Pemerintahan golongan	Aristokrasi	Oligarki
Pemerintah banyak orang	<i>Polity</i> (politik dan pemerintahan di dalam masyarakat)	Demokrasi

Ada banyak pelajaran yang dapat dipetik dari ajaran Aristoteles tentang konstitusi tersebut. Misalnya, Aristoteles menerangkan bahwa tujuan semua warga negara dalam suatu negara selalu harus berupa keselamatan dalam persatuan mereka.

<sup>22</sup> Ibnu Taymiyah, *al-Siyasah al-Syar'iyah fi Ishlahi al-Ra'i wa al-Ra'iyah* (TT: Dar 'ilmi al Fawaid, tt.), 5-6.

<sup>23</sup>C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan*, 79, 81.

Sehingga, segala sesuatu harus dikorbankan demi berlangsungnya konstitusi yang merupakan landasan keselamatan tersebut.<sup>24</sup>

Segala tindakan warga negara dan tindakan pemerintah yang berada di luar batas-batas konstitusi tidak bisa ditoleransi. Ini merupakan suatu argumen yang bahkan memiliki kekuatan lebih besar dalam demokrasi modern ketimbang di zaman *polity* Aristoteles.<sup>25</sup> Di samping itu, ada juga klasifikasi konstitusi berdasarkan sifat rigid dan tidaknya konstitusi. Ada konstitusi yang bersifat rigid dan ada konstitusi yang bersifat fleksibel (luwes).

Suatu konstitusi diklasifikasi sebagai konstitusi yang fleksibel / luwes apabila metode untuk melakukan perubahan atau amandemen konstitusi itu dapat dilakukan dengan mudah, baik dari segi lembaga negara yang berwenang untuk mengubahnya, maupun prosedur pengambilan keputusannya. Misalnya. Lembaga yang berwenang untuk mengubah konstitusi adalah lembaga legislative biasa yang mempunyai wewenang untuk membentuk dan mengubah Undang-Undang. Cara pengambilan keputusannya juga melalui sistem mayoritas biasa ( $1/2 + 1$ ), bukan mayoritas mutlak ( $2/3$  atau  $3/4$ ).<sup>26</sup>

Konstitusi yang diklasifikasikan sebagai konstitusi yang rigid (kaku) adalah apabila metode mengubah suatu konstitusi sulit

---

<sup>24</sup> C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, 81.

<sup>25</sup> C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, 81.

<sup>26</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum* (Malang: Setara Pres, 2015), 22.

untuk dilakukan. Dimana lembaga yang bewenang adalah lembaga khusus yang tidak sama dengan lembaga legislatif biasa (misalnya di Indonesia, bukan DPR yang berwenang tetapi adalah MPR), dan prosedur pengambilan keputusannya menggunakan mayoritas mutlak (2/3 atau  $\frac{3}{4}$  jumlah suara).<sup>27</sup>

Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut undang-undang dasar, dan dapat pula tidak tertulis.<sup>28</sup>

#### **D. Konstitusi-Konstitusi Republik Indonesia**

Pada masa kolonialisme Belanda, kedudukan golongan Eropa lebih unggul posisinya, dan kaum “inlander” (pribumi) secara sosial, ekonomi, dan pendidikan posisinya lebih rendah. Kenyataan tersebut tercermin dalam hukum. Hukum Eropa mencerminkan kondisi yang lebih tinggi, sementara hukum adat (termasuk di dalamnya hukum Islam) dalam kondisi lebih rendah dan terbelakang. Dalam kondisi semacam ini, menjadi tidak mengherankan, menurut Daniel S. Lev, bila para pemimpin Indonesia merdeka mewarisi rasa suka pada hukum tertulis, yang melambangkan status sosial yang unggul dan “kemodernan”.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi dan Konsep*, 22-23.

<sup>28</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, 29.

<sup>29</sup> Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan* (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2018), cetakan ke-5, 77.

Indonesia merupakan salah satu negara yang menggunakan konstitusi tertulis, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945). Yang menarik, UUD tahun 1945 bukanlah satu-satunya konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Indonesia pernah memberlakukan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS), UUDS Tahun 1950, dan UUD 1945 (naskah asli / sebelum diamandemen). Bahkan, pada masa kolonial, pemerintah Hindia-Belanda pernah memberlakukan *Indische Staatsregeling* (IR) dan *Regerings Reglement* (RR) yang dijadikan hukum dasar layaknya sebuah UUD.<sup>30</sup>

## 1. Pokok-pokok Pikiran dalam Pembukaan UUD 1945

Pembukaan Undang-Undang Dasar merupakan bagian yang sangat penting, sangat fundamental. Pembukaan UUD 1945 –yang dinamakan dengan “Pembukaan / Preamble”, merupakan *staatsfundamentalnorm*. Di dalam penjelasan UUD 1945, diterangkan bahwa pembukaan UUD 1945 mengandung empat pokok-pokok pikiran. Pertama, negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Jadi, negara di atas segala paham golongan, dan di atas paham perseorangan.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Anna Triningsih, dkk., *Hukum Tata Negara: Sejarah, Teori, dan Dinamika Ketatanegaraan di Indonesia* (Depok: Rajawali Pers, 2022), 33.

<sup>31</sup> Lihat Penjelasan tentang Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, dalam Tim Pustaka Mahardika (ed), *Tiga UUD Republik Indonesia: UUD RI*

Pokok pikiran yang kedua adalah negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pokok pikiran yang ketiga adalah negara yang berkedaulatan rakyat berdasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh sebab itu, maka sistem negara yang ada dalam Undang-Undang Dasar harus berdasar atas permusyawaratan perwakilan. Pokok pikiran yang keempat adalah negara berdasar atas Ketuhanan yang maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab. Oleh sebab itu, Undang-Undang Dasar harus mengandung isi yang mewajibkan Pemerintah dan penyelenggaran negara lainnya, untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur, dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur.<sup>32</sup>

## 2. Undang-Undang Dasar 1945

Kronologi peristiwa pembentukan Undang-Undang Dasar 1945 dimulai dari peristiwa sidang istimewa *Teikoku Ginkai* (Parlemen Jepang) pada tanggal 7 September 1944 di Tokyo. Perdana Menteri Jepang Koiso mengumumkan janji pemerintah kekaisaran Jepang tentang “Indonesia merdeka kelak di kemudian hari dalam lingkungan Asia Timur Raya”.<sup>33</sup>

---

*Hasil Amandemen. Konstitusi RIS 1950, UUD Sementara RI 1950* (TT: Pustaka Mahardika, t.t.), 27-28.

<sup>32</sup> Lihat Penjelasan tentang Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, dalam Tim Pustaka Mahardika (ed), *Tiga UUD Republik Indonesia*, 28.

<sup>33</sup> Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar RI 1945*, 76.

Pemerintah pendudukan Jepang di Jawa –di bawah Letnan Jenderal Kumaci Harada, mengumumkan pembentukan *Dokuritsu Junbi Cosakai* (Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan / BPUPK) pada tanggal 1 Maret 1945.<sup>34</sup> BPUPK didirikan pada tanggal 29 April 1945, dan BPUPK dilantik oleh Letjend Yuichiro Nagano pada tanggal 28 Mei 1945 di gedung *Cuo Sangi In*, jalan Pejambon Jakarta. Susunan BPUPK terdiri dari seorang *Kaico* (ketua), dua orang *Fuku Kaico* (ketua muda), dan 60 orang *lin* (anggota). BPUPK diketuai oleh Dr. KRT. Radjiman Wediodiningrat.<sup>35</sup>

Pada tanggal 18 Agustus 1945 (pada masa sidang pertama), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mengesahkan rancangan undang-undang dasar menjadi Undang-Undang Dasar. Sidang PPKI ini diselenggarakan di gedung Komonfu, Jl. Pejambon No. 2, Jakarta. Sidang ini dipimpin oleh Ir. Soekarno (selaku ketua PPKI) dan Drs. Muhammad Hatta sebagai wakil ketua PPKI.<sup>36</sup>

Anggota PPKI terdiri dari 25 orang, yaitu: Prof. Dr. Soepomo, Radjiman, Soeroso, Soetardjo, K.H. Abdoel Wachid Hasjim, Ki Bagoes Hadikoesoemo, Oto Iskandardinata, Abdoel

---

<sup>34</sup> Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar RI 1945*, 76-77.

<sup>35</sup> Letnan Jenderal Kumaci Harada digantikan oleh Letjend Yuichiro Nagano pada tanggal 26 April 1945. RM. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, 10-11.

<sup>36</sup> RM. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan* (Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2004), 468.

Kadir, Soerjohamidjojo, Poeroebojo, Yap Tjwan Bing, Laturharhary, Dr. Amir, Abdoel Abbas, Moh. Hasan, Hamidhan, Ratulangi, Andi Pangeran, I Gusti Ktut Pudja, Wiranatakoesoema, Ki Hadjar Dewantara, Mr. Kasman, Soejati, Koesoema Soemantri, Mr. Soebardjo.<sup>37</sup>

Naskah UUD 1945 yang disahkan oleh PPKI ini terdiri atas Pembukaan, Isi atau batang tubuh (terdiri dari 16 bab, 37 Pasal), aturan peralihan (4 Pasal), aturan tambahan (2 ayat), dan penjelasan.<sup>38</sup>

### 3. Konstitusi Republik Indonesia Serikat

Konferensi Meja Bundar (KMB) yang dilaksanakan pemerintah Indonesia dengan kerajaan Belanda pada tanggal 23 Agustus 1945 di Den Haag Belanda menghasilkan kesepakatan berdirinya Republik Indonesia Serikat (RIS). KMB dihadiri oleh M. Hatta, Mr. Mohammad Roem (sebagai pimpinan delegasi RI), ada pula Prof. Dr. Soepomo dalam delegasi Republik Indonesia, Sultan Hamid II sebagai delegasi daerah-daerah yang membentuk aliansi untuk permusyawaratan federal atau *Bijeenkomst Voor Federal Overleg* (BFO), dan Mr. J.H. van Maarseven sebagai delegasi pemerintah Belanda, serta Komisi Perserikatan Bangsa-Bangsa

---

<sup>37</sup> RM. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik*, 468.

<sup>38</sup> Anna Triningsih, dkk., *Hukum Tata Negara: Sejarah, Teori, dan Dinamika Ketatanegaraan*, 36.

untuk Indonesia.<sup>39</sup> Konstitusi RIS berlaku mulai dari 27 Desember 1949 hingga 17 Agustus 1945.<sup>40</sup>

Konferensi Meja Bundar (KMB) diselenggarakan pada tanggal 23 Agustus 1949 sampai tanggal 2 November 1949. KMB tersebut berhasil menyetujui tiga hal, yaitu:<sup>41</sup>

1. Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat.
2. Penyerahan kedaulatan kepada RIS yang berisi 3 hal, yaitu (a) piagam penyerahan kedaulatan dari kerajaan Belanda kepada pemerintah RIS; (b) status uni; dan (c) persetujuan perpindahan.
3. Mendirikan uni antara Republik Indonesia Serikat dengan kerajaan Belanda.

Naskah Konstitusi Republik Indonesia Serikat disusun bersama oleh delegasi Republik Indonesia dan delegasi BFO. Rancangan UUD tersebut disetujui oleh kedua belah pihak untuk disetujui bersama oleh kedua belah pihak untuk diberlakukan sebagai Undang-Undang Dasar RIS. Naskah UUD RIS -yang kemudian dikenal dengan sebutan Konstitusi RIS- disampaikan kepada Komite Nasional Pusat (sebagai lembaga perwakilan rakyat RI), dan kemudian resmi mendapat persetujuan Komite Nasional

---

<sup>39</sup> Anna Triningsih, dkk., *Hukum Tata Negara: Sejarah, Teori, dan Dinamika Ketatanegaraan*, 39. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 37.

<sup>40</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cet. iv (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2010), 279-280.

<sup>41</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 37.

Pusat pada tanggal 14 Desember 1949. Konstitusi RIS dinyatakan berlaku mulai tanggal 27 Desember 1949.<sup>42</sup>

Konstitusi RIS yang disusun dalam rangka Konferensi Meja Bundar di Den Haag tersebut, pada pokoknya dimaksudkan sebagai UUD yang bersifat sementara. Disadari bahwa lembaga yang membuat Konstitusi RIS tidaklah representatif. Oleh karena itu, Pasal 186 Konstitusi RIS ditegaskan ketentuan bahwa Konstituante bersama-sama dengan Pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Dari sini terlihat bahwa Konstitusi RIS yang ditetapkan di Den Haag itu hanyalah bersifat sementara saja.<sup>43</sup>

Adapun naskah Konstitusi RIS meliputi Mukaddimah/Pembukaan, batang tubuh (yang berisi 6 Bab, 197 Pasal), dan lampiran pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang dibebankan kepada Republik Indonesia Serikat. Secara keseluruhan, Konstitusi RIS berlaku untuk Negara Republik Indonesia Serikat, namun tidak menghapuskan berlakuknya UUD 1945 yang dalam hal ini hanya berlaku untuk Republik Indonesia yang pada saat itu berada di Jogjakarta.<sup>44</sup>

Konstitusi RIS memiliki ciri khas yang berbeda dengan konstitusi-konstitusi Indonesia lainnya yaitu corak federalisme. Corak federalisme dari Konstitusi RIS merupakan konsekuensi dari

---

<sup>42</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 37.

<sup>43</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 38.

<sup>44</sup> Anna Triningsih, dkk., *Hukum Tata Negara: Sejarah, Teori, dan Dinamika Ketatanegaraan*, 40.

poin-poin perjanjian Konferensi Meja Bundar (KMB), yang salah satu poinnya adalah pembentukan Republik Indonesia Serikat (RIS). Federalisme yang dianut oleh Konstitusi RIS dituangkan dengan jelas di dalam Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS, yang berbunyi bahwa “Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang berdemokrasi dan berbentuk federasi”.

#### **4. Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) Tahun 1950**

Setelah adanya kesepakatan tanggal 19 Mei 1950 berupa pembentukan kembali negara kesatuan republik Indonesia sebagai kelanjutan dari negara kesatuan yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, maka dibentuklah suatu panitia bersama yang akan menyusun rancangan Undang-undang dasar. Setelah selesai rancangan naskah UUD, kemudian disahkan oleh Badan Pekerja Komite Nasional Pusat pada tanggal 12 Agustus 1950, dan oleh Dewan Perwakilan Rakyat serta Senat Republik Indonesia serikat pada tanggal 14 Agustus 1950.<sup>45</sup>

Naskah Undang-Undang Dasar yang baru tersebut di atas (UUDS), kemudian diberlakukan secara resmi pada tanggal 17 Agustus 1950, dengan ditetapkan melalui UU Nomor 7 Tahun 1950. UUD 1950 ini bersifat mengganti, sehingga isinya tidak hanya mencerminkan perubahan terhadap Konstitusi RIS Tahun 1949, tetapi menggantikan naskah Konstitusi RIS dengan naskah

---

<sup>45</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 39.

yang sama sekali baru dengan nama Undang-Undang Dasar Tahun 1950.<sup>46</sup>

Sama halnya dengan Konstitusi RIS, UUD 1950 juga bersifat sementara. Hal ini terlihat pada rumusan Pasal 134 UUDS 1950 yang mengharuskan Konstituante bersama-sama dengan pemerintah segera menyusun Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan UUDS 1950. Berbeda dengan Konstitusi RIS, yang tidak sempat membentuk Konstituante, amanat UUDS 1950 telah dilaksanakan sedemikian rupa, sehingga Pemilihan Umum dilaksanakan pada bulan Desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante.<sup>47</sup>

Pemilu tersebut berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota-Anggota Badan Konstituante dan Anggota-Anggota Badan Legislatif. Badan Legislatif hasil Pemilu 1955 berjumlah 272 orang, yang terdiri dari: 60 orang merupakan wakil dari Masyumi, 58 wakil dari PNI, 47 wakil dari NU, 32 wakil dari PKI, dan selebihnya berasal dari partai-partai kecil.<sup>48</sup> Pemilu tahun 1955 menghasilkan terbentuknya badan konstituante yang diresmikan di Kota Bandung pada tanggal 10 November 1956.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 39.

<sup>47</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 39.

<sup>48</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, 333.

<sup>49</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 39.

## 5. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (Hasil Amandemen)

Wacana untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945 pada dasarnya telah ada sejak zaman Orde baru. Tetapi, karena hambatan untuk melakukan perubahan UUD 1945 sangat besar, yaitu sikap ketidaksetujuan Soeharto terhadap amandemen UUD 1945. Sikap Soeharto tersebut kemudian diikuti dengan dikeluarkannya TAP MPR Nomor IV/1983 tentang Referendum, dan terbitnya UU Nomor 5 Tahun 1985 tentang Referendum. Pada pokoknya, Tap MPR dan undang-Undang tersebut menentukan bahwa apabila MPR hendak melakukan amandemen UUD 1945, maka terlebih dahulu harus meminta pendapat rakyat melalui referendum. Ada ketentuan bahwa 90% dari rakyat yang memiliki hak suara harus ikut memberikan suara dalam referendum. Di samping itu, 90% dari suara yang masuk harus menyetujui referendum.<sup>50</sup> Oleh sebab itu, wacana perubahan UUD 1945 di masa Orde Baru mustahil untuk dilaksanakan oleh MPR RI.

Wacana perubahan tersebut pada akhirnya tidak pernah terlaksana selama Orde Baru. Peluang perubahan UUD 1945 baru terbuka setelah Pemerintahan Orde Baru Soeharto Jatuh pada pertengahan tahun 1998. Siding istimewa MPR RI yang berlangsung pada tanggal 10-13 November 1998 menghasilkan berbagai ketetapan penting, di antaranya adalah TAP MPR No.VIII/1998 yang isinya mencabut TAP MPRRI No.IV/1983. Sedangkan UU No. 5/1985 juga dicabut dengan Undang-Undang

---

<sup>50</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, 202-203.

No.6/1999. Dengan demikian, jalan menuju perubahan UUD 1945 terbuka.<sup>51</sup>

UUD 1945 telah mengalami empat kali / tahap perubahan, yaitu: perubahan pertama pada tahun 1999, perubahan kedua pada tahun 2000, perubahan ketiga, dan perubahan keempat tahun 2002.<sup>52</sup>

### **E. Pola Relasi Islam dan Negara dalam Konstruksi Konstitusi Republik Indonesia**

Di kalangan ulama dan intelektual Muslim di dunia, terdapat tiga pandangan tentang hubungan antara ajaran Islam dengan masalah kenegaraan, yaitu kelompok konservatif, kelompok modernis, dan kelompok sekularis. Pertama adalah kelompok konservatif. Kelompok ini mempertahankan integrasi (penyatuan) antara Islam dan negara, karena menurut kelompok ini Islam telah lengkap mengatur sistem kemasyarakatan. Sistem politik dan ketatanegaraan islami yang harus diteladani adalah sistem yang telah dipraktikkan oleh Nabi Muhammad SAW dan oleh empat *khulafa al-rasyidun*. Tokoh-tokoh utama kelompok ini adalah Hasan al Banna, Sayyid Quthb, Muhammad Rasyid Ridla, Abu A'la al Maududi, dan Hasan Turabi.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, 202-203.

<sup>52</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 47.

<sup>53</sup> Masykuri Abdillah, *Demokrasi di Persimpangan Makna: Respons intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi (1966-1993)* (Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1999), 57. Lihat juga Munawir Sjadzali,

Kelompok pertama ini terdiri dari (a) tradisional, yaitu mereka yang tetap mempertahankan tradisi praktek dan pemikiran politik Islam klasik / pertengahan, seperti Muhammad Rasyid Ridha, Hasan al Banna; (b) fundamentalis, yaitu mereka yang ingin melakukan reformasi sistem sosial dengan kembali kepada ajaran Islam secara total dan menolak sistem yang dibuat berdasarkan pemikiran modern Barat, tokohnya adalah Sayyid Qutb, Abu A'la al Maududi, dan Hasan Turabi.<sup>54</sup>

Kedua adalah kelompok modernis. Kelompok ini berpendapat bahwa Islam mengatur masalah keduniaan (kemasyarakatan) hanya secara dasar-dasar saja, adapun secara teknis dapat mengadopsi sistem lain di luar yang dipraktikkan oleh masyarakat Islam, dalam hal ini adalah sistem Barat yang sudah menunjukkan kelebihan. Di antara kelompok ini adalah Muhammad Abduh, Husein Haikal, dan Muhammad Asad.<sup>55</sup>

Dalam pandangan kelompok modernis, kelompok ini menolak pandangan bahwa Islam adalah suatu agama yang serba lengkap dan bahwa di dalam Islam terdapat sistem ketatanegaraan, sebagaimana pandangan kelompok tradisional. Tetapi, kelompok ini juga menolak pandangan dari kelompok sekular bahwa Islam adalah agama, sebagaimana dalam pandangan Barat yang hanya

---

*Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran* (Jakarta: UI Press, 2008), 1-3.

<sup>54</sup> Masykuri Abdillah, *Demokrasi di Persimpangan Makna*, 57. Lihat juga Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, 1.

<sup>55</sup> Masykuri Abdillah, *Demokrasi di Persimpangan Makna*, 57.

mengatur hubungan antara manusia dan Tuhan. Kelompok modernis ini berpandangan bahwa di dalam Islam tidak terdapat sistem ketatanegaraan, tetapi terdapat seperangkat tata nilai, etika bagi kehidupan bernegara.<sup>56</sup>

Kelompok ketiga adalah kelompok sekuler. Dalam pandangan kelompok ini, Islam dan negara dipisahkan, sebagaimana praktik kenegaraan yang terdapat di Barat. Menurut kelompok ini Islam –sebagaimana agama-agama lainnya, tidak mengatur masalah keduniaan.<sup>57</sup> Islam tidak ada kaitanya dengan urusan kenegaraan. Menurut kelompok ini, Muhammad SAW adalah seorang rasul semata, sebagaimana rasul-rasul sebelumnya. Tugas rasul adalah mengajak manusia kembali pada kehidupan yang mulia dengan menjunjung tinggi budi pekerti luhur, dan Nabi Muhammad tidak pernah dimaksudkan untuk mendirikan dan mengepalai satu negara. Di antara tokoh aliran ini adalah Ali Abdurraziq dan Thaha Husein.<sup>58</sup>

Di Indonesia, perdebatan tentang relasi agama dan negara juga mengemuka pada saat sidang BPUPK di dalam menyusun pembukaan dan pembahasan rancangan UUD. Ada tiga kelompok, yaitu: (1) yang menginginkan agama Islam dan negara disatukan, Indonesia menjadi negara Islam (Islam menjadi agama resmi

---

<sup>56</sup> Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, 2.

<sup>57</sup> Masykuri Abdillah, *Demokrasi di Persimpangan Makna*, 57.

<sup>58</sup> Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, 2.

negara), kelompok ini biasa disebut dengan “golongan Islam”; (2) yang menginginkan urusan agama dipisahkan dari urusan negara. Kelompok ini biasa disebut “golongan kebangsaan / nasionalis sekular”; (3) kelompok yang mengambil posisi di tengah, urusan agama dan negara tidak dipisahkan, tetapi juga tidak disatukan. Kelompok ini menawarkan Islam sebagai sumber nilai-nilai, dan sumber moral dalam negara Indonesia.

Pada sidang BPUPK tanggal 30 Mei 1945, Ir. Mohammad Hatta menyampaikan pidato panjang<sup>59</sup> tentang pandangannya bahwa dalam negara persatuan di Indonesia hendaknya urusan agama negara dipisahkan dari urusan agama (*scheiding van Kerk en Staat* atau *Separation of Church and State*). Sementara di sisi lain, anggota-anggota dari golongan Islam mengajukan agar Indonesia didirikan sebagai negara Islam.<sup>60</sup>

Pandangan yang berbeda dengan gagasan pemisahan negara dan agama sebagaimana disampaikan oleh Muhammad Hatta di atas, antara lain disampaikan oleh Ki Bagoes Hadikoesoemo (tokoh dari Muhammadiyah), KH. Abdul Wachid Hasyim (tokoh dari Nahdlatul Ulama / NU), Mr. Muhammad Yamin, dan Prof.

---

<sup>59</sup> Naskah Pidato Bung Hatta ini belum ditemukan, namun laporan “Asia Raja” tanggal 30 Mei 1945 (30 Mei 1945) mengemukakan bahwa Hatta berpidato selama 1 jam menganjurkan agar urusan agama dipisahkan dari urusan negara. Prof. Soepomo pada saat menyampaikan pidatonya pada sidang BPUPK tanggal 31 Mei 1945 mengulas kembali pandangan Bung Hatta soal pemisahan agama dan Negara tersebut. Lihat RM. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, 118 dan 130.

<sup>60</sup> RM. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, 128

Soepomo. Keempat tokoh tersebut menyampaikan gagasan-gagasannya tentang dasar negara dan Konstitusi RI, menggunakan dasar argumentasinya justru adalah dengan menggunakan ajaran-ajaran Islam. Dengan kata lain, mereka memposisikan agama (dalam hal ini adalah agama Islam) tidak dipisahkan dari urusan negara.

Ki Bagoes Hadikoesoemo pada sidang *Dokuritu Zyunbi Tyosa Kai* / BPUPK hari ketiga tanggal 31 Mei 1945. Ki Bagoes Hadikoesoemo menyampaikan gagasannya tentang negara Indonesia yang berdasarkan agama Islam. Ia menyampaikan pidato panjang yang berisi argumentasi bahwa ajaran agama Islam adalah ajaran agama yang lengkap yang sangat cocok untuk dasar negara Indonesia merdeka. Ki Bagoes Hadikoesoemo memberikan contoh bagaimana pengaruh keimanan ummat Islam telah mengobarkan nasionalisme, mengobarkan perjuangan perlawanan terhadap penjajahan Belanda. Ia menyebutkan bagaimana Pangeran Diponegoro, Teuku Umar, Tuanku Imam Bonjol, dan para Kyai-kyai adalah orang-orang yang berpegang teguh pada agama Islam dan mendasarkan perjuangannya dengan dasar agama Islam.<sup>61</sup>

Ki Bagoes Hadikoesoemo juga menyampaikan dalam sidang BPUPK bahwa di antara organisasi pergerakan I.P. (*Indische Partij* / Partai Hindia), B.O. (Boedi Oetomo), dan S.I. (Saerekat Islam), dalam kenyataanya S.I. (Saerekat Islam) mendapat

---

<sup>61</sup> Risalah Sidang BPUPK tanggal 31 Mei 1945. Lihat R.M. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, 147.

sambutan dan pengaruh luas di kalangan rakyat. S.I. (Saerekat Islam) –yang mendasarkan pergerakannya atas dasar agama Islam, justru menjadi organisasi gerakan yang mendapat sambutan luas dari seluruh rakyat dari seluruh pelosok kepulauan Indonesia, dari Jawa, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, dll.<sup>62</sup>

Dalam pandangan Ki Bagoes, hal tersebut di atas menandakan bahwa di dalam jiwa ummat Islam tersimpan jiwa nasionalisme yang hidup dan kokoh, dan hal itu juga menandakan bahwa pengaruh Islam dalam rakyat Indonesia sangatlah kuat dan mendalam. Di bagian akhir pidatonya, Ki Bagoes menyampaikan “pesan menohok” bahwa ummat Islam telah memiliki kesadaran (*awareness*) dan pandangan yang luas, serta kesediaan untuk bekerjasama dimana saja dan dengan siapa saja. Para Kyai telah banyak yang masuk dalam pergerakan dan badan-badan perjuangan, dan bahkan banyak yang menjadi pemimpin. Namun, di badan BPUPK, para Kyai sering merasa kecewa, karena merasa agamanya tidak dihargai.<sup>63</sup>

K.H. Wachid Hasyim menyampaikan gagasan tentang posisi agama Islam dalam negara Indonesia di rapat besar Panitia perancang Undang-Undang Dasar pada tanggal 13 Juli 1945. KH. Wachid Hasyim menyampaikan bahwa bagi masyarakat Islam, hubungan pemerintah dan masyarakat sangatlah penting. Oleh

---

<sup>62</sup> Risalah Sidang BPUPK tanggal 31 Mei 1945. Lihat R.M. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, 147.

<sup>63</sup> Risalah Sidang BPUPK tanggal 31 Mei 1945. Lihat R.M. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, 147.

sebab itu, menurut KH. Wachid Hasyim mengusulkan bahwa syarat untuk menjadi Presiden haruslah orang Indonesia asli yang beragama Islam.<sup>64</sup>

Dalam pandangan K.H. Wachid Hasyim, jika Presiden adalah orang Islam maka kebijakannya yang terkait dengan agama Islam akan sangat besar pengaruhnya. K.H. Wachid Hasyim juga mengusulkan agar ditegaskan di dalam UUD bahwa agama negara adalah agama Islam dengan menjamin kemerdekaan orang-orang yang beragama lain. Menurutnya, penegakan agama Islam sebagai agama negara erat kaitannya dengan bela negara, karena menurut ajaran Islam pengorbanan nyawa hanya boleh diserahkan untuk ideologi agama.<sup>65</sup>

Dalam pandangan Prof. Soepomo, negara nasional yang bersatu (*nation state*) bukan berarti bahwa negara akan bersifat “*a religieus*”. Negara nasioanal yang bersatu itu akan memelihara, akan menjaga budi pekerti kemanusiaan yang luhur, akan memegang cita-cita moral rakyat yang luhur. Oleh sebab itu, hendaknya negara Indonesia juga memakai dasar moral yang luhur, yang juga dianjurkan oleh agama Islam.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Risalah Rapat Besar Panitia Perancang Undang-Undan Dasar pada 13 Juli 1945. Lihat R.M. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, 314.

<sup>65</sup> Risalah Rapat Besar Panitia Perancang Undang-Undan Dasar pada 13 Juli 1945. Lihat R.M. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, 314.

<sup>66</sup> Risalah Sidang BPUPK tanggal 31 Mei 1945. Lihat R.M. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, 130

Soepomo mencontohkan, misalnya di dalam negara Indonesia hendaknya dianjurkan supaya warga negara cinta terhadap tanah airnya, ikhlas dan berbakti kepada tanah air, mencintai dan berbakti kepada pemimpin dan kepala negara, serta supaya tunduk dan selalu ingat kepada Tuhan. Semua hal tersebut harus dianjurkan, harus dipakai sebagai dasar moral dari negara nasional Indonesia yang bersatu, dan Soepomo berkeyakinan bahwa dasar moral tersebut dianjurkan oleh agama Islam.<sup>67</sup>

Dari pemaparan tersebut di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa pola relasi agama di dalam bangunan Konstitusi Republik Indonesia menganut pola simbiotik atau reformis, bukan menganut pola relasi yang integralistik (penyatuan agama dan negara / negara teokrasi) maupun pola sekularistik (memisahkan agama dan negara / negara sekular). Negara dengan pola simbiotik / reformis tidak mendeklarasikan diri sebagai negara agama tetapi nilai-nilai agama begitu kental mewarnai konstitusinya. Hal inilah yang terlihat jelas di dalam konstitusi Republik Indonesia, bukan negara Islam, tetapi nilai-nilai ajaran Islam merasuk secara mendalam dalam konstitusi Republik Indonesia.

---

<sup>67</sup> Risalah Sidang BPUPK tanggal 31 Mei 1945. Lihat RM. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, 130

**BAB IV**  
**DINAMIKA SISTEM PERWAKILAN DALAM KONSTITUSI**  
**REPUBLIK INDONESIA PERSPEKTIF FILSAFAT POLITIK**  
**ISLAM DAN DEMOKRASI PANCASILA**

**A. Kedaulatan Rakyat di dalam Konstitusi-Konstitusi RI**

Istilah kedaulatan berasal dari kata dasar daulat, yang mendapatkan imbuhan “ke” dan “an”. Kata daulat, dalam kamus besar bahasa Indonesia, diartikan sebagai kekuasaan dan pemerintahan, sedangkan kata kedaulatan diartikan sebagai kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara, daerah, dan sebagainya.<sup>1</sup>

Kedaulatan (*sovereignty*), menurut Jimly Asshiddiqie, merupakan konsep yang biasa dijadikan objek kajian dalam filsafat politik dan hukum kenegaraan. Di dalamnya terkandung konsepsi yang berkaitan dengan ide kekuasaan tertinggi yang dikaitkan dengan negara (*state*).<sup>2</sup>

Indonesia adalah negara yang menganut paham kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat diartikan dengan kekuasaan tertinggi ada pada rakyat, diartikan juga dengan demokrasi.<sup>3</sup> Oleh sebab itu, konsep kedaulatan rakyat merupakan konsep yang selalu ada di dalam konstitusi-konstitusi Republik Indonesia, baik di dalam UUD

---

<sup>1</sup> <https://kbbi.web.id/konsep.html>. Diakses pada 05/01/2023.

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 95.

<sup>3</sup> <https://kbbi.web.id/konsep.html>. Diakses pada 05/01/2023.

1945, Konstitusi RIS, UUD Sementara 1950, dan UUD tahun 1945 hasil amandemen. Namun demikian, meskipun semua konstitusi-konstitusi menganut bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, tetapi terdapat perbedaan di antara konstitusi-konstitusi tersebut terkait dengan dimana kedaulatan rakyat itu terletak (*locus of sovereignty*), dan lembaga apa yang memiliki kewenangan menjalankan kedaulatan rakyat tersebut. Perbedaan-perbedaan tersebut diterangkan di dalam tabel berikut ini.

Tabel 5  
Tempat Kedaulatan dalam Konstitusi RI

No	Konstitusi	Pengaturan Kedaulatan	Tempat kedaulatan ( <i>Locus of Sovereignty</i> )
1	UUD 1945	Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pasal 1 ayat (2) UUD RI 1945	(Majelis Permusyawaratan Rakyat) MPR RI
2	Konstitusi RIS	Kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan dewan perwakilan rakyat dan senat. Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS	Pemerintah, DPR, dan Senat
3	UUDS 1950	Kedaulatan republik Indonesia	Pemerintah dan DPR

		adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 1 ayat (2) UUDS 1950	
4	<b>UUD 1945 (Hasil Amandemen)</b>	Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pasal 1 ayat (2) UUD RI Tahun 1945	Tidak diterangkan secara spesifik lembaga mana yang menjalankan kedaulatan rakyat, namun di dalam praktek ketatanegaraan, lembaga yang menjalankan kedaulatan rakyat adalah Pemerintah dan DPR RI.

## **B. Perubahan Konstitusi RI dan Latar Belakang Dinamika Sistem Perwakilan**

Dinamika merupakan inti jiwa masyarakat. Setiap masyarakat manusia selama hidupnya, pasti mengalami perubahan-perubahan. Perubahan-perubahan tersebut dapat berupa perubahan yang tidak mencolok, pengaruhnya terbatas, dan berjalan dengan lambat, serta ada pula perubahan yang pengaruhnya mencolok, luas, serta berjalan dengan cepat.<sup>4</sup>

Perubahan di dalam masyarakat dapat mengenai nilai-nilai sosial, norma-norma sosial, pola-pola perilaku, organisasi, susunan

---

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar* (Jakarta: CV. Rajawali, 1982), 303, 304.

lembaga kemasyarakatan, lapisan-lapisan dalam masyarakat, kekuasaan dan wewenang, interaksi sosial, dan lain sebagainya.<sup>5</sup>

Kingsley Davis mengartikan perubahan-perubahan sosial sebagai perubahan-perubahan yang terjadi dalam struktur dan fungsi masyarakat. Misalnya timbulnya pengorganisasian buruh dalam masyarakat-masyarakat kapitalis, menyebabkan perubahan-perubahan dalam hubungan antara buruh dengan majikan yang kemudian menyebabkan perubahan-perubahan dalam organisasi ekonomi dan politik.<sup>6</sup>

Menurut Jennings, suatu konstitusi selalu bergantung pada persetujuan, baik yang ditetapkan melalui referendum atau dengan persetujuan secara tertutup atau bahkan dengan cara pemaksaan. Jika masyarakat yang diperintah berpendapat bahwa konstitusi tersebut menyengsarakan, maka konstitusi tersebut akan ditolak.<sup>7</sup>

Di dalam perubahan konstitusi, dikenal ada dua istilah, yaitu *constitutional amendement* dan *constitutional reform*. *Constitutional amendement* (amandemen konstitusi) adalah mengamendemen konstitusi melalui penambahan bab, pasal, dan ayat (*additional*), perbaikan (*revision*) serta pencabutan atau penghapusan bab, pasal, dan ayat (*repeal*). *Constitutional reform*

---

<sup>5</sup> Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, 303, 304.

<sup>6</sup> Kingsley Davis, *Human Society*, thirteenth printing, (New York: The Mac Millan Company, 1960).

<sup>7</sup> CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk* (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2010), 15.

adalah pembaharuan konstitusi atau dikenal dengan istilah *constitutional renew*.<sup>8</sup>

Dilihat dari sudut pandang dua teori tersebut di atas, perubahan dari UUD 1945 ke Konstitusi RIS, perubahan dari Konstitusi RIS ke UUD Sementara Tahun 1950 menggunakan cara *constitutional reform* atau *constitutional renew*, sedangkan perubahan dari UUD 1945 naskah asli kepada UUD Tahun 1945 hasil amandemen menggunakan cara *constitutional amendement* (amandemen konstitusi).

Ada tiga pandangan ahli konstitusi tentang teori perubahan konstitusi, yaitu pendapat Geroge Jellinek, K.C Wheare, dan pendapat C.F. Strong. Pertama adalah pandangan Geroge Jellinek. Dia menjelaskan bahwa ada dua cara yang dapat dilakukan untuk melakukan perubahan konstitusi, yaitu *vervassung anderung* dan *verfassung wandlung*. *Vervassung anderung* atau teori formal, yaitu perubahan konstitusi yang dilakukan oleh badan yang berwenang sesuai dengan norma yang diatur dalam konstitusi negara yang bersangkutan. *Verfassung wandlung* atau teori material yaitu perubahan konstitusi secara istimewa atau non-formal dengan cara di luar norma yang diatur oleh konstitusi. Missalnya, perubahan konstitusi melalui “revolusi”, *coup d’etat* (perebutan kekuasaan), dan konvensi ketatanegaraan.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum* (Malang: Setara Press, 2015), 61.

<sup>9</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, 61-62.

Perubahan dari UUD Sementara Tahun 1950 kepada UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 termasuk dalam kategori *verfassung wandlung*, karena perubahan tersebut dilakukan oleh Presiden Soekarno. Presiden bukan merupakan badan yang berwenang merubah konstitusi dan dilakukan dengan cara di luar yang diatur di dalam konstitusi. Oleh sebab itu, Yusril Ihza Mahendra menyebut Dekrit<sup>10</sup> Presiden 5 Juli 1959 sebagai revolusi hukum. Yusril menjelaskan bahwa benar tidaknya sebuah revolusi hukum ukurannya adalah apakah ia mampu bertahan dengan dukungan politik yang kuat atau tidak. Jika ia dapat bertahan dengan dukungan politik yang kuat, maka revolusi hukum tersebut menjadi benar (memiliki kekuatan legitimasi). Tetapi, jika sebaliknya, maka revolusi hukum tersebut akan dianggap tidak benar dan tidak akan memiliki kekuatan legitimasi<sup>11</sup>.

Kedua adalah pendapat K.C. Wheare. Dia menjelaskan bahwa ada empat cara perubahan konstitusi, yaitu: *some primary*

---

10 Dekrit adalah putusan dari organ tertinggi (Kepala Negara atau organ lain) yang merupakan penjelmaan kehendak yang sifatnya sepihak. Dekrit dilakukan bilamana negara dalam keadaan darurat, keselamatan bangsa dan negara terancam oleh bahaya. Kaelan, *Pendidikan Pancasila* (Yogyakarta: Paradigma, 2016), 45.

<sup>11</sup> Dekrit Presiden 5 Juli 1959 (Presiden Ir. Soekarno) mendapatkan dukungan politik yang kuat, terutama dari kekuatan tentara (TNI), oleh sebab itu Dekrit tersebut mampu bertahan, dan pada akhirnya dianggap benar. Dekrit Presiden 23 Juli 2001 (Presiden K.H. Abdurrahman Wachid) tidak mendapatkan dukungan politik yang kuat, dan juga tidak mendapatkan dukungan dari tentara (TNI). Oleh sebab itu, Dekrit Presiden 23 Juli 2001 tersebut tidak dapat bertahan, dan pada akhirnya dianggap tidak benar / tidak memiliki kekuatan hukum, serta tidak memiliki legitimasi.

*sources, formal amendement, judicial constitution, dan usage and convention.* Pertama, *some primary sources* adalah perubahan konstitusi atas desakan kekuatan partai-partai di parlemen. Kedua, *formal amendement* adalah perubahan konstitusi dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan norma-norma di dalam konstitusi tersebut.<sup>12</sup>

Ketiga, *judicial constitution* adalah perubahan konstitusi melalui penafsiran hakim. Dalam prakteknya, perubahan konstitusi dapat dilakukan melalui *judicial review* oleh *supreme court*, semacam *constitutional court* (Mahkamah Agung di Amerika) atau Mahkamah Konstitusi (MK) di Indonesia. Keempat, *usage and convention* adalah perubahan konstitusi terjadi melalui proses yang terjadi dalam masyarakat, dapat melalui kebiasaan dan konvensi ketatanegaraan karena kesepakatan masyarakat.<sup>13</sup>

Dilihat dari perspektif empat teori perubahan konstitusi dari K.C. Wheare tersebut di atas, maka perubahan konstitusi yang terjadi di Indonesia ada yang masuk dalam kategori *some primary sources*. Hal ini dapat terlihat pada perubahan dari UUD 1945 (naskah asli) kepada UUD Tahun 1945 hasil amandemen. Pemaknaan “kekuatan partai-partai di parlemen” tidak sebatas “kekuatan partai politik yang ada di dalam lembaga parlemen”,

---

62. <sup>12</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*,

62. <sup>13</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*,

tetapi dimaknai lebih luas sebagai kekuatan-kekuatan politik yang nyata ada pada saat perubahan-perubahan konstitusi tersebut terjadi.

Dalam pendapat C.F. Strong, ada empat prosedur perubahan konstitusi modern. Empat prosedur tersebut yaitu: (1) perubahan konstitusi oleh badan legislatif biasa, tetapi dengan pembatasan yang pasti; (2) perubahan konstitusi oleh rakyat melalui referendum; (3) perubahan konstitusi negara federal, karena persetujuan mayoritas negara-negara bagian; (4) dan perubahan konstitusi melalui konvensi khusus.<sup>14</sup>

Perubahan Konstitusi RIS kepada UUD Sementara 1950 jika dilihat dari empat prosedur C.F. Strong tersebut diatas masuk dalam kategori yang prosedur perubahan yang ketiga, yaitu perubahan konstitusi negara federal karena persetujuan mayoritas negara-negara bagian pada saat itu untuk kembali menjadi bentuk negara kesatuan sebagaimana diproklamasikan pada 17 Agustus tahun 1945. Sedangkan perubahan dari UUD Tahun 1945 (naskah asli) kepada UUD Tahun 1945 (hasil amandemen), masuk dalam kategori perubahan konstitusi melalui badan legislatif (MPR RI). Sedangkan, perubahan UUD 1945 ke Konstitusi RIS dapat dimasukkan dalam kategori prosedur yang keempat yaitu perubahan konstitusi melalui konvensi khusus.

---

<sup>14</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, 62-63.

## 1. Latar Belakang Perubahan dari UUD 1945 Menjadi Konstitusi RIS 1950

Setelah perang dunia ke II berakhir dengan kemenangan pihak Sekutu dan kekalahan pihak Jepang, kepergian Jepang dari Indonesia dimanfaatkan oleh pihak pemerintah Belanda untuk kembali menjajah Indonesia. Upaya kembali menjajah Indonesia dilancarkan oleh tentara Belanda dengan melancarkan Agresi Militer I pada tahun 1947 dan Agresi Militer II pada tahun 1948.<sup>15</sup>

Atas pengaruh dan desakan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), diadakan Konferensi Meja Bundar (KMB) pada tanggal 23 Agustus 1949 sampai dengan 2 November 1949 di Den Haag Belanda. Konferensi Meja Bundar (*Round Table Conference*) dihadiri oleh wakil-wakil dari Republik Indonesia dan *Bijeenkomst Voor Federal Overleg* (BFO) serta wakil Nederland dan Komisi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Indonesia.<sup>16</sup>

Konferensi Meja Bundar tersebut berhasil menyepakati tiga hal, yaitu sebagai berikut: pertama, mendirikan negara Indonesia Serikat (RIS). Kedua, penyerahan kedaulatan kepada RIS yang berisi 3 hal, yaitu: (a) Piagam Penyerahan kedaulatan dari Kerajaan Belanda kepada Pemerintah RIS; (b) Status Uni; dan (c) Persetujuan perpindahan. Ketiga, mendirikan Uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 36-37.

<sup>16</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, 37.

<sup>17</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, 37.

Naskah Konstitusi Republik Indonesia Serikat disusun bersama oleh delegasi Republik Indonesia dan delegasi BFO ke Konferensi Meja Bundar. Delegasi RI dipimpin oleh Mr. Mohammad Roem, dan terdapat Prof. Soepomo yang terlibat dalam mempersiapkan naskah Konstitusi RIS. Rancangan Undang-Undang Dasar / Konstitusi itu disepakati bersama oleh kedua belah pihak untuk diberlakukan sebagai Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat.<sup>18</sup>

Naskah Undang-Undang tersebut disampaikan kepada Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) –yang merupakan lembaga perwakilan rakyat di Republik Indonesia, dan kemudian resmi mendapat persetujuan KNIP pada tanggal 14 Desember 1949. Undang-Undang Dasar ini kemudian dikenal dengan Konstitusi RIS, dan dinyatakan berlaku mulai tanggal 27 Desember 1949.<sup>19</sup>

Dengan berdirinya negara Republik Indonesia Serikat (RIS) berdasarkan Konstitusi RIS, maka wilayah Republik Indonesia masih tetap ada di samping negara federal RIS. Karena, sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 2 Konstitusi RIS, Republik Indonesia diakui sebagai salah satu negara bagian dalam wilayah RIS, yaitu mencakup wilayah yang disebutkan dalam perjanjian Renville. Dalam wilayah federal berlaku Konstitusi RIS, sedangkan dalam wilayah Republik Indonesia tetap berlaku UUD 1945. Dengan demikian, menurut Jimly Asshiddiqie, berlakunya UUD 1945

---

<sup>18</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, 37.

<sup>19</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, 37.

dalam sejarah awal ketatanegaraan Indonesia, baru berakhir bersamaan dengan berakhirnya masa berlaku Konstitusi RIS, yakni pada tanggal 27 Agustus 1950, pada saat UUD 1950 resmi diberlakukan.<sup>20</sup>

Yang perlu menjadi catatan, setelah Konferensi Meja Bundar (KMB) terbentuklah negara Republik Indonesia Serikat dengan Konstitusi RIS sebagai Undang-Undang Dasarnya, Konstitusi RIS yang ditetapkan di Den Haag pada dasarnya hanyalah bersifat sementara. Hal ini dapat dilihat di dalam Pasal 186 Konstitusi RIS ditegaskan ketentuan bahwa Konstituante bersama-sama dengan Pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Konstitusi RIS yang pada pokoknya dimaksudkan sebagai UUD yang bersifat sementara, didasari atas kesadaran bahwa lembaga yang membuat dan menetapkan Konstitusi RIS tidaklah representatif.<sup>21</sup>

## **2. Latar Belakang Perubahan dari Konstitusi RIS Menjadi UUDS 1950**

Bentuk negara federal (Republik Indonesia Serikat) tampaknya menurut Jimly mengandung banyak sekali nuansa politis, berkaitan dengan kepentingan penjajahan Belanda. Bentuk negara federal RIS tidak bertahan lama. Dalam rangka konsolidasi kekuasaan, mula-mula tiga wilayah negara bagian –yaitu Negara

---

<sup>20</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, 37-38.

<sup>21</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, 38.

Republik Indonesia, negara Indonesia Timur, dan negara Sumatera Timur menjadi satu wilayah Republik Indonesia. Sejak saat itu, wibawa Republik Indonesia serikat menjadi kurang, hingga tercapailah kesepakatan antara Pemerintah Republik Indonesia Serikat dan Pemerintah Republik Indonesia untuk kembali bersatu mendirikan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang dituangkan dalam satu naskah persetujuan bersama pada 19 Mei 1950. Inti dari kesepakatan tersebut adalah dibentuknya kembali Negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai kelanjutan dari Negara Kesatuan yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945.<sup>22</sup>

### **3. Latar Belakang Perubahan dari UUDS 1950 Menjadi UUD 1945**

Pada dasarnya, UUDS 1950 juga sama seperti Konstitusi RIS, yaitu sama-sama bersifat sementara. Hal ini terlihat jelas dalam rumusan Pasal 134 UUD 1950 yang mengatur bahwa Majelis Konstituante bersama-sama dengan pemerintah segera menyusun Undang-Undang Dasar yang akan menggantikan UUDS Tahun 1950. Amanat UUDS Tahun 1950 terkait dengan pembentukan Badan Konstituante telah dilaksanakan melalui Pemilu 1955 yang diadakan dalam bulan Desember 1955 untuk memilih anggota Badan Konstituante.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 38-39.

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 39.

Hasil Pemilihan Umum tahun 1955 di Indonesia menunjukan hasil bahwa partai-partai Islam memperoleh kurang dari 45% dari seluruh suara yang masuk. Menurut ketentuan dalam UUD 1950, suatu Undang-Undang dasar yang baru menjadi sah jika rancangan UUD baru tersebut disetujui oleh paling kurang 2/3 anggota Majelis Konstituante yang hadir dalam sidang. Perdebatan tentang dasar negara berlangsung dengan sengitnya sampai pada akhirnya Konstituante dibubarkan oleh Presiden Soekarno melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Pada mulanya di dalam Badan Konstituante terdapat tiga rancangan (*draft*) tentang dasar negara yang diajukan oleh tiga fraksi.<sup>24</sup>

Ketiga rancangan dasar negara tersebut adalah: Pancasila, Islam, dan sosial-ekonomi. Dasar sosial-ekonomi hanya didukung oleh kelompok kecil, yaitu partai Murba dan Partai Buruh. Rancangan Islam sebagai dasar negara didukung oleh partai-partai Islam seperti partai Masyumi dan Partai NU, sedangkan rancangan Pancasila didukung oleh partai nasionalis antara lain PNI.<sup>25</sup>

Sayangnya, Majelis Konstituante tidak atau belum sampai berhasil menyelesaikan tugasnya untuk menyusun Undang-Undang Dasar yang baru, ketika Presiden Soekarno berkesimpulan bahwa Konstituante telah gagal. Atas dasar hal tersebut, Presiden Soekarno

---

<sup>24</sup> Ahmad Syafi'i Maarif, *Islam dan Pancasila sebagai dasar Negara: Studi tentang Perdebatan dalam Konstituante* (Bandung: PT Mizan Pustaka, 2017), 169.

<sup>25</sup> Ahmad Syafi'i Maarif, *Islam dan Pancasila sebagai dasar Negara*, 170.

mengeluarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945 sebagai Undang-Undang Dasar RI.<sup>26</sup> Dalam pandang Adnan Buyung, Majelis Konstituante ketika itu sedang dalam masa reses, oleh karena itu tidak dapat dikatakan gagal, sehingga tidak bisa dijadikan alasan Presiden untuk mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959.<sup>27</sup>

Menurut Daniel S. Lev, kegagalan demokrasi parlementer dan berujung pada keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, disebabkan paling tidak oleh tiga hal. Pertama, struktur konstitusional dan politik yang ada tidak dapat memuaskan banyak kelompok yang energinya tercurah selama revolusi, dalam hal ini yaitu Presiden Soekarno dan tentara (TNI, khususnya TNI AD). Di samping itu, ada kelompok-kelompok lain yang telah termobilisasi secara sosial yang merasa tidak puas –baik secara praktis maupun simbolis, di dalam institusi-institusi negara parlementer.<sup>28</sup>

Penyebab kedua adalah keterbelahan ideologis yang mendalam antar partai politik di dalam sistem multi partai, dan keterbelahan yang meluas di dalam masyarakat Indonesia. Keterbelahan tersebut telah menghalangi tercapainya konsensus mengenai isu-isu fundamental –misalnya isu mengenai tempat / posisi agama Islam di dalam negara Indonesia. Keterbelahan ideologis tersebut juga pada gilirannya memperlemah otoritas

---

<sup>26</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 40.

<sup>27</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 40.

<sup>28</sup> Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik: Kesenambungan dan Perubahan*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 1990), 482.

pemerintah, terjadi krisis regional yang berlanjut dengan pemberontakan terbuka. Presiden Soekarno dan para pimpinan tentara menimpakan tanggung jawab kepada partai-partai atas melemahnya negara.<sup>29</sup>

Ketiga, ada juga alasan yang lebih mendalam dan tidak mudah untuk dipahami sebagai penyebab kegagalan demokrasi Parlemerter yang berujung Dekrit Presiden. Yaitu suasana yang tidak mendukung dimana partai-partai tidak memiliki cukup waktu dan imajinasi untuk membuat diri mereka menarik. Kelas menengah sosial jumlahnya juga terlalu kecil / sedikit, umumnya berasal dari etnis cina. Kekuatan perekonomian swasta masih dipegang oleh bangsa Belanda (hingga tahun 1957) dan etnis cina, bukan dipegang oleh bangsa Indonesia yang menguasai negara.<sup>30</sup>

Keempat, birokrasi nasional dan lokal yang menjadi basis negara rupanya terus mempertahankan politik kolonial. Sehingga, secara kelembagaan ia lebih sesuai dengan tujuan-tujuan pengawasan colonial (pengawasan dan pengendalian) dibandingkan dengan tujuan-tujuan sebuah sistem parlementer yang diperlukan untuk memobilisasi dukungan politik rakyat Indonesia.<sup>31</sup> Keempat hal tersebutlah yang menurut Daniel S. Lev menjadi pangkal sebab kegagalan demokrasi parlementer yang pada akhirnya berujung pada kemelut politik dan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1955.

---

<sup>29</sup> Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik: Kesenambungan*, 482.

<sup>30</sup> Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik: Kesenambungan*, 482.

<sup>31</sup> Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik: Kesenambungan*, 483.

#### 4. Latar Belakang Amandemen UUD 1945

Jatuhnya Presiden Soeharto dari kursi Presiden RI pada 21 Mei 1998 merupakan penanda awal dimulainya era Reformasi. Pada awal reformasi, berkembang luas tuntutan dari berbagai komponen bangsa untuk dilakukannya reformasi. Tuntutan tersebut antara lain adalah sebagai berikut:<sup>32</sup>

1. Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Penghapusan doktrin Dwifungsi ABRI.
3. Penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia, serta pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).
4. Desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat daerah (otonomi daerah).
5. Mewujudkan kebebasan pers.
6. Mewujudkan kehidupan demokrasi.

Amandemen adalah penambahan atau perubahan yang dilakukan terhadap konstitusi, undang-undang, atau rancangan undang-undang atau resolusi. Amandemen dapat dilakukan terhadap konstitusi dan undang-undang yang ada dan juga biasanya dilakukan pada rancangan undang-undang saat disahkan melalui badan legislatif. Karena amandemen terhadap konstitusi nasional

---

<sup>32</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2015), 5-6.

dapat mengubah secara mendasar sistem politik atau institusi pemerintahan suatu negara, maka amandemen tersebut biasanya dilakukan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan.<sup>33</sup>

Tuntutan perubahan UUD 1945 yang digulirkan oleh berbagai kalangan masyarakat dan kekuatan sosial politik didasarkan pada pandangan bahwa UUD 1945 belum cukup memuat landasan bagi kehidupan yang demokratis, pemberdayaan masyarakat, dan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM). Di samping itu, di dalam UUD 1945 terdapat pasal-pasal yang menimbulkan multi tafsir, dan membuka peluang bagi penyelenggaraan negara yang otoriter, sentralistik, tertutup, dan munculnya KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme). Dalam perkembangannya, tuntutan perubahan UUD 1945 menjadi kebutuhan bersama bangsa Indonesia. Selanjutnya, tuntutan tersebut diwujudkan secara komprehensif, bertahap, dan sistematis dalam empat kali perubahan UUD 1945 pada empat sidang MPR sejak tahun 1999 sampai dengan 2002.<sup>34</sup>

Dalam sistem perwakilan di era Orde baru, praktek utusan golongan dalam lembaga MPR RI mengalami distorsi (penyimpangan), yaitu utusan golongan dipilih langsung oleh Presiden. Presiden “menumpuk” utusan golongan di MPR RI untuk mengokohkan dan melanggengkan kekuasaanya, karena di dalam

---

<sup>33</sup> <https://www.britannica.com/topic/amendment>. Diakses pada 25/11/2023.

<sup>34</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar*, 6-7.

ketentuan UUD 1945 (sebelum diamandemen), Presiden dipilih oleh MPR dan tidak ada batasan berapa kali masa jabatan Presiden dapat diemban. Disinilah awal distorsi dari utusan golongan, seolah-olah utusan golongan adalah perusak lembaga perwakilan di Indonesia.<sup>35</sup> Begitu memasuki era reformasi, terjadi perubahan arus politik yang sangat besar, utusan golongan yang dianggap “biang kerok” kerusakan sistem perwakilan, kemudian dihabisi di dalam lembaga perwakilan.

Fenomena “dihabisinya” utusan golongan di awal reformasi ini mirip dengan fenomena yang terjadi di dalam revolusi Prancis. Ketika terjadi revolusi, semua warisan monarki Prancis dihabisi, termasuk juga warisan-warisan yang baik dari monarki. Sehingga pada akhirnya Prancis mengalami keterputusan dengan sejarah masa lalu dia.<sup>36</sup> Hal senada juga terjadi di Indonesia, ketika warisan-warisan yang baik dari masa lalu dihabisi semua, hanya gara-gara praktek distortif (menyimpang) yang dilakukan oleh Orde Baru. Orang marah terhadap Orde Baru, sehingga seluruh yang dipraktikkan oleh Orde Baru dihabisi. Padahal ada warisan baik dari masa lalu, warisan dari pendiri bangsa yang sebenarnya baik, tetapi prakteknya diselewengkan oleh Orde Baru yaitu utusan golongan. Sehingga yang terjadi dalam era reformasi, sistem perwakilan tercerabut dari akar sejarahnya. Sistem perwakilan mengalami keterputusan dengan akar sejarah bangsa Indonesia.

---

<sup>35</sup> Wawancara dengan Yudi Latif pada 20 Agustus 2023.

<sup>36</sup> Wawancara dengan Yudi Latif pada 20 Agustus 2023.

Perubahan sistem perwakilan dalam UUD Tahun 1945 di era Reformasi ini, jika dicermati, dirumuskan dengan alur fikir yang sangat berbeda dengan alur fikir sistem perwakilan di dalam tiga konstitusi lainnya (UUD 1945 sebelum amandemen, Konstitusi RIS, dan UUD Sementara tahun 1950). Sistem perwakilan dalam UUD 1945 hasil amandemen hanya menggunakan alur fikir deduktif semata, yaitu berangkat dari teori-teori demokrasi yang dipahami oleh para perumus amandemen konstitusi semata tanpa membaca realitas sosial politik secara komprehensif, dan mengabaikan tradisi demokrasi yang sejatinya telah tumbuh dengan kuat dalam masyarakat Indonesia.

Sementara, sistem perwakilan yang dirumuskan dalam UUD 1945, Konstitusi RIS, dan UUDS 1950 menggunakan alur fikir deduktif-induktif, yaitu para perumus konstitusi berangkat dari berbagai gagasan dan teori-teori demokrasi dan sistem perwakilan. Langkah selanjutnya, mereka mencari dan membaca dengan baik berbagai tradisi kearifan lokal / *local wisdom* yang terkait dengan nilai-nilai demokrasi yang telah dipraktikkan dalam masyarakat Indonesia terkait cara pengelolaan kehidupan bersama selama berabad-abad. Kemudian para perumus konstitusi juga memperhatikan berbagai praktek sistem demokrasi dan sistem perwakilan yang diterapkan di berbagai negara yang menganut sistem demokrasi di dunia. Lalu, mereka mendialektikakan dengan baik semua hal tersebut.

Hal yang demikian, pada akhirnya menghasilkan sistem demokrasi dan sistem perwakilan khas Indonesia. Melakukan kontekstualisasi teori-teori demokrasi dan sistem perwakilan, serta mengambil pengalaman-pengalaman yang baik dari praktek sistem demokrasi dan sistem perwakilan di negara-negara demokrasi di dunia, dan pada saat yang sama tidak tercerabut dari akar tradisi masyarakat Indonesia yang telah telah terbangun selama berabad-abad. Terkait hal ini, ada kaidah yang relevan dengan cara berfikir sintesa kreatif para pendiri bangsa, yaitu:

المُحَافَظَةُ عَلَى الْقَدِيمِ الصَّالِحِ وَالْأَخْذُ بِالْجَدِيدِ الْأَصْلِحِ

Menjaga tradisi lama yang baik, dan mengambil hal baru yang lebih baik.

Apa yang telah dilakukan oleh para perumus konstitusi (UUD 1945, Konstitusi RIS, dan UUDS 1950) tersebut di atas, sejalan dengan semangat kontinuitas sejarah sebagaimana yang terangkum dalam kaidah tersebut di atas. Hal ini merupakan wujud suatu kejeniusan dalam merangkai teori, praktek ketata negaraan di negara demokrasi di dunia, dan *local wisdom* berupa warisan nilai-nilai demokrasi khas Indonesia.

### **C. Sistem Perwakilan UUD 1945 (Sebelum Amandemen) dalam Perspektif Demokrasi Pancasila dan Filsafat Politik Islam**

Lembaga perwakilan sebagai suatu lembaga perwakilan rakyat tentu saja memiliki karakteristik yang berbeda dan cenderung partikularisme. Hal ini karena lembaga perwakilan merupakan institusi yang mencerminkan kebutuhan sosio-politik suatu masyarakat yang tentu saja berberda-beda kebutuhannya dan kepentingannya.<sup>37</sup>

Sistem perwakilan yang ada di dalam UUD 1945 (naskah asli / sebelum amandemen) didesain sedemikian rupa oleh para pendiri bangsa dalam rangka memenuhi kebutuhan sosio-politik masyarakat Indonesia untuk dapat mewujudkan cita-cita kemerdekaan Indonesia. Di dalam sistem perwakilan di dalam UUD 1945 (sebelum diamandemen), memiliki paling tidak tiga ciri khas. Ciri khas pertama yaitu, di dalam sistem perwakilan di dalam UUD 1945 terdapat dua lembaga perwakilan di tingkat pusat, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi negara dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga tinggi negara.

Kedua, input keanggotaan MPR tidak hanya berasal dari perwakilan politik (anggota DPR), tetapi ada perwakilan fungsional (utusan golongan) dan perwakilan wilayah (utusan daerah). MPR menempati posisi sebagai lembaga tertinggi negara. *Locus of*

---

<sup>37</sup> Mirza Satria Buana, *Perbandingan Hukum Tata Negara: Filsafat, teori, dan Praktek*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2023), 170.

*sovereignty* berada pada lembaga MPR, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Ia merupakan lembaga perwakilan yang merepresentasikan perwujudan seluruh rakyat Indonesia. Oleh sebab itu, *input* lembaga MPR tidak hanya berasal dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang merupakan hasil dari proses Pemilihan Umum (*election*), tetapi terdapat input anggota MPR yang berasal dari proses seleksi (*selection*) yaitu utusan daerah dan utusan golongan.

Ketiga, sebagai lembaga perwakilan yang menjadi penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan merupakan lembaga tertinggi negara, MPR diberi kewenangan oleh konstitusi untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), serta memiliki kewenangan membuat Ketetapan MPR (TAP MPR) yang bersifat mengatur (*regeling*). Ketiga ciri khas sistem perwakilan di dalam UUD 1945 tersebut akan dibahas dalam pembahasan di bawah ini.

## **1. Sistem Perwakilan UUD 1945 (Naskah Asli) dalam Perspektif Demokrasi Pancasila**

Pancasila merupakan suatu asas kerokhaniaan yang populer disebut sebagai dasar filsafat negara (*philosophische Grondslag*). Dalam kedudukannya sebagai dasar filsafat negara, Pancasila merupakan sumber nilai dan sumber norma dalam setiap aspek penyelenggaraan negara, termasuk sebagai sumber tertib hukum Republik Indonesia. Konsekuensinya adalah bahwa seluruh

peraturan perundang-undangan serta penjabarannya harus senantiasa berdasarkan nilai-nilai yang terkandung di dalam sila-sila Pancasila.<sup>38</sup> Pancasila dalam makna sempit adalah yang ada di dalam alinea ke-4. Sedangkan dalam makna yang lebih luas, Pancasila adalah keseluruhan Pembukaan UUD 1945.

Kedudukan pembukaan UUD 1945 dalam konteks ketata negaraan Indonesia sangatlah penting. Pembukaan UUD Tahun 1945 memiliki yang sangat penting, yaitu kedudukan sebagai *staatsfundamentalnorm*, dan berada dalam posisi hierarki sebagai tertib hukum tertinggi di negara Indonesia.<sup>39</sup> Oleh sebab itu, Pancasila harus menjadi sumber nilai dari peraturan perundang-undangan yang ada, ia harus menjadi sumber dari segala sumber hukum di Indonesia.

Ada tiga ciri khas dari demokrasi Pancasila menurut Yamin. Pertama adalah permusyawaratan (berasal dari ajaran Islam), kedua adalah mufakat (berasal dari adat), dan ketiga adalah kebijaksanaan (rasionalisme).<sup>40</sup>

Dari sudut kamar parlemen, sistem perwakilan yang ada di dalam UUD 1945 adalah menggunakan sistem perwakilan dua kamar (bikameral), yang terdiri dari lembaga perwakilan MPR dan DPR. Dalam dua kamar parlemen tersebut, MPR RI sebagai

---

<sup>38</sup>Kaelan, *Pendidikan Pancasila* (Yogyakarta: Paradigma, 2016) , 180.

<sup>39</sup>Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, 181.

<sup>40</sup> RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan* (Jakarta: Badan Perbit FH UI, 2004), 98.

lembaga tertinggi negara menempati posisi sebagai majelis tinggi, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga tinggi negara menempati sebagai majelis rendah. Sistem perwakilan di dalam UUD 1945 sebelum diamandemen menggunakan sistem parlemen dua kamar dengan corak strong bicameral (simetris bicameral).

Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga yang merepresentasi kedaulatan rakyat, MPR RI merupakan pemegang kedaulatan tertinggi. Locus of sovereignty berada di lembaga MPR. Di lembaga MPR inilah segala hal-hal fundamental terkait negara dibicarakan, dimusyawarahkan, dan diputuskan. Kewenangan MPR sebagai lembaga tertinggi negara berupa memilih Presiden dan Wakil Presiden, menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), membuat TAP MPR, dan menetapkan Undang-Undang Dasar sebagaimana diatur di dalam UUD 1945 (sebelum amandemen) merupakan cerminan dari demokrasi perwakilan, musyawarah-mufakat, dan kebijaksanaan yang menjadi ciri khas demokrasi Pancasila.

Demokrasi perwakilan yang ada di dalam UUD 1945 (sebelum amandemen) sesuai dengan demokrasi Pancasila. Sebab, salah satu ciri khas demokrasi Pancasila adalah demokrasi perwakilan. Demokrasi perwakilan (*representative democracy*) adalah sistem politik di mana warga negara (rakyat) atau entitas politik lainnya memilih perwakilan untuk menangani undang-undang dan memerintah entitas politik / negara tersebut atas nama

rakyat. Para wakil terpilih pada gilirannya bertanggung jawab kepada para pemilih atas tindakan mereka.<sup>41</sup>

Sebagaimana diungkapkan oleh Mr. Muhamad Yamin bahwa salah satu ciri khas demokrasi yang dipraktikkan oleh bangsa Indonesia selama berabad-abad salah satu ciri khasnya adalah “perwakilan”. Tradisi demokrasi perwakilan ini berakar kuat dalam praktik pengelolaan kehidupan bersama, baik yang ada di desa-desa di Jawa, nagari di Sumatra Barat, negeri Sembilan di Malaya, Borneo, Bugis, Ambon, dan di tempat-tempat lain.<sup>42</sup>

Sedangkan dalam sudut pandang demokrasi Pancasila, kedudukan MPR RI sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, dan tempat di mana permusyawaratan dilaksanakan, sudah selaras dengan demokrasi Pancasila. Sebab, dalam konsep demokrasi Pancasila, salah satu dasar yang penting di dalamnya adalah dasar musyawarah. Menurut Yamin, kerakyatan (demokrasi) –yang hendak dibentuk, berciri khas permusyawaratan. Permusyawaratan ini menurut Yamin adalah ajaran al-Qur’an, dia mengutip al-Syura ayat 38: “Segala urusan mereka dimusyawarahkan”. Musyawarah – lanjut Yamin, menjadi kekuatan karena membuka kesempatan kepada orang-orang yang berkepentingan, membesarkan tanggung

---

<sup>41</sup> Sanat Pai Raikar, “Representative Democracy: Political Philosophy” <https://www.britannica.com/topic/representative-democracy>. Diakses pada 04/11/2023.

<sup>42</sup> Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) – Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945* (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1995), 18.

jawab warga negara, dan menimbulkan kewajiban yang tidak mengikat hati.<sup>43</sup>

Musyawarah juga dapat membawa pada kemajuan, sebab dengan musyawarah manusia dapat memperkuat, memperhalus perjuangan manusia dengan dasar nilai-nilai ke-Tuhanan, dan akhirnya dapat membuka pikiran dalam proses musyawarah. Dengan demokrasi dengan dasar permusyawaratan, maka negara tidak hanya dipikul oleh seseorang / pemikiran seseorang semata, melainkan dipangku oleh semua orang, oleh semua golongan. Permusyawaratan dapat memperkecil atau menghilangkan kekeliruan pendirian maupun perilaku seseorang, dan permusyawaratan dapat membawa negara pada tindakan yang benar dan menghilangkan segala kesesatan.<sup>44</sup>

Tradisi musyawarah tersebut kemudian bertemu dengan tradisi asli Indonesia sejak zaman purbakala yaitu tradisi keputusan bersama atau kebulatan atau mufakat. Dasar mufakat tumbuh subur ketika bertemu dengan tradisi musyawarah. Mufakat dan permusyawaratan bersatu padu dalam perdaban Indonesia, dan memberi corak khas rasa ketata-negeraan Indonesia.<sup>45</sup>

Karena MPR RI merupakan lembaga perwakilan yang menjadi penjelmaan rakyat Indonesia, maka *input* yang digunakan

---

<sup>43</sup> Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan*, 16.

<sup>44</sup> Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan*, 16-17.

<sup>45</sup> Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati (editor), *Risalah Sidang BPUPKI – PPKI 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*, 17-18.

oleh UUD Tahun 1945 di dalam merekrut anggota MPR RI menggunakan tiga sistem perwakilan. Pertama, sistem perwakilan politik (*political representative*), yaitu anggota MPR RI yang berasal dari DPR RI dipilih melalui mekanisme Pemilu. Kedua, sistem perwakilan fungsional (*functional representative*), yaitu anggota MPR RI yang berasal dari utusan golongan-golongan. Ketiga, input anggota MPR RI juga menggunakan sistem perwakilan daerah / wilayah (*territorial representative*), yaitu anggota-anggota MPR RI yang berasal dari utusan-utusan daerah.

Penggunaan tiga sistem perwakilan di dalam proses perekrutan anggota-anggota MPR tersebut di atas sejalan dengan demokrasi Pancasila. Sebab, dengan adanya utusan daerah dan utusan golongan yang menggunakan model *selection* (seleksi), bukan *election* (dipilih melalui pemilihan umum), maka dimungkinkan golongan-golongan minoritas dan kalangan-kalangan pemuka masyarakat dapat terwakili di dalam lembaga perwakilan, dan pada akhirnya dapat meminimalisir efek samping demokrasi yaitu dominasi mayoritas. Hal ini sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Ir. Soekarno tentang demokrasi Pancasila.

Menurut Ir. Soekarno, demokrasi yang menjadi dasar Indonesia merdeka adalah demokrasi yang berdasarkan mufakat, demokrasi yang berdasarkan perwakilan, dan demokrasi yang berdasarkan permusyawaratan. Negara Indonesia bukanlah negara yang hanya diperuntukan untuk satu orang, untuk satu golongan saja. Menurut Ir. Soekarno, Indonesia didirikan untuk semua orang,

untuk semua golongan, “semua untuk semua”, “satu untuk semua, semua untuk satu”. Bung Karno meyakini bahwa syarat mutlak agar Indonesia kuat adalah harus didasari oleh permusyawaratan dan perwakilan. Semua persoalan diputukan dengan cara mufakat dengan jalan musyawarah di lembaga perwakilan.<sup>46</sup>

Penggunaan tiga sistem perwakilan di dalam *input* anggota MPR RI terdapat pengaturanya di dalam Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasal 2 ayat (1) UUD 1945. Pada Bab II Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 diatur bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang”.

Dalam penjelasan Prof. Soepomo –yang disampaikan dalam Rapat BPUPKI pada tanggal 15 Juli 1945, MPR RI merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia. Oleh sebab itu, lembaga MPR RI harus didesain sedemikian rupa agar seluruh rakyat, seluruh daerah, dan seluruh golongan-golongan di Indonesia mempunyai wakil di dalam lembaga MPR RI. Oleh sebab itu, menurut Soepomo MPR RI harus terdiri dari anggota-anggota DPR RI, utusan-utusan daerah, dan utusan-utusan golongan, sehingga

---

<sup>46</sup> RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan* (Jakarta: Badan Perbit FH UI, 2004), 160-161.

MPR benar-benar merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.<sup>47</sup>

## **2. Sistem Perwakilan UUD 1945 (Naskah Asli) dalam Perspektif Filsafat Politik Islam**

Pada pembahasan sub bab ini, dibahas sistem perwakilan di dalam UUD 1945 dalam perspektif filsafat politik Islam. Pembahasan dalam perspektif filsafat politik Islam ini relevan jika lembaran-lembaran risalah Sidang BPUPKI dibuka. Risalah ini merekam bagaimana perdebatan dan gagasan-gagasan yang melatarbelakangi perumusan Pasal-Pasal yang ada di dalam UUD 1945. Terkait dengan hal ini, penulis merasa penting untuk mengetengahkan pandangan Mr. Muhammad Yamin pada Rapat Besar BPUPKI tanggal 11 Juli 1945 yang membahas tentang warga negara dan Rancangan Undang-Undang Dasar.

Mr. Muhammad Yamin menyatakan bahwa Republik Indonesia bukanlah suatu Republik yang anti Tuhan, melainkan suatu Republik yang ber-Tuhan. Oleh sebab itu, Yamin menyampaikan usulan agar konstitusi diawali dengan kalimat “Atas nama Allah yang Maha Kuasa dan Maha Penyayang”<sup>48</sup>. Kalimat

---

<sup>47</sup> Pemaparan Prof. Soepomo dalam Rapat Besar BPUPKI pada tanggal 15 Juli 1945, dengan agenda utama adalah pembahasan Rancangan UUD. Lihat dalam R.M. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, 361-362.

<sup>48</sup> Kalimat tersebut yang dimaksud oleh Mr. Muhammad Yamin adalah kalimat Basmalah: “Dengan Menyebut Nama Allah Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang”. Hal ini didasarkan pada perkataan Yamin bahwa kalimat tersebut merupakan kalimat di tulis di atas Konstitusi. Kalimat tersebut

tersebut menurut Yamin hendaklah di tulis di atas Konstitusi Republik Indonesia sebab kalimat tersebut adalah kalimat yang menjadi segala kalimat permulaan bagi orang Islam.<sup>49</sup>

Mr. Muhammad Yamin juga mengusulkan agar jaminan kepada agama Islam, selain diwujudkan dengan Mahkamah Tinggi, mestinya juga diadakan suatu kementerian istimewa yang berhubungan dengan agama Islam, dan diatur menurut UUD.<sup>50</sup> Perlu dicatat bahwa Mr. Muhammad Yamin berasal dari golongan kebangsaan, bukan berasal dari golongan Islam. Artinya, Yamin saja yang bukan berasal dari golongan Islam saja tidak mengesampingkan wacana keislaman di dalam penyusunan UUD 1945, apalagi yang berasal dari golongan Islam. Oleh sebab itu, apa yang disampaikan oleh Yamin tersebut di atas dapat menjadi potret yang menggambarkan bahwa wacana keislaman merupakan bagian penting di dalam proses penyusunan UUD 1945.

Di dalam praktek ketatanegaraan Islam, adanya lembaga perwakilan bukanlah hal yang baru. Adanya lembaga perwakilan yang merepresentasikan kedaulatan rakyat dapat dilihat dari peristiwa pengangkatan Khalifah Abu Bakar sebagai Khalifah di

---

merupakan kalimat permulaan di dalam konstitusi negara-negara Islam seperti Irak, Mesir, dan Persia.

<sup>49</sup> Pemaparan Mr. Muhammad Yamin, Risalah Rapat Besar tanggal 11 Juli 1945. Lihat dalam A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan*, (Jakarta: Badan Penerbit UI, 2004), 284.

<sup>50</sup> Pemaparan Mr. Muhammad Yamin, Risalah Rapat Besar tanggal 11 Juli 1945. Lihat dalam A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, 280.

Saqifah Bani Sa'idah pada tahun 11 H / 632 M oleh lima tokoh, baik dari kalangan *muhajirin* (suku Quraisy), maupun *anshor* (suku Aus dan Khazraj). Lima tersebut yaitu: Umar bin Khattab, Abu Ubaidah bin Jarrah, Usaid bin Hudlair, Bisyr bin Sa'ad, dan Salim bin Ma'qal (mantan budak Abu Hudzaifah).

Di samping itu, pembentukan dewan *syura* oleh khalifah Umar bin Khattab untuk memilih Khalifah penggantinya. Pembentukan dewan *syura* yang terdiri dari Ali bin Abi Thalib, Utsman bin Affan, Abdurrahman bin Auf, Zubair bin Awwam, Thalbah al-Khair, Sa'ad bin Abi Waqash, serta Abdullah bin 'Umar. Musyawarah para tokoh pemuka Islam di Saqifah Bani Sa'idah dan dewan *syuro* yang ddibentuk oleh khalifah 'Umar tersebut menjadi wujud nyata adanya lembaga perwakilan dalam ketatanegaraan Islam awal. Lembaga *syura* inilah yang merepresantisakan kedaulatan ummat Islam untuk mengangkat pemimpin negara Madinah.

Di dalam UUD 1945, ciri khas pertama sistem perwakilan yang ada di dalamnya adalah menggunakan parlemen dua kamar (bikameralisme). Di dalam sistem perwakilan dua kamar di dalam UUD 1945 terdapat dua lembaga perwakilan, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) sebagai lembaga tertinggi negara (mejlis tinggi), dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) sebagai lembaga tinggi negara (majelis rendah). MPR RI merupakan lembaga tertinggi

negara, sedangkan DPR RI adalah lembaga tinggi negara yang posisinya di bawah lembaga MPR RI.

Jeremy Bentham (1748-1832 M) adalah orang yang pertama mencetuskan istilah *bicameral*. Model parlemen dua kamar ini sangat diidealkan oleh negara-negara yang ingin memaksimalkan proses legislasi yang kuat, sehingga berbagai kepentingan masyarakat bahkan kepentingan berbagai kelompok dapat terepresentasikan.<sup>51</sup> Adanya dua lembaga perwakilan di dalam sistem perwakilan di dalam UUD 1945 adalah dalam rangka mewadahi berbagai kepentingan yang ada di dalam masyarakat Indonesia yang majemuk.

Parlemen dua kamar yang ada di dalam UUD 1945 adalah *strong bicameral* (simetris). Sebab, meskipun MPR adalah lembaga tinggi negara (majelis tinggi) dan DPR adalah lembaga tinggi negara (majelis rendah) kedua lembaga perwakilan tersebut memiliki kekuatan yang relatif seimbang. DPR meskipun sebagai majelis rendah, ia memiliki kekuasaan konstitusional dalam bidang legislasi, *budgeting*, dan *controlling*. Komposisi keanggotaan dari DPR juga berbeda dengan MPR, DPR anggotanya terdiri dari wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum, sedangkan komposisi keanggotaan MPR adalah berasal dari anggota DPR, ada anggota dari utusan daerah, dan ada anggota MPR yang berasal dari utusan golongan.

---

<sup>51</sup> Saldi Isra & Zaenal Arifin Mochtar, "Model Kamar Parlemen (Catatan Untuk Penataan Kelembagaan DPD Indonesia)", 123-124.

Bicameral secara harfiah berarti “*two-chamber*” (dua kamar). Parlemen bikameral adalah parlemen yang terdiri dari dua majelis terpisah.<sup>52</sup> Sistem bikameral, juga disebut dengan bikameralisme. Bikameralisme adalah sistem pemerintahan dimana badan legislatif terdiri dari dua majelis.<sup>53</sup>

Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur di dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945. Sedangkan lembaga DPR RI diatur di dalam bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22 UUD 1945. Pasal lain yang terkait dengan DPR RI adalah Pasal 5 ayat (1), Pasal 9, Pasal 11, Pasal 12, serta Pasal 23 ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945.

Bicameral sebagai cara agar kepentingan agar proses legislasi berjalan secara maksimal, dan agar kepentingan masyarakat dan berbagai kelompok masyarakat terepresentasikan dengan maksimal, sejalan dengan nilai-nilai musyawarah dalam filsafat politik Islam. Al-Qur’an sangat menekankan musyawarah dalam hal-hal yang terkait dengan urusan negara (urusan bersama), dan Nabi Muhammad SAW juga sangat menekankan pentingnya bermusyawarah. Ayat yang menerangkan tentang musyawarah antara lain adalah QS. Ali Imran ayat 159.

---

<sup>52</sup> <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/bi-cameral-system/> diakses pada 25/05/2023.

<sup>53</sup> <https://www.britannica.com/topic/bicameral-system>.  
25/05/2023.

Diakses

فِيمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لَئِن لَّمْ يَكُنِ اللَّهُ لِيَأْتِ الْفُلَّ بِالسَّيْفِ وَالرَّجْمِ لَآتَيْنَهُم مِّنْ لَّدُنَّا الْعَذَابَ وَاللَّهُ يَبْغِىٰ عَلَى الْعَالَمِينَ ۝ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

Maka, berkat rahmat Allah engkau (Nabi Muhammad) berlaku lemah lembut terhadap mereka. Seandainya engkau bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka akan menjauh dari sekitarmu. Oleh karena itu, maafkanlah mereka, mohonkanlah ampunan untuk mereka, **dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam segala urusan (penting).** Kemudian, apabila engkau telah membulatkan tekad, bertawakallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah mencintai orang-orang yang bertawakal. (Āli ‘Imrān [3]:159)

Di samping itu, QS. Al-Syura ayat 38 juga menekankan pentingnya musyawarah dalam urusan-urusan kemasyarakatan (urusan negara), Allah SWT berfirman:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ ۝

(juga lebih baik dan lebih kekal bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhan dan melaksanakan salat, sedangkan urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah di antara mereka. Mereka menginfakkan sebagian dari rezeki yang Kami anugerahkan kepada mereka. (Asy-Syūrā [42]:38)

Dua ayat tersebut diatas –Q.S. Ali-Imran ayat 159 dan QS. Al-Syura ayat 38, menekankan pentingnya bermusyawarah dalam urusan-urusan yang terkait dengan orang banyak (publik), dalam hal ini adalah urusan-urusan kenegaraan / politik. Nilai musyawarah relevan dengan substansi dari bikameralisme. Bikameral (parlemen dua kamar) sebagai sebuah cara agar musyawarah berjalan dengan

baik dan maksimal, tentu sejalan dengan spirit dari ayat tersebut di atas, dan juga sejalan dengan tradisi musyawarah yang diajarkan oleh Nabi Muhammad SAW.

Nabi Muhammad SAW mengajarkan untuk bermusyawarah dalam hal-hal terkait dengan kemasyarakatan (kenegaraan). Nabi Muhammad SAW sangat mengembangkan budaya musyawarah di kalangan para sahabat Nabi. Sebagaimana petunjuk al-Qur'an untuk bermusyawarah. Meskipun seorang rasul (yang memiliki akses langsung dengan Allah), Nabi Muhammad sangat gemar bermusyawarah dalam hal-hal yang berkaitan dengan kemasyarakatan (publik). Ada beberapa pola yang dipraktikkan oleh Nabi Muhammad SAW. di dalam bermusyawarah. Pertama, Nabi Muhammad SAW hanya bermusyawarah dengan beberapa sahabat senior saja. Kedua, beliau hanya meminta pertimbangan dari orang-orang yang ahli (profesional) dalam hal yang sedang dipersoalkan. Ketiga, Nabi Muhammad SAW bermusyawarah dengan melemparkan masalah-masalah kepada pertemuan yang lebih besar, atau bermusyawarah dengan masyarakat luas.<sup>54</sup>

Sebagai lembaga tertinggi negara, MPR RI merupakan lembaga perwakilan yang merupakan penjelmaan dari rakyat. Sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga perwakilan yang

---

<sup>54</sup> Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (Jakarta: UI Press, 2003), 16-17.

terlengkap. Keanggotaan MPR dalamnya terdiri dari anggota DPR, utusan golongan, dan utusan daerah. Hal ini sebagaimana diatur di dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”.

Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 tersebut di atas menunjukkan bahwa sistem perwakilan yang dianut di dalam UUD 1945 adalah tiga sistem perwakilan sekaligus. Tiga sistem perwakilan tersebut adalah: (a) Sistem perwakilan politik (*political representative*), berupa anggota MPR yang berasal dari anggota DPR; (b) Sistem perwakilan wilayah (*territorial representative*), berupa anggota MPR yang berasal dari utusan daerah; (c) dan sistem perwakilan fungsional (*functional representative*), berupa anggota MPR yang berasal dari utusan golongan. Di dalam filsafat politik Islam, nilai-nilai tentang musyawarah, keadilan menempati posisi yang sangat penting.

Lembaga perwakilan yang mencerminkan keragaman masyarakat, di dalam ajaran Islam dapat dilihat praktek ketatanegaraan Islam yang dilakukan oleh para sahabat. Pengangkatan Abu Bakar sebagai khalifah pada peristiwa di Saqifah Bani Sa’idah pada tahun 11 H / 632 M, dihadiri oleh tokoh-tokoh pemuka Islam yang merepresentasikan kemajemukan ummat Islam pada saat itu. Abu Bakar dibai’at untuk menjadi khalifah oleh

lima orang yang kemudian diikuti oleh ummat Islam lain yang hadir pada saat itu. Lima orang tersebut yaitu: Umar bin Khattab, Abu Ubaidah bin Jarrah, Usaid bin Hudlair, Bisyr bin Sa'ad, dan Salim bin Ma'qal (mantan budak Abu Hudzaifah).<sup>55</sup>

Lima orang tersebut mewakili elemen-elemen sosial penting dari ummat Islam pada saat itu, Umar bin Khattab dan Abu Ubaidah bin Jarrah keduanya berasal kalangan *muhajirin* dari suku Quraisy, Usaid bin Hudlair berasal dari kalangan *anshor* yang berasal dari suku Aus, Bisyr bin Sa'ad berasal dari kalangan *anshor* dari suku Khazraj, dan Salim bin Ma'qal dari kalangan masyarakat biasa (seorang mantan budak yang berasal dari Persia).<sup>56</sup>

Kelima tokoh sahabat tersebut, jika dianalisa lebih lanjut, mereka ada yang mewakili golongan tertentu (utusan golongan), dan mewakili masyarakat umum (utusan politik). Yang dapat dimasukkan dalam kategori utusan golongan adalah Umar bin Khattab dan Abu Ubaidah bin Jarrah sebagai utusan golongan *muhajirin* (suku Quraisy), Usaid bin Hudlair dari golongan *anshor* (suku Aus), Bisyr bin Sa'ad dari golongan *anshor* (suku Khazraj). Sedangkan Salim bin Sa'ad dapat dikategorikan sebagai perwakilan politik, sebab dia tidak mewakili golongan suku tertentu, tetapi sebagai masyarakat umum / ummat Islam biasa. Dengan demikian, *input* keanggotaan MPR yang berasal dari perwakilan politik (*political representative*) berupa anggota yang berasal dari anggota

---

<sup>55</sup> Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthoniyyah*,

<sup>56</sup> Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthoniyyah*,

DPR, perwakilan fungsional (*functional representative*) berupa anggota yang berasal dari utusan golongan, dan perwakilan wilayah / territorial (*teritorial representative*) berupa utusan daerah, sudah sesuai dengan filsafat politik Islam.

Sebagai lembaga tertinggi negara dan lembaga perwakilan terlengkap, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) inilah yang sepenuhnya menjalankan kedaulatan rakyat Indonesia. Hal ini sebagaimana diatur di dalam Bab I tentang Bentuk dan Kedaulatan, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

Di dalam penjelasan UUD 1945, dijelaskan bahwa kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan bernama “Majelis Permusyawaratan Rakyat”, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Dalam sudut pandang filsafat politik Islam, konsep MPR RI di dalam UUD 1945 sebagai pemegang kedaulatan rakyat, sejalan dengan konsep kedaulatan yang menjadi kewenangan dari *ahlu al-syura* / *ahlu al-halli wal ‘aqdi* (*ahlu al-ikhitar*), atau *ahlu al-syawkah*.

Dalam filsafat politik Islam, kedaulatan tertinggi hakikatnya berada di tangan Allah SWT., sebagaimana yang terdapat di dalam QS. Al-Mulk ayat 1, sebagai berikut:

تَبْرَكَ الَّذِي يَدْرِهُ الْمُلْكُ وَهُوَ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ

Maha berkah Zat yang **menguasai (segala) kerajaan** dan Dia maha kuasa atas segala sesuatu (Al-Mulk [67]:1)

Meskipun pada hakikatnya kedaulatan tertinggi adalah milik Allah SWT., namun di dalam teknis pelaksanaannya, kedaulatan tersebut telah dititipkan oleh Allah Swt. dan dijalankan oleh manusia (ummat Islam) sebagai *khalifah allah fi al-ardl*. Sebagaimana diterangkan dalam Q.S. Al-Baqarah: 30, yang berbunyi:

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلٰٓئِكَةِ اِنِّيْ جَاعِلٌ فِى الْاَرْضِ خٰلِٖفَةً ۗ قَالُوْۤا اَجْعَلْ فِيْهَا مَنۢ يُفْسِدُ فِيْهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَآءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ ۗ قَالَ اِنِّيْۤ اَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُوْنَ

(Ingatlah) ketika Tuhanmu berfirman kepada para malaikat, “Aku hendak menjadikan khalifah di bumi.” Mereka berkata, “Apakah Engkau hendak menjadikan orang yang merusak dan menumpahkan darah di sana, sedangkan kami bertasbih memuji-Mu dan menyucikan nama-Mu?” Dia berfirman, “Sesungguhnya Aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui.” (Al-Baqarah [2]:30).

Hal senada juga diterangkan dalam Qs. Ali Imran, ayat 26, Allah Swt. yang berbunyi:

قُلِ اللّٰهُمَّ مٰلِكُ الْمُلْكِ تُؤْتِي الْمُلْكَ مَنۢ تَشَآءُ وَتَنْزِعُ الْمُلْكَ مِمَّنۢ تَشَآءُ وَتُعْزِزُ مَنۢ تَشَآءُ وَتُذَلِّلُ مَنۢ تَشَآءُ ۗ بِيَدِكَ الْخَيْرُ ۗ اِنَّكَ عَلٰى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيْرٌ

Katakanlah (Nabi Muhammad), “Wahai Allah, Pemilik kekuasaan, Engkau berikan kekuasaan kepada siapa pun yang Engkau kehendaki dan Engkau cabut kekuasaan dari siapa yang Engkau

kehendaki. Engkau muliakan siapa yang Engkau kehendaki dan Engkau hinakan siapa yang Engkau kehendaki. Di tangan-Mulah segala kebajikan. Sesungguhnya Engkau Maha Kuasa atas segala sesuatu. (Āli ‘Imrān [3]:26)

Titipan kedaulatan Allah SWT tersebut kemudian diimplementasikan dalam satu konsep perwakilan yang dijalankan oleh suatu lembaga permusyawaratan yang bernama *ahlu al-syura / ahlu al-halli wal ‘aqdi (ahlu al-ikhtiyar)* atau *ahlu al-syawkah*.<sup>57</sup> *Ahlu al-halli wa al‘aqdli* secara harfiah adalah orang yang dapat memutuskan dan mengikat, sedangkan secara istilah adalah orang-orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama ummat (rakyat). *Ahlu al-halli wa al-‘aqdi* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat.<sup>58</sup> Dengan kata lain, lembaga inilah yang menjalankan kedaulatan rakyat.

MPR RI memiliki kewenangan berupa memilih Presiden dan wakil presiden, sebagaimana diatur di dalam Pasal 6 ayat (2) UUD 1945. Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 mengatur bahwa “Presiden dan wakil presiden dipilih oleh majelis permusyawaratan rakyat dengan suara terbanyak”. Kewenangan MPR RI ini sejalan dengan filsafat politik Islam, sebab para peserta yang ikut di dalam proses

---

<sup>57</sup> Teori tentang *ahlu al-halli wal ‘adqi (ahlu al-ikhtiyar)* dicetuskan oleh al-Mawardi, sedangkan teori *ahlu al-syawkah* dicetuskan oleh Ibnu Taymiyyah. Sedangkan istilah *Ahlu al-syura* adalah istilah yang digunakan pada masa awal pemerintahan Islam di masa khalifah empat.

<sup>58</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 158-159.

permusyawarahan pemilihan seorang pemimpin haruslah memenuhi persyaratan tertentu. Hal ini dimaksudkan agar di dalam proses pemilihan pemimpin dapat berjalan dengan baik dan dapat menghasilkan pemimpin yang dapat menjalankan tugasnya dengan sebaik-baiknya. Dengan kata lain, tidak sembarang orang dapat disertai tugas dalam memilih pemimpin.

Menurut al-Farabi (259-339 H / 872-951 M), pemimpin yang ideal adalah seorang pemimpin yang memenuhi syarat-syarat. Syarat-syarat tersebut adalah Lengkap anggota badanya; baik daya pemahamannya; tinggi intelektualitasnya; pandai menyampaikan gagasan; pecinta pendidikan & gemar mengajar; tidak rakus dalam hal makanan, minuman dan wanita; pecinta kejujuran, jujur; berjiwa besar dan berbudi luhur; tidak “gila” dunia (zuhud); cinta keadilan anti kedzaliman; tanggap dan mudah diajak menegakan keadilan; syarat yang terakhir adalah kuat pendiriannya, penuh keberanian, antusias, bukan penakut dan berjiwa kerdil.<sup>59</sup>

Jika syarat-syarat tersebut di atas tidak dapat dipenuhi oleh satu orang, maka kepemimpinan negara dapat dijalankan / dilakukan secara kolektif (presidium) oleh orang-orang yang memenuhi syarat-syarat tersebut.

Musyawaharah di dalam memilih pemimpin di dalam filsafat politik Islam terlembagakan dalam lembaga bernama *ahlu al halli wal 'aqdi* atau disebut juga *ahlu al-ikhtiar*, dan *ahlu al-syawkah*.

---

<sup>59</sup> Abi Nashr al-Farabi, *Ara Ahlu al-Madinah al-Fadlilah* (Kairo: Tahun 1906 M / 1324 H), 87-88.

Jika dilihat dari sudut pandang filsafat politik Islam, prinsip dasar dalam pengambilan keputusan terkait dengan urusan kenegaraan adalah menggunakan prinsip musyawarah, termasuk di dalamnya adalah dalam pengambilan keputusan tentang pemilihan / pengangkatan pemimpin negara. Musyawarah menempati posisi yang sangat penting sebagai nilai yang menjadi fondasi dalam filsafat politik Islam. Hal ini dapat dilihat baik di dalam al-Qur'an, hadis, maupun yang dipraktikkan oleh para sahabat, serta pemikiran para filosof politik Islam.

Di dalam al-Qur'an surat al-Syura ayat 38 Allah SWT. berfirman:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ ۝

(juga lebih baik dan lebih kekal bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhan dan melaksanakan salat, sedangkan urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah di antara mereka. Mereka menginfakkan sebagian dari rezeki yang Kami anugerahkan kepada mereka; Al-Syūrā [42]:38.

Allah Swt. berfirman di dalam QS. Ali-'Imran ayat 159, yang berbunyi:

فِيمَا رَحِمَهُ مِنَ اللَّهِ لَئِن لَّمْ يَكُنِ اللَّهُ لِيُفْعَلْ بِهِ شَيْءٌ لَّكَانَ الْقَلْبُ لِأَنْفُسِنَا مِنْ حَوْلِكَ ۖ فَاعْفُ

عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ

الْمُتَوَكِّلِينَ

Maka, berkat rahmat Allah engkau (Nabi Muhammad) berlaku lemah lembut terhadap mereka. Seandainya engkau bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka akan menjauh dari sekitarmu. Oleh karena itu, maafkanlah mereka, mohonkanlah ampunan untuk mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam segala urusan (penting). Kemudian, apabila engkau telah membulatkan tekad, bertawakallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah mencintai orang-orang yang bertawakal. (Āli ‘Imrān:159).

Kewenangan MPR RI untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang ada di dalam Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 “Presiden dan wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak”. Di dalam penjelasan UUD 1945, diterangkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat mengangkat kepala negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). MPR memegang kekuasaan tertinggi, sedangkan Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh majelis. Presiden adalah mandataris MPR RI, dia berkewajiban menjalankan putusan-putusan majelis. Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini sejalan dengan nilai-nilai musyawarah, hakikat kedaulatan, dan tata cara memilih pemimpin di dalam filsafat politik Islam.

Di samping itu, MPR RI juga memiliki kewenangan untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar haluan negara, sebagaimana diatur di dalam Pasal 3 UUD 1945. Kewenangan MPR untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara juga sejalan dengan filsafat politik Islam. Sebab al-Qur’an

telah mengajarkan nilai tentang bagaimana mengedepankan musyawarah dalam urusan-urusan kenegaraan, sebagaimana diterangkan dalam al-Qur'an Surat al-Syura ayat 38. GBHN sebagai sebuah “road map” pembangunan negara Indonesia, tentu harus dibicarakan dan dimusyawarahkan dengan baik oleh lembaga perwakilan rakyat dalam hal ini adalah MPR.

Ajaran Islam menekankan pentingnya pembentukan lembaga musyawarah sebagaimana yang telah diterangkan diatas dalam QS. al-Syura ayat 38 dan QS. Ali Imron ayat 159. Oleh karena itu, kewenangan MPR tersebut di atas sejalan dengan filsafat politik Islam, dalam hal ini adalah sejalan dengan nilai musyawarah di dalam memilih pemimpin negara. Di dalam filsafat politik Islam, agar musyawarah dalam memilih pemimpin negara dapat berjalan dengan baik dan sesuai dengan hakikat tujuannya, maka orang-orang yang memiliki tugas bermusyawarah memilih pemimpin haruslah orang-orang “pilihan” yang memenuhi syarat-syarat tertentu, dengan kata lain bukan sembarang orang. Orang-orang terpilih yang memiliki tugas mengangkat pemimpin adalah *ahlu al-syura* atau *ahlu al-halli wa al-'aqi / ahlu al-ikhtiyar*.

Dalam pandangan Imam al-Mawardi, seseorang dapat menduduki posisi sebagai *ahlu al-ikhtiar* (*ahlu al-halli wa al-'aqdi*) jika dia memenuhi tiga kriteria. Kriteria tersebut yaitu: 1) dia memiliki sikap yang adil; 2) Memiliki ilmu yang memungkinkan mereka mengetahui siapakah yang memenuhi syarat untuk diangkat sebagai imam; 3) Memiliki wawasan yang luas dan kearifan yang

memungkinkan mereka memilih siapa yang paling tepat untuk menjadi imam dan yang paling mampu mengelola kepentingan umat / rakyat.<sup>60</sup> Persyaratan tersebut tentu saja tidak melekat pada semua orang. Hanya orang-orang tertentu yang memiliki persyaratan tersebut, dan orang-orang inilah yang memenuhi syarat untuk mengemban tugas sebagai *ahlu al-halli wa al-'aqdi* untuk memilih seorang pemimpin.

Senada dengan al-Mawardi, Ibnu Khaldun juga mensyaratkan bahwa seorang pemimpin haruslah dipilih oleh *ahlu al-halli wa al-'aqdi (ahlu al-ikhtiar)*. Pemenuhan syarat-syarat orang yang memiliki hak memilih pemimpin negara sebagaimana tersebut di atas, tentu akan lebih bisa diwujudkan dengan mekanisme demokrasi perwakilan. Sebab dengan melalui mekanisme demokrasi perwakilan inilah maka pemenuhan syarat-syarat orang yang memilih pemimpin negara dapat dikontrol dengan baik. Karena orang-orang yang duduk sebagai anggota lembaga perwakilan (dalam hal ini MPR), kualitasnya dapat dikontrol dan diseleksi dengan baik.

Para pemikir politik Islam kontemporer mengemukakan pandangan pentingnya pembentukan *ahlu al-halli wa al-'aqdi* yang terlembagakan dalam suatu lembaga perwakilan rakyat. Mereka mengkombinasikan gagasan tentang *ahlu al-halli wa al-'aqdi* dengan pemikiran-pemikiran politik yang berkembang di Barat. Di

---

<sup>60</sup> Al-Mawardi, *al-Ahkamu al-Sulthaaniyyah* (TT: al-Haramayn Jaya Indonesia, 2001), hlm. 7.

dalam praktek di negara-negara muslim, mekanisme pemilihan anggota *ahlu al-halli wa al-'aqdi* atau lembaga perwakilan rakyat dapat dilakukan dengan berbagai cara: (1) dipilih melalui pemilihan umum yang dilakukan secara berkala (*election*), (2) pemilihan anggota *ahlu halli wa al-'adqi* melalui seleksi (*selection*); (3) di samping itu, ada juga anggota *ahlu al-halli wa al-'aqdi* yang diangkat oleh kepala negara.<sup>61</sup>

#### **D. Sistem Perwakilan di dalam Konstitusi RIS Perspektif Demokrasi Pancasila dan Filsafat Politik Islam**

Salah satu ciri khas yang dari Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) yang membedakan dengan konstitusi-konstitusi Indonesia lainnya adalah corak federalismenya. Federalisme ini ditegaskan di dalam Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS yang menyatakan bahwa “Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi”.

Salah satu ciri federalisme menurut C.F. Strong adalah negara federal mencoba menyesuaikan dua konsep yang sebenarnya bertentangan, yaitu kedaulatan negara federal dan kedaulatan negara bagian. Penyelenggaraan kedaulatan keluar dari negara bagian diserahkan kepada pemerintah federal, sedangkan

---

<sup>61</sup> Abdul Hamid al-Anshori, *al-Syura wa Atsaruha Fi al-Dimuqrathiyah* (kairo: Matba'ah al-salafiyah, 1980). Hlm. 251-254. Lihat Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* hlm. 165.

kedaulatan kedalam dibatasi. Ada satu prinsip yang dipegang teguh dalam federalism bahwa soal-soal menyangkut negara diserahkan kepada kekuasaan federal. Misalnya perjanjian internasional, hubungan luar negeri, mencetak uang dll. Diserahkan pada pemerintah federal, tetapi soal-soal pendidikan, kesehatan, kebudayaan dll. diserahkan kepada negara bagian.<sup>62</sup>

Republik Indonesia Serikat terdiri atas 15 negara bagian (disebut dengan daerah bagian) dan Republik Indonesia<sup>63</sup> yang secara formal berkedudukan “sama martabatnya” (*equal status*) dan “sama haknya” (*equal rights*). Namun di dalam prakteknya, negara federal dan Republik Indonesia di Jogjakarta memainkan peranan yang dominan terhadap negara-negara bagian lainnya. Jadi, di dalam prakteknya sama sekali tidak sama martabatnya.<sup>64</sup>

Hal ini disebabkan karena bentuk negara federal ini hanya dianggap sebagai suatu *adempauze* (saat bernapas) dalam perjuangan untuk menyelenggarakan terwujudnya negara kesatuan Republik Indonesia yang merdeka. Ternyata, hanya dalam kurun

---

<sup>62</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cet. iv (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2010), 270-271.

<sup>63</sup> Pasal 2 Konstitusi RIS menerangkan bahwa 16 negara bagian tersebut adalah: Republik Indonesia, Indonesia Timur, Pasundan, Jawa Timur, Madura, Sumatra Timur, Sumatera Selatan; Jawa Tengah, Bangka, Belitung, Riau, Kalimantan Barat, Dayak Besar, Daerah Banjar, Kalimantan Tenggara, dan Kalimantan Timur.

<sup>64</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cet. iv (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2010), 270-271.

waktu 8 bulan, bentuk negara federal (RIS) dibatalkan dan diganti menjadi bentuk negara kesatuan.<sup>65</sup>

Dari sudut kamar parlemen, Konstitusi RIS menganut sistem trikameral, ada tiga lembaga perwakilan yaitu Senat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Konstituante. Lembaga-lembaga perwakilan tersebut masing-masing memiliki kewenangan. Karena menganut feredalisme, maka lembaga perwakilan yang berasal dari utusan daerah (negara bagian) yaitu Senat memiliki peran yang signifikan, antara lain yaitu memiliki kewenangan untuk memilih Presiden. Hal ini sebagaimana diatur di dalam Pasal 69 ayat (2) dan Pasal 81 Konstitusi RIS.

Pasal 69 ayat (2) Konstitusi RIS menyatakan bahwa “Beliau (Presiden) dipilih oleh orang-orang yang dikuasakan oleh Pemerintah daerah-daerah bagian yang tersebut dalam Pasal 2. Dalam memilih Presiden, orang-orang yang dikuasakan itu berusaha mencapai kata sepakat”. Yang dimaksud dengan “orang-orang yang dikuasakan oleh pemerintah daerah-daerah” sebagaimana dimaksud oleh Pasal 69 ayat (2) tersebut adalah anggota Senat. Hal ini sebagaimana diterangkan di dalam Pasal 80 ayat (1) Konstitusi RIS bahwa “Senat mewakili daerah-daerah bagian”. Lalu diperjelas di dalam Pasal 81 ayat (1) bahwa “Anggota-anggota Senat ditunjuk oleh pemerintah daerah-daerah bagian, dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing

perwakilan rakyat dan yang memuat tiga calon untuk tiap-tiap kursi”.

Senat juga memiliki kewenangan legislasi sepanjang hal tersebut terkait dengan daerah bagian atau terkait khusus dengan hubungan antara Republik Indonesia Serikat dengan daerah-daerah bagian. Pasal 127 huruf (a) Konstitusi RIS. Di samping itu, Senat juga memiliki hak anggaran (*budgeting*) yang terkait dengan daerah-daerah bagian, sebagaimana diatur di dalam Pasal 168 ayat (3) Konstitusi RIS.

Dewan Perwakilan Rakyat memiliki hak legislasi (*legislation*), anggaran (*budgeting*), dan juga hak pengawasan (*controlling*). Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat inilah yang secara bersama-sama dengan Pemerintah memegang kedaulatan Republik Indonesia Serikat (RIS).

## **1. Sistem Perwakilan di dalam Konstitusi RIS Perspektif Demokrasi Pancasila**

Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) menganut sistem perwakilan tiga kamar (trikameral), yang terdiri dari Senat, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Konstitusnte. Sebagaimana diatur di dalam Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS bahwa “Kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat”. Hal ini juga diatur di dalam Bab III tentang Perlengkapan Republik Indonesia Serikat –pada ketentuan Umum, diatur bahwa "Alat

perlengkapan Republik Indonesia Serikat ialah: a. Presiden; b. Menteri-Menteri; c. Senat; d. Dewan Perwakilan Rakyat; e. Mahkamah Agung Indonesia; f. Dewan Pengawas Keuangan".

Sistem perwakilan di dalam Konstitusi RIS jika dilihat dari sudut kamar palemen, ia menganut model parlemen tiga kamar. Sebab, di samping dua kamar lembaga perwakilan Senat dan DPR, ada juga lembaga perwakilan lain yaitu lembaga Konstituante. Lembaga Konstituante ini adalah lembaga *ad hoc* (lembaga yang dibentuk untuk satu tujuan / tugas tertentu dan jangka waktu tertentu). Konstituante (sidang pembuat konstitusi) merupakan lembaga yang dibentuk dengan tujuan menetapkan konstitusi baru. Hal ini sebagaimana diatur di dalam Bab V tentang Konstituante Pasal 186 Konstitusi RIS yang berbunyi "Konstituante (sidang pembuat konstitusi) bersama-sama dengan pemerintah secepat-lekasnya menetapkan konstitusi Republik Indonesia Serikat yang akan menggantikan Konstitusi Sementara ini".

Konstituante ini merupakan *join session* (rapat gabungan) antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat yang anggotanya diperbesar menjadi dua kali lipat. Hal ini sebagaimana diterangkan di dalam Pasal 188 ayat (2) Konstitusi RIS yang berbunyi "Rapat gabungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat, keduanya dengan jumlah anggota dua kali lipat, itulah Konstituante". Tambahan anggota Konstituante tersebut adalah berasal dari anggota luar biasa, yang jumlahnya sama dengan anggota biasa DPR dan Senat. Anggota luar biasa tersebut dipilih, ditunjuk, ataupun diangkat.

Model parlemen sistem trikameral (*tricameral*) – Sebagaimana dipakai dalam Konstitusi RIS, merupakan model parlemen dengan tiga kamar, ada tiga kamar parlemen dalam sistem parlemen di negara tersebut. Dalam Konstitusi RIS terdapat tiga lembaga perwakilan yaitu Senat, DPR, dan Konstituante. Dalam fase *euphoria* demokrasi yang pernah dialami oleh beberapa negara-negara Eropa Barat, sistem parlemen dengan banyak kamar (multi kameral) banyak diadopsi. Banyaknya majelis / kamar dalam lembaga perwakilan dianggap berbanding lurus dengan responsifnya pemerintah dalam mengakomodir aspirasi dan tuntutan-tuntutan kelompok masyarakat.<sup>66</sup>

Prancis pra-revolusi –terutama dalam pemerintahan *the French Consulate* (1799-1804) dan *the First Empire* (1804-1807), memiliki tiga kamar parlemen. Tiga kamar parlemen tersebut adalah *Corp Legislatif*, *Tribunat*, dan *Senat Conservateur*. *Corp Legislatif* merupakan majelis tinggi, *Tribunat* adalah majelis rendah, sedangkan *Senat Conservateur* merupakan lembaga yang bertugas mengawasi kewenangan kedua lembaga tersebut dalam pembentukan undang-undang.<sup>67</sup> Jauh sebelum pra-revolusi, rezim kuno Perancis juga sudah memiliki tiga majelis. Pertama adalah majelis yang mewakili golongan pendeta (pemuka agama) dan gereja, yang kedua lembaga perwakilan yang mewakili aristokrasi

---

<sup>66</sup> Mirza Satria Buana, *Perbandingan Hukum Tata Negara: Filsafat, Teori, dan Praktek* (Jakarta: Sinar Grafika, 2023), 171.

<sup>67</sup> Mirza Satria Buana, *Perbandingan Hukum Tata Negara: Filsafat, Teori*, 171.

(kalangan bangsawan), dan yang ketiga adalah rakyat jelata (warga biasa / awam).<sup>68</sup>

Jika diselami suasana kebatinan (*geistlichen hintergrund*) para pendiri negara, gagasan kedaulatan rakyat (demokrasi) merupakan dasar penting dalam bangunan negara Indonesia. Memang para perumus Pancasila tidak secara spesifik membicarakan tentang model kamar parlemen, apakah parlemen satu kamar, dua kamar, tiga kamar / multi kameral. Tetapi substansi dari model kamar-kamar parlemen tersebut pada akhirnya bermuara pada usaha agar kedaulatan rakyat dapat berjalan secara maksimal. Soal pilihan model kamar, tentu situasional dan sangat dipengaruhi oleh kebutuhan dan karakteristik masing-masing negara.

Prof. Soepomo pada Rapat Besar BPUPKI pada 15 Juli 1945 menyampaikan draf UUD yang di dalamnya ada pokok gagasan kedaulatan rakyat. Gagasan kedaulatan rakyat lalu dijabarkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. MPR harus terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat (*political representative*), ditambah dengan utusan-utusan daerah (*territorial*

---

<sup>68</sup> Paolo Passaglia, “Unicameralism, Bicameralism, Multicameralism: Evolution and Trends in Europe”, *Journal Perspectives on Federalism*, Vol. 10, Issue 2, 2018, E-4.

*representative*) dan utusan-utusan golongan (*functional representative*).<sup>69</sup>

Ir. Soekarno di dalam sidang BPUPKI pada tanggal 15 Juli 1945 menegaskan bahwa Undang-Undang Dasar dirancang berdasarkan faham kedaulatan rakyat (demokrasi), bukan kedaulatan individu. Faham kedaulatan rakyat di dalam konstitusi inilah yang akan menjadi jaminan keselamatan bangsa Indonesia di kemudian hari. Prof. Soepomo menyampaikan bahwa pokok ketiga yang terkandung dalam “Pembukaan UUD”<sup>70</sup> adalah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan.<sup>71</sup>

Model lembaga perwakilan tiga kamar (trikameral) berupa Senat, DPR, dan Konstituante di dalam Konstitusi RIS pada dasarnya merupakan perwujudan dari gagasan kedaulatan rakyat. Senat, DPR, dan Konstituante pada dasarnya adalah lembaga perwakilan di mana wakil-wakil rakyat bermusyawarah. Adanya lembaga-lembaga perwakilan sebagai wujud dari kedaulatan rakyat adalah sejalan dengan demokrasi Pancasila. Sebab, perwakilan merupakan salah satu ciri khas demokrasi Pancasila. Apalagi,

---

<sup>69</sup> RM. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokuamen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan*, (Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2004), 361.

<sup>70</sup> Perlu menjadi catatan, Pancasila dalam makna sempit adalah 5 sila yang ada di bagian akhir alinea keempat Pembukaan UUD 1945, sedangkan Pancasila dalam makna luas adalah seluruh Pembukaan UUD 1945.

<sup>71</sup> Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)* (Jakarta: Setneg RI, 1995), 260 dan 266.

perekrutan anggota-anggota lembaga perwakilan tersebut tidak semata-mata melalui mekanisme Pemilu, tetapi ada utusan-utusan daerah dan golongan-golongan yang melalui mekanisme seleksi.

Terkait dengan proses perekrutan anggota Senat dan anggota DPR biasa, Konstitusi RIS menggunakan tiga sistem perwakilan. Tiga sistem perwakilan tersebut yaitu: sistem perwakilan wilayah (*territorial representative*) atau utusan daerah, sistem perwakilan fungsional (*functional representative*) atau utusan golongan, dan sistem perwakilan politik (*political representative*) atau utusan partai politik yang dipilih melalui mekanisme Pemilu.

Sistem perwakilan daerah (*territorial representative*) digunakan di dalam lembaga Senat. Hal tersebut sebagaimana diatur di dalam Bagian II tentang Senat Pasal 80 ayat (1) Konstitusi RIS bahwa “Senat mewakili daerah-daerah bagian”. Proses perekrutan anggota Senat dilakukan oleh pemerintah daerah-daerah bagian. Pemerintah negara bagian menunjuk anggota Senat yang akan mewakili pemerintah daerah bagian tersebut. Sebagaimana diatur di dalam Pasal 81 ayat (1) bahwa “Anggota-anggota Senat ditunjuk oleh pemerintah daerah-daerah bagian, dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing perwakilan rakyat dan yang memuat tiga calon untuk tiap-tiap kursi”. Masing-masing pemerintah negara bagian mempunyai dua orang anggota Senat, sebagaimana diatur di dalam Pasal 80 ayat (2) Konstitusi RIS

bahwa “Setiap daerah bagian mempunyai dua orang anggota dalam Senat”.

Di samping itu, sistem perwakilan daerah (*territorial representative*) juga dipakai di dalam lembaga Dewan Perwakilan Rakyat. Di dalam DPR yang pertama dibentuk di dalam Republik Indonesia Serikat, perekrutan anggotanya yang berasal dari utusan-utusan daerah. Hal ini sebagaimana diatur di dalam Pasal 109 ayat (1) Konstitusi Republik Indonesia Serikat yang berbunyi “Untuk Dewan Perwakilan Rakyat yang pertama mengutus anggota-anggota dari daerah-daerah selebihnya yang tersebut dalam Pasal 99, diatur dan diselenggarakan dengan perundingan bersama-sama oleh daerah-daerah bagian yang tersebut dalam Pasal 2, kecuali negara Republik Indonesia dengan memperhatikan asas-asas demokrasi dan seboleh-bolehnya dengan perundingan dengan daerah-daerah yang tersebut dalam Pasal 2 sub c, yang bukan daerah bagian”.

Sistem perwakilan fungsional (*functional representative*) juga digunakan di dalam lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga yang mewakili seluruh rakyat Indonesia, oleh sebab itu maka di dalam lembaga DPR juga terdapat anggota yang berasal dari utusan golongan-golongan minoritas –pada waktu itu- yaitu utusan dari golongan-golongan Tionghoa minimal 9 orang anggota, Eropa 6 orang, anggota dan Arab 3 orang anggota. Hal ini sebagaimana diatur di dalam Pasal 100 ayat (1) Konstitusi RIS yang berbunyi

bahwa “Golongan-golongan kecil Tionghoa, Eropa, dan Arab akan mempunyai wakil dalam Dewan Perwakilan Rakyat dengan berturut-turut sekurang-kurangnya 9, 6, dan 3 anggota”.

Sistem perwakilan politik (*political representative*) di dalam Konstitusi RIS terlembagakan di dalam Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yaitu adanya anggota DPR yang proses perekrutannya melalui Pemilihan Umum (Pemilu). Pasal 111 ayat (1) mengamanatkan agar setelah tempo satu tahun Konstitusi RIS berlaku, Pemerintah melaksanakan Pemilihan Umum (Pemilu) untuk memilih anggota DPR. Hal ini sebagaimana diatur di dalam Pasal 111 ayat (1) Konstitusi RIS, yang berbunyi “Dalam tempo satu tahun sesudah Konstitusi mulai berlaku, maka di seluruh Indonesia Pemerintah memerintahkan mengadakan pemilihan yang bebas dan rahasia untuk menyusun dewan perwakilan rakyat yang dipilih secara umum”.

Penggunaan tiga sistem perwakilan di dalam proses perekrutan anggota lembaga-lembaga perwakilan di dalam Konstitusi RIS sejalan dengan demokrasi Pancasila. Tiga sistem perwakilan tersebut adalah: perwakilan wilayah (*territorial representative*) atau utusan daerah, perwakilan fungsional (*functional representative*) atau utusan golongan, dan perwakilan politik (*political representative*) atau utusan partai politik yang dipilih melalui mekanisme Pemilu. Dengan adanya utusan daerah dan utusan golongan –di samping perwakilan politik, maka memungkinkan seluruh elemen rakyat Indonesia dapat terwakili.

Tidak hanya kelompok mayoritas yang menang dalam Pemilu saja yang menjadi wakil rakyat, tetapi memungkinkan kelompok minoritas dapat memiliki wakilnya di parlemen.

Hal tersebut di atas tentu saja sejalan dengan semangat demokrasi Pancasila yang tidak bercorak dominasi mayoritas, yang oleh Ir. Soekarno disebut mufakat, dan oleh Mr. Yamin disebut musyawarah-mufakat. Negara Indonesia menurut Ir. Soekarno bukanlah negara untuk satu orang saja, bukan negara untuk satu golongan saja. Negara Indonesia adalah negara untuk semua orang, untuk semua golongan.<sup>72</sup>

Terkait dengan mekanisme pemilihan Presiden, Konstitusi RIS mengatur bahwa Presiden dipilih oleh utusan daerah bagian<sup>73</sup> (orang-orang yang diberi kuasa oleh pemerintah daerah/negara bagian). Ini artinya, para penyusun Konstitusi RIS masih berpegang pada ciri khas demokrasi Pancasila, yaitu demokrasi perwakilan, dan juga demokrasi yang mengedepankan musyawarah-mufakat. Ciri khas demokrasi Pancasila berupa demokrasi perwakilan, musyawarah-mufakat ini terlihat di dalam ketentuan yang mengatur pemilihan Presiden. Dalam Bab I tentang Pemerintahan Pasal 69 ayat (2) Konstitusi RIS, diatur bahwa “Beliau dipilih oleh orang-

---

<sup>72</sup> Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan*, 77.

<sup>73</sup> Model pemilihan Presiden oleh utusan daerah-daerah ini mirip seperti *electoral college* dalam pemilihan Presiden di Amerika Serikat. Bedanya, kalo di amerika serikat *electoral college* dipilih melalui pemilihan umum, sedangkan utusan daerah bagian –di dalam Konstitusi RIS, dipilih oleh pemerintah negara bagian.

orang yang dikuasakan oleh Pemerintah daerah-daerah bagian yang tersebut dalam Pasal 2. Dalam memilih Presiden, orang-orang yang dikuasakan itu berusaha mencari kata sepakat”.<sup>74</sup>

Pemilihan Presiden Republik Indonesia Serikat oleh utusan negara (daerah) bagian sebagaimana tersebut di atas sejalan dengan demokrasi Pancasila. Sebab, di dalam mekanisme tersebut menggunakan dasar perwakilan, musyawarah, dan mufakat. Perwakilan, musyawarah, dan mufakat adalah merupakan ciri khas dari demokrasi Pancasila. Kewenangan memilih Presiden RIS berada pada utusan daerah/negara bagian merupakan konsekuensi dari bentuk negara serikat (negara federal).

Meskipun sistem perwakilan di dalam Konstitusi RIS masih sejalan dengan beberapa unsur dalam demokrasi Pancasila, namun dalam pelebagaan nilai persatuan dan nilai perwakilan, konstitusi RIS tidak sejalan dengan demokrasi Pancasila. Sebab, bentuk negara serikat yang ada di dalam Konstitusi RIS tidak sejalan dengan nilai persatuan Indonesia yang ada demokrasi pancasila berupa. Karena bentuk negara serikat sebagaimana diatur didalam Konstitusi RIS, bertentangan dengan nilai persatuan Indonesia. Di samping itu, tidak adanya lembaga MPR sebagai perwujudan seluruh rakyat Indonesia juga tidak sejalan dengan demokrasi

---

<sup>74</sup> Daerah-daerah bagian yang diatur di dalam Pasal 2 Konstitusi RIS, yaitu: Negara Republik Indonesia, negara Indonesia Timur, negara Pasundan, negara Jawa Timur, negara Madura, negara Sumatera Timur, negara Sumatera Selatan, Jawa Tengah, Bangka, Belitung, Riau, Kalimantan Barat, Dayak Besar, Daerah Banjar, Kalimantan Tenggara, Kalimantan Timur.

perwakilan yang menjadi ciri khas demokrasi Pancasila. Dengan demikian maka, sistem perwakilan yang ada di dalam Konstitusi RIS 1950 tidak sepenuhnya sesuai dengan demokrasi Pancasila.

## **2. Sistem Perwakilan di dalam Konstitusi RIS Perspektif Filsafat Politik Islam**

Sistem perwakilan di dalam Konstitusi RIS –jika dilihat dari sisi kamar parlemen, menggunakan sistem perwakilan tiga kamar (trikameral). Tiga kamar lembaga perwakilan yang ada di dalam Konstitusi RIS adalah Senat, DPR, dan Konstituante.

Tiga kamar parlemen (trikameral) yang digunakan di dalam sistem perwakilan di dalam Konstitusi RIS memungkinkan berbagai keragaman yang ada dapat terakomodir. Pilihan jumlah kamar parlemen di dalam filsafat politik Islam dipandang sebagai cara / sarana, sedangkan hal yang substantif adalah bagaimana nilai-nilai tentang musyawarah, keadilan, penyampaian amanah kepada yang berhak, dan persamaan derajat. Oleh sebab itu, kesesuaian suatu sistem perwakilan apakah sesuai dengan filsafat politik Islam atau tidak, ukurannya adalah apakah penggunaan jumlah kamar parlemen yang digunakan dapat mengarah pada terwujudnya nilai-nilai di dalam filsafat politik Islam atau tidak. Jika mengarah pada terwujudnya nilai-nilai tersebut itu artinya sistem perwakilan tersebut sesuai dengan filsafat politik Islam.

Sistem perwakilan di dalam Konstitusi RIS jika dilihat dari sudut pandang perekrutan anggota lembaga perwakilan, maka

sistem perwakilan di dalam Konstitusi RIS menggunakan tiga sistem perwakilan. Tiga sistem perwakilan tersebut adalah: (1) *political representative* (perwakilan politik), yaitu anggota DPR RI yang dipilih melalui Pemilu, (2) *functional representative* (perwakilan fungsional), yaitu anggota DPR RI yang berasal dari utusan golongan, (3) *territorial representative* (perwakilan wilayah), yaitu anggota Senat yang ditunjuk oleh pemerintah daerah.

*Syura* (musyawarah) adalah saling merundingkan atau bertukar pendapat mengenai suatu masalah atau meminta pendapat dari berbagai pihak untuk kemudian dipertimbangkan dan diambil yang terbaik demi kemaslahatan (kebaikan) bersama.<sup>75</sup>

Dengan menggunakan tiga sistem perwakilan tersebut di atas dalam Konstitusi RIS, maka peluang terwujudnya nilai musyawarah lebih mudah, sistem perwakilan di dalam Konstitusi RIS sesuai dengan filsafat politik Islam. Sebab, dengan adanya anggota DPR dari hasil Pemilu, anggota DPR yang berasal dari utusan golongan, dan juga anggota Senat yang berasal dari utusan / penunjukan oleh pemerintah daerah, maka substansi musyawarah berupa berbicara suatu persoalan secara bersama-sama. Pembicaraan secara bersama-sama dalam musyawarah dilakukan dengan semua unsur masyarakat, olehah sebab itu, semakin banyak

---

<sup>75</sup>Dudung Abdullah, “Kajian musyawarah dalam al-Qur’an (suatu kajian tafsir tematik).” [https://journal.uin-alauddin.ac.id/index.php/al\\_daulah/article/view/1509/1452](https://journal.uin-alauddin.ac.id/index.php/al_daulah/article/view/1509/1452), *Jurnal Al-Dawlah*, vol. 3 / No. 2 / Desember 2014, hlm. 246.

kalangan yang terlibat dalam musyawarah, maka akan semakin baik.

Dalam perspektif filsafat politik Islam, pemilihan Presiden oleh utusan pemerintah daerah-daerah bagian (anggota Senat) – sebagaimana diatur di dalam Konstitusi RIS, sejalan dengan pandangan Ibnu Taymiyyah tentang *ahlu al-syawkah*. Dalam pandangan Ibnu Taymiyyah, *ahlu al-syawkah* adalah orang-orang yang berasal dari berbagai kalangan terhormat di masyarakat. Mereka inilah yang menjadi rujukan masyarakat, menjadi tempat masyarakat bertanya, dan perkataan merekalah yang menjadi “kata putus” bagi masyarakat. *Ahlu al-Syawkah* inilah yang menurut Ibnu Taymiyyah yang memiliki hak untuk memilih kepala negara.<sup>76</sup>

Di dalam Konstitusi RIS Pasal 69 ayat (1) diatur bahwa di dalam proses pemilihan Presiden (kepala negara), para wakil-wakil pemerintah daerah-daerah bagian (anggota-anggota Senat) supaya berusaha agar mencapai kata sepakat. Pemilihan Presiden dengan mengedepankan kata sepakat ini (konsensus) sejalan dengan nilai di dalam filsafat politik Islam, dalam hal ini adalah nilai musyawarah. Sebab, al-Qur’an mengajarkan agar manusia di dalam memutuskan persoalan-persoalan kemasyarakatan / kenegaraan diputuskan dengan jalan bermusyawarah. Hal ini sebagaimana ditegaskan di dalam al-Qur’an surat al-Syura ayat 38 Allah SWT. berfirman:

---

<sup>76</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Kencana, 2014), 162.

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ ۝

(juga lebih baik dan lebih kekal bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhan dan melaksanakan salat, sedangkan urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah di antara mereka. Mereka menginfakkan sebagian dari rezeki yang Kami anugerahkan kepada mereka; Al-Syūrā [42]:38.

Allah Swt. juga berfirman di dalam QS. Ali-‘Imran ayat 159, yang berbunyi:

فِيمَا رَحِمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ ۝ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ ۝ فَاعْفُ

عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ۝ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ

الْمُتَوَكِّلِينَ

Maka, berkat rahmat Allah engkau (Nabi Muhammad) berlaku lemah lembut terhadap mereka. Seandainya engkau bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka akan menjauh dari sekitarmu. Oleh karena itu, maafkanlah mereka, mohonkanlah ampunan untuk mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam segala urusan (penting). Kemudian, apabila engkau telah membulatkan tekad, bertawakallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah mencintai orang-orang yang bertawakal. (Āli ‘Imrān:159).

## **E. Sistem Perwakilan dalam UUDS 1950 Perspektif Demokrasi Pancasila dan Filsafat Politik Islam**

Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 merupakan Undang-Undang Dasar yang menggantikan Konstitusi RIS.

Penggantian Konstitusi ini merupakan konsekuensi dari perubahan bentuk negara serikat (federal) menjadi negara kesatuan kembali. Dilihat dari sudut pandang kamar parlemen, UUDS 1950 menggunakan model parlemen dua kamar (bikameral), simetris bicameral atau *strong bicameral*. Ada dua lembaga perwakilan, yang tercantum di dalam UUDS 1950, yaitu: (1) lembaga Dewan Perwakilan Rakyat, dan (2) lembaga Konstituante. Dewan Perwakilan Rakyat adalah lembaga perwakilan yang mewakili seluruh rakyat Indonesia, sedangkan Konstituante merupakan lembaga perwakilan *ad hoc*, yaitu lembaga yang dibuat atau diadakan untuk satu tujuan tertentu. Tujuan pembentukan Konstituante adalah untuk membuat konstitusi baru.

Lembaga perwakilan DPR diatur di dalam UUDS 1950 pada Bagian II tentang Dewan Perwakilan Rakyat. Pada Bagian II tentang DPR Pasal 56 UUDS 1950 disebutkan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat mewakili seluruh rakyat Indonesia dan terdiri dari sejumlah anggota yang besarnya ditetapkan berdasarkan atas perhitungan setiap 300.000 jiwa penduduk warga negara Indonesia mempunyai seorang wakil; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam ayat kedua Pasal 58”.

Lembaga Konstituante diatur di dalam Bab V tentang Konstituante. Tugas Konstituante adalah menetapkan Undang-Undang Dasar. Hal ini sebagaimana diatur di dalam Pasal 134 UUDS 1950 bahwa “Konstituante (sidang pembuat Undang-Undang Dasar) bersama-sama dengan pemerintah selekas-lekasnya

menetapkan undang-undang dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar sementara ini”.

## **1. Sistem Perwakilan di dalam UUDS 1950 Perspektif Demokrasi Pancasila**

Sistem perwakilan di dalam UUDS 1950 menggunakan sistem parlemen dua kamar, jika dilihat dari sudut pandang kamar parlemen. Dua kamar parlemen tersebut adalah Dewan Perwakilan Rakyat dan Badan Konstituante. Sedangkan jika dilihat dari proses perekrutan anggota lembaga perwakilan, UUDS 1950 menggunakan dua sistem perwakilan, yaitu *political representative* (perwakilan politik), dan *functional representative* (perwakilan fungsional). Perwakilan politik mewujudkan dalam anggota DPR dan Konstituante yang dipilih melalui Pemilu, sedangkan sistem perwakilan fungsional mewujudkan dalam anggota DPR dan anggota Konstituante yang berasal dari utusan golongan.

Sistem bikameral pada hakikatnya mengidealkan adanya dua Lembaga yang berperan di dalam Lembaga perwakilan. Doktrin ini berasal dari pandangan lama yang dikembangkan oleh Aristoteles (384-322 SM) dan Polybius (200-118 SM) yang berpendapat bahwa pemerintah yang baik adalah gabungan antara prinsip demokrasi dan oligarki. Terkait istilah *bicameral*, Jeremy Bentham (1748-1832 M) adalah orang yang pertama mencetuskan istilah *bicameral*. Model parlemen dua kamar ini sangat diidealkan oleh negara-negara yang ingin memaksimalkan proses legislasi

yang kuat, sehingga berbagai kepentingan masyarakat bahkan kepentingan berbagai kelompok dapat terepresentasikan.<sup>77</sup>

Jika dilihat dari sudut pandang demokrasi Pancasila, maka sistem perwakilan dua kamar di dalam UUDS 1950 masih sejalan dengan demokrasi Pancasila. Sebab, dengan adanya dua lembaga perwakilan, yaitu lembaga DPR dan Konstituante dengan segala kewenangan yang dimilikinya, maka memungkinkan nilai-nilai demokrasi Pancasila, baik itu nilai musyawarah-mufakat, dan nilai perwakilan dapat terwujud di dalamnya. Musyawarah-mufakat adalah suatu nilai yang sangat penting di dalam demokrasi Pancasila. Menurut Bung Karno, bahwa syarat mutlak untuk kuatnya negara Indonesia adalah permusyawaratan-mufakat. Dengan cara musyawarah dan mufakat semua hal dibicarakan, semua hal diperbaiki.<sup>78</sup>

Menurut Mr. M. Yamin –disampaikan pada Rapat Besar BPUPK tanggal 29 Mei 1945, ada tiga hal mendasar di dalam demokrasi (kerakyatan) Pancasila yang hendak menjadi dasar Negara Indonesia, yaitu: permusyawaratan (berasal dari al-Qur'an) – mufakat (berasal dari adat), perwakilan (berasal dari adat), dan kebijaksanaan (rasionalisme).<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Saldi Isra & Zaenal Arifin Mochtar, “Model Kamar Parlemen (Catatan Untuk Penataan Kelembagaan DPD Indonesia)”, 123-124.

<sup>78</sup> Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan*, 77.

<sup>79</sup> RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Otentik*, 98.

Adanya sistem perwakilan fungsional (*functional representation*) berupa utusan golongan di dalam UUDS 1950 sejalan dengan nilai-nilai demokrasi Pancasila. Adanya utusan golongan sejalan dengan nilai musyawarah-mufakat. Dalam pandangan Mr. Mohammad Yamin, musyawarah merupakan perintah yang jelas di dalam ajaran agama Islam, yaitu di dalam QS. Al-Syura ayat 38, yang artinya “segala urusan mereka dimusyawaratkan”. Yamin juga menyampaikan bahwa musyawarah di jalankan dengan baik pada masa Nabi Muhammad SAW dan masa *al-Khulafa al-Rasyidun*.<sup>80</sup>

Menurut Mr. Muhamad Yamin, setelah Islam masuk ke Indonesia, ajaran tentang musyawarah tersebut menjadi dasar masyarakat Indonesia dalam hal urusan-urusan kepentingan umum. Tradisi musyawarah tersebut kemudian bertemu dengan tradisi asli Indonesia sejak zaman purbakala yaitu tradisi keputusan bersama atau kebulatan atau mufakat. Dasar mufakat tumbuh subur ketika bertemu dengan tradisi musyawarah, mufakat dan permusyawaratan bersatu padu dalam perdaban Indonesia, dan memberi corak khas rasa ketata-negaraan Indonesia.<sup>81</sup>

Adanya utusan golongan ini sejalan dengan nilai-nilai perwakilan yang setara / nilai-nilai perwakilan yang berkeadilan.

---

<sup>80</sup> Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati (editor), *Risalah Sidang BPUPKI – PPKI 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945* (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1995), 16.

<sup>81</sup> Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati (editor), *Risalah Sidang BPUPKI – PPKI 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*, 17-18.

Sebab, dengan adanya utusan golongan ini, maka kelompok masyarakat yang secara jumlah tidak mungkin memiliki wakil di lembaga perwakilan jika berkompetisi secara langsung. Hal ini sejalan dengan nilai demokrasi Pancasila yaitu permusyawaratan-perwakilan. Sebagaimana di sampaikan oleh Bung Karno dalam sidang BPUPKI tanggal 1 Juni 1945 bahwa negara Indonesia bukan negara untuk satu golongan atau untuk satu orang saja, tetapi negara Indonesia dari semua untuk semua orang dan golongan.<sup>82</sup>

Perwakilan ini menjadi corak dasar demokrasi Indonesia (demokrasi Pancasila) adalah perwakilan. Menurut Muh. Yamin, bangsa Indonesia memiliki kemampuan yang baik dalam mengurus tata negara dan hak tanah sejak ribuan tahun yang lalu. Hal ini terlihat di desa-desa di pulau Jawa, nagari di Minangkabau, susunan negeri Sembilan di Malaya, dan bentuk-bentuk lain dari pemerintahan desa di Borneo, Bugis, Ambon, di Minahasa, dan lain-lain. Salah satu ciri khas dari model “pemerintahan desa” yang ada dalam peradaban bangsa Indonesia adalah sifat perwakillan.<sup>83</sup>

Atas dasar sifat perwakilan inilah maka terpilih orang-orang terkemuka (para tokoh masyarakat) yang memegang kekuasaan dan mewakili masyarakat. Sistem perwakilan seperti inilah yang menjadi dasar susunan desa, nagari, dusun, marga, negari Sembilan, dan lain-lain. Apabila sifat perwakilan tersebut tidak dipakai, maka

---

<sup>82</sup> Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan*, 77.

<sup>83</sup> Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati (editor), *Risalah Sidang BPUPKI – PPKI 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*, 18.

tidak ada sambungan jiwa tata-negara rakyat. Sebaliknya, jika sifat perwakilan khasi Indonesia ini dipakai, maka susunan negara Indonesia akan selaras dengan peradaban khas bangsa Indonesia.<sup>84</sup>

Konstruksi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di dalam UUDS 1950 juga sejalan dengan demokrasi Pancasila. Sebab, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tidak dilakukan secara langsung oleh rakyat, tetapi dipilih melalui perwakilan. Hal ini sejalan dengan gagasan tentang nilai demokrasi Pancasila berupa perwakilan, baik yang disampaikan oleh Bung Karno, maupun oleh Mr. Mohammad Yamin tersebut di atas.

Dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tidak secara langsung (dipilih melalui lembaga perwakilan), maka juga sesuai dengan nilai Pancasila berupa kebijaksanaan. Mr. Mohammad Yamin mengartikan kebijaksanaan sebagai rasionalisme. Kebijaksanaan adalah dasar demokrasi khas Indonesia. Dalam pandangan Moh. Yamin, demokrasi yang menjadi ciri khas Indonesia adalah demokrasi yang dilandasi oleh nilai kebijaksanaan. Yamin menyebut kebijaksanaan ini dengan istilah lain yaitu rasionalisme (berdasarkan akal budi manusia).

Namun demikian, ketidak adaaanya lembaga MPR sebagai perwujudan seluruh rakyat Indonesia di dalam Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUD 1950) menyebabkan Konstitusi tersebut tidak sejalan dengan demokrasi Pancasila. Di

---

<sup>84</sup> Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati (editor), *Risalah Sidang BPUPKI – PPKI 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*, 18.

samping itu, model sistem parlementer yang ada di dalam UUDS 1950 juga tidak sejalan dengan demokrasi Pancasila, sebab demokrasi Pancasila pada dasarnya merupakan gabungan / mengambil hal-hal yang baik dari sistem parlementer di Eropa, sistem presidensial di Amerika, dan tradisi musyawarah yang tumbuh subur dalam tradisi lokal Indonesia.

## **2. Sistem Perwakilan di dalam UUDS 1950 Perspektif Filsafat Politik Islam**

Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 menggunakan sistem perwakilan dua kamar. Dua kamar parlemen tersebut yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Konstituante. Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai kewenangan dibidang legislasi, anggaran, dan pengawasan, sedangkan Konstituante memiliki kewenangan menetapkan konstitusi baru. Konstitusi RIS dengan UUDS 1950 memiliki persamaan dari segi adanya lembaga konstituante yang tugasnya adalah menetapkan konstitusi baru. Jadi lembaga konstituante hanya ada di dalam Konstitusi RIS dan UUDS 1950. Disamping itu, dua konstitusi ini juga sama-sama tidak ada lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) di dalamnya. Namun demikian, nilai-nilai musyawarah masih terkandung di dalam UUD Sementara tahun 1950.

Pada dasarnya, di dalam filsafat politik Islam pilihan jumlah kamar parlemen adalah bukan persoalan mendasar. Jumlah kamar adalah persoalan cara. Yang mendasar di dalam kamar

parlemen adalah apakah dengan pilihan jumlah kamar parlemen, hakikat dari nilai musyawarah, keadilan, dan kesetaraan dapat dihadirkan atau tidak. Nilai-nilai musyawarah, keadilan, dan kesetaraan masih terkadung di dalam UUD Sementara tahun 1950, meskipun kadar kandungan nilai-nilai tersebut berbeda dengan UUD 1945 dan Konstitusi RIS. Hal ini terlihat dari *input* anggota lembaga perwakilan, baik lembaga DPR maupun Konstituante yang masih menggunakan dua sistem perwakilan, yaitu: yaitu sistem perwakilan politik (*political representative*) dan sistem fungsional (*functional representative*).

Sedangkan sistem perwakilan wilayah (*territorial representative*) atau utusan daerah sudah tidak ada lagi di dalam UUD Sementara 1950. Ketiadaan perwakilan daerah (*territorial representative*) kemungkinan merupakan titik balik dari yang tadinya berbentuk negara serikat (federal) berubah menjadi negara kesatuan. Ciri khas yang menonjol dari negara serikat (federal) adanya utusan daerah (utusan negara bagian). Jadi, ketika negara berubah dari negara serikat (federal) menjadi negara kesatuan, maka titik baliknya utusan daerah bagian ditiadakan.

Pengaturan *input* (perekrutan) anggota lembaga perwakilan melalui fungsional representatif (utusan golongan) ada di dalam UUDS 1950. Misalnya pada Pasal 58 UUDS 1950<sup>85</sup> diatur bahwa

---

<sup>85</sup> Pasal 58 UUDS 1950 “Golongan-golongan kecil Thionghoa, Eropa, dan Arab akan mempunyai wakil dalam Dewan Perwakilan Rakyat dengan berturut-turut sekurang-kurangnya 9, 6, dan 3 anggota”.

golongan-golongan minoritas akan mempunyai wakil yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat. Jadi, keanggotaan dewan perwakilan rakyat tidak semata-mata dipilih melalui mekanisme Pemilu (*election*), tetapi juga melalui utusan (*selection*) golongan.

Utusan golongan minoritas juga ada di dalam lembaga Konstituante. Sebagaimana diatur di dalam UUD Sementara tahun 1950 Pasal 135 ayat (3) bahwa “Ketentuan-ketentuan dalam Pasal 58 berlaku juga buat Konstituante dengan pengertian bahwa jumlah-jumlah wakil itu dua kali lipat”. Pasal 58 UUDS 1950 mengatur bahwa “Golongan-golongan kecil Thionghoa, Eropa, dan Arab akan mempunyai wakil dalam Dewan Perwakilan Rakyat dengan berturut-turut sekurang-kurangnya 9, 6, dan 3 anggota”. Ini artinya golongan-golongan minoritas (konteks saat itu adalah etnis Thionghoa, keturunan Eropa, dan Arab) diberi kursi perwakilan di lembaga Konstituante dua kali lipat dari jumlah porsi kursi yang diberikan pada golongan minoritas di lembaga DPR.

Musyawarah adalah nilai yang sangat penting di dalam filsafat Islam. Ajaran Islam sangat menekankan pentingnya musyawarah. Baik ayat al-Qur’an maupun hadis Nabi SAW sangat menekankan pentingnya musyawarah di dalam urusan-urusan kenegaraan. Sebagaimana disampaikan oleh Ibnu Taymiyyah bahwa musyawarah sangatlah dibutuhkan bagi para pemimpin negara. Sebab, Allah SWT. Memerintahkan Nabi Muhammad SAW

untuk bermusyawah, sebagaimana firman Allah SWT di dalam QS. Āli ‘Imrān [3]:159.<sup>86</sup>

فِيمَا رَحِمَهُ مِنَ اللَّهِ لَئِن لَّمْ يَكُنْ أَحَدٌ أَكْثَرُ مُشَاوِرَةً لِأَصْحَابِهِ مِنْ رَسُولِ اللَّهِ  
عَنْهُمْ وَاسْتَعْفَرَهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

Maka, berkat rahmat Allah engkau (Nabi Muhammad) berlaku lemah lembut terhadap mereka. Seandainya engkau bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka akan menjauh dari sekitarmu. Oleh karena itu, maafkanlah mereka, mohonkanlah ampunan untuk mereka, dan bermusyawahlah dengan mereka dalam segala urusan (penting). Kemudian, apabila engkau telah membulatkan tekad, bertawakallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah mencintai orang-orang yang bertawakal. (QS. Āli ‘Imrān [3]:159)

Nabi Muhammad SAW –sebagai suri tauladan bagi ummatnya, adalah sosok pemimpin yang sangat gemar bermusyawah. Sebagaimana hadis yang diirwayatkan oleh Abu Hurairah, bahwa Rasulullah SAW telah bersabda:<sup>87</sup>

لَمْ يَكُنْ أَحَدٌ أَكْثَرُ مُشَاوِرَةً لِأَصْحَابِهِ مِنْ رَسُولِ اللَّهِ

Tidaklah ada seorangpun yang lebih banyak bermusyawah dengan para sahabatnya dibanding Rasulullah SAW”

---

<sup>86</sup> Ibnu Taymiyyah, *al-Siyasah al-Syar’iyyah Fi Ishlaahi al-Raa’i Wa al-Raiyyati*, 227.

<sup>87</sup> Ibnu Taymiyyah, *al-Siyasah al-Syar’iyyah Fi Ishlaahi al-Raa’i Wa al-Raiyyati*, 227.

Menurut Ibnu Taymiyyah, Allah SWT memerintahkan Nabi Muhammad SAW. bermusyawarah (dalam urusan-urusan kenegaraan) dalam rangka tiga hal: Pertama, untuk meluluhkan hati para sahabatnya, kedua agar menjadi kebiasaan musyawarah tersebut menjadi suri tauladan dan diikuti oleh ummat Islam setelah beliau, dan tujuan yang ketiga yaitu agar para sahabat mengeluarkan pemikiran / pendapat mereka mengenai hal-hal yang belum disebutkan di dalam wahyu.<sup>88</sup>

Pemimpin tidak mungkin tidak membutuhkan rekan dan pengikut untuk mengurus tugas-tugas negara. Di sinilah pentingnya bermusyawarah. Ibnu Abi Rabi' menggambarkan betapa pentingnya musyawarah di dalam penyelenggaraan negara, dan kelangsungan negara, dia memperingatkan dengan jelas tentang pentingnya bermusyawarah dengan orang-orang yang arif dan bijaksana. Ibnu Abi Rabi' memperingatkan bahwa agar jangan sampai pemimpin bermusyawarah dengan orang yang tidak amanah. Dia memperingatkan bahwa bermusyawarah dengan orang-orang yang tidak amanah akan membawa dampak pada keruntuhan negara.<sup>89</sup>

Nilai keadilan juga adalah nilai fundamental di dalam filsafat politik Islam. Sebagaimana firman Allah SWT di dalam QS. al-Nisa ayat 58, yang berbunyi:

---

<sup>88</sup> Ibnu Taymiyyah, *al-Siyaasah al-Syar'iyah Fi Ishlaahi al-Raa'ii Wa al-Raiyyati*, 227.

<sup>89</sup> Ali Abdul Mu'ti Muhammad, *Filasafat Politik antara Barat dan Islam*, 352.

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا

بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada pemiliknya. Apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu tetapkan secara adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang paling baik kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat. (An-Nisā' [4]:58).

Pentingnya nilai keadilan juga dapat dilihat di dalam apa yang diajarkan oleh Nabi Muhammad SAW. beliau sangat menekankan pentingnya berbuat adil, pentingnya menegakkan keadilan. Nabi Muhammad SAW menegaskan tentang keadilan dalam penegakan hukum, sebagaimana apa yang beliau sabdakan:<sup>90</sup>

لَوْ سَرَقَتْ فَاطِمَةُ بِنْتُ مُحَمَّدٍ لَقَطَعْتُ يَدَهَا (رواه الشيخان عن عائشة)

Andaikata Fatimah binti Muhammad mencuri, niscaya saya potong tangannya” (Riwayat asy-Syaikhān dari ‘Āisyah).

Al-Farabi juga menekankan pentingnya keadilan, sehingga sifat adil itu harus melekat pada pemimpin negara. Di dalam pandangan al-Farabi (257-339 H / 870-950 M), tidak setiap orang mampu menjadi pemimpin. Yang boleh menjadi pemimpin adalah manusia-manusia “sempurna”. Pemimpin harus memiliki karakter

---

<sup>90</sup> <https://quran.kemenag.go.id/quran/per-ayat/surah/4?from=53&to=158>, diakses 8 Februari 2024.

yang fitri, antara lain yaitu mencintai keadilan dan membenci kedzaloman, dan tanggap (responsif) saat diajak menegakkan keadilan.<sup>91</sup> Dari hal ini dapat dipahami bahwa al-Farabi –sebagai seorang filosof politik Islam, juga menekankan pentingnya keadilan mewujudkan dalam karakter pemimpin.

Dengan adanya utusan golongan di dalam lembaga perwakilan, baik DPR maupun Konstituante, menandakan bahwa sistem perwakilan di dalam UUD Sementara Tahun 1950 masih sesuai dengan filsafat politik Islam. Meskipun kadar kesesuaiannya masih di bawah UUD 1945 (naskah) dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Kesuaian ini ditandai dengan masih adanya utusan golongan-golongan minoritas (*functional representative*).

Adanya sistem *functional representative* (utusan golongan) di dalam konstitusi tentu akan lebih dekat dengan nilai-nilai musyawarah, keadilan, dan kesetaraan. Sebab, jika semua dipilih melalui mekanisme Pemilu, golongan-golongan minoritas belum tentu akan mempunyai wakil di lembaga perwakilan rakyat, dan sekalipun mereka memiliki wakil, hal itu bukan karena *by design* oleh konstitusi tetapi karena *by accident* karena kebetulan semata. Hanya yang kuat dan mayoritaslah yang mempunyai wakil di lembaga perwakilan, dan pada akhirnya kelompok-kelompok minoritas tidak mempunyai kesempatan yang setara untuk duduk sebagai anggota lembaga perwakilan dan menyuarakan aspirasi-aspirasi mereka secara langsung di lembaga perwakilan.

---

<sup>91</sup> Ali Abdul Mu'ti Muhammad, *Filasafat Politik antara*, 360-361.

Pemilihan Presiden / Wakil Presiden diatur dalam Pasal 45 ayat (3). Pasal 45 ayat (3) UUDS 1950 mengatur bahwa “Presiden dan Wakil Presiden dipilih menurut aturan yang ditetapkan oleh Undang-Undang”. Selanjutnya, Pasal 45 ayat (4) UUDS 1950 mengatur bahwa “Untuk pertama kali Wakil Presiden diangkat oleh Presiden dari anjuran yang dimajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 45 ayat (3) UUDS mendelegasikan agar mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diatur melalui Undang-Undang. Meskipun tidak diatur secara eksplisit di dalam UUDS 1950 bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh lembaga perwakilan (tidak dipilih secara langsung oleh rakyat di dalam Pemilu), tetapi konstruksi UUDS 1950 tidak mengarah pada Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung dalam Pemilu.

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tidak dipilih langsung melalui Pemilihan Umum terlihat dari konstruksi UUDS 1950. Anggota DPR dan Konstituante diatur di dalam UUDS 1950 bahwa mereka dipilih melalui mekanisme pemilihan umum, kecuali anggota-anggota DPR dan Konstituante yang berasal dari utusan golongan. Jika konstruksi UUDS 1950 mendesain Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung melalui pemilihan umum, tentu hal ini akan ditegaskan di dalam UUDS 1950, sebagaimana ditegaskannya mekanisme pemilihan anggota DPR dan Konstituante. Di samping itu, di dalam Prakteknya, Pemilihan Umum yang diselenggarakan pada tahun 1955 hanya memilih anggota DPR dan

anggota Konstituante, dan Presiden tidak dipilih melalui mekanisme pemilihan umum.

Konstruksi UUDS 1950 tentang mekanisme pilihan Presiden dan Wakil Presiden yang tidak dipilih melalui mekanisme pemilihan umum, tetapi dipilih oleh lembaga perwakilan ini sejalan dengan filsafat politik Islam. Sebab, di dalam filsafat politik Islam, pemimpin negara dipilih dengan cara musyawarah oleh orang-orang yang memenuhi kualifikasi yang ketat. Orang-orang yang memiliki kualifikasi tersebutlah yang berhak menjadi anggota lembaga perwakilan, yaitu anggota *ahlu al-halli wa al-'aqdi* atau *ahlu al-syawkah*.

Menurut al-Mawardi, orang-orang yang berhak memilih pemimpin negara –yaitu *ahlu al-halli wa al-'aqdi* atau *ahlu al-ikhtiyar*, haruslah memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu. Persyaratan tersebut adalah harus memiliki: (1) sifat yang adil, (2) memiliki wawasan yang luas tentang siapa yang berhak menjadi imam, (3) memiliki kebijaksanaan sehingga dia memilih orang yang tepat menjadi imam.<sup>92</sup> Tiga kualifikasi tersebut tentu saja tidak melekat pada setiap orang / rakyat, sifat-sifat tersebut melekat pada orang-orang tertentu, orang-orang khusus, dalam hal ini adalah ulama atau kaum terdidik / cendekiawan yang tercerahkan. Orang-orang yang memenuhi kualifikasi tersebutlah yang berhak bermusyawarah untuk memilih pemimpin.

---

<sup>92</sup> Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyyah*, 7.

*Ahlu al-halli wa al-'aqdi*, atau *ahlu al-ikhtiyar*, atau *ahlu al-syawkah* inilah yang mewakili ummat (rakyat). Lembaga perwakilan inilah berhak bermusyawarah untuk memilih pemimpin negara. Pemimpin negara bukan dipilih langsung oleh seluruh rakyat, sebab tidak semua rakyat (ummat) memiliki syarat-syarat yang sesuai dengan kualifikasi untuk bermusyawarah memilih pemimpin negara.

#### **F. Sistem perwakilan di dalam UUD Tahun 1945 (Hasil Amandemen) Perspektif Demokrasi Pancasila dan Filsafat Politik Islam**

Ada tiga lembaga perwakilan di dalam UUD Tahun 1945, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah. Masing-masing lembaga perwakilan tersebut mempunyai pimpinan yang permanen dan masing-masing memiliki kesekretaritan. Oleh sebab itu dari sudut kamar parlemen, sistem perwakilan di dalam UUD 1945 hasil amandemen menggunakan sistem perwakilan trikameral (parlemen tiga kamar). Sistem perwakilan di dalam UUD RI Tahun 1945 (hasil amandemen) diatur di dalam Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, dan Bab VIII tentang Dewan Perwakilan Daerah.

Dalam sejarah pemikiran politik, gagasan tentang parlemen tiga kamar sering dikaitkan dengan teori Simon Bolivar. Menurutnya, kamar yang dipilih secara populer adalah Kamar

Tribun yang diberi wewenang kekuasaan untuk mengatur keuangan dan urusan luar negeri, sebuah kamar perwakilan yang “turun-temurun” -yaitu Senat- memiliki kewenangan memberlakukan undang-undang, sedangkan lembaga ketiga (Sensor) mempunyai kewenangan untuk melakukan peninjauan keabsahan terhadap tindakan dua lembaga lainnya dan untuk melindungi hak-hak dasar.<sup>93</sup>

Model parlemen tiga kamar ini, di benua Eropa hanya ada dua negara yang menggunakan sistem parlemen tiga kamar ini, yaitu negara Prancis dan Kroasia. Perancis pada tahun 1807 M mengganti sistem tricameral (tiga kamar) menjadi sistem bicameral (dua kamar). Negara Kroasia melalui konstitusi tahun 1990 menghapuskan sistem tiga kamar, dan menggantinya dengan sistem dua kamar (bicameral).<sup>94</sup> Yang unik dari penggunaan sistem parlemen tiga kamar di Indonesia adalah ketika negara-negara lain tidak lagi menggunakan parlemen sistem tiga kamar dan berpindah menjadi bicameral (dua kamar), justru Indonesia menggunakan sistem tiga kamar (*tricameral*) di dalam UUD Tahun 1945 (hasil amandemen).

---

<sup>93</sup> Paolo Passaglia, “Unicameralism, Bicameralism, Multicameralism: Evolution and Trends in Europe”, *Journal Perspectives on Federalism*, Vol. 10, Issue 2, 2018, E-4.

<sup>94</sup> Paolo Passaglia, “Unicameralism, Bicameralism, Multicameralism: Evolution and Trends in Europe”, *Journal Perspectives on Federalism*, Vol. 10, Issue 2, 2018, E-5.

## **1. Sistem Perwakilan di dalam UUD Tahun 1945 (Pasca Amandemen) Perspektif Demokrasi Pancasila**

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) anggotanya berasal dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Hal ini sebagaimana diatur pada Pasal 2 ayat (1) UUD RI Tahun 1945 bahwa “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”.

Dilihat dari unsur keanggotaan MPR RI, ada perbedaan signifikan antara UUD RI Tahun 1945 hasil amandemen dengan UUD RI 1945 (sebelum diamandemen). Perbedaan tersebut terletak pada tiga bagian: pertama adalah keanggotaan MPR RI, kedua adalah kedudukan lembaga MPR RI, dan ketiga adalah tugas pokok dan fungsi MPR RI. Perbedaan pertama, setelah UUD 1945 diamandemen, anggota MPR RI hanya terdiri dari anggota DPR RI dan DPD RI. Artinya anggota MPR RI seluruhnya berasal dari anggota DPR RI dan anggota DPD RI yang kedua-duanya dipilih melalui mekanisme pemilihan umum.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga perwakilan baru pasca amandemen UUD 1945. Secara politis, pembentukan DPD terkait erat dengan fenomena disintegrasi wilayah-wilayah Indonesia pasca jatuhnya Presiden Soeharto. DPD dibentuk dalam rangka meredam aksi disintegrasi tersebut. Di samping itu, menguatnya wacana negara federal di awal reformasi

yang utamanya disuarakan oleh daerah-daerah kaya sumber daya alam, tetapi minus keterwakilannya, seperti Aceh, Kalimantan Timur, dan Papua.<sup>95</sup>

Ini artinya, secara substantif UUD Tahun 1945 (hasil amandemen) dalam perekrutan anggotanya, MPR RI hanya menggunakan sistem perwakilan politik (*political representative*). Karena, meskipun status lembaga DPD merupakan lembaga perwakilan daerah, yang idealnya secara teoritis DPD merupakan perwujudan sistem perwakilan daerah (*territorial representative*) yang mewakili daerah / wilayah, tetapi mekanisme yang digunakan di dalam proses perekrutannya menggunakan mekanisme yang lazim digunakan dalam sistem perwakilan politik, yaitu melalui mekanisme Pemilihan Umum (*election*). Hal ini tentu berbeda sekali dengan 3 konstitusi lainnya, yaitu UUD 1945 sebelum diamandemen, Konstitusi RIS, dan UUDS 1950, yang dalam proses perekrutan anggota MPR RI menggunakan pola *election* (dipilih melalui Pemilu), dan pola *selection* (dipilih melalui seleksi, bukan melalui Pemilu) yaitu utusan golongan dan utusan daerah.

Sistem perekrutan anggota lembaga perwakilan yang hanya menggunakan *political representative* dan *territorial representative* dan semua dipilih melalui pemilihan langsung dalam Pemilu tidak sesuai dengan demokrasi Pancasila. Sebab, di dalam demokrasi tidak semata-mata mengedepankan supremasi mayoritas, tetapi juga

---

<sup>95</sup> Mirza Satria Buana, *Perbandingan Hukum Tata Negara: Filsafat, teori*, 193 -194.

bertumpu pada musyawarah mufakat. Musyawarah mufakat yang menjadi ciri dari demokrasi Pancasila tidak akan dapat terwujud saat keragaman-keragaman yang ada tidak dihargai, tidak diakomodasi. Adanya utusan golongan adalah cara demokrasi Pancasila mewadahi keragaman-keragaman yang ada di Indonesia. Sehingga, ketiadaan utusan golongan menjadikan sistem perwakilan di dalam UUD 1945 hasil amandemen jauh dari demokrasi Pancasila.

Sistem perwakilan yang ada di dalam UUD 1945 hasil amandemen tidak sesuai dengan dengan demokrasi pancasila. Hal ini didasakan pada hal-hal sebagai berikut: Pertama, sistem perwakilan di dalam UUD tahun 1945 hasil amandemen hanya menggunakan dua sistem perwakilan saja, yaitu sistem perwakilan politik (*political representative*) dan sistem perwakilan daerah (*territorial representative*), dan semua proses perekrutanya (proses pemilihanya) menggunakan mekanisme pemilihan umum. Sistem perwakilan yang hanya menggunakan dua sistem tersebut tentu tidak selaras dengan demokrasi Pancasila.

Sebab, demokrasi Pancasila adalah demokrasi perwakilan, di dalam demokrasi perwakilan semestinya lembaga perwakilan sudah seharusnya benar-benar mencerminkan keragaman masyarakat, elemen-elemen masyarakat terwakili di dalamnya. Oleh sebab itu, para pendiri negara merumuskan lembaga perwakilan yang menggunakan tiga sistem perwakilan, yaitu

perwakilan politik (DPR), perwakilan daerah (utusan daerah), dan perwakilan fungsional (utusan golongan).

Kedua, kedudukan lembaga MPR RI. Sebelum UUD 1945 diamandemen, lembaga MPR RI adalah lembaga tertinggi negara. MPR RI menjadi penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, ia menjadi *locus of sovereignty* / tempat dimana kedaulatan berada. Setelah diamandemen, posisi lembaga MPR RI berubah menjadi lembaga tinggi negara yang posisinya sejajar dengan lembaga tinggi yang lain (lembaga DPR RI, DPD RI, Mahkamah Konstitusi RI, Mahkamah Agung, Komisi Yudisial RI). *Locus of sovereignty* juga pada akhirnya tidak hanya ada di lembaga MPR, kedaulatan “menyebar” ke lembaga-lembaga tinggi negara yang lain. Karena MPR RI tidak lagi menjadi penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, dan tempat dimana kedaulatan rakyat berada, maka MPR tidak lagi memiliki hak memilih Presiden dan Wakil Presiden (kecuali dalam kondisi kekosongan jabatan presiden dan/atau wakil presiden), dan tidak lagi memiliki hak konstitusional untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Perbedaan ketiga setelah amandemen UUD 1945 adalah berubahnya tugas pokok dan fungsi MPR RI. Hak konstitusional yang masih melekat pada MPR RI setelah amandemen UUD 1945 adalah: (1) Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar (Pasal 3 ayat (1) UUD 1945); (2) Melantik Presiden dan/atau wakil Presiden (Pasal 3 ayat (2) UUD 1945); (3) Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya (Pasal 3

ayat (3) UUD 1945); (4) Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden jika terjadi kekosongan Wakil Presiden (Pasal 8 ayat (2) UUD 1945); (5) Memilih Presiden dan Wakil Presiden jika mereka mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan (Pasal 8 ayat (3) UUD 1945); (6) Mengambil sumpah / janji Presiden dan/atau wakil Presiden (Pasal 9 UUD 1945).

Dari hak-hak konstitusional tersebut, praktis hanya hak-hak konstitusional yang bersifat seremonial saja –seperti pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, pengambilan sumpah / janji Presiden dan Wakil Presiden, yang dapat diperankan oleh MPR sejak selesainya amandemen pada tahun 2002. Selebihnya, hanya menjadi hak konstitusioanal yang hanya ada di dalam Konstitusi tetapi nyaris tidak pernah ada dalam kenyataan praktek ketatanegaraan.

Setelah amandemen UUD 1945, fungsi lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat di dalam prakteknya lebih pada fungsi seremonial kenegaraan saja, seperti pelantikan dan pengambilan sumpah / janji Presiden dan Wakil Presiden, dan sidang tahunan dalam rangka peringatan kemerdekaan RI. Jadi, ada pergeseran yang sangat signifikan peran MPR RI sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945. MPR yang tadinya adalah lembaga tertinggi negara, menjadi penjelmaan kedaulatan rakyat, tempat dimana kedaulatan rakyat berada (*locus of sovereignty*), dan tempat dimana hal-hal yang fundamental diputuskan, seperti memilih

Presiden dan wakil Presiden, menentukan GBHN, membuat TAP, setelah amandemen UUD 1945, MPR tidak ada lagi memiliki hak-hak konstitusional tersebut. MPR berubah menjadi lembaga tinggi negara yang di dalam prakteknya hanya menjadi lembaga yang berperan sebatas seremonial tahunan dan lima tahunan belaka.

Perubahan tugas pokok dan fungsi MPR RI tersebut di atas tidak sesuai lagi dengan demokrasi Pancasila. Sebab dengan tugas pokok dan fungsi MPR yang ada pasca amandemen UUD Tahun 1945 sama sekali tidak mencerminkan demokrasi Perwakilan khas Pancasila. Sebagaimana pandangan Mohammad Yamin –pada sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945, salah satu ciri khas dari demokrasi Pancasila adalah perwakilan. Dasar perwakilan dalam demokrasi Pancasila menurut pandangan Yamin diambil dari akar tradisi masyarakat di Indonesia. Atau dengan kata lain, demokrasi perwakilan adalah demokrasi khas Indonesia.<sup>96</sup>

Demokrasi perwakilan adalah sistem politik di mana warga suatu negara atau entitas politik lainnya memilih perwakilan untuk menangani undang-undang dan memerintah entitas tersebut atas nama mereka. Para wakil terpilih pada gilirannya bertanggung jawab kepada para pemilih atas tindakan mereka. Sebagai salah satu bentuk demokrasi, demokrasi perwakilan berbeda dengan demokrasi langsung, yang mana semua warga negara secara

---

<sup>96</sup> RM. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokuamen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan*, (Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2004), hlm. 98.

langsung memberikan suara pada undang-undang yang akan disahkan dan isu-isu lainnya. Sebagian besar negara modern merupakan negara demokrasi perwakilan, dan oleh karena itu, mereka menghadapi banyak tantangan.<sup>97</sup>

Menurut Ir. Soekarno, demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang bercirikan mufakat, perwakilan, dan permusyawaratan. Dalam pandangan Bung Karno, negara Indonesia adalah bukan satu negara untuk satu orang atau satu golongan. Negara Indonesia adalah negara untuk semua orang dan semua golongan. Bung Karno yakin bahwa syarat mutlak bagi kuatnya negara Indonesia adalah permusyawaratan perwakilan. Semua persoalan menurut Bung Karno dibahas dalam musyawarah di dalam badan perwakilan (MPR).<sup>98</sup> Oleh sebab itu, sejatinya pemilihan Presiden dan wakil Presiden yang tidak lagi dipilih oleh MPR tetapi dipilih langsung oleh rakyat tidaklah sesuai dengan demokrasi Pancasila.

Lebih lanjut, dalam pandangan Ir. Soekarno, bangsa Indonesia hendaknya mencari demokrasi –hendaknya bukan demokrasi Barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yaitu *politiek economische democratie* yang mampu mendatangkan kesejahteraan. Persamaan hak tidak hanya pada persamaan dalam hak-hak politik, tetapi persamaan dalam bidang ekonomi. Artinya,

---

<sup>97</sup> <https://www.britannica.com/topic/representative-democracy>. Diakses pada 23/11/2023.

<sup>98</sup> Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha*, 77.

kesejahteraan bersama yang sebaiki-baiknya. Badan permusyawaratan menurut Bung Karno bukanlah lembaga perwakilan / permusyawaratan “*politiek democratie*” saja, tetapi suatu lembaga yang bersama dengan masyarakat dapat mewujudkan dua prinsip, yaitu: *politieke rechtvaardigheid* dan *social rechtvaardigheid*.<sup>99</sup> Inilah hakikat dari demokrasi Pancasila, bukan semata-mata demokrasi politik saja, tetapi juga demokrasi ekonomi. Demokrasi yang menghadirkan kesejahteraan ekonomi dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

## **2. Sistem Perwakilan di dalam UUD Tahun 1945 (Hasil Amandemen) Perspekti Filsafat Politik Islam**

Sistem perwakilan di dalam UUD Tahun 1945 (pasca amandemen) –jika dilihat dari sudut kamar parlemen, menganut parlemen tiga kamar, yaitu: MPR, ada DPR, dan DPR. Meskipun ada juga yang berpendapat bahwa ada juga yang berpendapat bahwa sistem perwakilannya adalah bicameral, yaitu DPR dan DPD, MPR tidak dianggap sebagai kamar parlemen tersendiri. Pendapat yang lebih dapat diterima adalah UUD 1945 menggunakan sistem trikameral (tiga kamar). sebab, dalam kenyataannya MPR, DPR, dan DPD mempunyai pimpinan masing-masing, masing-masing punya kesekretariatan yang dipimpin oleh Sekjend, masing-masing punya kantor, dan masing-masing punya kewenangan konstitusional yang berbeda.

---

<sup>99</sup> Risalah BPUPKI, 77, 79,

Jika dilihat dari *input* (perekrutan) anggota lembaga perwakilan, UUD 1945 (hasil amandemen) hanya menggunakan dua sistem perwakilan. Dua sistem perwakilan tersebut adalah *political representative* (perwakilan politik) dan *territorial representative* (perwakilan wilayah / daerah). Di dalam UUD 1945 ini tidak ada lagi utusan golongan (*functional representative*). Sistem perwakilan pasca amandemen UUD 1945 menimbulkan berbagai persoalan, baik persoalan antar lembaga perwakilan, seperti “rivalitas” antara DPR dengan DPD, maupun persoalan-persoalan lainnya.

Salah satu persoalan serius di dalam sistem perwakilan pasca amandemen UUD 1945 adalah dampak dari perubahan sistem perwakilan, yaitu kenyataan empiris bahwa yang terjadi di lapangan adalah demokrasi padat modal, demokrasi transaksional. Hal ini terkait erat dengan sistem perwakilan pasca amandemen UUD 1945 yang proses perekrutannya hanya melalui mekanisme Pemilihan Umum, semua calon wakil rakyat –baik anggota DPR maupun DPD, dipilih secara langsung melalui Pemilu. Dengan demokrasi langsung ini, maka populisme dan demokrasi padat modal menjadi fenomena yang semakin menguat. Dan pada akhirnya, hanya yang mempunyai popularitas dan uang banyak yang mampu duduk di lembaga perwakilan.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Burhanudin Muhtadi menunjukkan bahwa proporsi pemilih yang terpapar dalam praktek jual beli suara berkisar antara 25% dan 33% dari total pemilih

dalam Pileg 2014. Dalam pemilihan legislatif tahun 2014, jumlah total pemilih adalah 187 juta. Artinya, ada 47 juta hingga 62 juta pemilih yang ditawarkan (terpapar) politik uang. Hasil survey dalam Pemilu legislatif tahun 2019 menemukan bahwa prosentase politik uang mencapai 33% dari total pemilih. Prosentase politik uang yang begitu besar, menjadikan Indonesia menjadi Negara dengan frekuensi politik uang terbesar ketiga di dunia.<sup>100</sup>

Hal ini tentu memprihatinkan, dan tidak sesuai dengan nilai-nilai Islam, tidak sesuai dengan filsafat politik Islam. Sebab, demokrasi di dalam ajaran Islam adalah demokrasi yang didasarkan antara lain pada prinsip pertanggungjawaban individual dan prinsip persamaan antar manusia. Prinsip pertama, pertanggungjawaban individual adalah suatu prinsip yang secara tegas diatur di dalam Islam. Hal ini ditegaskan di dalam beberapa ayat al-Qur'an. Misalnya, QS. Al-An'am ayat 164, dan al-Baqarah ayat 134.<sup>101</sup>

وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَىٰ

“...dan seseorang yang berdosa tidak akan memikul dosa orang lain...” (QS. Al-An'am: 164).

Allah SWT berfirman di dalam Qs. al-Baqarah: 134:

---

<sup>100</sup> Burhanuddin Muhtadi, *Kuasa Uang: Politik Uang dalam Pemilu Pasca-Orde Baru* (Jakarta: KPG (Kepustakaan Populer Gramedia), 2020, 16-17.

<sup>101</sup> Ali Abdul Mu'ti Muhammad, *Filasafat Politik antara Barat dan Islam*, 256.

تِلْكَ أُمَّةٌ قَدْ خَلَتْ ۗ لَهَا مَا كَسَبَتْ وَلكُمْ مَّا كَسَبْتُمْ ۗ وَلَا تُسْأَلُونَ عَمَّا كَانُوا يَعْمَلُونَ

Itulah umat yang telah lalu. Baginya apa yang telah mereka usahakan dan bagimu apa yang telah kamu usahakan. Kamu tidak akan diminta pertanggungjawaban tentang apa yang telah mereka kerjakan. (Al-Baqarah [2]:134)

Nabi Muhammad juga menegaskan tentang tanggung jawab individual tersebut di dalam hadisnya bahwa setiap manusia adalah pemimpin, dan setiap mereka akan dimintai pertanggung jawabannya.<sup>102</sup>

كُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ

Setiap kalian adalah pemimpin, dan setiap kalian akan dimintai pertanggungjawaban atas yang dipimpinya. (HR. Bukhari).

Prinsip selanjutnya adalah persamaan antar manusia. Al-Qur'an pun menegaskan antarmanusia. Persamaan antar manusia adalah penopang yang paling dominan bagi demokrasi. Al-Qur'an al-Hujurat ayat 13, Qs. al-Mu'minin ayat 101 menegaskan tentang nilai-nilai egalitarianisme, nilai-nilai kesetaraan.<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> Ali Abdul Mu'ti Muhammad, *Filasafat Politik antara Barat dan Islam*, 257.

<sup>103</sup> Ali Abdul Mu'ti Muhammad, *Filasafat Politik antara Barat dan Islam*, 258.

يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا ۗ إِنَّ أَكْرَمَكُمْ

عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَىٰكُمْ ۗ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ

Wahai manusia, sesungguhnya Kami telah menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan perempuan. Kemudian, Kami menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku agar kamu saling mengenal. Sesungguhnya yang paling mulia di antara kamu di sisi Allah adalah orang yang paling bertakwa. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Teliti. (Al-Hujurat [49]:13)

Allah Subhanahu wa Ta'ala berfirman:

فَإِذَا نُفِخَ فِي الصُّورِ فَلَا أَنْسَابَ بَيْنَهُمْ يَوْمَئِذٍ وَلَا يَتَسَاءَلُونَ

Apabila sangkakala ditiup, pada hari itu (hari Kiamat) tidak ada lagi pertalian keluarga di antara mereka dan tidak (pula) mereka saling bertanya. (Al-Mu'minun [23]:101)

Di dalam hadis, Nabi Muhammad SAW. menegaskan bahwa status manusia adalah sama (setara). Hadis Nabi Muhammad SAW menegaskan bahwa permasalahan pernasaban tidak akan bermanfaat sedikit pun untuk menghindari azab Allah SWT. Nabi Muhammad bersabda bahwa “Wahai orang-orang Quraisy, bebaskanlah diri kalian sendiri (dari siksa neraka). Saya tidak bertanggung jawab sedikit pun atas dosa kalian di sisi Allah. Wahai keturunan Abdi Manaf, saya tidak bertanggung jawab sedikitpun atas dosa kalian di sisi Allah. Wahai ‘Abbas bin ‘Abdul Muthallib,

saya tidak bertanggung jawab sedikitpun atas dosamu di sisi Allah. Wahai Fatimah binti Muhammad, mintalah harta kepadaku sesukamu, saya tidak bertanggung jawab sedikitpun atas dosamu di sisi Allah.” (HR. al-Bukhari).

Di dalam hadis lain, Nabi Muhammad bersabda:

يَا أَيُّهَا النَّاسُ، إِنَّ رَبَّكُمْ وَاحِدٌ وَأَبَاكُمْ وَاحِدٌ، أَلَا لَا فَضْلَ لِعَرَبِيٍّ عَلَى عَجَمِيٍّ، وَلَا لِعَجَمِيٍّ عَلَى عَرَبِيٍّ، وَلَا أَسْوَدَ عَلَى أَحْمَرَ، وَلَا أَحْمَرَ عَلَى أَسْوَدَ إِلَّا بِالتَّقْوَى

Wahai sekalian manusia! Tuhan kalian satu, dan ayah kalian satu (Nabi Adam). Ingatlah. Tidak ada kelebihan bagi orang Arab atas orang Ajam (non-Arab) dan bagi orang ajam atas orang Arab, tidak ada kelebihan bagi orang berkulit merah atas orang berkulit hitam, bagi orang berkulit hitam atas orang berkulit merah kecuali dengan ketakwaan. (HR. Ahmad).

Mekanisme pemilihan anggota lembaga DPR RI secara langsung berakibat pada demokrasi padat modal, demokrasi berbiaya tinggi. Dalam keadaan yang demikian, maka kalangan yang memiliki uang banyaklah yang berpotensi besar terpilih menjadi anggota lembaga perwakilan. Hal ini terkonfirmasi dengan data Penelusuran yang dilakukan oleh Majalah Tempo dan Yayasan Auriga Nusantara terhadap anggota DPR RI periode 2019-2024. Dari penelusuran tersebut menunjukkan bahwa 45,5 % (262 orang) dari 575 anggota DPR RI adalah dari kalangan pengusaha. Mereka

terafiliasi dengan 1016 perseroan terbatas yang bergerak di berbagai sektor.<sup>104</sup>

Ini artinya, tidak semua orang memiliki kesetaraan di dalam kesempatan terpilih di dalam pemilihan umum, yang menang adalah yang memiliki modal finansial yang banyak. Padahal, kesetaraan merupakan bagian dari nilai-nilai yang harus dijunjung tinggi di dalam urusan terkait dengan kenegaraan. Kesetaraan manusia dijelaskan di dalam Q.S. al-Hujurat ayat 13, yang berbunyi:

Allah Subhanahu wa Ta'ala berfirman:

يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا ۗ إِنَّ

أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَىٰكُمْ ۗ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ

Wahai manusia, sesungguhnya Kami telah menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan perempuan. Kemudian, Kami menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku agar kamu saling mengenal. Sesungguhnya yang paling mulia di antara kamu di sisi Allah adalah orang yang paling bertakwa. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Teliti. Al-Hujurat [49]:13

Setelah amandemen UUD Tahun 1945, utusan golongan sudah tidak ada lagi dalam sistem perwakilan. Ketiadaan utusan golongan (*functional representative*) di lembaga perwakilan ini tentu tidak sejalan dengan filsafat politik Islam. Sebab, ketiadaan

---

<sup>104</sup> <https://majalah.tempo.co/read/nasional/158519/pengusaha-kuasai-parlemen>. Diakses pada 30 januari 2024.

perwakilan fungsional (utusan golongan) akan berakibat munculnya dominasi mayoritas (kelompok politik yang mampu meraup suara mayoritas dalam Pemilu), yang pada akhirnya akan berpotensi memunculkan ketidakadilan. Padahal, keadilan adalah nilai yang sangat fundamental di dalam filsafat politik Islam, sebagaimana ditegaskan di dalam QS. Al-Nisa: 58:

..وَأِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ

...dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu tetapkan dengan adil (QS. al-Nisa: 58).

Ayat lain tentang keadilan juga dapat ditemukan di dalam QS al-Nahl ayat 90, yang berbunyi:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ

وَالْبَغْيِ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ

Sesungguhnya Allah menyuruh berlaku adil, berbuat kebajikan, dan memberikan bantuan kepada kerabat. Dia (juga) melarang perbuatan keji, kemungkar, dan permusuhan. Dia memberi pelajaran kepadamu agar kamu selalu ingat. An-Nahl [16]:90

Ketiadaan perwakilan melalui utusan golongan (kelompok minoritas, masyarakat adat, agamawan, budayawan, cendekiawan, dll), artinya mereka tidak memiliki kesempatan yang setara untuk memiliki wakil di dalam parlemen. Salah satu contoh nyata adalah

kandasnya Aleta Kornelita Baun menjadi anggota DPR RI. Dia adalah tokoh adat dari Nusa Tenggara Timur, dia diutus oleh masyarakat adat “Tiga Batu Tungku” untuk ikut dalam Pemilihan Legislatif tahun 2024 untuk DPR RI.<sup>105</sup>

Pemberian mandat sebagai utusan ini dimaksudkan agar Aleta Kornelita Baun dapat memperjuangkan hak-hak masyarakat adat di Nusa Tenggara Timur khususnya terkait dengan hak-hak ulayat tanah adat. Meskipun dia mendapatkan dukungan yang luas dari masyarakat adat, tetapi Aleta Kornelia Baun tidak memiliki uang untuk berkempetisi. Dengan keterbatasan uang, ia akhirnya kampanye keliling “*door to door*”. Namun hasil akhirnya dia gagal melaju ke senayan, dia tidak terpilih menjadi anggota DPR RI sebagai “utusan masyarakat adat”.<sup>106</sup>

Contoh lain adalah partai Buruh. Partai yang mewadahi para buruh ini sudah beberapa kali ikut Pemilu, tetapi selalu gagal untuk bisa melampaui ambang batas parlemen (*parlementary threshold*) untuk dapat masuk ke Senayan / DPR RI. Kegagalan partai Buruh ini tentu saja sangat terkait dengan kemampuan finansial partai yang tidak memadai. Sebagai partai yang tidak memiliki topangan finansial yang kuat, maka partai buruh tidak akan bisa masuk ke Senayan. Kegagalan Aleta Kornelia Baun sebagai utusan masyarakat adat, dan tidak lolosnya Partai Buruh

---

<sup>105</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=lsibT8\\_wz8w](https://www.youtube.com/watch?v=lsibT8_wz8w), diakses pada 19 Pebruari 2024.

<sup>106</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=lsibT8\\_wz8w](https://www.youtube.com/watch?v=lsibT8_wz8w), diakses pada 19 Pebruari 2024.

adalah potret yang menunjukkan bahwa sistem perwakilan politik (*political representation*) tidak memungkinkan mewadahi kelompok minoritas agar mereka dapat terpilih menjadi anggota DPR RI.

Di samping itu, ketiadaan utusan daerah yang betul-betul merupakan representasi pemerintah daerah (dipilih oleh pemerintah daerah) juga menimbulkan potensi persoalan. Ketika utusan daerah digantikan oleh DPD yang dipilih melalui mekanisme Pemilihan Umum secara langsung, maka keterikatan emosi, keterikatan kerja anggota DPD sebagai wakil daerah kemungkinan besar akan tidak berjalan dengan baik. Dalam situasi politik padat modal / berbiaya tinggi, dengan sistem pemilihan anggota DPD secara langsung, maka yang berpotensi besar terpilih adalah orang-orang yang memiliki popularitas, jaringan politik yang kuat, dan memiliki kemampuan finansial yang kuat. Jadi, kapasitas dan integritas tidaklah cukup untuk menghantarkan seseorang dapat duduk menjadi seorang anggota lembaga perwakilan.

Pemilihan wakil rakyat secara langsung dalam situasi demokrasi berbasis popularitas dan padat modal, maka juga mengarah pada potensi besar, orang-orang yang tidak berkompeten tetapi populer dan punya modal uang banyak yang akan terpilih menjadi wakil rakyat. Sedangkan orang-orang yang berkompeten dan berintegritas tetapi tidak populer dan tidak memiliki uang banyak akan tersingkir, tidak akan dapat memenangkan kompetisi dalam pemilihan umum yang padat modal. Ketika suatu sistem

perekrutan tidak memungkinkan orang-orang yang berkompeten dan berintegritas terpilih, dan justru membuka pintu lebar bagi orang-orang yang tidak kompeten terpilih menjadi anggota lembaga perwakilan, hal ini tentu tidak sesuai dengan filsafat politik Islam.

Sistem perekrutan anggota lembaga perwakilan mestinya didesain sedemikian rupa, sehingga tidak hanya orang yang memiliki uang banyak dan popularitas yang mampu terpilih. Sistem perekrutan harus didesain agar orang-orang yang berkompetenlah yang duduk sebagai anggota lembaga perwakilan. Sebab, memberikan amanah kepemimpinan kepada orang yang berhak adalah bagian dari nilai penting di dalam filsafat politik Islam.

Memberikan amanah kepemimpinan kepada orang yang berhak merupakan hal yang sangat ditekankan di dalam filsafat politik Islam, sebagaimana diterangkan oleh Ibnu Taymiyyah. Ibnu Taymiyyah di dalam karyanya menjelaskan pentingnya menyampaikan amanah kepemimpinan kepada yang berhak (yang berkompeten), ia mengutip hadis Nabi Muhammad SAW yang berbunyi:<sup>107</sup>

مَنْ وَلِيَ مِنْ أَمْرِ الْمُسْلِمِينَ شَيْئًا، فَوَلَّى رَجُلًا وَهُوَ يَجِدُ مَنْ هُوَ أَصْلَحُ لِلْمُسْلِمِينَ  
مِنْهُ، فَقَدْ حَانَ اللَّهُ وَرَسُولُهُ

Barangsiapa yang diberi kewenangan untuk menangani suatu urusan kaum muslimin, lalu dia mengangkat seseorang

---

<sup>107</sup> Ibnu Taymiyyah, *al-Siyaasah al-Syar'iyah Fi Ishlaahi al-Raa'ii wa al-Raiyyati*, 7.

sementara dia mengetahui ada orang yang lebih baik bagi kaum muslimin dibandingkan orang tersebut, maka sungguh dia telah mengkhianati Allah dan Rasul-Nya.

Sebagian periwayat menyatakan bahwa hadis tersebut di atas adalah perkataan Umar bin Khattab yang pada saat itu ditujukan kepada Ibnu ‘Umar. ‘Umar bin Khattab menekankan penting memberikan jabatan kepada seseorang berdasarkan kapasitasnya, bukan berdasarkan hubungan kekeluargaan atau berdasarkan alasan pertemanan. Hal ini sebagaimana perkataan Umar bin Khattab sebagai berikut:

مَنْ وُلِيَ مِنْ أَمْرِ الْمُسْلِمِينَ شَيْئًا فَوَلَّى رَجُلًا لِمُودَةٍ أَوْ قَرَابَةٍ بَيْنَهُمَا فَقَدْ خَانَ اللَّهَ  
وَرَسُولَهُ وَالْمُسْلِمِينَ

Barangsiapa yang diberi kewenangan menangani urusan kaum muslimin (rakyat), lalu dia mengangkat seseorang karena alasan persahabatan atau kekerabatan (hubungan keluarga) antara keduanya, maka sungguh dia telah mengkhianati Allah, rasul-Nya, dan ummat Islam (rakyat).

Memberikan amanah kepemimpinan kepada orang yang berkompeten bertujuan agar kepemimpinan dapat berjalan dengan baik sebagaimana mestinya. Sebaliknya, jika kepemimpinan tidak diberikan kepada orang yang berkompeten, maka akan membawa

dampak bahaya dan kerusakan. Ibnu Taymiyyah mengutip hadis Nabi SAW yang diriwayatkan oleh imam al-Bukhari:<sup>108</sup>

إِذَا صُيِّعَتِ الْأَمَانَةُ، فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ

Apabila amanah disia-siakan, maka tunggulah terjadinya kerusakannya. (HR Bukhari)

Lalu sahabat bertanya kepada Nabi Muhammad SAW tentang apa yang dimaksud dengan menyia-nyiakan amanah. Lalu beliau menjawab / menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan menyia-nyiakan amanah adalah menyerahkan suatu bidang urusan (jabatan) kepada yang bukan ahlinya (orang yang tidak berkompeten). Nabi Muhammad SAW bersabda:<sup>109</sup>

إِذَا وُسِّدَ الْأَمْرُ إِلَى غَيْرِ أَهْلِهِ فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ

Apabila urusan diserahkan bukan kepada ahlinya, maka tunggulah kerusakannya. (HR. Bukhari).

Pasca amandemen UUD 1945, MPR tidak lagi memiliki hak memilih Presiden dan Wakil Presiden. Presiden dan Wakil Presiden dipilih melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Hal ini

---

<sup>108</sup> Ibnu Taymiyyah, *al-Siyaasah al-Syar'iyyah Fi Ishlaahi al-Raa'ii Wa al-Raiyyati*, 13.

<sup>109</sup> Ibnu Taymiyyah, *al-Siyaasah al-Syar'iyyah Fi Ishlahi al-Ra'i wa al-Raiyyati*, 13.

tidak sejalan dengan filsafat politik Islam. Meskipun ajaran Islam sangat menekankan pentingnya memilih pemimpin negara, bahkan ajaran Islam menolak ketidakadaan pemimpin negara, tetapi hak memilih seorang pemimpin negara tidak melekat pada sembarang orang, hanya orang-orang tertentu saja yang memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu. Demokrasi Perwakilan lebih sesuai dengan filsafat politik Islam dibandingkan dengan demokrasi langsung.

Orang-orang yang memiliki hak memilih pemimpin tersebut menurut al-Mawardi adalah *ahlu al-halli wa al-'aqdli*, sedangkan Ibnu Taymiyyah menyebutnya dengan *ahlu al-Syawkah*. Filsafat politik Islam menganut demokrasi perwakilan di dalam musyawarah memilih pemimpin. Sebab, urusan politik adalah *fardlu kifayah* (kewajiban kolektif), bukan *fardlu 'ain* (kewajiban individu). Tidak semua orang mengerti politik, dan tidak semua orang harus mengerti politik.

Syarat-syarat yang harus melekat pada orang yang memilih pemimpin menurut al-Mawardi adalah: (1) Memiliki sifat yang adil; (2) Memiliki pengetahuan yang dapat mengantarkannya mampu mengetahui siapa orang yang berhak diangkat/dipilih menjadi pemimpin sesuai dengan syarat-syaratnya; (3) Memiliki gagasan dan sikap bijaksana yang membuatnya mampu memilih orang yang paling layak dipilih menjadi pemimpin dan yang paling tepat serta paling arif dalam mengatur berbagai kepentingan.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyyah*, 7.

Syarat-syarat pemilih pemimpin negara (Presiden) tersebut pastilah tidak dapat dipenuhi oleh mayoritas pemilih di Indonesia. Sebab, tingkat literasi (minat baca) di Indonesia menurut UNESCO adalah 0,001. Artinya dari 1000 orang hanya 1 orang yang memiliki minat membaca. Indonesia peringkat kedua terendah di dunia. Sementara menurut Badan Pusat Statistik (BPS), jumlah masyarakat miskin tahun 2023 adalah berjumlah 25,9 juta orang. Sedangkan untuk tingkat pendidikan, yang tidak pernah sekolah 3,25%, tidak tamat Sekolah Dasar (SD) 9,01%, lulusan SD 24,62%, lulusan SMP 22,74, lulusan SMA 30,22%, dan yang lulus perguruan tinggi hanya 10,15%. Dalam realitas masyarakat Indonesia yang seperti ini, memilih demokrasi langsung tentu adalah hal yang sangat tidak tepat. Menegakkan demokrasi langsung di tengah-tengah masyarakat yang belum terdidik dan dalam kemiskinan seperti menegakkan benang basah di bawah guyuran hujan deras. Sesuatu yang mustahil untuk dilakukan.

Oleh sebab itu, merevitalisasi warisan baik dari masa lalu, dan berdisiplin mengikuti pola demokrasi Pancasila adalah pilihan-pilihan yang bijaksana. 26 tahun perjalanan dan pemahaman demokrasi sejak reformasi, tentu sudah waktunya untuk disegarkan kembali. Diperlukan refleksi (*mahasabah*) apakah demokrasi yang dijalankan selama ini telah berada pada jalan yang benar ataukah justru semakin melenceng jauh dari Pancasila. Menurut Yudi Latif, untuk mengukur apakah demokrasi di Indonesia telah *on the track* atau tidak, alat ukurnya adalah menggunakan Pancasila. Jika

demokrasi semakin memperkokoh persatuan dan semakin menjadi jalan bagi keadilan sosial, maka demokrasi di Indonesia telah berada pada jalan yang benar. Tetapi, jika demokrasi semakin membawa perpecahan bangsa dan semakin memperlebar jurang kesenjangan sosial, maka itu artinya demokrasi di Indonesia tidak berada pada jalan yang benar.<sup>111</sup>

Disamping persoalan pemilihan langsung presiden, keberlanjutan pembangunan nasional pasca reformasi juga mengalami persoalan. Setiap pemerintahan presiden memiliki orientasi pembangunan sendiri-sendiri, sehingga terjadi ketidak sinambungan pembangunan dari pemerintahan Presiden dengan pemerintahan presiden berikutnya. Penyebab persoalan ini adalah setelah dihilangkan GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara), tidak ada lagi panduan yang dapat mengikat Presiden dalam melakukan pembangunan negara.

Setelah amandemen UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sudah tidak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). GBHN diperlukan agar pembangunan nasional terarah dan berkesinambungan. Ketiadaan GBHN ini pada akhirnya memunculkan ketidak sinambungan pembangunan, berganti Presiden berganti kebijakan, berganti menteri berganti kebijakan. Pembangunan negara tidak memiliki *blue print* jika tidak ada

---

<sup>111</sup> Yudi Latif, dalam acara peluncuran buku sistem demokrasi Pancasila, di Jakarta, 11 Maret 2020. [https://www.youtube.com/watch?v=UdGC\\_yeOiqQ](https://www.youtube.com/watch?v=UdGC_yeOiqQ)

GBHN. Oleh sebab itu, maka diperlukan adanya GBHN agar pembangunan terarah dan memiliki *blue print*.

## **G. Proyeksi Sistem Perwakilan Republik Indonesia Perspektif Demokrasi Pancasila dan Filsafat Politik Islam**

Sebagai awalan pada sub pembahasan ini, penulis ingin mengingatkan apa yang disampaikan oleh Ir. Soekarno tentang demokrasi dan lembaga perwakilan dalam Rapat Besar BPUPKI pada 1 Juni 1945 di gedung *Tyuuoo Sangi-In* (sekarang gedung Kementerian Luar Negeri). Bung Karno mengingatkan bahwa kalau sudah ada Badan / Lembaga Perwakilan bukan berarti secara otomatis rakyat Indonesia sudah mencapai kesejahteraan. Bung Karno mencontohkan apa yang terjadi pada lembaga perwakilan di Eropa dan Amerika. Meskipun ada lembaga perwakilan, tidak terjadi kesejahteraan seluruh rakyatnya, yang terjadi justru malah kaum kapitalis merajalela. Tidak ada keadilan sosial, tidak ada *ekonomische democratie*, yang terjadi adalah demokrasi politik semata (*politieke democratie*).<sup>112</sup>

Ir. Soekarno mengutip perkataan Jean Jaures bahwa wakil kaum buruh mempunyai hak politik, di dalam parlemen mereka dapat menjatuhkan menteri / perdana menteri. Wakil kaum buruh di parlemen seperti raja kekuasaannya, tetapi di dalam tempat mereka

---

<sup>112</sup> Pidato Ir. Soekarno pada Rapat Besar BPUPKI pada 1 Juni 1945. Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, dkk., *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)* (Jakarta: Setneg RI, 1995), 79.

bekerja (di dalam pabrik) mereka bukanlah siapa-siapa. Di parlemen mereka dapat menjatuhkan perdana menteri, tetapi besok harinya mereka dapat sewaktu-waktu di lempar dari tempat kerjanya keluar ke jalanan, mereka dibuat menjadi pengangguran, tidak bekerja, tidak mendapatkan makanan.<sup>113</sup> Itulah ironi atas demokrasi yang semata-mata demokrasi politik tanpa adanya demokrasi ekonomi yang dikhawatirkan oleh Ir. Soekarno.

Setelah lebih dari dua dekade jatuhnya Orde Baru dan disusul dengan munculnya Orde Reformasi yang menerapkan sistem demokrasi, apa yang dikhawatirkan oleh Ir. Soekarno tentang ironi demokrasi politik tersebut di atas telah nyata ada di depan mata. Setiap rakyat memiliki hak politik yang luar biasa yaitu memilih para wakilnya di legislatif secara langsung, dan memilih Presiden dan Wakil Presiden, memilih para kepala daerah secara langsung.

Rakyatlah yang mempunyai hak politik untuk menentukan secara langsung siapa yang akan terpilih menjadi anggota legislatif, rakyat pula yang menentukan siapa yang terpilih jadi Presiden/Wakil presiden, dan para kepala daerah. Sementara, di sisi lain rakyat tidak bisa menentukan nasib ekonominya sendiri, rakyat tetap dalam kemiskinannya. Dalam hak politik, rakyat seperti raja,

---

<sup>113</sup> Pidato Ir. Soekarno pada Rapat Besar BPUPKI pada 1 Juni 1945. Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, dkk., *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)* (Jakarta: Setneg RI, 1995), 79.

tetapi dalam hak-hak ekonomi mereka tetap saja kelompok lemah yang terpinggirkan.

Opini, persepsi, dan pilihan politik rakyat begitu penting dalam setiap Pemilu, tetapi mereka dalam hal ekonomi rakyat tidak memiliki hak apapun. Rakyat memiliki hak demokrasi politik, tetapi mereka tidak memiliki hak demokrasi ekonomi. Inilah ironi demokrasi di era reformasi. Belum lagi kenyataan sosial dan politik bahwa dampak pemilihan langsung khususnya Pilpres telah membuat segregasi sosial, keretakan sosial yang parah.

Masyarakat terbelah, fenomena “cebong” dan “kampret” dan segregasi sosial yang parah di dalam Pilpres 2014 dan Pilpres 2019, berlanjut pada Pilpres 2024. Hal ini menjadi contoh yang sangat nyata bahwa segregasi sosial (pemisahan, pengasingan, dan pengucilan) yang diakibatkan oleh pemilihan Presiden secara langsung dampaknya sangatlah merusak sendi-sendi persatuan Indonesia. Pihak yang kalah seolah-olah adalah pihak yang layak untuk dipinggirkan dari kehidupan bernegara dan di-*bully*. Supremasi mayoritas dan pemingggiran minoritas (kelompok yang kalah), tentu sangat tidak sejalan dengan nilai-nilai musyawarah-mufakat yang ada di dalam demokrasi Pancasila.

Belum lagi kenyataan bahwa *money politic* di dalam proses Pemilu dari waktu ke waktu semakin mengkhawatirkan. Misalnya saja, seorang calon anggota legislatif harus membagi-bagikan uang (*money politic*) kepada calon pemilih jika hendak memiliki suara banyak. Calon anggota legislatif yang tidak membagi-bagikan uang

karena tidak memiliki modal uang, hampir dipastikan dia tidak akan terpilih. Dalam kenyataan maraknya *money politic* baik dalam bentuk uang maupun barang –baik sembako maupun wujud barang lainnya, maka yang dapat menjadi wakil rakyat hanyalah golongan orang-orang yang memiliki kekayaan.

*Money politic* pada Pemilu 2024 tidak hanya terjadi pada pemilu legislatif, tetapi diduga sangat kuat juga terjadi pada Pemilihan Presiden. Sebagaimana hasil investigasi majalah Tempo, pembagian Bansos (bantuan sosial) –seperti sembako, bantuan langsung tunai, dll., yang dilakukan oleh Presiden Joko Widodo dan para mentrinya adalah merupakan langkah politik *electoral* untuk memenangkan putra sulungnya –Gibran Rakabuming Raka, dalam Pilpres 2024.<sup>114</sup> Hal ini tentu sangat memprihatinkan, sebab politisasi Bansos untuk kepentingan *electoral* tersebut menjadi semacam “gong peresmian” oleh pemerintah bahwa *money politic* itu adalah hal yang diperbolehkan dan merupakan sesuatu yang wajar untuk dilakukan dalam rangka meraih kemenangan dalam Pemilu.

Politik padat modal tersebut di atas tentu hanya mungkin dilewati dengan sukses oleh orang-orang yang memiliki uang banyak atau orang-orang yang memiliki akses terhadap uang banyak. Fenomena politik padat modal semacam ini tentu saja

---

<sup>114</sup> “Bansos Jokowi Demi Kemenangan Prabowo-Gibran di Pilpres 2024”, *Tempo.co* <https://newsletter.tempo.co/amp/1823888>, Minggu, 21 Januari 2024, pukul 17:25.

sangat tidak sesuai dengan demokrasi Pancasila. Bung Karno di dalam sidang BPUPKI pada tanggal 1 Juni 1945<sup>115</sup> menegaskan bahwa negara Indonesia bukan satu negara untuk satu orang, bukan negara untuk satu golongan, bukan satu negara untuk satu golongan orang kaya. Tetapi, Indonesia adalah negara untuk semua orang, untuk semua golongan.

Belum lagi adanya kenyataan bahwa integritas adalah hal yang sangat sulit ditemukan pada para politisi di era sekarang. Menurut Yudi Latif, Integritas sulit ditemukan pada politisi di zaman sekarang karena sebagian besar politisi tidak terdidik dalam disiplin pergerakan. Sejak awal, mereka adalah anak-anak yang hidupnya enak, mereka membonceng demokrasi dengan kekuatan uang, mereka tidak berkeringat, dan mereka tidak mengerti arti penderitaan.<sup>116</sup> Sehingga pada akhirnya sulit sekali menemukan integritas di dalam diri para politisi di zaman sekarang.

Hasil analisa terhadap sistem perwakilan yang berlaku saat ini –yang ada di dalam UUD Tahun 1945 hasil amandemen, menunjukkan bahwa sistem perwakilan ada di dalamnya tidak sejalan dengan sistem perwakilan dalam demokrasi Pancasila, serta tidak sejalan dengan filsafat politik Islam. Oleh sebab itu, maka perlu dirumuskan proyeksi sistem perwakilan yang diidealkan ke

---

<sup>115</sup> Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan*, 77.

<sup>116</sup> Yudi Latif, <https://www.viva.co.id/berita/nasional/1354399-tanggapi-kudeta-demokrat-yudi-latif-singgung-hilangnya-integritas>, diakses pada 22/02/2024.

depan (*ius constituendum*) yang selaras dengan demokrasi Pancasila dan filsafat politik Islam. Sistem perwakilan yang diidealkan (*ius constituendum*) tersebut adalah sebagai berikut: (1) Diadakan kembali utusan golongan (*functional representative*) baik di dalam lembaga DPR RI maupun lembaga MPR RI, (2) mekanisme pemilihan DPD tidak dipilih langsung, tetapi dipilih oleh pemerintah daerah (Gubernur bersama dengan DPRD Provinsi), (3) MPR RI posisinya dikembalikan menjadi lembaga tertinggi negara, (4) Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR RI, bukan dipilih langsung dalam Pilpres, dan (5) MPR RI kembali memiliki wewenang membuat GBHN dan aturan yang bersifat pengaturan keluar (*regelling*) berupa TAP MPR.

Salah satu ciri khas dari demokrasi Pancasila adalah demokrasi perwakilan. Oleh sebab itu maka, demokrasi perwakilan ini haruslah mencerminkan nilai-nilai ke-Tuhanan YME, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan mampu demokrasi yang dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Demokrasi perwakilan khas dari demokrasi Pancasila pada dasarnya telah dimanifestasikan oleh para pendiri bangsa dalam sistem perwakilan yang bertumpu pada tiga sistem perwakilan, yaitu: sistem perwakilan politik (*political representative*), sistem perwakilan golongan (*functional representative*), dan sistem perwakilan daerah/wilayah (*territorial representative*). Tiga sistem perwakilan tersebut telah ada di dalam UUD 1945 (sebelum

amandemen). Sistem perwakilan politik terwujud dalam lembaga perwakilan yang dipilih melalui mekanisme Pemilu, sistem perwakilan fungsional /golongan terwujud dalam utusan golongan, dan sistem perwakilan daerah terwujud dalam utusan daerah.

Sayangnya, karena utusan golongan dan utusan daerah belum diatur secara detail, maka di dalam aplikasi sistem perwakilan golongan dan utusan daerah mengalami penyelewengan terutama pada era Orde Baru. Menurut Yudi Latif, utusan golongan dan utusan daerah mengalami pendistorsian dalam praktek ketatanegaraan pada zaman Orde Baru. Presiden menumpuk kekuasaannya di MPR RI melalui utusan golongan dan utusan daerah. Menurut Yudi Latif, karena praktek distortif inilah yang menjadikan pandangan negatif terhadap utusan golongan pada era Reformasi. Utusan golongan dituduh sebagai perusak demokrasi di Indonesia.<sup>117</sup> Oleh sebab itu, utusan golongan tidak lagi ada di dalam konstitusi setelah amandemen UUD 1945 pada era Reformasi. Padahal, utusan golongan adalah elemen yang sangat penting dalam sistem perwakilan di dalam demokrasi Pancasila, yang menjadi ciri khasnya.

Lembaga perwakilan kedepan perlu ada perbaikan, yaitu perlu diadakan kembali utusan golongan, sehingga *input* dari lembaga perwakilan tidak hanya melalui jalur *election* (pemilihan umum), tetapi juga ada jalur *selection* (seleksi). Jalur *election* (pemilihan umum) digunakan untuk lembaga perwakilan yang

---

<sup>117</sup> Wawancara dengan Yudi Latif pada 21 Agustus 2023.

menggunakan pola *political representative* (perwakilan politik) yaitu lembaga DPR. Sedangkan untuk jalur *selection* digunakan untuk lembaga perwakilan yang menggunakan pola *territorial representative* (yaitu DPD / utusan daerah) dan pola *functional representative* yaitu utusan golongan. Utusan golongan harus diadakan kembali, karena sejatinya utusan golongan adalah justru ciri khas (*genuine*) demokrasi Indonesia. Dengan meniadakan utusan golongan itu artinya sama saja telah mencerabut demokrasi Indonesia dari akar yang telah ada selama berabad-abad yang lalu.

Penyelewangan-penyelewengan terhadap utusan golongan dan utusan daerah yang dilakukan selama masa Orde Baru –yaitu Presiden menumpuk kekuasaannya di MPR melalui utusan daerah dan utusan golongan yang ditunjuk oleh Presiden memang harus menjadi catatan khusus. Hal ini harus menjadi catatan agar sistem perwakilan Indonesia tidak jatuh terjerembab pada lubang yang sama, tetapi jangan juga karena penyelewengan yang dilakukan oleh Orde Baru tersebut kemudian utusan golongan dan utusan daerah menjadi kambing hitam, menjadi tertuduh seolah-olah utusan golongan dan utusan daerah yang tunjuk oleh Presiden menjadi “biang kerok” rusaknya demokrasi di Indonesia.

Pandangan negatif terhadap utusan golongan dan utusan daerah memang ada dan kuat secara politis. Hal ini peneliti temukan ketika wawancara dengan anggota DPR maupun anggota DPD. Anggota DPD yang peneliti wawancarai berpandangan bahwa utusan golongan dan utusan daerah yang tidak dipilih

langsung melalui Pemilu adalah sesuatu yang negatif dan tidak demokratis. Dia menentang keras gagasan diadakannya kembali utusan golongan dan utusan daerah yang tidak dipilih melalui mekanisme Pemilu, karena akan jatuh pada situasi otoritarianisme seperti era Orde Baru.<sup>118</sup>

Di samping itu, menurutnya ketika utusan golongan diadakan kembali dengan berdasarkan utusan dari organisasi-organisasi masyarakat maka sama saja mengadu domba mereka. Sebab, organisasi-organisasi masyarakat saat ini mudah sekali terpecah (terjadi perpecahan internal). Ketika organisasi-organisasi masyarakat tersebut diberi kewenangan mengutus/ menunjuk wakil di lembaga perwakilan, maka yang terjadi adalah timbulnya perpecahan di dalam organisasi masyarakat.<sup>119</sup>

Menurut anggota DPD Komite I ini, sistem perwakilan yang ada sekarang ini sudah baik, hanya saja perlu beberapa perbaikan lagi. Perbaikan yang dimaksud adalah “fungsionalisasi” lembaga-lembaga perwakilan. Fungsionalisasi yang dimaksud adalah lembaga perwakilan DPD dapat lebih difungsikan sesuai dengan ketentuan yang ada di dalam Konstitusi (UUD Tahun 1945).<sup>120</sup> Menurut anggota DPR RI Komisi VI –Siti Mukaromah, sistem perwakilan di dalam UUD 1945 yang sekarang berlaku

---

<sup>118</sup> Wawancara dengan Anggota DPD Komite I, Dr. Abdul Khalik, S.H., M.Si, pada 14 Januari 2024.

<sup>119</sup> Wawancara dengan Anggota DPD Komite I, Dr. Abdul Khalik, S.H., M.Si, pada 14 Januari 2024.

<sup>120</sup> Wawancara dengan Dr. Abdul Khalik, S.H., M.Si. (Wakil Ketua Komite I DPD RI) pada tanggal 14 Januari 2024.

sudah baik.<sup>121</sup> Hal senada juga disampaikan oleh anggota DPR RI Komisi IX –Nur Nadlifah, bahwa sistem perwakilan yang ada saat ini sudah baik, sudah demokratis, dan sudah sesuai dengan demokrasi Pancasila.<sup>122</sup>

Terkait dengan gagasan perlu diadakannya kembali utusan golongan, sejalan dengan pandangan anggota DPD RI, anggota DPR yang peneliti wawancarai pun tidak menyetujui gagasan tersebut. Mereka tidak setuju jika utusan golongan kembali diadakan di dalam sistem perwakilan di Indonesia. Sebab, menurutnya itu sama dengan kembali ke masa lalu zaman Orde Baru masa otoritarianisme.<sup>123</sup>

Terkait gagasan anggota DPD –sebagai utusan daerah dipilih oleh pemerintah daerah, Abdul Khalik tidak setuju dengan gagasan tersebut. Menurutnya, mekanisme pemilihan anggota DPD secara langsung sudah tepat. Jika anggota DPD dipilih oleh pemerintah daerah, maka yang terjadi adalah anggota DPD akan berasal dari partai politik, partai politiklah yang nantinya akan mengontrol / menentukan siapa yang akan menjadi anggota DPD. Hal ini menurutnya tidak baik, karena berpotensi menutup peluang

---

<sup>121</sup> Wawancara dengan Siti Mukaromah, S.Ag., M.A.P., anggota Komisi VI DPR RI, pada 14 September 2023.

<sup>122</sup> Wawancara dengan Ibu Hj. Nur Nadlifah, S.Ag., M.M. Komisi IX DPR RI, pada 14 September 2023 di gedung DPR RI.

<sup>123</sup> Wawancara dengan Hj. Nur Nadlifah, S.Ag., M.M. (anggota Komisi IX DPR RI), dan Siti Mukaromah, S.Ag., M.A.P., (anggota Komisi VI DPR RI), pada 14 September 2023 di gedung DPR RI.

orang-orang di luar partai politik yang potensial untuk duduk sebagai anggota DPD.<sup>124</sup>

Terkait dengan utusan golongan, Abdul Khalik mengutip pandangan Prof. Jimly Asshidiqie, bahwa jika unsur utusan golongan hendak diadakan kembali, maka utusan golongan diambilkan dari unsur DPD. Anggota DPD yang sudah terpilih diberi kesempatan untuk memilih, apakah dia akan menjadi utusan daerah (DPD) atau hendak menjadi utusan golongan.<sup>125</sup>

Gagasan menghidupkan kembali utusan golongan juga tidak disepakati oleh anggota DPR RI yang telah peneliti wawancarai. Sebab –menurut Nur Nadlifah, utusan golongan yang tidak dipilih melalui Pemilu adalah sesuatu yang tidak demokratis. Adanya utusan golongan juga dalam pandangannya tidak relevan dan tidak efektif, sebab aspirasi-aspirasi golongan (misalnya buruh, masyarakat adat, guru, agamawan, dll) selama ini sudah disalurkan dan diperjuangkan oleh partai politik, oleh anggota DPR.<sup>126</sup>

Menurut Nur Nadlifah, kanalisasi aspirasi dari kelompok/golongan yang tidak tergabung dalam partai politik selama ini telah berjalan dengan baik, melalui komunikasi dengan partai politik. Melalui audiensi, dialog, atau anggota DPR mendatangi dan menyerap aspirasi. Disamping itu, golongan-

---

<sup>124</sup> Wawancara dengan Dr. Abdul Khalik, S.H., M.Si. (Wakil Ketua Komite I DPD RI) pada tanggal 14 Januari 2024.

<sup>125</sup> Wawancara dengan Dr. Abdul Khalik, S.H., M.Si. (Wakil Ketua Komite I DPD RI) pada tanggal 14 Januari 2024.

<sup>126</sup> Wawancara dengan Hj. Nur Nadlifah, S.Ag., M.M. anggota Komisi IX DPR RI, pada 14 September 2023 di gedung DPR RI.

golongan tersebut juga dilibatkan dalam pembuatan undang-undang. Jika utusan golongan ini diadakan kembali, maka di dalam praktiknya akan terjadi kerumitan-kerumitan, karena jumlah golongan yang begitu banyak di masyarakat Indonesia, dan dalam realitasnya partai politik isinya adalah golongan-golongan. Maka menurutnya, adanya utusan golongan ini akan “mubadzir”, dan akan terjadi *overlapping*. Lebih efektif pembahasan, pengambilan keputusan, dan penganggaran. Aspirasi para golongan ini justru lebih efektif jika disalurkan lewat partai politik.<sup>127</sup>

Menurutnya, sistem perwakilan saat ini lebih terbuka dan demokratis. Sistem yang ada hari ini lebih baik dibandingkan dengan sistem dahulu, lebih bersifat negosiatif, dan meminimalisir monopoli elit golongan. Untuk perwakilan daerah, sudah terwakili oleh DPD RI. Dengan perkembangan demokrasi yang lebih terbuka dan lebih demokratis. Lebih baik semua anggota lembaga perwakilan dipilih (*election*) tidak ditunjuk, karena kondisi dahulu dengan sekarang berbeda. Jika menggunakan sistem *selection* menurutnya akan terjadi monopoli elit golongan. Menurutnya, rakyat akan sedih karena tidak kenal lagi wakil-wakilnya, dan bagaimana caranya rakyat jika akan menagih komitmen dari wakil-wakilnya. Menurutnya, saat ini dalam kenyataan politik,

---

<sup>127</sup> Wawancara dengan Hj. Nur Nadlifah, S.Ag., M.M. Komisi IX DPR RI, pada 14 September 2023 di gedung DPR RI.

utusan-utusan golongan sudah ada di dalam partai politik, partai politik juga menampung utusan-utusan golongan.<sup>128</sup>

Terlepas dari pendapat para anggota DPR dan DPD tersebut di atas, sebagai elemen penting dalam demokrasi Pancasila, utusan golongan di dalam sistem perwakilan penting diadakan kembali di dalam lembaga perwakilan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Adanya utusan golongan ini juga dapat menjadi penyeimbang kekuatan partai politik, sebab dengan semua hal terkait kekuasaan harus melalui pintu partai politik, tentu keseimbangan dan dinamika demokrasi tidak dapat berjalan dengan baik.

Menurut temuan disertasi Retno Saraswati, bahwa setelah reformasi, terjadi perubahan paradigma, dari paradig lama yang mendudukan partai politik sebagai satu-satunya akses dalam pencalonan kepala daerah, menjadi paradigma baru bahwa hak pencalonan kepala daerah tidak habis dibagi oleh partai politik, tetapi juga memberikan hak untuk perseorangan untuk ikut dalam pencalonan kepala daerah.<sup>129</sup> Jika dimaknai lebih lanjut temuan disertasi Retno Saraswati tersebut dalam konteks sistem perwakilan, mestinya sistem perwakilan tidak hanya “dimonopoli” oleh partai politik saja, tetapi juga memberikan ruang bagi

---

<sup>128</sup> Wawancara dengan Hj. Nur Nadlifah, S.Ag., M.M. Komisi IX DPR RI, pada 14 September 2023 di gedung DPR RI.

<sup>129</sup> Retno Saraswati, “Rekonseptualisasi Hak Konstitusional Calon Perseorangan Menuju Pemerintahan Daerah yang Efektif”. *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) UNDIP, 2011.

perwakilan di luar partai politik untuk duduk di lembaga perwakilan rakyat.

Di samping itu, dalam kenyataan politik di Indonesia menunjukkan bahwa kelompok-kelompok minoritas, masyarakat adat, para cendikiawan, agamawan, budayawan, dll aspirasinya belum diakomodir, belum disuarakan oleh para anggota lembaga perwakilan yang berasal dari partai politik. Hal ini terbukti dengan seringnya terjadi aksi demonstrasi dari kelompok buruh, masyarakat adat, para guru (pendidik), dan juga para akademisi / kaum intelektual. Contoh demonstrasi dari kelompok yang terakhir disebut adalah gelombang aksi protes keras para akademisi dari kampus-kampus di Indonesia terkait *abuse of power* berupa intervensi yang dilakukan oleh kekuasaan eksekutif pada Pilpres 2024 yang merusak demokrasi. Kelompok minoritas, masyarakat adat, agamawan, budayawan, guru, buruh, kelompok *civil society*, dan civitas akademika (kaum intelektual), mereka perlu diakomodir di dalam kursi lembaga perwakilan sebagai utusan golongan (*functional representative*).

Di samping itu, peran-peran politik dari kekuatan militer (TNI) dan Polisi (Polri) juga perlu ada kanalisasi melalui lembaga perwakilan. Sebab, militer dan polisi adalah pihak yang menurut peraturan perundang-undangan adalah pihak yang tidak memiliki hak politik berupa memilih dan dipilih. Artinya TNI dan Polri adalah kelompok “minoritas” secara hak politik, yang hak politiknya “dicabut” oleh peraturan perundang-undangan. Lembaga

perwakilan juga erat kaitanya dengan sejarah pembentukan suatu negara.<sup>130</sup>

Ketiadaan kanalisasi politik bagi militer dan polisi di era Reformasi pada akhirnya dalam kenyataan politik justru menyebabkan militer dan polisi masuk ke ranah politik secara terselubung. Para politisi “bertransaksi politik di ruang-ruang gelap” dengan militer dan polisi. Di atas kertas mereka netral tetapi sejatinya “dibawah meja” berpihak dalam kontestasi politik. Disinilah pentingnya memikirkan kembali, menafsirkan ulang konsep “pencabutan dwi fungsi ABRI” pada satu sisi, tetapi juga berhati-hati agar tidak terjerembab pada sejarah kelam dominasi politik kalangan militer di era Orde Baru.

Dalam sejarah pembentukan Republik Indonesia, peran kaum intelektual, agamawan, budayawan/seniman, *civil society*, guru, masyarakat adat, kelompok minoritas, dan militer berperan penting dalam pendirian Republik Indonesia, mereka memiliki “saham” dalam pendirian negara. Oleh sebab itu, pemberian kursi perwakilan pada mereka di dalam lembaga perwakilan adalah hal yang diperlukan.

Para penyusun UUD 1945 membuat suatu sistem sendiri yang bercirikan demokrasi khas Indonesia, yaitu demokrasi Pancasila. Para pendiri bangsa melakukan sintesa kreatif dengan mengambil hal-hal baik dari model sistem parlementer di Inggris dan sistem Presidensial di Amerika Serikat. Dari sistem parlementer

---

<sup>130</sup> Wawancara dengan Yudi Latif pada 21 Agustus 2023.

di Inggris, para pendiri bangsa mengambil sisi baik baik berupa adanya lembaga tertinggi yang “*supreme*” di mana kedaulatan rakyat (*locus of sovereignty*) berada. Di Inggris, hanya ada satu lembaga yang “*sovereign*” yaitu lembaga legislatif (parlemen), karena dia dipilih oleh rakyat. Hal inilah yang mengilhami para pendiri bangsa membuat lembaga legislatif (parlemen) –yaitu MPR, sebagai lembaga tertinggi negara dimana kedaulatan rakyat (*locus of sovereignty*) berada.

Para pendiri bangsa di dalam perumusan lembaga MPR sebagai lembaga tertinggi negara tentu tidak semata-mata mendasarkan dengan praktek ketatanegaraan di Inggris saja. Para pendiri bangsa juga menggali nilai-nilai demokrasi dalam budaya masyarakat Indonesia. Di dalam akar budaya masyarakat Indonesia, ada nilai-nilai demokrasi yang mengakar kuat dalam pengelolaan kehidupan bersama di masyarakat desa. Dalam demokrasi desa, yang berdaulat di desa adalah adalah “musyawarah desa”. Desa mempunyai balairung, mempunyai tempat berkumpul tokoh-tokoh masyarakat untuk membicarakan persoalan-persoalan yang ada di desa, seputar masalah keamanan, pertanian, perdagangan, masalah keagamaan, dll.<sup>131</sup>

Tidak semua warga desa hadir dalam musyawarah tersebut, yang hadir adalah tokoh-tokoh terkemuka saja, tokoh-tokoh agama, orang-orang berpendidikan, orang-orang dari keluarga terpandang,

---

<sup>131</sup> Yusril Ihza Mahendra, “Kuliah Hukum Tata Negara Darurat”, FH UI. <https://www.youtube.com/watch?v=8cgr2puVOqs>. Diakses pada 03/01/2024.

dll. Dari sinilah tumbuh nilai-nilai demokrasi yang kemudian diserap oleh para pendiri bangsa dan dirumuskan menjadi lembaga MPR. MPR menjadi penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia, dan menjadi lembaga tertinggi yang menjalankan kedaulatan rakyat.<sup>132</sup>

Menurut Yusril Ihza Mahendra, adanya lembaga tertinggi negara –berupa lembaga MPR, tempat dimana kedaulatan rakyat berada, telah terbukti mampu membawa negara Indonesia melewati masa genting. Misalnya, ketika terjadi turbulensi politik akibat kudeta yang gagal oleh “Gerakan 30 September” (G30 S) tahun 1965, MPRS (Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara) mampu mengambil peran dengan baik melewati masa genting / darurat. Dalam kondisi darurat, misalnya terjadi bencana alam yang meluas atau kerusakan yang meluas sehingga pemilihan umum tidak dapat dilaksanakan, sementara periode lembaga MPR, DPR, dan Presiden sudah habis, ketika tidak ada lembaga tertinggi negara tempat kedaulatan rakyat berada seperti sistem ketatanegaraan yang sekarang ini, maka tidak ada lembaga yang dapat mengatasi kegentingan itu. Dalam keadaan demikian, negara dalam keadaan *vacuum of power* dan pada akhirnya akan memunculkan keadaan anarkis serta memunculkan kekacauan, munculah revolusi.<sup>133</sup>

MPR RI perlu dikembalikan lagi posisinya menjadi lembaga tertinggi negara, MPR kembali menjadi penjelmaan

---

<sup>132</sup> Yusril Ihza Mahendra, “Kuliah Hukum Tata Negara Darurat”, FH UI. <https://www.youtube.com/watch?v=8cgr2puVOqs>. Diakses pada 03/01/2024.

<sup>133</sup> Yusril Ihza Mahendra, “Kuliah Hukum Tata Negara Darurat”, FH UI. <https://www.youtube.com/watch?v=8cgr2puVOqs>. Diakses pada 03/01/2024.

seluruh rajyat Indonesia, dan tempat dimana kedaulatan rakyat berada (*locus of sovereignty*). Desain MPR sebagai lembaga tertinggi negara merupakan perwujudan penerapan demokrasi Pancasila dalam sistem ketatanegaraan yang didesain oleh para pendiri bangsa. Ketiadaan lembaga tertinggi negara disamping tidak sesuai dengan demokrasi Pancasila, juga berpotensi membawa bahaya ketika terjadi turbulensi politik, atau sebuah bencana alam yang massif, hal tersebut dapat memunculkan kekacauan (*chaos*). Adanya MPR sebagai lembaga tertinggi negara, terbukti mampu menyelamatkan Indonesia saat dalam keadaan-keadaan genting.

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh MPR RI juga sejalan dengan demokrasi Pancasila dan filsafat politik Islam. Para pendiri bangsa dalam desain sistem pemerintahan mengambil hal-hal baik dari sistem parlementer –seperti yang banyak dipaktekan di Eropa, dan hal baik dari sistem presidensial di Amerika. Hal baik yang diambil dari presidensial Amerika oleh para pendiri bangsa adalah “*fix government*” (pemerintahan didesain untuk satu periode tertentu, tidak jatuh ditengah jalan). Para pendiri penyusun UUD 1945 –dengan mememetik hal baik dari *fix government*- tidak menghendaki pemerintahan selalu berganti-ganti (mudah dijatuhkan ditengah jalan) sebagaimana yang terjadi di sistem parlementer.<sup>134</sup>

Para anggota MPR yang melakukan amandemen UUD 1945 pada saat itu mereka mengira bahwa pemerintahan menurut

---

<sup>134</sup> RM. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokuamen Otentik*, 39.

UUD 1945 (yaitu Presiden dipilih oleh MPR) tidak demokratis. Mereka terpengaruh sistem presidensial Amerika Serikat. Padahal, menurut Lijphart dan penulis lain, negara yang menganut sistem presidensial lebih banyak yang gagal daripada yang menganut sistem parlementer. Lijphart mengutip Fred W. Riggs yang mengemukakan bahwa di antara 76 negara Dunia Ketiga yang menganut sistem demokrasi. Dari 76 negara tersebut, 33 negara yang menganut sistem presidensial tidak ada satupun yang berhasil bertahan tanpa gangguan serius, sedangkan 2/3 dari 43 negara yang menganut sistem parlementer mampu bertahan dengan baik.<sup>135</sup>

Pandangan Lijphart dan Fred W. Riggs tersebut di atas relevan dengan kenyataan empiris yang terjadi pada saat ini. Negara-negara yang menempati posisi sepuluh besar dalam perangkaan demokrasi, hamper semuanya menganut sistem parlementer, bukan sistem presidensial. Data Indeks demokrasi tahun 2021 dan 2022 yang diluncurkan oleh lembaga *The Economist Intelligence Unit* (EIU) menunjukkan bahwa dari 10 besar negara dengan indeks demokrasi tertinggi, 8 negara menggunakan sistem parlementer, 1 negara –yaitu Swis- yang menggunakan sistem “presidium”<sup>136</sup>, dan hanya 1 negara -yaitu Taiwan- yang menggunakan sistem semi presidensial.

---

<sup>135</sup> RM. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokuamen Otentik*, 38.

<sup>136</sup> Sistem pemerintahan Swis unik, ia memakai sistem pemerintahan “Presidium”. Presidium (kepemimpinan kolektif) beranggotakan 7 orang yang dipilih oleh lembaga perwakilan (*Federal Assembly*). Ketujuh orang tersebut

Bahkan, dari 10 besar negara dengan nilai indeks demokrasi tertinggi tahun 2022, tidak ada satupun yang menganut sistem presidensial, semuanya menganut sistem parlementer. Amerika Serikat yang menjadi role model demokrasi di Indonesia pasca Reformasi, justru nilai indeks demokrasinya selalu tidak bagus, tidak pernah masuk dalam 10 besar nilai tertinggi. Amerika Serikat menempati ranking ke-30 dengan perolehan nilai 7.85, sedangkan Indonesia menempati ranking ke-52 dengan perolehan nilai 6.71. *The Economist Intelligence Unit* (EIU) mengklasifikasikan negara-negara di dunia dalam empat kategori rezim. 4 kategori tersebut yaitu: rezim demokrasi penuh (*full democracy*), demokrasi cacat (*flawed democracy*), rezim hibrida (*hybrid regime*), dan rezim otoriter (*authoritarian*). Dari empat kategori tersebut, Amerika Serikat dan Indonesia, masuk dalam kategori rezim demokrasi cacat (*flawed democracy*).<sup>137</sup>

Berikut ini penulis ketengahkan tabel ranking 10 besar indeks demokrasi tertinggi di dunia tahun 2022. Diketengahkan juga di dalam tabel berikut ini, sistem pemerintahan yang dianut di dalam negara yang menjadi sepuluh besar (10) negara dengan indeks demokrasi tertinggi dalam tahun 2022.

---

sekaligus memimpin departemen utama, dan salah satu dari 7 orang presidium tersebut secara bergiliran menjabat sebagai ketua presidium (presiden) selama 1 tahun. <https://id.wikipedia.org/wiki/Swiss> diakses pada 17/03/2024.

<sup>137</sup> <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/02/14/indeks-demokrasi-dunia-2021-indonesia-masih-dinilai-lemah>. Diakses pada 17/03/2024.

Tabel 6  
 Ranking Indeks Demokrasi dan Sistem Pemerintahan  
 Tahun 2022<sup>138</sup>

Ranking	Nilai	Nama Negara	Sistem Pemerintahan
1	9,81	Norwegia	Parlemitter
2	9,61	Selandia Baru	Parlemitter
3	9,52	Islandia	Parlemitter
4	9,39	Swedia	Parlemitter
5	9,29	Finlandia	Parlemitter
6	9,28	Denmark	Parlemitter
7	9,14	Swiss	“Presidium”
8	9,13	Irlandia	Parlemitter
9	9,00	Belanda	Parlemitter
10	8,99	Taiwan	Semi-Presidensial

Gagasan Presiden dipilih langsung oleh rakyat bukanlah barang baru di Republik Indonesia, gagasan ini telah muncul dalam Rancangan Undang-Undang Dasar yang disusun oleh Mr. Soepomo, Mr Soebardjo, dan AA. Maramis pada tahun 1942. Rancangan UUD yang disusun oleh tiga orang tersebut berjudul “Rencana Permulaan Dari “Undang-Undang Negeri Indonesia”. Di dalam Pasal 2 Rancangan UUD tersebut diatur bahwa kepala negara dipilih oleh rakyat Indonesia untuk jangka waktu lima tahun, bukan dipilih oleh lembaga perwakilan seperti MPR.<sup>139</sup>

---

<sup>138</sup> Data tabel di atas diolah berbagai sumber, antara lain dari databoks.katadata.co.id dan Wikipedia.

<sup>139</sup> “Rencana Permulaan Dari “Undang-Undang Negeri Indonesia”. Lihat RM. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokuamen Otentik*, 560.

Namun demikian, setelah memasuki masa pembentukan negara dalam sidang-sidang BPUPK, gagasan Presiden dipilih oleh rakyat tidak muncul sama sekali. Tiga Rancangan UUD<sup>140</sup> yang diajukan di dalam sidang BPUPK semuanya mengatur bahwa predisen dipilih oleh badan/majelis permusyawaratan (yang kemudian diberi nama MPR). Ini artinya, sejak awal pembentukan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, para pendiri bangsa di BPUPK memang tidak memilih sistem pemilihan Presiden oleh rakyat secara langsung.

Di samping itu, kenyataan empiris juga menunjukkan sisi gelap pemilihan Presiden langsung oleh rakyat. *Cost* sosial, politik, dan ekonomi dari pilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung sangatlah mahal. “Luka sosial” akibat setiap pilihan Presiden langsung juga sangat memprihatinkan, yang boleh jadi belum akan sembuh dalam kurun waktu 5 tahun. Oleh sebab itu, hak konstitusional MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden perlu dikembalikan lagi, MPR mestinya dikembalikan lagi kepada fitrahnya.

---

<sup>140</sup> Rancangan UUD pertama Pasal 4 “Presiden dan Wakil-wakil Presiden dipilih dengan suara terbanyak dari anggota-anggota Badan Permusyawaratan Rakyat”. Rancangan UUD kedua, Pasal 4 “Presiden dan Wakil-wakil Presiden dipilih dengan suara terbanyak oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Rancangan UUD ketiga Pasal 6 ayat (2) “Presiden dan wakil-wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak”. Lihat RM. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokuamen Otentik*, 316, 336, dan 447.

Kewenangan MPR untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) juga penting untuk dikembalikan kepada fitrahnya. Fenomena ganti Presiden berganti pula arah kebijakan, ganti pejabat berganti pula arah kebijakannya, merupakan fenomena yang lazim ditemukan di era Reformasi. Salah satu pangkal masalahnya adalah tidak ada pedoman / Garis-Garis Besar Haluan Negara yang mengikat dan harus ditaati oleh setiap Presiden.

Terkait wacana kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN, anggota lembaga perwakilan baik DPR maupun DPD yang penulis wawancarai semuanya sepakat dengan wacana ini. Menurut Abdul Khalik –anggota DPD Komite I, (GBHN) perlu diadakan kembali agar supaya pembangunan nasional terus berkesinambungan. Untuk pembuatan draf (rancangan) GBHN, dia mengusulkan agar disusun oleh DPD RI dan oleh pemerintah daerah. Setiap akhir masa jabatan Presiden, Presiden menyampaikan capaian yang telah dikerjakan dari GBHN dan apa yang belum dikerjakan dari GBHN. Hal tersebut menjadi catatan bagi MPR RI, dan MPR RI memberikan catatan berupa apa yang sudah dicapai dan apa yang belum dicapai dari GBHN kepada Presiden baru. Presiden yang baru mengerjakan apa yang belum tercapai dari Presiden sebelumnya dari GBHN. Sehingga, pembangunan akan terus berjalan secara berkesinambungan.<sup>141</sup>

---

<sup>141</sup> Wawancara dengan Dr. Abdul Khalik, S.H., M.Si. (Wakil Ketua Komite I DPD RI) pada tanggal 14 Januari 2024.

Hal senada juga disampaikan oleh anggota DPR RI –yaitu Nadlifah, dia sepakat dengan wacana diadakan kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara.<sup>142</sup> Siti Mukarromah, anggota DPR RI Komisi VI juga berpendapat bahwa Garis Garis Besar Haluan Negara diperlukan. Adanya GBHN ini dimaksudkan agar pembangunan nasional dapat terus berkesinambungan dari waktu ke waktu, dan dari satu Presiden ke Presiden lainnya.<sup>143</sup>

Dilihat dari pendapat para anggota lembaga perwakilan (DPR RI dan DPD RI) dan pakar yang peneliti wawancarai tentang GBHN, menunjukan bahwa ada kesamaan persepsi bahwa diperlukan GBHN yang dibuat oleh MPR RI sebagai cetak biru pembangunan di Indonesia.

---

<sup>142</sup> Wawancara dengan Ibu Hj. Nur Nadlifah, S.Ag., M.M. Komisi IX DPR RI, pada 14 September 2023 di gedung DPR RI.

<sup>143</sup> Wawancara dengan Siti Mukarromah, S.Ag., M.A.P., anggota Komisi VI DPR RI, pada 14 September 2023.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Dari uraian pembahasan pada bab-bab sebelumnya, disertasi ini menyimpulkan tiga hal. Tiga hal tersebut adalah sebagai berikut:

**Pertama**, sistem perwakilan yang ada di dalam UUD 1945 (Naskah Asli) sesuai dengan nilai-nilai demokrasi Pancasila dan nilai-nilai filsafat politik Islam. Sementara, sistem perwakilan yang ada di dalam Konstitusi RIS, dan UUD Sementara Tahun 1950 sesuai dengan filsafat politik Islam dan tidak sepenuhnya sesuai dengan demokrasi Pancasila. Sedangkan, sistem perwakilan yang ada di dalam UUD Tahun 1945 hasil amandemen tidak sesuai dengan demokrasi Pancasila dan filsafat politik Islam. Disamping itu, satu-satunya Konstitusi RI yang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden menggunakan mekanisme pemilihan langsung hanyalah UUD Tahun 1945 (hasil amandemen). Sementara, mekanisme pilihan Presiden/Wakil Presiden di dalam UUD 1945 (naskah asli), Konstitusi RIS, dan UUDS 1950 dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat, bukan dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilu / Pilpres.

**Kedua**, dinamika sistem perwakilan dalam konstitusi Republik Indonesia terjadi akibat perubahan-perubahan sosial dan politik di Indonesia. Perubahan sosial dan politik tersebut

selanjutnya diikuti oleh sikap dan tindakan para elit politik untuk melakukan perubahan Undang-Undang Dasar.

**Ketiga**, sistem perwakilan yang tepat untuk diterapkan di Indonesia menurut demokrasi Pancasila dan filsafat politik Islam adalah sistem perwakilan yang menggunakan tiga sistem perwakilan, yaitu: (1) sistem perwakilan politik (*political representative*), berupa anggota lembaga perwakilan yang dipilih melalui Pemilu, (2) sistem perwakilan fungsional (*functional representative*), berupa anggota lembaga perwakilan yang berasal dari utusan golongan-golongan, dan (3) sistem perwakilan wilayah (*territorial representative*), yaitu anggota lembaga perwakilan yang berasal dari utusan daerah.

Disamping itu, sistem perwakilan yang tepat menurut demokrasi Pancasila dan filsafat politik Islam adalah sistem perwakilan yang didalamnya terdapat lembaga perwakilan yang merupakan lembaga tertinggi negara, dalam hal ini adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Lembaga MPR ini merupakan lembaga perwakilan terlengkap yang merepresentasikan seluruh unsur-unsur keragaman rakyat Indonesia, yang di dalamnya ada perwakilan partai politik, ada perwakilan dari utusan golongan-golongan, dan ada perwakilan dari utusan daerah-daerah. Lembaga perwakilan rakyat tertinggi tersebut merupakan tempat dimana kedaulatan rakyat diletakkan (*locus of sovereignty*). Oleh sebab itu, pemilihan Presiden / wakil presiden, penetapan Undang-Undang Dasar, dan penetapan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) kewenangannya seharusnya ada pada lembaga MPR.

## B. Rekomendasi

Hasil analisa terhadap sistem perwakilan yang berlaku saat ini –yang ada di dalam UUD Tahun 1945 hasil amandemen, menunjukkan bahwa sistem perwakilan yang ada di dalamnya tidak sejalan dengan sistem perwakilan dalam demokrasi Pancasila, serta tidak sejalan dengan filsafat politik Islam. Oleh sebab itu, maka perlu dirumuskan proyeksi sistem perwakilan yang diidealkan ke depan (*ius constituendum*) yang selaras dengan demokrasi Pancasila dan filsafat politik Islam.

Ada enam hal yang menjadi rekomendasi dari disertasi ini. Enam hal tersebut adalah: (1) diwujudkan kembali utusan golongan (*functional representative*) baik di dalam lembaga DPR / MPR, (2) mekanisme pemilihan DPD tidak dipilih langsung, tetapi dipilih oleh pemerintah daerah (Gubernur dengan DPRD Provinsi) dengan mendengarkan usul dari masyarakat, (3) Mekanisme pemilihan anggota DPR menggunakan mekanisme proporsional tertutup (memilih partai politik, bukan memilih orang), (4) revitalisasi posisi MPR RI sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dimana kedaulatan rakyat berada (*locus of sovereignty*), (5) revitalisasi demokrasi Pancasila di dalam mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, yaitu melalui mekanisme demokrasi perwakilan di MPR RI (Presiden dipilih oleh MPR RI), dan (6) agar pembangunan berkesinambungan, maka diperlukan revitalisasi tugas dan wewenang MPR RI untuk membuat GBHN (Garis-Garis Besar Haluan Negara) dan membuat aturan yang bersifat pengaturan keluar (*regelling*) berupa TAP MPR. Langkah untuk

mewujudkan enam hal tersebut adalah melalui amandemen UUD 1945 kelima.

Oleh sebab itu, diperlukan amandemen UUD 1945 ke-5 agar sistem perwakilan sesuai dengan nilai-nilai demokrasi Pancasila dan filsafat politik Islam. agar supaya amandemen ke-5 tidak berkembang liar dan disusupi oleh “penumpang gelap”, maka amandemen ke-5 harus dibatasi pada enam hal tersebut di atas. Pembatasan bagian mana yang akan diamandemen, disepakati sebelum amandemen, agar tidak melebar kemana-mana dan tidak kontra produktif.

Perbaikan sistem perwakilan tersebut di atas adalah dalam rangka agar demokrasi di Indonesia tumbuh dengan baik. Agar demokrasi yang tidak hanya semata-mata demokrasi politik, yang hanya semakin menghasilkan kesenjangan ekonomi dan politik, serta segregasi sosial, tetapi demokrasi yang juga menghasilkan demokrasi ekonomi, demokrasi yang dapat menghadirkan kesejahteraan bagi semua, menghadirkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Di samping enam rekomendasi tersebut di atas, penulis juga merekomendasikan agar kedepan perlu dilakukan penelitian-penelitian lain yang mengkaji UUD Tahun 1945 hasil amandemen pada bagian-bagian lain untuk menakar keselarasan norma-norma yang ada pada Pasal-pasal dalam UUD Tahun 1945 hasil amandemen dengan demokrasi Pancasila. “Ruh” demokrasi Pancasila harus dipastikan kehadirannya dalam Konstitusi Republik Indonesia. Ikhtiyar sungguh-sungguh untuk mewujudkan demokrasi

Pancasila dan filsafat politik Islam dalam kehidupan nyata juga harus dilakukan secara terus-menerus agar keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia benar-benar terwujud dalam kehidupan nyata.

## DAFTAR PUSTAKA

- al-Farabi, Abi al-Nashr. *Ara Ahlu al-Madinah al-Fadlilah*. Kairo: al-Azhar, 1906 M / 1324 H.
- Abdillah, Masykuri. *Demokrasi di Persimpangan Makna: Respons Intelektual Muslim Indonesia terhadap Konsep Demokrasi (1966-1993)*. Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1999.
- Adi, Rianto. *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2021.
- Amrizal, “Wilayatul Faqih: Landasan, Implementasi, dan Kritik”, *Zawiyah Jurnal Pemikiran Islam*, Vol. 6, Nomor 2, Desember 2020.
- Amiruddin & Asikin, Zainal. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2006.
- Andriko & Adlan Sanur Tarihoran, “Filsafat Politik Islam tentang Kedudukan Mantan Narapidana Menjadi Anggota Legislatif”, *Jurnal Alhurriyah*, Vol. 03, Nomor 01.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- . *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, jilid I, cetakan pertama. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.
- . *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, jilid II, cetakan pertama. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.
- . “Universalization of Democratic Constitutionalism and the Work of Constitutional Courts Today”, *Journal Constitutional Review*, Volume 1, Nomor 2, Desember 2015.
- Bagir, Manan dan Harijanti, Dwi Susi. *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*. Jakarta: Rajawali Peres, 2015.
- Bahar, Saafroedin, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati (editor). *Risalah Sidang BPUPKI – PPKI 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*. Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1995.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2010.
- Buana, Mirza Satria. *Perbandingan Hukum Tata negara (Filsafat, teori, dan praktek)*. Jakarta: Sinar Grafika, 2023.

- Brenner, Michael J. "Functional Representation and Interest Group Theory: Some Notes on British Practice", *Journal Comparative Politics*, Vol. 2, No. 1 (Oct., 1969).
- "Bicameralism: Legislature With Two Chamber", *International IDEA*. Institute for Democracy and Electoral Assistance. Agustus 2014.
- Dovi, Suzanne. "Political Representation", <https://plato.stanford.edu/entries/political-representation/>, diakses 2/2/2023.
- Dewata, Mukti Fajar Nur dan Achmad, Yulianto. *Dualisme Penelitian hukum normative dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Eddyono, Luthfi Widagdo. *Dinamika Konstitusionalisme di Indonesia*. Depok: Rajawali Press, 2020.
- Fanani, Muhyar. *Spiritualisasi Ilmu Politik: Revitalisasi Demokrasi Pancasila*. Ciputat: Penerbit HAJA Mandiri, 2020.
- Hitti, Philip K. *History of the Arabs: From the Earliest Times to the Present*. Terj. Cecep Lukman Yasin dan Dedi Slamet Riyadi. Jakarta: Zaman, 2018.
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.
- Isra, Saldi & Mochtar, Zaenal Arifin. "Model Kamar Parlemen (Catatan Untuk Penataan Kelembagaan DPD Indonesia)", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 14, No.2, Desember 2007.
- Kusuma, RM. AB. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Latif, Yudi. *Mata Air Keteladanan: Pancasila Dalam Perbuatan*. Bandung: Mizan, 2017.
- . *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualisasi Pancasila* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2012).
- . Pemaparan materi dalam acara peluncuran buku sistem demokrasi Pancasila, di Jakarta, 11 Maret 2020. [https://www.youtube.com/watch?v=UdGC\\_yeOiqQ](https://www.youtube.com/watch?v=UdGC_yeOiqQ)
- Ma'arif, Ahmad Syafii. *Islam dan Pancasila Sebagai Dasar Negara; Studi Tentang Perdebatan dalam Konstituante*. Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006.

- Maschab, Mashuri. *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit PolGov Fisipol UGM, 2013
- Maududi, Sayyid Abu al-A'la al-. *The Islamic Law and Constitution*. Lahore: Islamic Publications Limited, 1977.
- Mawardi, Abi al-Hasan 'Ali ibn Muhammad ibn Habib al-. *Al-Ahkamu al-Sultaniyyah wa al-Wilayati al-Diniyyah*. Kuwait: Maktabah Dar Ibnu Kutaybah, 1989.
- Mas'udi, Masdar Farid. *Syarah Konstitusi: UUD 1945 dalam Perspektif Islam*. Jakarta: Pustaka Alfabet, 2011.
- Muhtadi, Burhanuddin. *Kuasa Uang: Politik Uang dalam Pemilu Pasca-Orde Baru*. Jakarta: KPG (Kepustakaan Populer Gramedia), 2020.
- Muhammad, Ali Abdul Mu'ti. *Filasafat Politik antara Barat dan Islam*. Bandung: CV. Pustaka Setia, 2010.
- MD, Moh. Mahfud. *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- , *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta: Rineka Cipta, 2003.
- , *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Nasution, Adnan Buyung. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal Atas Konstituante 1956-1959*. Terjemah Sylvia Tiwon. Jakarta: Pustaka Grafiti, 1995.
- Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum: Suatu Pengantar*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003.
- Sukardja, Ahmad. *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar NRI: Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat Majemuk*. Jakarta: Sinar Grafika. As'ad Said Ali, *Negara Pancasila: Jalan Kemaslahatan Bangsa* (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2010).
- Dekrit Presiden 5 Juli 1959.
- Tiga Undang-Undang Dasar Republik Indonesia: UUD RI Hasil Amandemen, Konstitusi RIS, UUD Sementara 1950*. Jakarta: Pustaka Mahardika, tt.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi.

- Strong, C.F. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*. Bandung: Penerbit Nusa Meda, 2010.
- Saraswati, Retno. “Rekonseptualisasi Hak Konstitusional Calon Perseorangan Menuju Pemerintahan Daerah yang Efektif”. *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) UNDIP, 2011.
- Thompson, Mel. *Understand Political Philosophy*. London: Hodder Education, 2010.
- Soekarno. *Filsafat Pancasila Menurut Bung Karno* (Yogyakarta: Penerbit Media Pressindo, 2015
- Mas’udi, Masdar Farid. *Syarah Konstitusi UUD 1945 dalam Perspektif Islam*. Jakarta: Pustaka Alvabet, 2011.
- Maqdisi, Al-. *Indeks al-Qur’an: Fathu al-Rahman* (Mustafa al-Baa al-Halaby, 1322 H.
- Mahmuddin. “Pemikiran Politik Ibnu Taimiyah”, *Jurnal Tahdis*, Volume 6 Nomor 2 Tahun 2015.
- Pitkin, Hanna. “Hobbes's Concept of Representation-I”, *Journal The American Political Science Review*, Jun., 1964, Vol. 58, No. 2, hlm. 329.
- Putra, Rahmanto dan Saraswati, Retno. “Politik Hukum Pancasila dalam Menghadapi Arus Globalisasi (Pengaruh Globalisasi Ekonomi Terhadap Proses Ratifikasi *Charter of The Association of Southeast Asian Nations* menjadi Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 Tentang Pengesahan Piagam Asean)” *Jurnal Law Reform*, Volume 12, Nomor 2, Tahun 2016.
- Suzanne Dovi, “Political Representation”, <https://plato.stanford.edu/entries/political-representation/>, diakses 2/2/2023.
- Sirajuddin & Winardi. *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*. Malang: Setara Press, 2015.
- Taymiyyah, Ibnu. *Minhaj al-Sunnah al-Nabawiyah* , juz 8 (Versi cetak PDF).  
-----  
*al-Siyaasah al-Syar’iyah fi Ishlahi al-Ra’i wa al-Raiyyati*. TT: Dar al-Ilm al-Fawaid, tt.
- Widayati. “Sistem Parlemen Berdasarkan Konstitusi Indonesia”, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 44 No. 4, Oktober 2015.

Wafi, Abdul Wahid. *Al-Madinah al Fadlilah li al-Farabi*. Kairo: Nahdlah Mishr, 1889.

### Data Online:

[Jean Bodin on Sovereignty - Scholars - Political Science \(politicalscienceview.com\)](https://politicalscienceview.com), diakses pada 06/01/2023.

<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/sovereignty> diakses 12/05/2023.

<https://www.law.cornell.edu/wex/sovereignty> diakses pada 12/05/2023.

<https://kbbi.web.id/konsep.html>. Diakses pada 05/01/2023.

<https://www.law.cornell.edu/wex/sovereignty> diakses pada 12/05/2023.

<https://www.britannica.com/topic/sovereignty>. Diakses 25/11/2023.

<https://www.parliament.uk/site-information/glossary/bi-cameral-system/> diakses pada 25/05/2023.

<https://www.britannica.com/topic/bicameral-system>. Diakses 25/05/2023.

<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/constitution>, diakses 17/01/2023.

<https://cakrawikara.id/publikasi/artikel/sistem-meritokrasi-dan-penerapannya/>, diakses 23/02/2024.

<https://quran.kemenag.go.id/quran/per-ayat/surah/4?from=53&to=158>, diakses 8 Februari 2024.

<https://www.britannica.com/topic/amendment>. Diakses pada 25/11/2023.

<https://www.parliament.uk/site-information/glossary/bi-cameral-system/> diakses pada 25/05/2023.

<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/perwakilan>, diakses pada 03/01/2023.

<https://www.parliament.uk/site-information/glossary/bi-cameral-system/> diakses pada 25/05/2023.

<https://www.britannica.com/topic/bicameral-system>. Diakses 25/05/2023.

<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/sovereignty> diakses 12/05/2023.

<https://www.britannica.com/topic/sovereignty>. Diakses 25/11/2023.

<https://www.britannica.com/topic/representative-democracy>.

Diakses pada 23/11/2023.

<https://majalah.tempo.co/read/nasional/158519/pengusaha-kuasai-parlemen>. Diakses pada 30 Januari 2024.

“Bansos Jokowi Demi Kemenangan Prabowo-Gibran di Pilpres 2024”,

*Tempo.co*

<https://newsletter.tempo.co/amp/1823888>, Minggu, 21 Januari 2024, pukul 17:25.

<https://www.viva.co.id/berita/nasional/1354399-tanggapi-kudeta-demokrat-yudi-latif-singgung-hilangnya-integritas>, diakses pada 22/02/2024.

[Survei LSI: Kepercayaan Publik terhadap DPR Paling Rendah, KPK Tertinggi \(detik.com\)](#), diakses pada 3 Juli 2021.

[Survei Puspoll, Kepercayaan Publik pada DPR dan Parpol Masih Jeblok \(jawapos.com\)](#), diakses pada 3 Juli 2021.

[Survei Indikator: Tingkat Kepercayaan Publik ke DPR, KPK, TNI hingga Polri Turun | kumparan.com](#), diakses pada 3 Juli 2021.

[Survei Charta Politika: Kepercayaan publik terhadap parpol masih rendah | merdeka.com](#), diakses pada 3 Juli 2021.

### **Daftar Wawancara:**

Wawancara dengan Yudi Latif, M.A., PhD, pada 21 Agustus 2023.

Wawancara dengan Siti Mukaromah, S.Ag., M.A.P., anggota Komisi VI DPR RI, pada 14 September 2023.

Wawancara dengan Hj. Nur Nadlifah, S.Ag., M.M., anggota Komisi IX DPR RI, pada 14 September 2023.

Wawancara dengan Dr. Abdul Kholik, S.H., M.Si., Wakil Ketua Komite I DPD RI, pada tanggal 14 Januari 2024.

Wawancara dengan GH (50 tahun), ketua Tim Pemenangan anggota DPRD Banyumas Pemilu tahun 2009, dan ketua Tim pemenangan anggota DPR RI Dapil Banyumas – Cilacap pada Pemilu tahun 2014 dan 2019. Wawancara pada 10 Agustus 2022.

## RIWAYAT HIDUP

### A. Identitas Diri

1. Nama : Ismail Marzuki
2. Tempat & tanggal Lahir : Cilacap, 08 September 1983
3. Alamat Rumah : Perum Paradise View 99,  
Banjaran, Kelurahan Bringin, Kec. Ngaliyan, Kota  
Semarang, Prov. Jawa Tengah.
4. HP / Email : 081393749190 /  
[ismail\\_marzuki@walisongo.ac.id](mailto:ismail_marzuki@walisongo.ac.id)

### B. Riwayat Pendidikan

1. TK Masyitoh II Kroya, Cilacap, JawaTengah (1988)
2. MI Darwata 1 Mujur Lor, Kroya, Kab. Cilacap (lulus tahun 1994 )
3. MTs Pondok Pesantren MWI Kebarongan, Kab. Banyumas (lulus tahun 1997)
4. MAN 1 Cilacap, Kab. Cilacap, lulus tahun 2000
5. S 1 Syariah IAIN / UIN Syaifudin Zuhri Purwokerto, lulus tahun 2008
6. S 2 Sekolah Pascasarjana (SPs) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, lulus tahun 2012
7. S 3 Program Pascasarjana UIN Walisongo Semarang

### C. Riwayat Pekerjaan

1. Staf Ketua Komisi D DPRD Kab. Banyumas, tahun 2008-2009.
2. Dosen tidak tetap IAIN Purwokerto, tahun 2012-2015.
3. Dosen tetap STAI Sufyan al-Tsauri, Majenang, Kab. Cilacap, 2013-2015.
4. Dosen tetap pada Fakultas Syariah dan Hukum (FSH) UIN Walisongo Semarang, sejak tahun 2015.

#### **D. Pengalaman Organisasi**

1. Ketua Remaja Masjid Baitussa'adah Tegalanyar, Mujur Lor, Kroya, Kab. Cilacap (1998-2000).
2. Ketua Kelompok Ilmiah Remaja (KIR) MAN 1 Cilacap (1998-1999).
3. Pengurus Dewan Ambalan Pramuka MAN 1 Cilacap (1999-2000).
4. Ketua PMII Rayon Syariah IAIN Purwokerto (2003-2004).
5. Ketua Litbang Lembaga Pers Mahasiswa / LPM "Obsesi" IAIN Purwokerto (2004-2005).
6. Sekretaris Umum Himpunan Mahasiswa (DEMA) F.Syariah IAIN Purwokerto (2004-2005).
7. Ketua PMII Komisariat Walisongo Purwokerto (tahun 2005).
8. Presiden BEM IAIN Purwokerto (2005-2006).
9. Ketua PC PMII Purwokerto (2007-2008).
10. Ketua Biro Agama dan Hub. Antar Agama PB PMII (2011-2013).
11. Ketua LKAMP 2018-2023.
12. Sekretaris LTM PWNNU Jawa Tengah 2018-2023.
13. Ketua Jurusan / Prodi HKI (Hukum Keluarga Islam) 2024-2026

#### **E. Karya Ilmiah**

1. "Pemikiran Pembaharuan Hukum Islam Mohammed Arkoun" (Skripsi, IAIN Purwokerto tahun 2008).
2. "Politik Hukum Islam Partai Keadilan Sejahtera 1998-2009" (Tesis, SPs UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, tahun 2012).
3. "Al-Siyāsah al-Qanūnīyah li Ḥizb al-'Adālah wa al-Rafāhīyah (Partai Keadilan Sejahtera/PKS) fi al-Fatrah 1998-2004 al-Milādī: Dirāsah li Qaḍīyat Qānūn Idārat al-Zakāh", *Journal Studia Islamika*, UIN Jakarta, 2012. Jurnal Sinta 1, dan jurnal internasional terindeks Scopus Q.1.

4. “Politik Hukum Islam dalam Pengaturan Tentang Kesusilaan di Indonesia (Studi UU Nomor 44 Tahun 2008 Tentang Pornografi)”, *Jurnal Hukum Islam*, IAIN Pekalongan, Tahun 2018.
5. “Politik Hukum Keluarga Islam di Tunisia”, *Jurnal Al-'Adl*, 2019.
6. “Politik Hukum Poligami (Studi terhadap Peraturan Perundang-Undangan di Negara-Negara Muslim)”, *Jurnal Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam*, 2019. Jurnal Sinta 1, dan terindeks Scopus.
7. “Diskursus Khilafah dalam Kajian Fiqh Siyasah Klasik dan Kontemporer”. *Jurnal Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam*, 2021. Jurnal Sinta 1, dan terindeks Scopus.
8. “Regulation and consumer protection of fintech in Indonesia: The case of Islamic fintech lending”. *Journal Linguistics and Culture Review*, 2022.
9. “Issues of Sharia Debt-Based Crowd funding on Regulations in Indonesia”. *Universal Journal of Accounting and Finance*, (1), 2022.
10. “Ensuring Member Savings Protection During the Covid-19 Pandemic: A Case Study of KSPPS Istiqlal Pekalongan, Central Java, Indonesia”. *Journal Qubahan Academic Journal*, 2023.
11. “Overcoming Regulatory Hurdles in the Indonesian Crowdfunding Landscape”, *Jurnal Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi*, 2023. Jurnal Sinta 1, dan terindeks Scopus Q2.
12. *Politik Hukum Islam di Indonesia*, Banyumas: Penerbit Wawasan Ilmu, 2022.

Semarang, 23 Mei 2024

**Ismail Marzuki**  
NIM. 2100029020