

**PERBANDINGAN KONSEPSI AHLUL HALLI WAL AQDI DALAM
TEORI KENEGARAAN ISLAM DAN KONSEPSI LEMBAGA
PERWAKILAN DALAM TEORI KENEGARAAN MODERN**

SKRIPSI



Oleh:

MAZDAN MAFTUKHA ASSYAYUTI

No. Mahasiswa: 13410121

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
F A K U L T A S H U K U M
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2018

**PERBANDINGAN KONSEPSI AHLUL HALLI WAL AQDI
DALAM TEORI KENEGARAAN ISLAM DAN KONSEPSI
LEMBAGA PERWAKILAN DALAM TEORI KENEGARAAN
MODERN**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana(Strata-1) Pada Fakultas Hukum

Universitas IslamIndonesia

Yogyakarta

Oleh:

MAZDAN MAFTUKHA ASSYAYUTI

No. Mahasiswa: 13410121



PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN



**PERBANDINGAN KONSEPSI AHLUL HALLI WAL AQDI DALAM
TEORI KENEGARAAN ISLAM DAN KONSEPSI LEMBAGA
PERWAKILAN DALAM TEORI KENEGARAAN MODERN**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi
untuk Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Pendadaran
pada Tanggal 11 Januari 2018



Yogyakarta, 11 Januari 2018
Dosen Pembimbing Skripsi

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Muntoha".

(Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.)
NIK. 914100101



**PERBANDINGAN KONSEPSI AHLUL HALLI WAL AQDI DALAM
TEORI KENEGARAAN ISLAM DAN KONSEPSI LEMBAGA
PERWAKILAN DALAM TEORI KENEGARAAN MODERN**

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
Pada tanggal 7 Februari 2018 dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 14 Februari 2018

Tim Penguji

Tanda Tangan

1. Ketua : Dr. Drs. H. Muntoha, S.H., M.Ag.
2. Anggota : Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.
3. Anggota : Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.



Mengetahui,
Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum
Dekan,



(Dr. AUNUR ROHIM FAQIH, S.H., M.Hum.)
NIK : 844100101

SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrahmaniirrahim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **MAZDAN MAFTUKHA ASSYAYUTI**

No. Mahasiswa : **13.410.121**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi/ Legal Memorandum/ Studi Kasus Hukum dengan judul:

PERBANDINGAN KONSEPSI AHLUL HALLI WAL AQDI DALAM TEORI
KENEGARAAN ISLAM DAN KONSEPSI LEMBAGA PERWAKILAN DALAM TEORI
KENEGARAAN MODERN

Karya ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (*Orisinal*), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai perbuatan "*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*";
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah adalah milik saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah tersebut.

Selanjutnya berkenaan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya, di depan "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan Fakultas apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/ terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta

Pada tanggal : 14 Februari 2018

Yang membuat Pernyataan





MAZDAN MAFTUKHA ASSYAYUTI

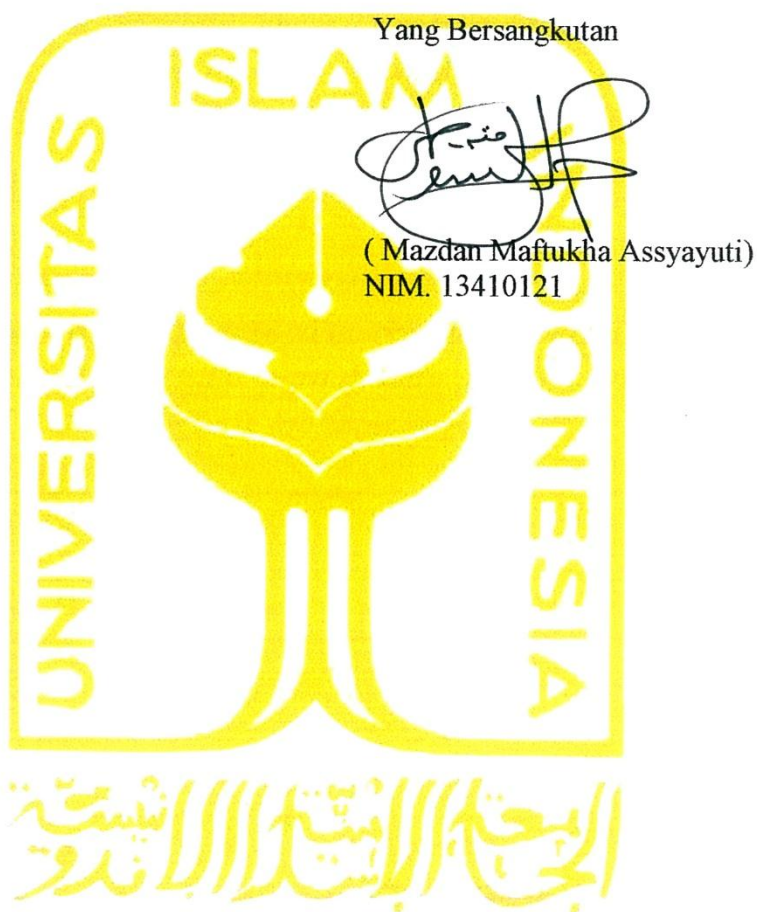
CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Mazdan Maftukha Assyayuti
2. Tempat Lahir : Bantul
3. Tanggal Lahir : 24 Mei 1994
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : B
6. Alamat Terakhir : Jalan Urip Sumoharjo 26 Bejen, desa Bantul, kec.
Bantul, kab. Bantul, D.I. Yogyakarta 55711
7. Identitas Orang Tua
 - a. Nama Ayah : Dahlan Sayuti, S.Pd.I.
Pekerjaan Ayah : PNS
 - b. Nama Ibu : Zamzanah
Pekerjaan Ibu : PNS
8. Alamat : Jalan Urip Sumoharjo 26 Bejen, desa Bantul, kec.
Bantul, kab. Bantul, D.I. Yogyakarta 55711
9. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Negeri 3 Bantul
 - b. SMP : SMP Negeri 1 Bantul
 - c. SMA : SMA Negeri 1 Bantul
10. Organisasi :
 1. LPM HIMMAH UII Periode 2013/2014 sebagai Magang Fungsionaris
 2. LEM FH UII Periode 2014/2015 sebagai Fungsionaris Departemen Medkom
 3. KMNU UII Periode 2014/2016 sebagai Ketua Tanfidziyah
 4. PAC IPNU Kecamatan Bantul Periode 2015/2017 sebagai Sekretaris
 5. KMNU Regional 2 Periode 2016/2017 sebagai Koordinator

6. KMNU Nasional Periode 2017/2018 sebagai
Presidium Nasional 5
7. HMI FH UII sebagai Kader
11. Hobi : Membaca, Menulis, Bermusik

Yogyakarta, 14 Februari 2018

Yang Bersangkutan



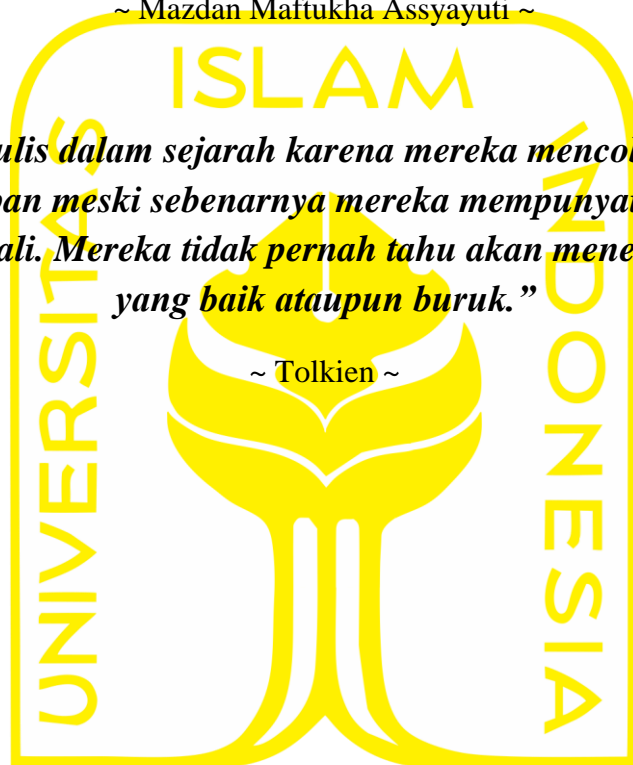
Motto dan Halaman Persembahan

“Menulis adalah cara terbaik agar ilmu itu tidak menghilang bersama angin yang berlalu, karena menulis adalah proses belajar dan mengikatkan diri pada ilmu.”

~ Mazdan Maftukha Assyayuti ~

“Mereka tertulis dalam sejarah karena mereka mencoba untuk terus maju ke depan meski sebenarnya mereka mempunyai kesempatan untuk kembali. Mereka tidak pernah tahu akan menemukan akhir yang baik ataupun buruk.”

~ Tolkien ~



*Skripsi ini Penulis dedikasikan kepada:
Seluruh Semesta yang mendukung pergerakan atas selesainya Tugas Akhir ini,
Kedua orang tua dan keluarga tercinta,*

Nusa, Bangsa dan Agama

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Alhamdulillah tsumma alhamdulillah robbil 'alamiin, segala puji dan syukur kehadiran Allah SWT atas segala limpahan rahmat, hidayah serta bimbingan-Nya kepada penulis. Sholawat dan salam kepada *Sayyidil Anbiya-i wal Mursalin*, Baginda Nabi Muhammad SAW beserta keluarga, sahabat dan pengikut beliau dengan iman dan ihsan sampai hari kiamat yang penulis harapkan atas *syafa'at*-nya di dunia maupun di akhirat. Terkhusus untuk Syaikh Abdul Qodir Al Jailany dan Syaikh Abul Hasan Ali bin Muhammad Al Mawardi yang menjadi *wasilah* atas penulisan skripsi ini.

Tugas Akhir ini dibuat sebagai syarat untuk memperoleh gelar Strata-1 (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Penulis mengambil judul “Perbandingan Konsepsi *Ahlul Halli wal Aqdi* dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern”. Selama penyusunan skripsi ini, penulis mendapatkan pelajaran untuk menghargai setiap prosesnya yang tidak terlepas dari dukungan, bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih yang setulus-tulusnya dengan segala kerendahan hati kepada:

1. Allah SWT, segala puji syukur tiada tara atas semua kenikmatan, kemudahan, dan keberhasilan yang Ia berikan kepada Penulis atas jalan panjang dalam menyusun tugas akhir ini.
2. Bapak serta ibu, Dahlan Sayuti dan Zamzanah, ini adalah kado spesial untuk orang tua yang sejak kecil hingga saat ini dengan ikhlas membimbing, mengarahkan, menasihati, memberikan dorongan dan segalanya kepada Penulis. Tidak bisa dibalas dengan apapun juga segala pengorbanannya kepada Penulis, hanya inilah salah satu hasil dari budi kepada beliau berdua. Semoga sehat selalu.
3. Indra Wahyudi dan Affifah Nurviana Assyayuti, kakak dan mentor dalam mendukung cepat selesainya skripsi. Tidak lupa kepada keponakan Penulis, Muhammad Ahnaf Alvindra yang juga memberikan kenangan dalam menyusun tugas akhir ini.
4. Segenap Keluarga Besar Trah Bani Simbah Moch. Badawi dan Trah Bani Simbah H. Jalal Sayuti yang terus memberikan support spiritual kepada Penulis agar segera menyelesaikan tugas akhir.
5. Bapak Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag., selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan, bantuan pemikiran dan pengarahan dengan sabar dan bijaksana yang berguna bagi peneliti dan pengarahan dalam menyelesaikan tugas akhir ini. Semoga tetap terjalin silaturahmi.
6. Bapak Nandang Sutrisno, S.H., M.H., LL.M., Ph.D. selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk

memberikan bimbingan serta arahan kepada Penulis dalam permasalahan akademik yang menjadi hambatan Penulis.

7. Bapak Dr. Aunur Rohim Faqih, SH., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang juga memberikan support kepada Penulis untuk segera menyelesaikan tugas akhir.
8. KH. Achmad Burhani Assyahidi, KH Mu'tashim Billah, KH Ahmad Muwafiq, Al Habib Umar Zaki Assegaf dan Al Habib Sayyidi Baraqbah yang secara khusus menjadi tempat Penulis mencurahkan gagasan, pemikiran, serta permasalahan terkait penyusunan tugas akhir ini sehingga timbul bimbingan, arahan, dan masukan terutama bimbingan spiritualitas.
9. Bang Jamaludin Ghafur, S.H., M.H. selaku dosen muda yang bersedia menjadi tempat bimbingan gelap di tengah kesibukannya mengakhiri Sekolah Doktor, memberikan masukan, arahan dan bimbingan layaknya pembimbing tugas akhir bahkan berujung pada sebuah buku yang juga begitu penting dalam penyusunan skripsi ini. Semoga silaturahmi dan diskusi tetap terjalin.
10. Bang Muhammad Agvian Megantara S.H. selaku senior yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk membalas *chatting* sehingga timbul diskusi terkait topik tugas akhir yang menghasilkan bimbingan, arahan, pemikiran terhadap penyusunannya.
11. Bang Allan Fatchan Gani Wardhana, S.H., M.H., terima kasih atas segala bimbingan singkatnya sehingga menjadi arah yang baik untuk penyusunan tugas akhir ini, terutama pada saat akan ujian pendadaran. Sukses selalu dan segera menjadi dosen muda.

12. Ustadz Tajul Muluk, selaku seseorang luar biasa dari Pondok Pesantren Assalafi Al Fithrah Surabaya (KH Achmad Asrori Al Ishaqi) yang hadir dan dekat dengan Penulis. Sedikit diskusi kecil dan memberikan motivasi atas segera selesainya tugas akhir ini.
13. Keluarga Besar Keluarga Mahasiswa Nahdlatul Ulama (KMNU) UII yang menjadi pelabuhan Penulis dalam mengisi status mahasiswanya. Adik, teman dan sahabat yang selalu mendukung penuh Penulis untuk segera mengakhiri masa penulisan tugas akhirnya. Doa Penulis untuk KMNU UII agar terus istiqomah memberikan warna di UII. Ulin, Fajar, Hifni, Syah, Irvan, Kukuh, Widiaturrahmi, Qiya, Jati, Latifa, Acha, Laili, Aulia, Mba Zuan, Mas Aziz, Mas Salim, Bib Salim, Mba Silmy, Chanifah, Dwi, Galih, Ilham dan banyak lagi yang tidak bisa disebutkan satu persatu
14. Pengurus Pusat KMNU Masa Khidmah 2017/2018 yang memberikan pelajaran berharga atas sebuah perjuangan, terutama untuk jajaran Presidium Nasional (Hamzah, Mbak Bety, Mbah Saroji, dan Imam Safi'i) yang meninggalkan seorang diri Penulis sebagai predikat mahasiswa dan jajaran Departemen Nasional V yang selalu memberikan support kepada Presnas V, Penulis.
15. Keluarga Besar Ikatan Pelajar Nahdlatul Ulama (IPNU) di Bantul yang menjadikan pondasi dasar pemikiran dan haluan Penulis dalam mengarungi dunia kampus. Terkhusus untuk Rekan Nova Andriyanto, Ahmad Sidik, dan Gawagis, Gus Ahmad Firdaus Al Halwani dan Gus Miqdam Musawa.

16. Keluarga Besar Pondok Pesantren Hidayatul Falaah (PPHF) baik dari Gawagis, Pengurus dan Santri yang menjadi semangat tersendiri bagi Penulis untuk selalu menjadi yang terbaik dalam usaha menyusun tugas akhir.
17. Keluarga Besar Pengurus Arus Informasi Santri Jogja, Kang Yusuf, Kang Isbil, Gus Taza, Kang Aro, Kang Alfian, Kang Fihri, Kang Sahal, Kang Tamyiz, Kang Widhi, Mbak Naila, Mbak Anifa, dan semuanya yang menemani ngopi di sela-sela penyusunan tugas akhir.
18. Keluarga Besar Mahasiswa FH UII Angkatan 2013, baik teman sekelas di semester pertama, rekan menimba ilmu di setiap ruangan di semester selanjutnya dan tugas-tugas bahkan rekan yang setia menjadi penunggu kantin. Ahpur, Atqo, Bagas Liyud, Bintang, Kibo, Luthfan, Erwin, Fajrul Archam, Ganang, Hussein, Indro, Oka, Yustin, Raditya, Nico, Salman, Indra, Dewantara Bongolous, Hakim, Lillo, Pratiwa, Widi, Hasbi, Akbar, Feri Kodok, Iqbal, Haris Abdel, Dika, Raja, Rosyid dan banyak lagi yang tidak bisa disebutkan satu persatu. *Thanks guys.*
19. Seseorang berada di jauh mata memandang yang memberikan semangat dan suport kepada Penulis, berbagi pandangan, cerita, keluh kesah, canda dan tawa meski melalui telepon pintar dengan pengalaman yang lebih dahulu menyusun tugas akhir. Semoga diberikan kesehatan dan sukses menggapai cita.
20. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu tetapi memiliki andil besar dalam membantu Penulis menyelesaikan tugas akhir ini. Terima kasih, semoga Allah SWT memberikan balasan yang lebih baik.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan Tugas Akhir ini masih banyak kekurangan, maka penulis mohon saran dan kritik yang bersifat membangun guna menyempurnaan Tugas Akhir ini. Akhirnya penulis berharap semoga tulisan ini memiliki banyak manfaatnya bagi nusa, bangsa dan agama.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.



Yogyakarta, 14 Februari 2018

Penulis,

(Mazdan Maftukha Assyayuti)

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Pengajuan.....	ii
Halaman Pengesahan Tugas Akhir Pra Pendadaran.....	iii
Halaman Pengesahan Tugas Akhir.....	iv
Lembar Pernyataan Orisinalitas.....	v
Curriculum Vitae.....	vi
Halaman Motto dan Persembahan.....	viii
Kata Pengantar.....	ix
Daftar Isi.....	xv
Abstrak.....	xvii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Manfaat Penelitian.....	9
E. Tinjauan Pustaka.....	10
1. Konstitusi.....	10
2. Demokrasi.....	12
3. Lembaga Negara.....	14
4. Nomokrasi Islam.....	16
F. Metode Penelitian.....	18
1. Obyek Penelitian.....	18
2. Bahan Hukum.....	18
3. Metode Pengumpulan Bahan.....	19
4. Metode Pendekatan.....	19
5. Analisis Bahan Hukum.....	19
G. Sistematika Penulisan.....	20

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG LEMBAGA	
PERWAKILAN.....	22
A. Pengertian Lembaga Perwakilan.....	22
B. Konsep Lembaga Perwakilan.....	23
C. Macam-macam Lembaga Perwakilan.....	33
BAB III TINJAUAN UMUM TENTANG LEMBAGA	
PERWAKILAN DALAM KONSEP ISLAM.....	40
A. Konsep Kenegaraan dalam Islam.....	40
B. Konsep Perwakilan dalam Islam.....	48
BAB IV PERBANDINGAN KONSEPSI AHLUL HALLI WAL	
AQDI DALAM TEORI KENEGARAAN ISLAM DAN KONSEPSI	
LEMBAGA PERWAKILAN DALAM TEORI KENEGARAAN	
MODERN.....	58
A. Ahlul Halli wal Aqdi sebagai Lembaga Perwakilan dalam Konsep Ketatanegaraan Islam.....	58
B. Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga Perwakilan di Indonesia.....	63
C. Perbandingan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Ahlul Halli wal Aqdi.....	70
BAB V PENUTUP.....	80
A. Kesimpulan.....	80
B. Saran.....	81
DAFTAR PUSTAKA.....	83

ABSTRAK

Imam Abul Hasan Ali Al Mawardi mengenalkan konsepsi Ahlul Halli wal Aqdi yang dilakukan pada masa Khalifah Umar bin Khattab sebagai konsep Lembaga Perwakilan dalam Islam. Hal ini sejalan dengan praktik yang dicontohkan oleh Nabi Muhammad SAW yaitu bermusyawarah, baik dengan segenap masyarakat maupun melalui beberapa tokoh masyarakatnya. Dengan ini menunjukkan garis yang sejalan, pada penerapan Lembaga Perwakilan dalam konsep Modern. Dimana praktik Demokrasi Langsung sudah tidak lagi dapat dilaksanakan dengan semakin kompleksnya permasalahan dan semakin luasnya cakupan wilayah sebuah negara.

Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai turunan Lembaga Perwakilan Modern ternyata memiliki konsep yang sama dengan Ahlul Halli wal Aqdi. Melalui penelitian dengan metode pendekatan perbandingan, kedua lembaga tersebut dianalisis. Data yang diperoleh dengan normatif kualitatif tersebut kemudian dikelompokkan menjadi persamaan dan perbedaan terhadap kedua lembaga perwakilan tersebut. Pada dasarnya, secara konsep awal dari keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki kecenderungan untuk dipersamakan dengan Ahlul Halli wal Aqdi. Hanya saja, terjadinya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 menjadi titik perubahan yang menonjol dari kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Kata-kata kunci: Majelis Permusyawaratan Rakyat, Ahlul Halli wal Aqdi, Lembaga Perwakilan, Kenegaraan Islam

الجمهورية الإسلامية
الاندونيسية

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada akhir-akhir ini kembali Pancasila memasuki ujian. Pancasila menjadi ideologi yang sedang dipertaruhkan ketika muncul beberapa organisasi yang menginginkan untuk mengganti ideologi yang telah hidup selama lebih dari tujuh puluh dua tahun. Pancasila harus berhadapan dengan ideologi lain yang sebenarnya di negara lain telah menuai penolakan terlebih dahulu, yaitu Khilafah.

Pancasila memang memiliki keunikan tersendiri. Dalam ideologi yang berkembang di dunia, Pancasila sering digolongkan sebagai ideologi tengah sehingga sering disifatkan bukan ini dan bukan itu. Pancasila bukan berpaham komunisme dan bukan berpaham kapitalisme. Begitu pula ketika dihadapkan dengan teokrasi dan sekuler. Pancasila adalah lima nilai fundamental yang diidealisasikan sebagai konsepsi tentang dasar (falsafah) negara, pandangan hidup dan ideologi kenegaraan bangsa Indonesia.¹ Lima nilai fundamental tersebut merupakan kelima sila yang ada. Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

¹ Yudi Latif, *Revolusi Pancasila*, Mizan, Jakarta, 2015, hlm. 27.

Indonesia sebagai negara yang mempunyai penduduk muslim terbanyak di dunia tentu mempunyai pengaruh besar dalam penataan negara. Sebagai penduduk mayoritas, muslim mempunyai hak untuk menentukan arah dari pelaksanaan negara. Seperti yang dikonsepsikan dalam teori kontrak sosial pada masa awal pembentukan negara, muslim di Indonesia harus bersepakat terkait kontrak yang akan mereka sepakati. Maka memungkinkan jika pada masa pembentukan dahulu, umat Islam menentukan arah negara Indonesia yang berdasarkan ideologi Islam. Tetapi selama lebih dari tujuh puluh tahun, Indonesia bersepakat menggunakan Pancasila untuk dijadikan sebuah falsafah bernegara. Artinya, penduduk muslim di Indonesia dengan terbuka menerima Pancasila sebagai landasan ideologi bernegara karena tidak bertentangan dengan Syariat Islam.²

Sila yang mengkristalkan nilai-nilai luhur bangsa Indonesia tersebut saling memiliki keterkaitan satu dengan lainnya. Sila keempat yang berbunyi, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, pun memiliki keterkaitan dengan sila yang lain, dari sila pertama hingga terakhir. Akan tetapi, pada sila inilah hal yang menyangkut ketatanegaraan Indonesia dikristalkan. Indonesia menganut Demokrasi, Kedaulatan Rakyat dan Permusyawaratan/Perwakilan bersumber pada sila ini. Sehingga apa yang telah dikemukakan pada

² <https://kumparan.com/muhamad-iqbal/ma-ruf-amin-islam-dan-pancasila-tidak-bertentangan>, diakses terakhir tanggal 15 Oktober 2017 pukul 12.35.

paragraf atas, hal-hal yang menyangkut demokrasi, kedaulatan rakyat dan permusyawaratan/perwakilan tidak dipertentangkan dengan konsepsi keIslaman.

Dalam Islam sendiri mengenal konsepsi *Syura* yang disepakati sebagai langkah penyelesaian sebuah permasalahan. Konsep ini kemudian menarik diri ke dalam tata kelola ketatanegaraan Islam. Pendapat para ahli terkait pandangannya terhadap Islam dan Demokrasi pada dasarnya tidak ada pertentangan secara substansial terhadap kedua hal tersebut.³ Bahkan konsep dari demokrasi tersebut yang paling mendekati dengan cita-cita dari konsep Islam yaitu *Syura*. Dengan demikian, persamaan inilah yang mempunyai daya tarik untuk membandingkan implementasi dari kedua konsepsi tersebut.

Demokrasi yang berkembang di dunia menjadi sebuah paham yang diikuti oleh banyak negara. Meski dalam penerapannya di masing-masing negara memiliki perbedaan, tetapi mayoritas negara di dunia memilih untuk menggunakan demokrasi dalam menjalankan pemerintahannya. Indonesia secara jelas telah menuangkannya dalam sila keempat Pancasila. Implementasi dari demokrasi di Indonesia ini tidak seperti pada masa Yunani Kuno, Indonesia menganut demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) atau dengan melalui demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Hal inilah yang kemudian melahirkan

³ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Ctk. Kelima, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 219-225.

lembaga negara Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Kehadiran Majelis Permusyawaratan Rakyat artinya mempunyai keterkaitan dengan konsep perwakilan yang dikenal sekarang. Kedaulatan rakyat yang diamanahkan pada lembaga tertinggi negara menjadikan Majelis Permusyawaratan Rakyat mewakili segenap rakyat Indonesia. Representatif dari adanya Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan terdapatnya pengalihan hak seluruh rakyat kepada perwakilannya untuk menjalankan kedaulatan yang berada di tangan rakyat.

Majelis Permusyawaratan Rakyat beranggotakan atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah. Terkait keanggotaan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat ini memiliki sejarah tersendiri. Anggota di atas merupakan hasil dari susunan setelah perubahan pada Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945. Akan tetapi pada Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan, terdapat satu anggota lagi yaitu utusan dari golongan-golongan. Dalam tafsiran Muhammad Yamin, golongan-golongan yang termuat dalam pasal tersebut ialah golongan karya atau fungsional atau golongan produser-produser, seperti golongan buruh, tani, pegawai, angkatan bersenjata, pemuda wanita, ulama, koperasi, guru dan lain-lain.⁴

⁴ Muhammad Ridhwan Indra, *MPR Selayang Pandang*, Haji Masagung, Jakarta, 1988, hlm. 23.

Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat pun mengalami perbedaan antara sebelum dan setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dilakukan perubahan memberikan kewenangan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara untuk melaksanakan Kedaulatan Rakyat. Selain hal tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat juga mempunyai wewenang untuk memilih dan mencabut mandat Presiden dan Wakil Presiden. Setelah dilakukannya perubahan, Majelis Permusyawaratan Rakyat sudah tidak lagi mempunyai power dan kedudukannya sebagai lembaga tinggi negara setara dengan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Lembaga Kepresidenan.

Imam Al Mawardi dalam *al-Ahkam al-Sulthoniyah* mengenalkan konsep *Ahlul Halli wal Aqdi* sebagai sebuah lembaga legislatif dalam sistem pemerintahan Islam. *Ahlul Halli wal Aqdi* ini terdiri atas perwakilan dari orang-orang yang berpengaruh dan penting di dalam umat Islam. Lembaga *Ahlul Halli wal Aqdi* ini di Indonesia sama seperti kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum perubahan. Seorang Khalifah atau kepala negara dipilih oleh lembaga ini sebagai representatif hadirnya umat dalam pemerintahan. Seperti tatkala pemilihan *Khulafa ar Rasyidun* Utsman bin Affan, dari perintah Umar bin Khattab dibentuklah *Ahlul Halli wal Aqdi* untuk menentukan khalifah selanjutnya. Pada zaman pemilihan khalifah pasca wafatnya Nabi

Muhammad saw., kedudukan *Ahlul Halli wal Aqdi* menjembatani golongan Ansor dan Muhajirin.

Dalam *Ahlul Halli wal Aqdi* yang terpenting dalam pemilihan kepala negara yaitu permusyawaratan. Asas musyawarah untuk memilih seorang pemimpin sangat diutamakan. Hal ini tentu karena para sahabat Nabi Muhammad saw. memuliakan nas-nas yang tercantum dalam Al Quran. Seperti yang disebutkan dalam Surat Ali Imron ayat 159 untuk bermusyawarah untuk menyelesaikan segala persoalan. Tentu sebagai sahabat Nabi Muhammad saw maka mereka begitu melaksanakan apa yang diperintahkan oleh Al Quran, sebagai rujukan utama hukum.

Melihat kembali sila keempat dalam Pancasila, maka penerapan *Ahlul Halli wal Aqdi* ini tidak begitu dipersoalkan karena substansial permusyawaratan dan perwakilan terpenuhi. Akan tetapi, keberadaan dari *Ahlul Halli wal Aqdi* tidak relevan dengan Indonesia yang cenderung mengadopsi sistem model barat. Majelis Permusyawaratan Rakyat di sini dapat dipersamakan kedudukannya sebagai *Ahlul Halli wal Aqdi*. Sehingga keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut menjelma sebagai lembaga perwakilan seperti *Ahlul Halli wal Aqdi* dengan konsep yang lain.

Keanggotaan dari *Ahlul Halli wal Aqdi* sebagai lembaga perwakilan terdiri dari kelompok-kelompok yang terdapat di Madinah. Sedangkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu lembaga perwakilan dalam konsep modern ini terdiri atas Dewan Perwakilan

Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah. Dengan hal ini, dapat diperbandingkan bahwa terdapat kesamaan dalam substansi pengisian lembaga perwakilan tersebut. Pengisian kedua lembaga tersebut lebih membebankan pada pihak yang mempunyai pengaruh dan penting dalam pemerintahan (membuat keputusan/kebijakan). Dewan Perwakilan Rakyat yang juga merupakan lembaga perwakilan mempunyai kesamaan dalam hal tersebut yaitu pengaruh dan kedudukan penting dalam pemerintahan. Begitu pula dengan Dewan Perwakilan Daerah yang merepresentatifkan dari hadirnya perwakilan daerah dalam membuat kebijakan.

Tidak hanya dalam pengisian anggota dari lembaga perwakilan tersebut. Antara *Ahlul Halli wal Aqdi* dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai wewenang yang sama dalam memilih seorang kepala negara. Tentu saja hal ini terjadi pada masa sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Wewenang dalam memilih kepala negara tersebut menjadi tugas dari Majelis Permusyawaratan Rakyat dan kepala negara menjadi mandataris dari Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini karena dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan, Pasal 1 ayat (2) berbunyi “Kedaulatan di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Oleh karena itulah, Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi representasi dari perwakilan rakyat untuk melakukan kedaulatannya, termasuk dalam memilih kepala negara.

Sintesis dari kedua konsep lembaga perwakilan tersebut menarik untuk dikaji lebih dalam lagi dengan membandingkannya. Terlihat bahwa ada sebuah desain ideal dari sebuah lembaga perwakilan ini untuk diterapkan di Indonesia. Adanya benang merah yang perlu untuk ditelusuri untuk mencari konsep ideal dari Majelis Permusyawaratan Rakyat ini. Terutama jika dikaitkan dengan sila keempat Pancasila yang berbunyi “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.”

Perbandingan konsep *Ahlul Halli wal Aqdi* sebagai lembaga perwakilan dari tata negara Islam dengan konsep lembaga perwakilan dari tata negara modern menjadi menarik untuk diteliti. Kedudukan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan demikian sebagai contoh lembaga perwakilan tata negara modern tersebut. Dengan membandingkannya, akan terlihat dengan jelas persamaan dan perbedaannya sehingga kemudian dapat diambil dari kelebihan dan kekurangan dari kedua konsep lembaga perwakilan ini. Oleh karena itu, menurut penulis perlu diteliti lebih lanjut terkait dua lembaga perwakilan tersebut dengan menuliskan skripsi ini.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulis merumuskan beberapa permasalahan sebagai kerangka acuan yang akan dibahas dalam penulisan skripsi ini. Adapun permasalahan yang akan menjadi pokok pembahasan dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana perbandingan antara konsepsi *Ahlul Halli wal Aqdi* dalam teori kenegaraan Islam dengan konsepsi lembaga perwakilan dalam teori kenegaraan modern?
2. Bagaimana kelebihan dan kekurangan dari kedua konsep lembaga perwakilan tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini diuraikan sebagai berikut.

1. Untuk mengetahui perbandingan antara konsepsi *Ahlul Halli wal Aqdi* dalam teori kenegaraan Islam dengan konsepsi lembaga perwakilan dalam teori kenegaraan modern.
2. Untuk mengetahui kelebihan dan kekurangan dari kedua konsep lembaga perwakilan tersebut.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik dari segi teoretis maupun praktis.

1. Dari segi teoretis, harapannya dapat memberikan sumbangan pemikiran sehingga dapat menambah wawasan dan pengetahuan bagi penulis maupun masyarakat umum.
2. Dari segi praktis, menjadi masukan terhadap pemerintahan dalam mengatur kembali lembaga perwakilan di Indonesia terutama Majelis Permusyawaratan Rakyat.

E. Tinjauan Pustaka

1. Konstitusi

Istilah konstitusi berkaitan dengan sejarah klasik, setidaknya dalam catatan sejarah terdapat dua perkataan yang merumuskan istilah konstitusi. Dalam perkataan Yunani kuno yaitu *politeia* dan perkataan bahasa Latin yaitu *constitutio* yang juga berkaitan dengan kata *jus*.⁵ Dalam perkembangannya, istilah tersebut kemudian digunakan dengan hal yang berhubungan dengan konstitusionalisme. Hal ini seperti yang terjadi pada masa Romawi, dimana istilah teknis *constitution* dipinjam untuk menyebut peraturan-peraturan gereja atau Hukum Gereja.

Kata konstitusi artinya pembentukan berasal dari kata kerja *constituer* dalam bahasa Perancis yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi dimaksud ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara. Adapun istilah Undang-Undang Dasar (UUD) merupakan terjemahan dari perkataan *grondwet* dalam bahasa Belanda. Dalam kepustakaan Belanda, selain *grondwet* digunakan pula istilah *Constitutie*. Kedua istilah tersebut mempunyai pengertian yang sama.

Jimly Asshiddiqie memberikan makna bahwa yang dinamakan konstitusi itu tidak saja aturan yang tertulis, tetapi juga apa yang dipraktekkan dalam kegiatan penyelenggaraan negara. Lebih jelasnya pengaturan itu tidak hanya mengatur organ negara tetapi juga mekanisme hubungan antara negara atau organ negara itu dengan

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005 hlm. 1.

warga negara.⁶ Dengan demikian, dapat diartikan juga setidaknya konstitusi mempunyai makna yang luas, tidak hanya pada aturan-aturan tertulis saja.

Ada tiga unsur yang terdapat dalam pengertian konstitusi dalam pandangan modern menurut Savorin Lohman, yaitu:⁷

1. Konstitusi dipandang sebagai perwujudan perjanjian masyarakat (kontrak sosial), sehingga menurut pengertian ini, konstitusi-konstitusi yang ada adalah hasil atau konklusi dari persepakatan masyarakat untuk membina negara dan pemerintah yang akan mengatur mereka.
2. Konstitusi sebagai piagam yang menjamin hak-hak asasi manusia berarti perlindungan dan jaminan atas hak-hak manusia dan warga negara sekaligus penentuan batas-batas hak dan kewajiban baik warga negara maupun alat-alat pemerintahannya.
3. Sebagai *forma regimenis*, berarti sebagai kerangka bangunan pemerintahan. Dengan kata lain sebagai gambaran stuktur pemerintahan negara.

Dengan unsur yang dikemukakan di atas menjadikan konstitusi sebagai alat untuk melakukan pembatasan terhadap kekuasaan atau alat-alat pemerintah agar tidak terjadi kesewenang-wenangan. Dengan demikian jelas tujuan dari konstitusi tersebut yakni membatasi agar tidak terjadi kesewang-wenangan dan hal ini disebut sebagai konstitusionalisme.

Menurut Ni'matul Huda, sebelum pemikir-pemikir Barat mengemukakan temuan mereka atas berbagai konstitusi di Yunani, sejarah Islam mencatat bahwa sejak zaman Rasulullah Muhammad saw. telah lahir konstitusi tertulis pertama yang kemudian dikenal dengan *Konstitusi Madinah* atau juga ada yang menyebutnya sebagai *Piagam Madinah*.⁸ Dengan catatan ini maka Islam mempunyai kontribusi

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Ctk. Keempat, Rajawali Press, Jakarta, 2012, hlm. 96.

⁷ Novendri M. Nggilu, *Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang Partisipatif dan Populis)*, UII Press, Yogyakarta 2014, hlm. 20.

⁸ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 131.

sebagai obyek dalam penelitian konstitusi, bahkan juga dengan konstitusi tertulisnya. W. Montgomery Watt menamainya *The Constitution of Madinah*, di dalamnya terdapat prinsip-prinsip untuk mengatur kepentingan umum dan dasar-dasar sosial politik yang bekerja untuk membentuk suatu masyarakat dan pemerintahan sebagai wadah persatuan penduduk Madinah yang majemuk tersebut.⁹

2. Demokrasi

Istilah demokrasi berasal dari penggalan kata Yunani “*demos*” yang berarti “rakyat” dan kata “*kratos/cretein*” yang berarti “pemerintahan”, sehingga kata demokrasi berarti suatu pemerintahan oleh rakyat. Demokrasi merupakan salah satu konsep bagaimana suatu negara menjalankan pemerintahannya.¹⁰ Pada awalnya, demokrasi dipraktikkan di negara Yunani Kuno pada abad ke V Sebelum Masehi (SM). Banyak teori yang merumuskan pengertian demokrasi seperti yang diungkapkan M. Durverger dalam bukunya *Les Regime Politiques*, demokrasi ialah termasuk cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah itu adalah sama dan tidak terpisah-pisah.¹¹

Dalam istilah bahasa Inggris, demokrasi mempunyai pengertian *government or rule by the people*. Dari pengertian dalam bahasa Inggris tersebut mempunyai arti pemerintahan oleh rakyat untuk rakyat. Oleh karena itu, yang melaksanakan kekuasaan negara demokrasi adalah wakil-wakil rakyat yang dipilih, dimana rakyat yakin bahwa kehendak dan kepentingannya akan diperhatikan di dalam

⁹ Irfan Idris, *Islam dan Konstitusionalisme: Kontribusi Islam dalam Penyusunan Undang-Undang Dasar Indonesia Modern*, antonyLib, Yogyakarta, 2009 hlm. 22-23.

¹⁰ Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, Setara Press, Malang, 2012 hlm. 23.

¹¹ Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta 2011, hlm. 206.

melaksanakan kekuasaan negara itu. Dengan demikian maka demokrasi mempunyai pandangan yang sama dengan konsep Kedaulatan Rakyat. Kedaulatan Rakyat sendiri memandang tiap-tiap tindakan dalam melaksanakan kekuasaan rakyat tidak bertentangan dengan kehendak dan kepentingan rakyat sehingga pelaksanaan tugas pemerintah harus berpegang pada kehendak rakyat.

Dengan mengulas pengertian tentang demokrasi tersebut maka posisi rakyat mempunyai kedaulatan dalam negara. Rakyat memiliki hak untuk mengatur jalannya organisasi negaranya. Rakyat memiliki posisi penting dalam demokrasi, bahkan dalam penyusunan kebijakan ataupun aturan, rakyat dimintai serta pendapatnya atau yang biasa disebut partisipasi publik. Sehingga demokrasi memang tidak dirancang demi efisiensi, tetapi demi pertanggungjawaban (*accountability*); sebuah pemerintahan demokrasi mungkin tidak bisa bertindak secepat pemerintahan diktator, namun sekali mengambil tindakan, bisa dipastikan adanya dukungan publik untuk langkah ini.¹²

Pelaksanaan demokrasi di Indonesia didasarkan pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 dengan disebutkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Lebih pokok lagi, dasar paling kuat pelaksanaan demokrasi tertuang dalam Sila Keempat dari Pancasila yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Atas dasar itulah kemudian dalam masa pemerintahan Orde Baru dikenalkan istilah Demokrasi Pancasila melalui Ketetapan MPRS No.

¹² Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2015, hlm 39.

XXXVII/MPRS/1968.¹³ Dengan demikian, Demokrasi Pancasila memuat pengalaman praktik demokrasi yang sesuai ajaran nilai dan norma Pancasila.

Menurut Hazairin, Demokrasi Pancasila adalah demokrasi sebagaimana yang telah dipraktikkan oleh semua pihak-pihak bangsa Indonesia semenjak dahulu kala dan masih dijumpai sekarang ini dalam praktik hidup masyarakat-masyarakat hukum adat.¹⁴ Kejelasan dari posisi Demokrasi Pancasila yakni dengan berbedanya nilai-nilai yang diakomodasi oleh Demokrasi Barat. Ciri perbedaan tersebut antara lain: Demokrasi Barat bersifat liberal individualistis dan Demokrasi Pancasila (Indonesia) bersifat komunal. Maka daripada itu, Demokrasi Pancasila hadir sebagai ciri khas praktik demokrasi di Indonesia yang mengakomodasi nilai-nilai luhur yang hidup di tengah-tengah masyarakat Indonesia (kommunal).

3. Lembaga Negara

Secara istilah, lembaga negara memiliki padanan dengan badan negara atau organ negara. Organ negara sendiri merupakan terjemahan dari bahasa Belanda yaitu *Staat Organen*, sedangkan di Inggris disebut *Political Institutional*. Organ negara adalah institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi negara seperti fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif.¹⁵ Terkait pengistilahan ini, Jimly Asshiddiqie cenderung mengkritisnya karena seringnya terjadi pertukaran istilah. Memang antara organ, lembaga, badan dan alat dianggap identik. Akan tetapi, satu

¹³ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Ctk. Kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 42

¹⁴ Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Bina Aksara, Jakarta, 1985, hlm. 39

¹⁵ Imam Mahdi, *Op. Cit.*, hlm. 117.

sama lain sebenarnya dapat dan memang perlu dibedakan, sehingga tidak membingungkan.¹⁶

Tujuan dari diadakannya lembaga-lembaga negara adalah untuk menjalankan fungsi negara dan menjalankan fungsi pemerintahan secara efektif. Lembaga itu harus membentuk suatu proses yang satu sama lainnya saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara (*actual government process*).¹⁷ Lembaga negara pada prinsipnya terdiri dari tiga kekuasaan penting, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Hal ini didasarkan pada pendapat dari Montesquieu yang dikenal sebagai teori *Trias Politica*.

Menurut Montesquieu dengan *Trias Politica* idealnya ketiga fungsi kekuasaan negara itu harus dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi, dan tidak boleh saling mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak.¹⁸ Kekuasaan legislatif bertugas membuat undang-undang yang dilakukan oleh lembaga tersendiri. Sedangkan kekuasaan untuk menjalankan undang-undang dilakukan oleh lembaga eksekutif yang dipimpin oleh Presiden atau Perdana Menteri. Kekuasaan yudikatif ialah kekuasaan yang berkewajiban mempertahankan undang-undang dan berhak untuk memberikan peradilan kepada rakyat.¹⁹

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Ctk. Kedua, Sinar Grafika, Jakarta 2012, hlm 28.

¹⁷ Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara menurut UUD 1945*, dikutip dari Imam Mahdi, *Loc. Cit.*

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 31.

¹⁹ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta 2012, hlm 130.

4. Nomokrasi Islam

Konsep dari negara Islam sendiri masih menuai diskusi panjang. Begitu banyak pendapat yang bersuara terkait posisi Islam dan kenegaraannya. Menurut H. Munawir Sjadzali, setidaknya ada tiga golongan yang mewarnai klasifikasi mengenai konsepsi negara dalam Islam.²⁰

Pendapat pertama menyatakan bahwa Islam adalah agama yang sempurna dan lengkap dengan pengaturan bagi segala aspek kehidupan manusia termasuk kehidupan berpolitik dan bernegara. Golongan ini menyatakan bahwa dalam bernegara, umat Islam tidak perlu meniru sistem ketatanegaraan Barat, tetapi sebaliknya hendak kembali kepada sistem ketatanegaraan Islam. Lebih konkret lagi sistem ketatanegaraan yang dijadikan sebagai acuan adalah sistem negara yang dilaksanakan oleh Nabi Muhammad dan empat *Khulafa al Rasyidun* di masa awal perkembangan Islam.

Golongan kedua berpendirian bahwa Islam adalah sebagai suatu agama, sama sekali tidak ada hubungannya dengan masalah politik dan kenegaraan. Menurut aliran ini Nabi Muhammad, hanyalah seorang rasul biasa seperti halnya rasul-rasul sebelumnya, dengan tugas hanya untuk mengajak manusia kembali kepada kehidupan mulia dan berpekerti baik. Nabi Muhammad, menurut pendapat golongan ini, tidak pernah bertugas dan atau bermaksud untuk mendirikan dan mengepalai suatu negara.

Golongan ketiga tidak sependapat bahwa Islam merupakan suatu agama yang serba lengkap yang didalamnya juga mengatur suatu sistem kenegaraan yang

²⁰ Hasbi Amiruddin, *Konsep Negara Islam menurut Fazlur Rahman*, UII Press, Yogyakarta 2000, hlm. 1.

lengkap pula. Namun, aliran ini tidak sependapat pula bila Islam sama sekali tidak ada hubungan dengan masalah politik dan ketatanegaraan. Menurut mereka Islam merupakan ajaran totalitas tetap dalam bentuk petunjuk-petunjuk pokok saja. Karena itu, menurut mereka, kendatipun dalam Islam tidak terdapat sistem ketatanegaraan dalam artian teori lengkap, namun disana terdapat sejumlah tata nilai dan etika kehidupan bernegara.

Meski pendapat-pendapat tersebut mempunyai nilai kebenaran, tetapi dengan menilik lagi sejarah bahwa tidak bisa dipungkirinya Madinah sebagai sebuah negara. Maka dengan demikian, bagaimanapun Islam mempunyai tatanan pokok dalam mengatur organisasi negaranya sesuai dengan syariat yang ada. Dengan melandaskan pada syariat, artinya pengaturan negara perpedoman secara hukum menurut Al Quran dan Sunnah. Muhammad Tahir Azhary berpendapat bahwa dengan negara hukum menurut Al Quran dan Sunnah maka kecenderungan untuk menggunakan istilah Nomokrasi Islam dari Malcolm H Kerr. Lebih lanjut, disebutkan pula prinsip-prinsip umum dari Nomokrasi Islam oleh Azhary, antara lain:²¹

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

²¹ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992 hlm. 63.

Selain Nomokrasi Islam, adapula seorang ahli yaitu Imam Al Maududi yang berpendapat dengan Teodemokrasi, yaitu praktik demokrasi yang memiliki kecenderungan rakyat dan diluruskan dengan hukum Allah dan Rasul-Nya.²² Selain kedua konsep tersebut, terdapat pendapat lain yang dikemukakan oleh beberapa ahli lainnya. Fazlur Rahman memiliki pandangan bahwa yang dianut oleh Islam yaitu Demokrasi. Telaah ini menghubungkan demokrasi dengan sistem *syura* yang dikenal dalam Islam.²³ Prinsip Syura inilah yang menjadi kesepakatan umum para ahli, baik dari Nomokrasi, Teodemokrasi dan Demokrasi. Semuanya memiliki pandangan bahwa aspek utama dalam konsep negara yang dianut oleh Islam ialah dengan musyawarah (*Syura*).

F. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Penelitian ini menjadikan perbandingan antara Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan *Ahlul Halli wal Aqdi* sebagai obyek yang diteliti.

2. Bahan Hukum

- a. Bahan hukum primer, yaitu berupa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan

²² Abul A'la al-Maududi, *Al Khilafah wal Mulk*, terjemahan Muhammad Al Bagir, Khilafah dan Kerajaan, Mizan, Bandung, 1984, hlm. 87-88

²³ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 221

Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu berupa buku-buku, literatur, karya ilmiah, jurnal, makalah atau hasil penelitian yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu berupa bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

3. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi pustaka, yang dilakukan dengan cara mengumpulkan, membaca, menelaah, mengkaji, serta mengkritisi ketentuan peraturan perundang-undangan, doktrin dan pendapat para pakar, jurnal serta hasil-hasil penelitian sejenis yang pernah dilakukan oleh peneliti lain sebelumnya yang ada kaitannya dengan tema penelitian ini.

4. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan metode pendekatan perbandingan, maka pendekatan yang dilakukan ialah pendekatan koseptual dan pendekatan historis.

5. Analisis Bahan Hukum

Penelitian akan menggunakan analisis kualitatif, dimana data yang diperoleh akan diurai dan dikelompokkan sesuai dengan permasalahan. Dalam langkah selanjutnya maka data tersebut akan dianalisis dengan

membahas dan menafsirkan sehingga dapat dijadikan dasar dalam pengambilan kesimpulan

G. Sistematika Penulisan

Agar penelitian yang akan dituangkan dalam bentuk laporan dapat dipahami oleh pembaca maka laporan penelitian ini dibagi menjadi bagian-bagian sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN dalam bab ini memuat tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tujuan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN UMUM TENTANG LEMBAGA PERWAKILAN dalam bab ini akan mengulas mengenai tinjauan umum tentang lembaga perwakilan yang akan dijabarkan kedalam 3 (tiga) sub bab yaitu pembahasan mengenai pembahasan Pengertian Lembaga Perwakilan, Konsep Lembaga Perwakilan dan Macam-macam Lembaga Perwakilan.

BAB III : TINJAUAN UMUM TENTANG LEMBAGA PERWAKILAN DALAM KONSEP ISLAM dalam bab ini akan mengulas mengenai tinjauan umum tentang lembaga perwakilan dari sudut konsep Islamnya yang akan dijabarkan kedalam 2 (dua) sub bab yaitu Konsep Kenegaraan dalam Islam dan Konsep Perwakilan dalam Islam.

BAB IV : PERBANDINGAN KONSEPSI AHLUL HALLI WAL AQDI DALAM TEORI KENEGARAAN ISLAM DAN KONSEPSI LEMBAGA PERWAKILAN DALAM TEORI KENEGARAAN MODERN dalam bab ini akan menyajikan data dan pembahasan yang terdiri

dari 3 (tiga) sub bab yaitu *Ahlul Halli wal Aqdi* sebagai Lembaga Perwakilan dalam konsep ketatanegaraan Islam, Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga Perwakilan di Indonesia, serta Perbandingan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan *Ahlul Halli wal Aqdi*.

BAB V : PENUTUP dalam bab ini berisi kesimpulan atas pembahasan dan saran. Penulis akan mengambil kesimpulan dari apa yang telah dikemukakan pada bab-bab sebelumnya, serta memberikan saran-saran berdasarkan hasil penelitian yang dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG LEMBAGA PERWAKILAN

A. Pengertian Lembaga Perwakilan

Lembaga perwakilan terdiri atas susunan dua kata yaitu lembaga dan perwakilan. Secara terminologi lembaga mempunyai arti badan (organisasi) yang bermaksud melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha.²⁴ Sedangkan perwakilan memiliki arti urusan wakil mewakili atau segala sesuatu mengenai wakil.²⁵ Dengan demikian, pengertian menurut terminologi maka lembaga perwakilan adalah badan (organisasi) yang melakukan urusan wakil mewakili.

Lembaga Perwakilan terbentuk karena permasalahan negara yang semakin rumit untuk diakomodasi dengan sistem demokrasi langsung. Melalui lembaga perwakilan, demokrasi dijalankan secara tidak langsung dengan cara mewakili suara aspirasi rakyat melalui para wakilnya. Rakyat mempunyai hak untuk melakukan pemilihan terhadap wakil-wakilnya yang akan duduk di suatu lembaga, yaitu lembaga perwakilan. Dengan demikian, maka lembaga perwakilan merupakan representatif dari rakyat karena proses wakil mewakilinya.

Lembaga perwakilan adalah cara yang sangat praktis untuk memungkinkan anggota masyarakat menerapkan pengaruhnya terhadap orang-orang yang menjalankan tugas kenegaraan.²⁶ Pengertian tersebut menegaskan posisi anggota

²⁴ Pusat Bahasa, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2005, hlm. 685

²⁵ *Ibid.*, hlm. 1360

²⁶ Abu Daud Busroh, *Op. Cit.*, hlm.143

masyarakat sebagai pemilih atau yang diwakili memiliki cara praktis untuk menerapkan pengaruh kepada wakil dengan lembaga perwakilan. Oleh karena itu, maka lembaga perwakilan inilah atas nama rakyat yang diwakili membicarakan bersama-sama kepentingan-kepentingannya dan mengambil keputusan.²⁷

Lembaga perwakilan sebagai produk penerapan demokrasi tidak langsung dengan adanya wakil dan yang diwakili (rakyat). Tentang hal ini, Plato memiliki pandangan lain bahwa kedaulatan rakyat tidak perlu dilembagakan.²⁸ Catatan dari Plato ini karena kedaulatan rakyat pasti dilindungi, jika pemimpin negara adalah seorang yang bijaksana. Tetapi kaum pluralis, memandang lembaga perwakilan dapat menjadi lembaga pelaksana kedaulatan rakyat atau demokrasi dengan pemilihan umum. Kaum pluralis menunjuk lembaga pemilihan umum sebagai salah satu sarana untuk menjamin berperannya kedaulatan rakyat. Sehingga, lembaga perwakilan ini terbentuk dengan cara mekanisme pemilihan umum agar proses demokrasi tersebut tetap berjalan.

B. Konsep Lembaga Perwakilan

Demokrasi pada saat ini menjadi rezim yang memimpin sistem pemerintahan di seluruh dunia. Hal ini tidak bisa dipungkiri karena demokrasi mencatatkan kemenangan historis atas bentuk-bentuk pemerintahan yang lain. Terutama setelah Perang Dunia II, demokrasi menjadi pilihan terbaik oleh mayoritas negara-negara

²⁷ Sri Soemantri, "Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia" dalam Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda (editor), *Pemilu dan Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Jurusan HTN-FH UII, Yogyakarta, 1992, hlm. 46

²⁸ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm 193

di seluruh dunia, termasuk Indonesia. Hal ini diperkuat dengan hasil studi yang dilakukan oleh UNESCO pada awal 1950-an.²⁹

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya. Hal ini dikarenakan dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Rakyat memiliki posisi penting dalam demokrasi, bahkan dalam penyusunan kebijakan ataupun aturan, rakyat dimintai serta pendapatnya atau yang biasa disebut partisipasi publik. Hak-hak yang melekat di dalam masyarakat inilah yang menjadikannya mampu untuk turut andil dalam penyelenggaraan negara di negara demokrasi.

Secara langsung, Mahfud MD menyatakan kesimpulan bahwa demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat. Dalam sudut organisasi, rakyat menjadi pengorganisasi yang melakukan manajemen negaranya karena kedaulatan berada di tangan rakyat. Dengan demikian, jelaslah bahwa demokrasi memiliki keterkaitan yang begitu kuat dengan konsep kedaulatan rakyat.

Sistem demokrasi sendiri mengalami sejarah yang begitu panjang. Sejak dikenalkan pada masa peradaban Yunani Kuno, sistem ini menuai perdebatan yang begitu kompleks hingga kemudian menghilang bersamaan penjajahan bangsa feodal. Secara teoritis, dalam sejarahnya terjadi konflik yang tajam mengenai apakah demokrasi harus berarti suatu jenis kekuasaan rakyat (suatu bentuk politik di mana warganegara terlibat dalam pemerintahan sendiri dan pengaturan sendiri) atau suatu bantuan bagi pembuatan keputusan (suatu cara pemberian kekuasaan

²⁹ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, ctk. Kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 18.

kepada pemerintah melalui pemberian suara secara periodik).³⁰ Dalam catatannya, demokrasi mempunyai ide yang dianggap ambigu atau mempunyai arti ganda, ketidaktentuan mengenai lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai. Di Eropa sendiri, Demokrasi ini merupakan bentuk pemerintahan yang sangat sulit untuk diwujudkan dan dijaga: Fasisme, Nazisme, dan Stalinisme hampir saja menghancurkannya.³¹

Catatan khusus mengenai sejarah demokrasi bisa menjadi suatu poin penting bahwa sistem ini juga memiliki penolakan. Akan tetapi seiring dengan perkembangan zaman, terutama pasca Perang Dunia II, demokrasi menjadi bunga yang dihinggapi oleh berbagai macam lebah. Seperti hasil dari studi yang dilakukan oleh UNESCO pada awal 1950-an di paragraf atas, banyak sekali negara yang mengklaim dirinya menggunakan sistem demokrasi untuk mengatur jalannya negara.

Demokrasi sendiri dapat dibedakan atas demokrasi normatif dan demokrasi empirik.³² Hal ini mengacu pada fenomena demokrasi mengenai studi-studi tentang politik sampai pada identifikasi. Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan-gagasan atau idealita tentang demokrasi yang terletak di dalam alam filsafat. Demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan yang tidak selalu paralel dengan gagasan normatifnya. Jadi, pada pembagian yang dikemukakan oleh Ni'matul Huda mendasarkan pada aspek idealita dan realita tentang demokrasi.

³⁰ David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global: Dari Negara Modern hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 5.

³¹ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 196.

³² Afan Gaffar, "Kualitas Pemilu menentukan Kualitas DPR" dalam Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda (editor), *Pemilu dan Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Jurusan HTN-FH UII, Yogyakarta, 1992, hlm. vi

Karena selalu saja apa yang menjadi idealnya konsep dari demokrasi selalu berbeda dengan penerapannya di lapangan (realisasinya).

Demokrasi pada Yunani Kuno yang wilayahnya begitu terbatas menjadikan demokrasi langsung (*direct democracy*) dilaksanakan dan hal ini menjadi sumber rujukan pada konsep demokrasi langsung. Akan tetapi pada perkembangan zamannya, demokrasi langsung ini sudah tidak lagi dijalankan oleh negara modern meski ada yang masih menggunakannya, tetapi tidak begitu banyak bahkan dapat dihitung dengan jari. Dalam negara modern terutama yang memiliki jumlah penduduk banyak, demokrasi diterapkan dengan berdasarkan perwakilan (*representative democracy*). Sehingga kemudian cara praktis agar memenuhi pengaruh rakyat pada pemerintahan demokrasi maka melalui lembaga perwakilan.

Pengaruh rakyat dalam pemerintahan merupakan sebuah implementasi dari kedaulatan yang berada di tangan rakyat. Jikalau kedaulatan suatu negara berada di tangan rakyat, maka harus ada campur tangan kehendak rakyat dalam menjalankan negara tersebut. Dalam pendapat Jean Jack Rousseau, disebutkan ada dua macam kehendak rakyat, yaitu:³³

- (1) Kehendak rakyat seluruhnya yang disebut "*Volunte de Tous*".
- (2) Kehendak mayoritas rakyat yang disebut "*Volunte Generale*".

Kehendak rakyat yang pertama yaitu *Volunte de Tous* hanya dipergunakan oleh rakyat seluruhnya sekali saja yaitu pada waktu negara dibentuk melalui perjanjian masyarakat atau kontrak sosial. Dengan demikian, *Volunte de Tous* tidak menjadi sebuah kehendak yang mempunyai nilai tawar oleh rakyat untuk kedua

³³ I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara: Sejarah, Konsep dan Kajian Kenegaraan*, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 87.

kalinya. Melalui perjanjian masyarakat negara dibentuk, mestinya sudah menjadi sebuah kesepakatan bersama oleh seluruh rakyat yang ada dan disepakati untuk dipelihara hingga waktu yang tidak ditentukan. Rakyat memiliki peran penting dalam masa pembentukan negara dengan kehendaknya tersebut.

Sedangkan kehendak rakyat yang disebut *Volunte Generale* terjadi sesudah negara tersebut berdiri dan merupakan dasar untuk pengambilan keputusan berdasarkan suara mayoritas. Selanjutnya, Rousseau menjadikan kehendak rakyat mayoritas melakukan pemeliharaan terhadap konsensus yang telah disepakati dalam kontrak sosial atau pendirian negara. Dalam hal ini rakyat kembali harus menjalankan kedaulatannya dalam melaksanakan roda negara atau demokrasi. Hanya saja rakyat sudah tidak memiliki kehendak untuk melakukan *Volunte de Tous*. Kehendak rakyat selanjutnya dimaksudkan untuk melaksanakan pemerintahan yang berada di tangan rakyat melalui lembaga perwakilan.

Teori lembaga perwakilan muncul karena asas demokrasi langsung menurut Rousseau tidak mungkin lagi dapat dijalankan, disebabkan bertambahnya penduduk, luasnya wilayah negara dan bertambah rumitnya urusan kenegaraan.³⁴ Sejarah dari munculnya teori lembaga perwakilan ini tidak bergeser jauh dari teori demokrasi itu dilahirkan. Lembaga perwakilan muncul di daratan Eropa yang telah memasuki Abad Pertengahan. Sedangkan demokrasi lahir ketika Eropa masih dalam Abad Klasik di Yunani Kuno. Pada masa ini, negara dipandang tidak lebih penting daripada Gereja, terutama kekuasaan Gereja Roma. Begitu ketika Abad Klasik jatuh kepada sistem gerejawi, maka semuanya tunduk pada pemerintahan

³⁴ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, ctk. Kedelapan, Bumi Aksara, Jakarta, 2011, hlm. 143.

gereja. Perubahan ini pun menyebabkan berubahnya pula sistem pemerintahan yang dianut oleh bangsa Eropa.

Inggris sebagai negara yang memiliki parlemen tertua ini juga tidak lepas dari sejarah panjang bangsa Eropa tersebut. Kedudukan Raja Inggris sebagai wakil dari Paus Gereja Katolik Roma di daratan Britania Raya³⁵. Pandangan sistem feodal kepada raja yaitu sebagai wakil Tuhan di bumi sehingga kekuasaan raja begitu mutlak. Hal inilah yang membuat Inggris merupakan negara monarki absolut. Dengan sistem ini, raja memberikan kekuasaan pada feodal-feodal untuk menguasai tanah dan orang-orang di wilayahnya. *Lord* adalah sebutan yang diberikan untuk feodal-feodal tersebut. Posisinya begitu strategis dengan mengelola pajak dan hal-hal lain yang berkaitan dengan upeti kepada kerajaan. Dengan demikian, feodal-feodal ini mempunyai kedudukan penting di mata kerajaan untuk menggerakkan upeti yang diberikan kepada kerajaan.

Raja Inggris dengan kekuasaan yang mutlak lebih menginginkan sebuah kebijakan yang dapat segera ditangani oleh feodal-feodal tersebut. Tetapi hal ini harus dilakukan dengan cara wakil-wakil raja menjumpai para *Lord* dan menjelaskan kebijakan yang diinginkan oleh raja. Oleh Raja Inggris, cara yang ditempuh dengan mengerahkan wakil turun kepada *Lord* begitu menemukan hambatan, terutama waktu yang lama. Kemudian raja menganggap bila para *Lord* lebih baik yang dipanggil ke pusat kerajaan jika raja menginginkan sesuatu. Lambat laun raja membentuk satu badan yang terdiri dari para *Lord* dan ditambah dengan

³⁵ *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* atau Kerajaan Bersatu Britania Raya dan Irlandia Utara.

para pendeta. Badan inilah yang kemudian menjadi tempat raja meminta nasihat terutama dalam pemungutan pajak.

Badan yang dibentuk oleh Raja Inggris tersebut tugasnya bertambah secara evolusi dan kemudian menjadi lembaga yang permanen yang kemudian disebut *Curiaregis* dan menjadi *House of Lords*. Kekuasaan *House of Lords* akhirnya makin besar dan mengakibatkan terjadinya sengketa dengan raja. Hal ini disebabkan karena raja menginginkan mengurangi hak-hak mereka (*House of Lords*). Dengan dibantu oleh rakyat dan kaum tengah (*bourgeois*), *House of Lord* yang menang. Kedudukan kaum menengah yang mendukung *House of Lord* bertambah kuat dan harus diperhitungkan. Akan tetapi, karena yang selalu menjadi korban tetap rakyat dan golongan menengah dari beban pajak, maka mereka meminta bahwa wakil mereka harus dimintai pendapat jika *House of Lords* merundingkan pajak dan anggaran belanja negara.

Akhirnya muncul pula lembaga dari golongan menengah dan rakyat ini yang disebut *magnum consilium* dan karena mereka adalah orang kebanyakan maka lembaga ini disebut *House of Commons*. Kemudian kedua lembaga tersebut, yaitu *House of Lords* dan *House of Commons* disebut *Parliamentum* atau Parlemen yang kemudian dianggap sebagai lembaga perwakilan pertama dari pengertian modern.³⁶

Sejarah Inggris tidak bisa dipisahkan dengan munculnya teori lembaga perwakilan. Mayoritas ahli dunia menyebutkan bahwa peletak dasar pertama contoh lembaga perwakilan yaitu di Inggris. Parlemen tertua di dunia adalah *House of Lords* dan *House of Commons*. Menurut Abu Daud Busroh, kedua lembaga

³⁶ Bintan R Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm. 80.

tersebut dianggap sebagai lembaga perwakilan pertama dari pengertian modern.³⁷ Benar saja kemudian parlemen Inggris menjadi contoh dan menjadi pusat studi dalam mendalami lembaga perwakilan tersebut. John Locke merupakan salah satu pakar yang terlahir dari latar belakang kondisi tersebut dan mengemukakan pendapatnya dengan keadaan yang demikian.

Inggris mengenalkan sistem parlemen dua kamar atau yang biasa disebut sebagai bikameral. Sistem ini kemudian banyak diterapkan di negara lain, Amerika Serikat misalnya. Tetapi semua itu tidak terlepas dari peran sejarah yang mempunyai daya untuk dijadikannya percontohan terhadap yang telah mengalaminya terlebih dahulu. Inggris dengan sistem bikameralnya kemudian diadopsi ke berbagai negara. Akan tetapi pada implikasinya di masing-masing negara berbeda satu dengan lainnya. Hal ini juga dipengaruhi dengan sistem demokrasi yang dianut oleh masing-masing negara. Karena timbulnya lembaga perwakilan salah satunya karena untuk menerapkan dari sistem demokrasi tersebut secara keterwakilan.

House of Lords beranggotakan atas para priyayi Inggris sehingga kemudian majelis ini anggotanya permanen (seumur hidup)³⁸. Bangsawan ini hanya bisa diganti dengan cara pewarisan atau secara turun temurun dan pengangkatan. Berbeda dengan kelas satunya dalam bikameral, yaitu *House of Commons*. Dalam lembaga ini, keanggotannya merupakan hasil dari pemilihan umum oleh rakyat. *House of Commons* beranggotakan wakil-wakil rakyat yang mempunyai masa jabatan tertentu, tidak permanen. Pemilihan Umum menjadi instrumen dalam

³⁷ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, ctk. Kedelapan, Bumi Aksara, Jakarta, 2011, hlm. 144.

³⁸ I Dewa Gede Atmaja, *Op. Cit*, hlm. 104.

memberikan legitimasi kepada mereka yang mewakili kepentingan rakyat. Hal inilah yang kemudian juga menjadi percontohan di negara lain untuk melakukan pemilihan umum para wakil rakyatnya.

Sejarah mencatat bahwa lembaga perwakilan yang sekarang banyak dianut oleh negara-negara di dunia dipengaruhi oleh *House of Lord* dan *House of Commons*. Lembaga perwakilan dianut pada masing-masing negara dengan cara yang berbeda-beda. Misalnya di Amerika Serikat yang menganut prinsip persamaan tentu tidak bisa melaksanakan sistem pengangkatan pada wakil rakyat. Setidaknya lembaga perwakilan di masing-masing negara dipengaruhi dengan bagaimana jalannya sistem demokrasi di negara tersebut. Seperti Amerika Serikat tadi, hal tersebut karena ketidaksesuaian antara penerapan sistem perwakilan dengan sistem demokrasinya, sehingga diperlukan perubahan konsep bagi Amerika Serikat sendiri dengan membentuk Senat (*Senate*) dan Dewan Perwakilan Rakyat (*House of Representative*).

Pada negara modern ini, penerapan lembaga perwakilan menjadi sebuah solusi pelaksanaan demokrasi. Dengan adanya lembaga perwakilan maka negara tersebut akan melaksanakan demokrasi tidak langsung. Perwakilan menjadi bentuk yang harus dipenuhi untuk melaksanakan demokrasi tidak langsung tersebut. Sehingga harus adanya “wakil” rakyat pada sebuah lembaga khusus dalam negara. Tetapi lebih jauh, wakil ini akan mewakili rakyat melalui tiga cara yaitu partai (*political representation*), kelompok (*functional representation*) atau daerah (*regional representation*).³⁹ Hal ini akan membawa suatu pengaruh tatkala

³⁹ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*, Nusamedia, Bandung, 2007, hlm. 66.

diartikan kedudukan si wakil di lembaga perwakilan dalam hubungan dengan pihak yang diwakilkan.

Pembagian kekuasaan adalah salah satu prinsip dari demokrasi yang termanifestasikan dalam konstitusi ketatanegaraan, agar tidak terwujud kesewenang-wenangan kekuasaan. Montesquieu mengemukakan paradigmanya, bahwa kemerdekaan hanya dapat dijamin, apabila fungsi eksekutif, legislatif dan yudikatif tidak dipegang oleh satu orang maupun institusi, tetapi oleh tiga orang ataupun institusi yang terpisah. Hal ini dikenal sebagai konsep dari *Trias Politica*, ajaran dari Montesquieu sebagaimana di dalam bukunya *L'Espit des Lois* tentang pembagian kekuasaan.⁴⁰

Ajaran *Trias Politica* tersebut masih mengalami perdebatan terkait mekanisme penguasaan di masing-masing lembaga, baik eksekutif, legislatif dan yudikatif. Ada dua cara dalam pengorganisasian kekuasaan ini yaitu dengan pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dan pembagian kekuasaan (*distribution of powers*). Dalam pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) biasanya juga dilakukan pelaksanaan sistem *checks and balances*. Adanya lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif memberikan pilihan yang sama dalam pembentukan lembaga perwakilan pada setiap negara dengan sistem demokrasi yakni sebagai lembaga legislatif.⁴¹

⁴⁰ Riri Nazriyah, *MPR RI: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 42.

⁴¹ Eddy Purnama, *Op. Cit*, hlm73.

C. Macam-macam Lembaga Perwakilan

Perubahan yang signifikan terhadap pelaksanaan demokrasi langsung menjadi tidak langsung atau melalui mekanisme perwakilan, membuat lembaga perwakilan memiliki klasifikasi tersendiri. Klasifikasi tersebut dikemukakan oleh beberapa ahli dari sudut pandang hubungan antara wakil dan yang diwakili dan kamar. Antara satu klasifikasi dengan yang lainnya mempunyai perbedaan. Dengan adanya klasifikasi terhadap lembaga perwakilan ini maka menyebabkan macam-macam dari lembaga perwakilan.

Menurut Bintan R. Saragih, hubungan antara wakil dan yang diwakili dikarenakan pengangkatan/penunjukkan atau melalui pemilihan umum.⁴² Dikemukakannya bahwa klasifikasi hubungan ini antara lain adalah Teori Mandat, Teori Organ, Teori Sosiologi Rieker, Teori Hukum Obyektif dari Duguit, menurut Gilbert Abcarian, dan menurut Prof. Dr. A. Hoogerwer. Masing-masing teori tersebut membuat lembaga perwakilan memiliki karakteristik masing-masing. Semua teori tersebut membahas terkait hubungan pihak yang duduk di lembaga perwakilan untuk mewakili pihak tertentu. Secara garis besar, semua teori tersebut saling melengkapi dengan kritik yang disampaikan kepada antar teori.

1. Teori Mandat

Teori ini pertama kali dikenalkan di Perancis ketika masa revolusi. J.J. Rousseau menjadi pelopor hadirnya pikiran ini dan kemudian pemikiran teori Mandat diperkuat oleh Paiton. Pada pokoknya pihak yang duduk di Lembaga

⁴² Bintan R Saragih, Op. Cit, hlm. 82

Perwakilan atau dapat disebut terpilih menjadi perwakilan karena mandat dari rakyat. Mandat atau kekuasaan untuk melaksanakan kewenangan yang diberikan oleh rakyat kepada wakil mereka yang terpilih menjadi inti dari klasifikasi ini.

Sesuai dengan perkembangan zaman, teori ini juga mengalami perkembangan. Teori Mandat menyesuaikan diri dengan kebutuhan zaman yang berubah. Dalam bukunya, Bintang Saragih memberikan tiga cabang dalam teori ini yaitu:

a. Mandat Imperatif

Perwakilan bertindak sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh pemberi mandat yaitu pihak yang diwakilinya. Pada cabang ini, perwakilan tidak boleh bertindak diluar dari instruksi yang diberikan. Pandangan ini cukup kaku dengan menerapkan secara tekstualis prinsip representatif.

b. Mandat Bebas

Cabang Imperatif dikritik oleh Abbe Sieyes di Perancis dan Black Stone di Inggris. Mereka berdua merupakan pelopor lahirnya cabang baru, yaitu Mandat Bebas. Perwakilan dapat bertindak tanpa tergantung dari instruksi yang diwakilinya. Sehingga pemikiran yang terjadi, perwakilan adalah orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta sadar hukum masyarakat yang diwakilinya.

c. Mandat Representative

Dalam cabang ini, perwakilan dianggap bergabung dalam suatu lembaga (parlemen). Rakyat memilih dan memberikan mandat pada lembaga sehingga perwakilan sebagai individu tidak ada hubungan dengan yang diwakilinya. Lembaga (Parlemen) inilah yang bertanggung jawab kepada rakyat.

2. Teori Organ

Von Gierke di Jerman memunculkan teori baru karena ketidakpuasan dengan teori mandat yang berkembang di Perancis. Menurut teori ini negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti eksekutif, parlemen dan mempunyai rakyat, yang kesemuanya mempunyai fungsi sendiri-sendiri dan saling tergantung satu sama lain. Sehingga dalam teori ini, memberikan pemikiran perwakilan yang dilaksanakan sesuai dengan undang-undang tidak lagi sebagai pihak yang bergantung pada yang diwakilinya. Teori ini didukung juga oleh Paul Laband dan G Jellink.

3. Teori Sosiologi Rieker

Menurut Rieker, pemilih (yang diwakili) akan memilih wakil-wakilnya yang mempunyai keahlian dalam bidang kenegaraan dan akan membela kepentingannya. Dengan proses yang demikian maka, lembaga perwakilan merupakan bangunan masyarakat (sosial) yang membela kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat karena strukturnya tercermin lapisan-lapisan masyarakat.

4. Teori Hukum Obyektif dari Duguit

Menurut Leon Duguit teori ini dasar dari pada hubungan antara rakyat (yang diwakili) dan parlemen (perwakilan) adalah solidaritas sosial atau keinginan untuk berkelompok.⁴³ Perwakilan dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat. Sedangkan rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah. Pemikiran yang serupa juga dikemukakan oleh Belifante yang melihat bahwa perwakilan sebagai suatu kompromi antara prinsip demokrasi yang menuntut persamaan hak dan prinsip kegunaan yang praktis.

5. Menurut Gilbert Abcarian

Gilbert Abcarian berpendapat setidaknya tipe hubungan antara perwakilan dengan yang diwakili ada empat, yaitu:

a. Wali (*Trustee*)

Perwakilan bebas bertindak tanpa perlu berkonsultasi terlebih dahulu kepada yang diwakili.

b. Utusan (*Delegate*)

Perwakilan bertindak atas dasar instruksi dan petunjuk dari yang diwakili.

⁴³ Eddy Purnama, Op. Cit, hlm. 67

c. Politico

Perwakilan bertindak sesuai dengan isu yang sedang dibahas, bisa sebagai *trustee* atau *delegate*.

d. Partisan

Perwakilan bertindak sesuai dengan instruksi dan program partai.

6. Menurut Prof. Dr. A. Hoogerwer

Berbeda dengan Gilbert Abcarian, Hoogerwer berpendapat hubungan antara perwakilan dengan yang diwakili ada 5 tipe, yaitu:

a. Delegate (utusan)

Perwakilan harus bertindak sesuai dengan instruksi yang diwakili.

b. Trustee (wali)

Perwakilan memperoleh kuasa yang diwakili dan dapat bertindak atas kehendak sendiri.

c. Politicos

Perwakilan kadang bertindak sebagai *trustee* atau *delegate*.

d. Kesatuan

Anggota lembaga (parlemen) dilihat sebagai wakil seluruh rakyat.

e. Diversifikasi (penggolongan)

Perwakilan dilihat sebagai wakil kelompok teritorial, sosial atau politik tertentu.

Heinz Eulau dan John Whalke menjadi tokoh pemikir adanya klasifikasi macam lembaga perwakilan dari wakil yang mewakili tiga kelompok, yaitu partai

politik, kelompok dan daerah.⁴⁴ Seperti yang telah disebutkan di paragraf awal, bahwa macam dari lembaga perwakilan ini adanya unsur perwakilan dari masing-masing unsur tersebut. Unsur partai politik mewakili kelompok partai sebagai salah satu alat berjalannya sistem demokrasi tidak langsung. Unsur kelompok mewakili kelompok ideologi atau kelompok masyarakat tertentu. Sedangkan unsur daerah mewakili dari daerah asal wakil tersebut. Masing-masing mempunyai hubungan tersendiri dengan pihak yang diwakili.

Dari klasifikasi tersebut dapat digambarkan keberadaan perwakilan yang mewakili partai politik, kelompok dan daerah. Di Inggris, *House of Commons* jika menggunakan klasifikasi ini merupakan perwakilan partai politik (*political representation*). Sedangkan *House of Lords* merupakan perwakilan dari kelompok (*functional representation*) tertentu yaitu kaum bangsawan. Di Indonesia, juga dapat diklasifikasikan demikian. Dewan Perwakilan Rakyat merupakan perwakilan partai politik dan Dewan Perwakilan Daerah merupakan perwakilan daerah. Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum perubahan terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan perwakilan golongan.

Klasifikasi kamar yang diterapkan kepada lembaga perwakilan juga menjadikan lembaga tersebut bermacam-macam. Melalui sistem perwakilan kamar ini setidaknya dapat dibedakan negara mana saja yang menerapkan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) atau satu kamar (*unicameral system*). Bahkan beberapa negara demokrasi menerapkan sistem perwakilan tiga kamar

⁴⁴ Eddy Purnama, *Op. Cit.*, hlm. 66

(*tricameral system*).⁴⁵ Kebanyakan dari parlemen sekarang menerapkan lembaga perwakilan yang terdiri dari dua kamar. Contoh negara yang menerapkan sistem dua kamar ini adalah Inggris, Amerika, Jepang, Australia, Kanada, dan sebagainya.

Gambaran dari sistem dua kamar (*bicameral system*) ini seperti adanya dua majelis yaitu Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Di Inggris, dua kamar ini terdiri dari *House of Lords* dan *House of Commons*. Contoh lainnya yaitu di Amerika Serikat sebagai negara federal memiliki dua kamar lembaga perwakilannya, yaitu Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat. Menurut Bagir Manan, Indonesia merupakan negara yang menganut sistem perwakilan tiga kamar (*tricameral system*) dengan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

⁴⁵ Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 5

BAB III

TINJAUAN UMUM TENTANG LEMBAGA PERWAKILAN DALAM KONSEP ISLAM

A. Konsep Kenegaraan dalam Islam

Islam diturunkan dengan sempurna seperti yang tertera dalam Al Maidah ayat 3 yang artinya “pada hari ini telah Ku-sempurnakan untuk kamu agamamu, dan telah Ku-cukupkan kepadamu nikmat-Ku, dan telah Ku-ridhoi Islam itu jadi agama bagimu”. Secara prinsipil dan fundamental, Islam telah sempurna dengan hukum yang diturunkan melalui Al Quran. Meski tidak secara teknis sempurna, tetapi Al Quran menjadi landasan hukum untuk menyelesaikan segala persoalan teknis karena sifat general yang terdapat di dalam Al Quran. Penyelesaian inilah yang dilakukan dengan cara ijtihad.

Sampailah jika Islam juga membahas tentang persoalan kenegaraan di dalam Al Quran, meskipun hal tersebut tidak begitu detail. Tetapi kemudian langkah ijtihad yang dilakukan oleh para ulama ahli ketatanegaraan Islam pada masa lalu, merumuskan bahwa Islam juga memiliki tatanan sendiri tentang negara. Hanya saja para ulama tersebut lebih banyak berbicara tentang pemerintahan daripada negara.⁴⁶ Meskipun lebih banyak membahas pemerintahan, dengan benang keterkaitan pemerintahan dengan sebuah negara maka hal ini mempunyai korelasi untuk saling

⁴⁶ A. Djazuli, *Fiqh Siyasa: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, Ctk. Kelima, Kencana, Jakarta, 2013, hlm. 49.

menguatkan. Setidaknya para ulama tersebut juga membahas tentang organ dari negara.

Munawir Sjadzili saja menangkap setidaknya tiga golongan yang mewarnai klasifikasi mengenai konsepsi negara dalam Islam.⁴⁷ Alasan utama adanya warna dalam konsepsi negara dalam Islam ini karena di dalam Al Quran yang general dan tidak mengatur secara detail. Hingga sampai saat ini masih terjadi diskusi panjang terkait posisi Islam dan kenegaraannya. Tentu saja hal ini dipandang sebagai kewajaran dalam menafsirkan pedoman yang general atau umum. Akan timbul banyak sekali tafsir yang mengartikannya sesuai dengan latar belakang dari penafsir itu sendiri.

Semua permasalahan sebetulnya memiliki titik urai, salah satunya dengan menguraikan sejarah dari pembahasan permasalahan tersebut. Sejarah adalah sebuah data yang tidak bisa diabaikan, kehadirannya dapat menjadikan sebuah pelajaran maupun sebagai bahan dalam mengolah perkembangan dari permasalahan. Sejarah peradaban dari Islam sendiri dapat terbagi dalam tiga periode. Periode klasik antara tahun 650-1250 M, periode pertengahan antara tahun 1250-1800 M, dan periode modern antara 1800-sekarang. Dengan mempelajari sejarah inilah, praktik dari kenegaraan Islam dapat diamati dan diteorikan.

Pada periode klasik, setidaknya memberikan sejarah dari awal Islam yang didakwahkan oleh Nabi Muhammad saw hingga pemerintahan Daulah Abbasiyah. Periode selanjutnya, sebagai periode pertengahan tetapi dalam sejarahnya lebih

⁴⁷ Hasbi Amiruddin, *Konsep Negara Islam menurut Fazlur Rahman*, UII Press, Yogyakarta 2000, hlm. 1.

menerangkan pada masa kemunduran peradaban Islam. Periode terakhir dari masa kemunduran hingga saat ini. Menelisik pada peradaban ini, konsepsi dari sistem ketatanegaraan yang diterapkan pada masing-masing kerajaan pun beragam. Masa Klasik dan Pertengahan merupakan sumber rujukan untuk menganalisis dari keberadaan negara Islam. Setidaknya pada masa inilah, negara Islam berada yang memiliki kekuasaan untuk mengatur wilayah kekuasaannya dan melakukan hubungan dengan negara lainnya.

Konsep ketatanegaraan Islam tidak dapat dipisahkan dengan sejarah Madinah pada masa Rasulullah hidup. Adanya peristiwa penting yang menjadikan tonggak sejarah bagi kehidupan masyarakat di Kota Madinah yaitu Piagam Madinah. Dalam pandangan ketatanegaraan sekarang, sering disebut dengan Konstitusi Madinah. Bentuk dari konstitusi ini adalah perjanjian atau kontrak sosial yang disepakati dengan *Syura* atau musyawarah. Pihak yang terlibat dalam kontrak sosial ini antara lain adalah golongan masyarakat Islam, Yahudi dan orang-orang Arab yang masih menganut agama nenek moyang mereka.⁴⁸ Golongan tersebut diwakili oleh pemimpinnya yang membawa aspirasi segenap penduduk Madinah. Piagam Madinah dengan demikian tidak hanya memperhatikan kepentingan atau kemaslahatan masyarakat muslim, melainkan juga memperhatikan kemaslahatan masyarakat non-muslim.

Perjanjian atau kontrak tersebut dikenal dengan berbagai istilah, salah satunya dari nama premier *Shahifat* dalam bahasa Arab atau secara lengkap yaitu *Shahifat*

⁴⁸ Badri Yatim, *Sejarah Peradaban Islam*, Ctk. kedua puluh tujuh, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 26.

al Madinah. Oleh beberapa ahli kemudian diartikan dalam berbagai istilah, antara lain perjanjian, piagam (*charter*), dan konstitusi. Perbedaan dalam mengartikan perjanjian tersebut wajar terjadi dan tidak menyimpang dari isi perjanjian tersebut. Piagam Madinah berisi pengakuan terhadap hak-hak kebebasan beragama dan berkeyakinan, kebebasan berpendapat dan kehendak umum warga Madinah, kewajiban-kewajiban semua golongan, dan menetapkan persatuan dan kesatuan.⁴⁹ Bahkan untuk yang mengartikan Piagam Madinah sebagai konstitusi, hal tersebut benar karena di dalam perjanjian terdapat prinsip-prinsip untuk mengatur kepentingan umum dan dasar-dasar sosial politik.

Konstitusi Madinah menjadi dasar dalam membangun negara Madinah. Hal inilah yang kemudian menjadi sumber rujukan dan bahan dalam menganalisis konsep negara yang diajarkan oleh Nabi Muhammad. Bahkan Rasulullah dalam Konstitusi Madinah memiliki jabatan penting sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Dengan kedudukan yang berada di diri Nabi Muhammad ini, banyak ahli yang dipengaruhi pendapatnya bahwa dalam ketatanegaraan Islam mempunyai kecenderungan *Khalifah Sentris*.⁵⁰ Hal ini kemudian diperkuat dengan konsep kepemimpinan pasca wafatnya Rasulullah. *al-Khulafa' al-Rasyidun* menjadi pemimpin pengganti kedudukan Rasulullah dalam menjalankan pemerintahan. Oleh karena itu, pendapat menempatkan Islam mempunyai kecenderungan pada *Khalifah Sentris*.

⁴⁹ J. Suyuthi Pulungan, *Prinsip-Prinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah*, Ombak, Yogyakarta, 2014, hlm. 131.

⁵⁰ Indra, *Ahlul Hall wal 'Aqd sebagai Sistem Alternatif Penataan Kelembagaan Negara dalam Sistem Demokrasi*, Skripsi, Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2012, hlm. 15.

Setelah berakhirnya masa pemerintahan *al-Khulafa' al-Rasyidun*, pemerintahan diambil alih oleh Daulah Umayyah yang menerapkan kerajaan sebagai bentuk negaranya. Bergantinya kepemimpinan ini menjadikan berubahlah konsep dari ketatanegaraan yang telah dirintis oleh Nabi Muhammad. Salah satu yang menyebabkan Daulah Umayyah menerapkan monarki adalah prinsip *Khalifah* Sentris tersebut. Kecondongan hal itulah yang dimanfaatkan oleh Daulah Umayyah. Secara konkritnya, para fuqoha memilih *Khalifah* Sentris karena orang-orang menjalankan pemerintahan dipimpin oleh kepala negara (*khalifah*).⁵¹

Padahal menilik dari sejarahnya, Nabi Muhammad tidak mempraktikkan sistem kerajaan. Justru oleh para ahli disebutkan bahwa Konstitusi Madinah merupakan hasil dari demokrasi yang diajarkan oleh Nabi Muhammad. Langkah Nabi Muhammad melakukan perjanjian dengan golongan lain yang hidup di kota Yatsrib⁵² merupakan langkah demokratis. Bahkan kemudian hasil dari perjanjian tersebut merumuskan Piagam Madinah yang menjadi konstitusi dasar Madinah. Banyak para *fuqoha* yang mendukung dari konsep demokrasi tersebut, meski tidak secara keseluruhan. Akan tetapi yang ditekankan oleh para *fuqoha* tersebut adalah substansial yang ada dalam Islam mempunyai kedekatan dengan sistem demokrasi. Aden Wijdan mengumpulkan pendapat para intelektual terhadap demokrasi, setidaknya hasil di atas merupakan kesimpulan dari berbagai pendapat tersebut. Menurutnya, secara teologis, penerimaan para intelektual muslim terhadap

⁵¹ A. Djazuli, *Loc. Cit.*

⁵² Nama sebelum Madinah.

demokrasi didasarkan pada ajaran-ajaran Al Quran dan praktik historis masa Nabi dan *al-Khulafa' al-Rasyidun*.

Pada periode klasik ini, setidaknya Islam mengalami dua sistem yang berbeda dalam menjalankan pemerintahan negara. Zaman Nabi Muhammad dan *khalifah* yang menggantikannya menggunakan sistem demokrasi. Sedangkan setelah pemerintahan beralih pada Daulah Umayyah, sistem menjadi monarkhi. Suksesi kepemimpinan secara turun temurun dimulai ketika Muawiyah mewajibkan seluruh rakyatnya untuk menyatakan setia terhadap anaknya, Yazid.⁵³ Dengan demikian, sudah tidak lagi seorang kepala negara dipilih secara musyawarah (*syura*) melalui lembaga khusus ataupun forum yang khusus. Khalifah Umar bin Khattab membentuk dewan khusus yang akan memilih khalifah pengganti dirinya yaitu *Ahlul Halli wal Aqdi*. Tetapi di masa Daulah Umayyah dan Daulah Abbasiyyah, seorang kepala negara dipilih dengan cara turun temurun. Sehingga rakyat hanya patuh kepada keputusan saja, tanpa ada kekuasaan untuk menolak dan bersuara.

Jika kembali merunut sejarahnya, maka peradaban pertengahan menjadi titik balik yang dialami Islam sebelumnya. Setelah Daulah Abbasiyyah, Islam mengalami kemunduran peradaban. Negara terpecah-pecah dan menjadi kecil, hal tersebut diperparah dengan kondisi saling perang. Dengan kondisi ini menyebabkan konsep dari negara Islam berubah, pemimpinnya menjadi seperti diktator dan kerajaannya berpemerintahan militeristik.⁵⁴ Bentuk dari negara Islam tetap menggunakan warisan dari Daulah Umayyah dan Daulah Abbasiyyah yaitu

⁵³ Badri Yatim, *Op. Cit*, hlm. 42.

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 149.

monarkhi dengan raja (khalifah) yang dipilih melalui jalur keluarga atau turun temurun.

Konsep negara dalam Islam dengan mengurai peradaban masa lalu menyimpulkan bahwa negara tersebut mengalami perubahan bentuk. Negara Madinah dapat dijadikan contoh bahwa negara ini dibangun atas dasar perjanjian atau menurut teorinya John Locke yaitu kontrak sosial. Bukti kuatnya adalah Piagam Madinah. Sedangkan pada masa *Al Khulafa' Al-Rasyidun*, negara dibangun atas *Khalifah* Sentris, meskipun tetap meneruskan konsep Negara Madinah. Secara general, negara Madinah menerapkan sistem demokrasi. Begitu pula yang diteruskan oleh *Al Khulafa' Al-Rasyidun*, mereka meneruskan sistem tersebut dengan ijtihadnya masing-masing.⁵⁵

Peradaban Islam pada akhir masa klasik dan pertengahan lebih menonjolkan sistem kenegaraan yang monarkhi. *Khalifah* dipilih berdasarkan atas keturunan dan kekerabatan. Rakyat tidak memiliki kekuatan untuk menyelenggarakan negara, tidak seperti tatkala negara Madinah pada masa Nabi dan penerusnya. Daulah merupakan sebuah negara besar, dibawahnya terdapat keamiran yang kedudukannya seperti negara bagian atau provinsi. Terdapat pula jabatan *Syaikh Al Islam* yang bertugas seperti penasihat dari *Khalifah*. Sedangkan ditangan *Khalifah* kekuasaan penuh itu ada, sehingga menyebabkan keotoriteran dan menggantikan permusyawaratan dengan kediktatoran pribadi dalam memimpin negara.⁵⁶

⁵⁵ Indra, *Op. Cit.*

⁵⁶ Abul A'la Al Maududi, *Op. Cit.*, hlm. 216

Kekuasaan yang berada di tangan seorang *Khalifah* ini tetap dibatasi oleh ruang gerak dengan hukum yang berlaku dalam Al Quran dan Sunnah Nabi. Sehingga demikian, landasan hukum dalam bernegara pada syariat, sesuai dengan nasihat dan peran dari *Syaikh Al Islam* pada setiap pemerintahan. Konsep inilah yang kemudian menjadi penganalisisan terhadap konsep Nomokrasi Islam oleh Malcolm Kerr.⁵⁷ Digunakannya istilah Nomokrasi karena di dalam sistem bernegara Islam dilandaskan pada Al Quran dan Sunnah sebagai konstitusi atau undang-undang yang mengatur jalannya negara. Sehingga di dalam negara juga akan timbul penegakan hukum syariat yang telah ditentukan oleh Al Quran dan Sunnah dan disebut sebagai Negara Hukum Islam secara pemaknaannya.

Kembali lagi merujuk pada masa Rasulullah dan *Al Khulafa' Al Rasyidun* hal yang diterapkan dalam menjalankan negara yaitu berdasarkan Khilafah yang dipilih berdasarkan musyawarah. Khilafah yang memimpin ini pun kekuasaannya dibatasi oleh Al Quran dan Sunnah, sehingga kemudian tidak bisa menjalankan pemerintahan sesuai kehendaknya sendiri karena posisi Al Quran dan Sunnah menjadi undang-undang atau hukum yang berlaku. Pada dasarnya, dalam memilih seorang Khalifah melalui proses musyawarah seperti pada konsep demokrasi sekarang. Proses pemilihan ini pun disandarkan pada nas-nas Al Quran yang dalam menyelesaikan sebuah persoalan dilakukan dengan cara musyawarah. Oleh karena itu Azhary mengemukakan prinsip-prinsip umum dari Nomokrasi Islam, antara lain:⁵⁸

⁵⁷ Muhammad Tahir Azhary, *Op. Cit.*, hlm. 63.

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 64.

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

B. Konsep Perwakilan dalam Islam

Pada peristiwa Piagam Madinah telah disebutkan bahwa perjanjian tersebut disepakati juga oleh perwakilan berbagai golongan yang ada di kota Madinah. Perjanjian tersebut disepakati dengan cara bermusyawarah atau yang dikenal dalam Islam sebagai *Syura*. Setidaknya terdapat dua pembahasan dalam menganalisis konsep perwakilan dalam Islam, yaitu *Syura* dan perwakilan itu sendiri. Keduanya tidak bisa dipisahkan karena akan saling berkaitan, seperti Demokrasi itu sendiri dengan lembaga perwakilan (parlemen).

Dalam prinsip umum Nomokrasi Islam salah satunya menegaskan posisi dari Musyawarah sebagai prinsip konstitusional dari pemerintahan Islam. Musyawarah menjadi alat untuk mencegah kekuasaan yang absolut dari seorang penguasa atau kepala negara.⁵⁹ Dalam surat Ali Imran ayat 159 memberikan perintah kepada Nabi

⁵⁹ Muhammad Tahir Azhary, *Op. Cit*, hlm 83.

Muhammad untuk bermusyawarah dalam setiap urusan kemasyarakatan. Kemasyarakatan disini mempunyai arti dalam permasalahan kenegaraan, karena menyangkut masyarakat atau kepentingan umum.

Musyawarah menjadi solusi kenegaraan dalam memecahkan masalah karena di dalam kehidupan bermasyarakat selalu diwarnai dengan berbagai kepentingan dan keinginan yang beragam.⁶⁰ Cara untuk mengkompromikan segala kepentingan dan beragamnya kepentingan dengan bermusyawarah. Diutamakan dalam musyawarah karena didalamnya terdapat sikap yang menempel dari musyawarah yaitu lemah lembut, memberi maaf, dan memohonkan ampun atas kesalahan orang. Dengan sikap demikian, maka persoalan yang tengah dihadapi oleh pemerintahan menyangkut kepentingan umum dapat diselesaikan dengan cara yang damai dan baik.

Dalam riwayatnya, Nabi Muhammad mencontohkan bermusyawarah dengan seluruh rakyat, sebagian rakyat, dan bahkan hanya beberapa orang saja.⁶¹ Hal ini dilakukan oleh Nabi Muhammad dengan pertimbangan berbedanya permasalahan yang sedang dihadapi. Ada kalanya harus diselesaikan dengan bermusyawarah dengan seluruh lapisan rakyat, ada pula yang hanya perlu melibatkan beberapa rakyat saja ataupun hanya satu atau dua orang sahabat Nabi. Sehingga tidak semua permasalahan diselesaikan dengan melibatkan banyak orang untuk bermusyawarah. Akan tetapi, Nabi Muhammad tetap mengajarkan bahwa setiap permasalahan

⁶⁰ Ridwan HR, *Fiqih Politik: Gagasan, Harapan, dan Kenyataan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 21.

⁶¹ Muhammad Thalib, *Membangun Konsep Negara sesuai Tuntuna Syari'at*, MU Media, Yogyakarta, 2014, hlm. 89.

diselesaikan dengan cara bermusyawarah. Posisi dari musyawarah fundamental untuk menyelesaikan sebuah persoalan yang menyangkut kepentingan rakyat atau umum dengan baik.

Nabi Muhammad mencontohkan keterlibatan umat dalam menyelesaikan persoalan kenegaraan. Tanda ini menjadi alasan untuk memposisikan umat atau rakyat memiliki kedudukan yang penting dalam menjalankan negara. Kehadiran negara juga tidak bisa dipisahkan oleh kesepakatan dari rakyat (kontak sosial). Dengan demikian, konsep Barat terkait demokrasi setidaknya memiliki kesamaan dengan Islam substansial. Akan tetapi, konsep Barat dengan Islam memiliki perbedaan jika diperbandingkan, terutama menyangkut kehendak rakyat. Dalam konsepsi Barat, kehendak rakyat dapat diimplementasikan sepenuhnya. Sedangkan dalam Islam, kehendak rakyat hanya dapat diimplementasikan selama tidak bertentangan dengan perintah-perintah Tuhan.⁶²

Kitab suci Al Quran banyak berdialog dengan manusia agar berbuat kebajikan, adil, egaliter, dan bermusyawarah dengan siapa saja sebelum menetapkan kebijakan-kebijakan. Itu semua merupakan nilai-nilai asasi yang menjadi tolak ukur bagi tegaknya demokrasi.⁶³ Islam memiliki nilai esensial pada membangun demokrasi yang baik. Setidaknya kemudian mempunyai perbedaan dengan adanya Kedaulatan Tuhan yang membatasi kehendak yang berlebihan. Malcolm Kerr mengenalkan istilah Nomokrasi Islam, tetapi jauh sebelum itu, konsepsi Imam Al Maududi mengenalkan Teodemokrasi, yaitu demokrasi yang memiliki nilai

⁶² Aden Wijdan SZ, *Pemikiran dan Peradaban Islam*, Safiria Insania Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 203.

⁶³ YUSDANI, *Fiqh Politik Muslim Progresif*, Kaukaba, Yogyakarta, 2015, hlm. 276.

transenden. Titik fokus yang ditekankan oleh Imam Abul A'la Al Maududi pada musyawarah bersama (*Syura*) di antara umat Islam dalam negara. Sehingga dapat diperhatikan bahwa musyawarah atau representatif hadirnya rakyat dalam menyelesaikan persoalan negara begitu penting bagi Imam Al Maududi.

Nabi Muhammad memberikan contoh bermusyawarah dengan beberapa unsur rakyat, tidak dengan seluruh rakyat yang ada. Musyawarah ini dilakukan oleh Nabi Muhammad dengan wakil-wakil yang telah ditunjuk oleh masyarakat. Contohnya seperti memecahkan masalah menghadapi Badar yang Nabi Muhammad harus mengambil keputusan cepat.⁶⁴ Keadan mendesak inilah yang menyebabkan musyawarah tidak bisa melibatkan banyak orang atau seluruh rakyat. Nabi Muhammad kemudian melakukannya dengan para sahabat. Meski tidak melibatkan seluruh lapisan masyarakat, Rasulullah tetap melakukan musyawarah kepada wakil-wakil rakyat tersebut untuk menyelesaikan masalah tersebut. Sehingga partisipasi rakyat dalam menyelesaikan sebuah permasalahan dapat diwakili dan diselesaikan dengan baik.

Kebiasaan Nabi Muhammad yang sering bermusyawarah dengan para sahabatnya, tidak melibatkan rakyat luas, memberikan arti bahwa tidak semua permasalahan diselesaikan dengan melibatkan seluruh rakyat. Terutama pada permasalahan menyangkut kepentingan umum dan kenegaraan. Para sahabat yang dilibatkan oleh nabi ini kemudian dikenal sebagai "*Ahlu Syura*". Keberadaan dari *Ahlu Syura* ini bahkan sampai masa *al Khulafa' al Rasyidun*. Kedudukan dari majelis ini menjadi ahli atau anggota dari musyawarah yang digelar oleh Nabi

⁶⁴ Ridwan HR, *Op. Cit*, hlm. 129.

Muhammad. Meski tidak bersamaan semuanya, tetapi Nabi Muhammad sering melakukan musyawarah dengan *Ahlus Syura* sesuai dengan keadaan.

Ahlus Syura tersebut antara lain adalah Abu Bakar as Shiddiq, Umar bin Khattab (dua orang yang menonjol sejak awal dakwah Islam), Utsman bin Affan, tokoh dari Bani Umayyah, penyandang dana terbesar dalam perjuangan Islam, Ali bin Abi Thalib (tokoh Bani Hasyim, ulama intelektual terkemuka), Abdurrahman bin Auf (tokoh dari lingkungan Bani Zuhrah, pejuang dan pengusaha sukses dan politikus yang brilian), Saad bin Muadz dan Saad bin Ubaidah (keduanya tokoh-tokoh terkemuka golongan Ansur, dari lingkungan Bani Aus dan Bani Khazraj), Muadz bin Jabal, Ubay bin Ka'ab dan Zaid bin Tsabit (ulama terkemuka, ahli-ahli Al Quran dan mubaligh-mubaligh yang berprestasi), dan beberapa nama lagi.⁶⁵

Contoh yang diberikan oleh Nabi Muhammad dengan tidak begitu baku dalam bermusyawarah berarti tidak ada mekanisme tunggal dalam bermusyawarah. Kemungkinan pada saat itu belum dibutuhkan lembaga khusus untuk pelaksanaan musyawarah adalah wajar. Musyawarah yang terjadi mempunyai faktor-faktor pendukung tertentu untuk dilaksanakan. Seperti halnya pada masa Yunani Kuno yang wilayahnya yang terbatas, maka demokrasi secara langsung dapat dilaksanakan. Begitu pula dengan keadaan Madinah, Rasulullah dengan bermusyawarah kepada seluruh rakyat menjadi pendukung karena kondisi wilayah yang terbatas. Akan tetapi pada saat bersamaan, Rasulullah menyontohkan mekanisme perwakilan, yaitu setiap kelompok yang hidup di Madinah mengirimkan perwakilannya untuk dilakukannya musyawarah.

Puncak persoalan musyawarah ini terjadi pada saat Rasulullah wafat. Setidaknya diceritakan oleh Ibnu al Atsir dalam kitabnya *Al Kamil fi Tarikh* sebagai

⁶⁵ Tolchah Hasan, "Perspektif Sejarah Umat Islam" dalam Masdar F Mas'udi (editor), *Fiqh Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat*, P3M, Jakarta, 1992, hlm. 27.

peristiwa yang bersejarah.⁶⁶ Alasan menjadi sebuah catatan bersejarah karena dalam cerita ini dikisahkan tentang proses suksesi kepemimpinan umat Islam pasca-wafatnya Rasulullah. Suksesi ini memiliki catatan penting tentang perdebatan yang terjadi antara kelompok Anshar dan Muhajirin. Kelompok yang terbentuk karena hijrahnya Nabi Muhammad, satunya adalah penduduk asli Madinah sedangkan satunya lagi merupakan pengikut hijrah nabi. Di antara kedua kelompok inilah, setelah Nabi Muhammad wafat berdebat dan melakukan musyawarah untuk menentukan pemimpin umat Islam.

Terpilihnya Sayyidina Abu Bakar ash Shiddiq merupakan hasil dari permufakatan yang terjadi antara Anshar dan Muhajirin. Mereka itu ialah Umar bin Khattab, Abu Ubaidah bin Jarah, Basyir bin Saad, Asid bin Khudair, dan Salim.⁶⁷ Dengan melalui musyawarah yang diwarnai perdebatan, akhirnya kedua kelompok ini membaiaat Abu Bakar ash Shiddiq sebagai pengganti nabi dalam memimpin umat Islam dan negara Madinah. Permusyawaratan ini dilakukan oleh perwakilan kelompok dari masing-masing Anshar dan Muhajirin. Sehingga pada praktek musyawarah suksesi kepemimpinan ini musyawarah tidak lakukan dengan segenap lapisan masyarakat. Konsekuensinya, perwakilan dalam musyawarah ini mewakili pendapat dan suara dari kelompoknya masing-masing.

Peristiwa penting dalam sejarah menurut Ibnu al Atsir tersebut dikenal sebagai Peristiwa Saqifah Bani Saidah. Perdebatan diwarnai dengan begitu panas oleh kedua belah pihak karena sama-sama mempertahankan argumen masing-masing

⁶⁶ A. Djazuli, *Op. Cit*, hlm 74.

⁶⁷ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, ctk. Kedua, UI Press, Jakarta, 1990, hlm. 23.

serta menghendaki jabatan pemimpin.⁶⁸ Baik dari Ansor maupun Muhajirin mempunyai kontribusi masing-masing dalam turut serta mengembangkan Islam bersama Nabi Muhammad. Hal tersebutlah yang menjadikan posisi masing-masing mempunyai kelebihan dan kekurangannya sendiri-sendiri. Suasana mereda ketika salah satu sahabat nabi yaitu Basyir bin Saad dari kelompok Ansor mengemukakan pendapatnya. Setelahnya kemudian dari Ansor mendahului membaiaat Abu Bakar sebagai pemimpin umat.

Dari peristiwa pengangkatan Abu Bakar menjadi khalifah ini dapat ditarik beberapa kesimpulan, di antaranya:⁶⁹

1. Khalifah dipilih dengan cara musyawarah di antara para tokoh dan wakil umat.
2. Yang mengangkat itu para wakil umat dan tokoh-tokoh masyarakat. Jadi, sistem perwakilan sudah dikenal dan dilaksanakan pada masa itu.
3. Di dalam musyawarah, terjadi dialog dan bahkan diskusi untuk mencari alternatif yang terbaik di dalam menentukan siapakah calon khalifah yang paling memenuhi persyaratan.
4. Sedapat mungkin diusahakan kesepakatan, dengan tidak menggunakan voting.

Abu Bakar terpilih melalui forum musyawarah yang berjalan dengan alot karena diwarnai dengan perdebatan panas antara Ansor dan Muhajirin. Oleh karena itu, di akhir masa kekhalifahan dari Abu Bakar suksesi pemimpin umat

⁶⁸ Ridwan HR, *Op. Cit*, hlm. 149.

⁶⁹ A. Djazuli, *Op. Cit*, hlm 75.

dilaksanakan dengan cara penunjukkan. Abu Bakar memutuskan untuk menunjuk Umar bin Khattab melalui surat wasiat yang dituliskan oleh Utsman bin Affan. Dengan penunjukkan ini artinya tidak ada yang dapat menolak keputusan dari Abu Bakar dan mempunyai kesan tidak demokratis. Pada waktu setelah peristiwa Saqifah yang dilaksanakan dengan musyawarah masih ada pihak yang tidak mengakui Abu Bakar sebagai Khalifah. Apalagi jika proses suksesi dilaksanakan dengan penunjukkan yang menjauhkan dari pertimbangan perwakilan umat, maka penunjukkan Umar pun juga diwarnai tidak mengakuinya keputusan yang diputuskan oleh Abu Bakar.

Pemerintahan Umar bin Khattab selama 10 tahun, 6 bulan, 4 hari⁷⁰ memberikan kemajuan pesat bagi Islam. Banyak prestasi yang dicapai dalam masa kekhalifahan Umar. Wilayah kekuasaan Islam pun semakin luas, gubernur-gubernur baru diangkat sebagai wakil khalifah di daerahnya masing-masing. Bahkan dapat dikatakan bahwa masa inilah kejayaan era *al-Khulafa' al-Rasyidun*. Khalifah Umar membawa ijtihad kenegaraan dalam masa pemerintahannya, pengembangan yang dilakukannya atas persetujuan dari sahabat nabi yang lain. Dengan kata lain, Khalifah Umar tetap menggunakan metode musyawarah dalam menjalankan pemerintahannya.

Di akhir masa kepemimpinannya, Umar membentuk sebuah formatur untuk memilih khalifah selanjutnya. Pembentukan ini merupakan langkah agar tetap adanya mekanisme musyawarah dalam menentukan khalifah selanjutnya, tidak seperti kesan yang dilakukan oleh Abu Bakar kepada Umar. Forum tersebut terdiri

⁷⁰ Ridwan HR, *Op. Cit*, hlm. 165.

atas Ali bin Abi Thalib, Utsman bin Affan, Saad bin Abi Waqqash, Abdurrahman bin Auf, Zubair bin Awwam dan Thalhah bin Ubaidillah, serta Abdullah bin Umar tetapi tanpa hak suara.⁷¹ Oleh Al Mawardi forum ini dikenalkan sebagai *Ahlul Halli wal Aqdi*⁷² sebagai majelis permusyawaratan yang menjalankan tugas memilih khalifah. Forum inilah yang kemudian menjadi konsep lembaga permusyawaratan atau majelis syura ataupun lembaga perwakilan dalam Islam.

Hasil dari permusyawaratan *Ahlul Halli wal Aqdi* tersebut menetapkan khalifah pengganti Umar bin Khattab adalah Utsman bin Affan. Proses dari musyawarah ini menghasilkan dua nama sebagai calon khalifah yang selanjutnya dipertimbangkan oleh Abdurrahman bin Auf dengan mengajukan pertanyaan kepada keduanya. Dua calon tersebut merupakan Utsman bin Affan dan Ali bin Abi Thalib. Antara keduanya menjawab berbeda pada pertanyaan yang sama dari Abdurrahman bin Auf. Sehingga jawaban inilah yang menjadikan Utsman bin Affan dibaiat menjadi khalifah pengganti Umar bin Khattab.

Uraian perjalanan dari peradaban Islam dalam bermusyawarah menandakan bahwa dikenal sebuah lembaga perwakilan. Prinsip bermusyawarah yang dicontohkan Nabi Muhammad memberikan celah adanya ijtihad peranan lembaga perwakilan dalam penyelenggaraan negara. Tidak ada patokan baku dalam bermusyawarah oleh Nabi Muhammad, tetapi sangat jelas bahwa musyawarah merupakan instrumen penting dalam menjalankan negara. Konsepsi *Ahlus Syura* yang digunakan oleh Nabi Muhammad dalam mempertimbangkan segala aspek

⁷¹ Munawir Sjadzali, *Op. Cit*, hlm. 25.

⁷² Abdul Aziz, *Chiefdom Madinah: Salah Paham Negara Islam*, Pustaka Alvabet, Jakarta, 2011, hlm. 125.

kenegaraan maka hal ini ditirukan oleh Umar bin Khattab. Begitu pula dengan adanya peristiwa Saqifah Bani Saidah, sebuah peristiwa yang tidak direncanakan sebelumnya sebagai model pemilihan khalifah. Umar bin Khattab memberikan ijtihad dengan pembentukan formatur atau lembaga perwakilan yang dinamai *Ahlul Halli wal Aqdi* sesuai prinsip yang dicontohkan Nabi Muhammad dan sebagai evaluasi dari peristiwa Saqifah Bani Saidah.

Keberadaan dari *Ahlul Halli wal Aqdi* ini kemudian menjadi obyek para pemikir pada masa Daulah Abbasiyyah. Tidak bisa dipungkiri karena pengembangan ilmu pengetahuan pada masa kedaulahan ini mempunyai sumbangsih pada Islam. Ada dua tokoh pemikir yang menganggap posisi lembaga perwakilan ini penting dalam hal pemilihan khalifah yaitu Al Mawardi dan Ibnu Khaldun. Posisi *Ahlul Halli wal Aqdi* tersebut tidak hanya sebagai forum permusyawaratan untuk menentukan dan membaiat khalifah tetapi keanggotaannya yang merupakan representatif atau mewakili dari umat.⁷³ Selain itu juga memandang bahwa semakin banyaknya permasalahan negara yang harus diselesaikan dan diputuskan untuk terciptanya kemaslahatan umat (rakyat). Dengan demikian, Islam memandang perlu adanya sebuah lembaga perwakilan sebagai langkah dalam mewujudkan konsep Syura di pemerintahan Islam.

⁷³ A. Djazuli, *Op. Cit*, hlm. 67.

BAB IV

**PERBANDINGAN KONSEPSI AHLUL HALLI WAL AQDI DALAM
TEORI KENEGARAAN ISLAM DAN KONSEPSI LEMBAGA
PERWAKILAN DALAM TEORI KENEGARAAN MODERN**

**A. *Ahlul Halli wal Aqdi* sebagai Lembaga Perwakilan dalam Konsep
Ketatanegaraan Islam**

Muncul ide dasar yang digambarkan oleh para ulama fiqh tentang suatu institusi khusus yaitu *Ahlul Halli wal Aqdi*.⁷⁴ Para ulama fiqh menjadikan institusi ini penting dalam prosesi pemilihan atau penetapan seorang khalifah atau kepala negara dalam konsepsi Islam. Seperti Al Mawardi dan Ibnu Khaldun, memandang institusi ini menjadi organ atau lembaga konstitusional dalam suatu negara. Bahkan tidak hanya untuk pemilihan dan penetapan khalifah, tetapi lembaga ini dapat disesuaikan oleh kebutuhan zaman, seperti dalam pembuatan aturan perundang-undangan atau fungsi legislatif.

Ahlul Halli wal Aqdi memiliki susunan kalimat dari kata *Ahlun*, *Halla*, dan *Aqdu*. Dalam Kamus Kontemporer Arab – Indonesia yang disusun Attabik Ali dan Zuhdi Muhdlor (1999), ketiga kata itu masing-masing memiliki arti : *ahlun* yang berarti keluarga atau ahli, *halla* yang berarti pemecahan atau penguraian, dan *aqdu* yang berarti kesepakatan, perjanjian atau kontak. Sehingga dapat ditarik pengertian

⁷⁴ Muhammad Dhiauddin Rais, *An-Nazhariyatu As-Siyasatul-Islamiyah*, terjemahan oleh Abdul Hayyie al Kattani, Teori Politik Islam, Gema Insani Press, Jakarta, 2001, hlm. 176.

secara bahasa bahwa *Ahlul Halli wal Aqdi* adalah perkumpulan orang yang memiliki keahlian tertentu untuk menguraikan atau memecahkan masalah yang sedang terjadi dengan melakukan persepakatan kepada pihak yang bermasalah.

Ahlul Halli wal Aqdi merupakan lembaga perwakilan yang berfungsi untuk mengadakan sebuah kontrak politik antara rakyat dengan pemimpin negara (khalifah atau imam).⁷⁵ Posisi dari lembaga ini yang menjadi wakil dari rakyat atau umat menjadikannya mempunyai kekuasaan yang diberikan rakyat. Kedaulatan berada di tangan rakyat karena manusia (rakyat) menjadi wakil Tuhan (*khalifah*) di atas bumi. Dengan kekuasaan rakyat tersebut diwakilkan dalam *Ahlul Halli wal Aqdi* maka lembaga ini mempunyai tugas untuk memilih kepala negara (*khalifah* atau *imam*). Ditinjau dari namanya (*Ahlul Halli wal Aqdi*), para pemilih inilah yang melaksanakan kontrak (*aqd*) dengan khalifah atau imam (*Ahl al-Imamah*) melalui mekanisme baiat (*bay'ah*).⁷⁶ Dengan demikian, menempatkan lembaga permusyawaratan sebagai forum perwakilan – dengan fungsi *bai'at*, *konsultatif*, dan *legislasi* – kiranya dapat menjadi solusi atas berbagai kemusykilan implementasi teori politik Islam.

Erat keterkaitan politik ini karena lembaga *Ahlul Halli wal Aqdi* memiliki kuasa untuk menentukan khalifah yang akan memimpin umat. Proses pemilihan inilah yang merupakan praktek politik dari *Ahlul Halli wal Aqdi*. Tidak hanya pada pemilihannya saja, lembaga ini memiliki hak untuk melakukan baiat kepada

⁷⁵ Indra, *Ahlul Hall wal 'Aqd sebagai Sistem Alternatif Penataan Kelembagaan Negara dalam Sistem Demokrasi*, Skripsi, Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2012, hlm. 18.

⁷⁶ Abdul Aziz, *Op. Cit*, hlm. 125.

khalifah terpilih. Selain aspek hubungan lembaga ini dengan kepala negara sebagai aspek politik. Perlu diperhatikan bahwa dengan rakyat telah memberikan kekuasaannya kepada *Ahlul Halli wal Aqdi* maka hal ini merupakan salah satu wujud politik. Secara filosofis, terbentuknya *Ahlul Halli wal Aqdi* dalam memilih khalifah karena menentukan seorang pemimpin (*khalifah*) bukanlah perkara mudah yang bisa dilakukan oleh sembarang orang (*rakyat*).⁷⁷ Sehingga keberadaan *Ahlul Halli wal Aqdi* ini penting sebagai sebuah lembaga yang mewakili suara politik rakyat.

Uraian dari para ulama tentang *Ahlul Halli wal Aqdi*, menampakkan hal-hal sebagai berikut:⁷⁸

1. *Ahlul Halli wal Aqdi* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan membaiai imam.
2. *Ahlul Halli wal Aqdi* mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang maslahat.
3. *Ahlul Halli wal Aqdi* mempunyai wewenang membuat undang-undang yang mengikat kepada seluruh umat di dalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Al Quran dan Sunnah.
4. *Ahlul Halli wal Aqdi* tempat konsultasi *imam* di dalam menentukan kebijakannya.
5. *Ahlul Halli wal Aqdi* mengawasi jalannya pemerintahan.

Tentang bagaimana prosedural pengisian anggota *Ahlul Halli wal Aqdi*, hal ini masih menjadi perdebatan oleh para ahli. Pada kenyataannya memang terjadi dua kemungkinan untuk mengisi anggota *Ahlul Halli wal Aqdi* sebagai lembaga perwakilan. Kemungkinan tersebut adalah penunjukkan (*ta'yin*) atau dengan

⁷⁷ Afifuddin Muhajir, *Figh Tata Negara*, IRCiSod, Yogyakarta, 2017, hlm. 79

⁷⁸ A. Djazuli, *Op. Cit*, hlm. 76.

pemilihan (*intikhab*).⁷⁹ Kedua pilihan tersebut dicontohkan oleh Nabi Muhammad dan para *Al-Khulafa' ar-Rasyidun* dengan tidak adanya patokan khusus untuk menandainya sebagai pilihan yang kaku. Sehingga peluang untuk menjadi dinamis begitu terbuka lebar karena begitu juga *nash* dalam Al Quran mengatur tanpa ketentuan yang jelas dan rigid.

Pemilihan (*intikhab*) yang dilakukan oleh masyarakat para era klasik tidak seperti pemilihan yang dikenal sekarang. Terutama kondisi di dalam masyarakat Madinah, pada masa itu. Perwakilan benar-benar mewakili suara kelompoknya karena dipilih berdasarkan permufakatan di dalam kelompok tersebut. Pemilihan itu terjadi di dalam masing-masing kelompok dan menentukan siapa yang akan mewakili suara dan hak-hak mereka di dalam *Ahlus Syura*, atau dalam kaitannya Piagam Madinah mereka yang melakukan perjanjian. Sehingga di dalam *Ahlus Syura* tersebut yang mewakili membawa kuasa dari yang diwakili, yaitu kelompoknya.

Al Mawardi kemudian memberikan konsep terkait anggota *Ahlul Halli wal Aqdi* atau *Ahlus Syura* ini di dalam *Ahkamush Shulthoniyah*. Kriteria yang diberikan oleh Al Mawardi antara lain ialah:⁸⁰

1. bersifat adil (*al-'adalah*), mencakup segala prinsip dan syaratnya,
2. punya ilmu untuk digunakan mempertimbangkan siapa yang berhak menjadi kepala negara dengan syarat-syaratnya,

⁷⁹ Tolchah Hasan, "Perspektif Sejarah Umat Islam" dalam Masdar F Mas'udi (editor), *Fiqh Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat*, P3M, Jakarta, 1992, hlm. 28.

⁸⁰ Imam Al Mawardi, *Al Ahkaamus Shulthaaniyyah wal Wilaayaatud Diiniyyah*, terjemahan oleh Abdul Hayyie al Kattani dan Kamaluddin Nurdin, Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam, Gema Insani Press, Jakarta, 2000, hlm 17

3. punya pikiran dan kebijaksanaan untuk memilih orang yang lebih patut menjadi kepala negara dan lebih tepat mengurus kepentingan-kepentingan rakyat atau kemaslahatan umat.

Menurut Rasyid Ridho, sejumlah anggota *Ahlul Halli wal Aqdi* yaitu dari kaum muslimin sendiri. Mereka itu terdiri atas para pejabat pemerintahan, para hakim, para ulama, para komandan tentara, semua pemimpin dan pemuka masyarakat yang menjadi tempat rakyat memulangkan urusan-urusan mereka, serta tempat menyelesaikan kepentingan-kepentingan umum.⁸¹

Kedua pendapat dari Al Mawardi dan Rasyid Ridha memberikan pandangan bahwa kriteria dari *Ahlul Halli wal Aqdi* tidak mengharuskan anggota memiliki kekayaan material. Keduanya menekankan pada aspek kualitas dari institusi ini agar lebih dapat memberikan kemanfaatan umat, sesuai dengan fungsinya yang mewakili kepentingan rakyat. Kualitas tersebut disandarkan pada aspek keilmuan dan kebijaksanaan. Sehingga secara ideal, hasil yang dikeluarkan dari institusi ini memberikan penyelesaian yang maslahat terhadap umat, baik dalam kenegaraan (pemilihan dan baiat) ataupun mengatur peraturan perundang-undangan (legislatif).

Persoalan kriteria anggota yang dikemukakan oleh Al Mawardi menjadikan sebuah permasalahan baru. Terdapat permasalahan terkait jumlah keanggotaan yang ditampung dalam *Ahlul Halli wal Aqdi*. Al Mawardi di dalam kitabnya menjelaskan, bahwa anggota *Ahlul Halli wal Aqdi* terdiri dari lima orang dan kemudian mereka sepakat mengangkat salah satu dari jumlah tersebut untuk

⁸¹ Muhammad Thalib, *Op. Cit*, hlm. 77.

menjadi *khalifah* dengan restu empat anggota yang lainnya. Dalam hal ini, Al Mawardi berlandaskan pada pembaiatan Abu Bakar yang dilakukan oleh lima orang yang sepakat memilihnya sebagai *Khalifah*. Sedangkan di satu pihak mengatakan bahwa jumlah *Ahlul Halli wal Aqdi* ialah enam orang dan salah satu dari mereka dipilih menjadi seorang *Khalifah*. Hal itu merujuk pada masa pembaiatan Utsman bin Affan menjadi seorang *Khalifah* atas petunjuk Umar bin Khattab. Dengan demikian, ada permasalahan baru terkait jumlah keanggotaan dari *Ahlul Halli wal Aqdi* ini.

Ketiadaan terkait supremasi dan kepastian hukum atas keberadaan *Ahlul Halli wal Aqdi* menjadikan sebagai institusi yang belum terbentuk secara jelas. Padahal, tanpa supremasi hukum, *Ahlul Halli wal Aqdi* tidak dapat dikatakan sebagai lembaga perwakilan ketatanegaraan Islam. Setidaknya dibutuhkan kepastian struktur dan jumlah keanggotaan agar dapat terkontrol dan terorganisasi proses kinerjanya. Oleh karena itu, Al Mawardi telah menandakan bahwa *Ahlul Halli wal Aqdi* atau *Ahlul Ikhtiyar* memiliki bentuk sebagai institusi lembaga perwakilan. Bentuknya diserahkan kepada umat itu sendiri sesuai dengan situasi dan kondisi zaman. Artinya, lembaga perwakilan ini dapat dibentuk dan diatur dengan melihat situasi dan kondisi zaman.

B. Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga Perwakilan di

Indonesia

Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki sejarah panjang, seperti berjalannya kenegaraan Indonesia. Sebagai sebuah institusi, Majelis Permusyawaratan Rakyat telah menjadi pokok pikiran para pendiri Indonesia dalam

sidang-sidang BPUPKI hingga berlanjut pada sidang PPKI. Setidaknya konsep terkait lembaga ini begitu dipikirkan dan diusahakan untuk ada dalam mewujudkan sistem kedaulatan rakyat yang dianut oleh Indonesia. Meski diusulkan dengan menggunakan nama yang tidak sama tetapi esensi dari lembaga ini begitu kuat diperjuangkan dalam pembentukan struktural pemerintahan Indonesia, seperti Badan Permusyawaratan Rakyat.

Keinginan untuk menjelmakan aspirasi rakyat di dalam bentuk yang berupa perwakilan diawali oleh pidato Bung Karno pada rapat BPUPKI. Di dalam Pancasila yang dikenalkan oleh Sukarno, pada Sila Ketiga berisi tentang Mufakat atau Demokrasi. Kemudian M. Yamin juga mengemukakan pendapat serupa dengan Peri Kerakyatan yang di dalamnya terdiri dari Permusyawaratan, Perwakilan, dan Kebijaksanaan.⁸² Sedangkan Soepomo mengemukakan hal serupa dengan memberikan istilah Badan Permusyawaratan. Dengan melihat dari berbagai pendapat yang dikemukakan pada rapat BPUPKI maka dapat diambil garis perjuangan yang sama dalam hal mewujudkan kedaulatan rakyat berdasarkan perwakilan melalui lembaga yang dibentuk untuk menampung aspirasi rakyat dalam menjalankan pemerintahan.

Pancasila yang sekarang dikenal setidaknya telah menggambarkan bagaimana usulan-usulan dalam rapat persiapan kemerdekaan tersebut dikristalkan dan diambil nilai umumnya. Sila Keempat Pancasila berbunyi “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.” Sila ini merupakan sumbangan pemikiran dari M. Yamin, dimana telah disebutkan dalam Peri

⁸² Riri Nazriyah, *Op. Cit*, 51.

Kerakyatan terdiri dari Permusyawaratan, Perwakilan dan Kebijaksanaan. Nilai-nilai yang dikemukakan oleh M. Yamin tentang konsep Kerakyatan (Kedaulatan Rakyat) tersebut kemudian dijadikan pertimbangan dalam penyusunan dasar negara yakni Pancasila.

Di dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan disebutkan bahwa “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Maksud dari pasal ini tidak lain menjelaskan bahwa Kedaulatan Rakyat di Indonesia dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan demikian, Majelis Permusyawaratan Rakyat hadir sebagai representasi seluruh rakyat di Indonesia. Kedaulatan seluruh rakyat dalam menjalankan negara diwakilkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pemerintahan yang diselenggarakan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat secara otomatis dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai dampak dari dijadikannya lembaga yang mewakili rakyat.

Dijelaskan lebih lanjut dalam pasal selanjutnya, Pasal 2 ayat (1) 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.” Undang-Undang Dasar 1945 dengan ini menganut prinsip “semua harus terwakili”. Setidaknya dapat melembagakan ketiga prinsip perwakilan politik (*political representative*), perwakilan teritorial (*teritorial representative*) dan perwakilan fungsional (*functional representative*) sekaligus dalam satu institusi lembaga

permusyawaratan rakyat.⁸³ Prinsip-prinsip tersebut menjelaskan bahwa di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari perwakilan seluruh rakyat yang dibagi kedalam beberapa golongan tersebut. Sehingga benar, Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan jelmaan seluruh rakyat dalam mengatur kenegaraan di Indonesia.

Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam mengatur kenegaraan memiliki dua macam fungsi, yaitu fungsi legislatif dan non legislatif. Meski ada lembaga lain yaitu Dewan Perwakilan Rakyat yang juga menjalankan fungsi legislatif, Majelis Permusyawaratan Rakyat juga memiliki fungsi tersebut. Hal yang menguatkan posisi Majelis Permusyawaratan Rakyat juga memiliki fungsi legislatif yaitu adanya Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 yaitu kekuasaan menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara. Diperkuat lagi pada Pasal 37 ayat (1) dimana Majelis Permusyawaratan Rakyat juga memiliki kekuasaan untuk mengubah Undang-Undang Dasar. Sedangkan fungsi non legislatif yaitu yang menyangkut hubungan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan Lembaga Kepresidenan, baik dari pemilihan, pengangkatan, pengambilan sumpah, tempat pertanggungjawaban dan mencabut mandat. Fungsi non legislatif tersebut juga berlandaskan pada pengaturan di dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang menjalankan fungsi legislatif menjadikannya sebagai badan legislatif disamping lembaga lain, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat. Badan Legislatif disini yang dimaksud tidak lain adalah

⁸³ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 86.

badan pembuat undang-undang. Tidak bisa dipungkiri dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki wewenang ini terutama menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara artinya mengatur cara menjalankan kekuasaan negara oleh berbagai badan di berbagai bidang kekuasaan. Dengan demikian, Majelis Permusyawaratan Rakyat juga mempunyai fungsi legislatif dalam tingkat yang tertinggi sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat di tingkat rendah.⁸⁴ Produk legislatif dari Majelis Permusyawaratan Rakyat ini salah satunya yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR).

Dalam kualitasnya sebagai lembaga perwakilan rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada Dewan Perwakilan Rakyat sehingga oleh karenanya disebut Lembaga Negara Tertinggi. Selain sebagai lembaga perwakilan rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan posisinya yang memilih Presiden dan Wakil Presiden sehingga Lembaga Kepresidenan menjadi mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kedudukan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat berada di atas Lembaga Kepresidenan bahkan Presiden dan Wakil Presiden harus menjalankan Garis-garis Besar Haluan Negara. Dengan demikian nampaklah bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan merupakan Lembaga Negara Tertinggi dalam susunan ketatanegaraan Republik Indonesia.⁸⁵

⁸⁴ Riri Nazriyah, *Op. Cit*, hlm. 107.

⁸⁵ Anang Priyanto, "Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Civics*, Edisi No. 2 Vol. 4, Jurusan Pendidikan Kewarganegaraan dan Hukum Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta, 2007, hlm. 5.

Pembahasan Majelis Permusyawaratan Rakyat di atas merupakan keadaan sebelum terjadinya perubahan pada Undang-Undang Dasar 1945. Posisi yang dibahas sebelumnya merupakan Majelis Permusyawaratan Rakyat di masa Orde Lama yaitu pemerintahan Presiden Soekarno dan masa Orde Baru yaitu pemerintahan Presiden Soeharto. Dalam sejarahnya, Majelis Permusyawaratan Rakyat baru terbentuk pada masa akhir masa Orde Lama dengan sebutan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS). Sebelumnya telah ada lembaga lain yang menggantikan posisi keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sesuai Undang-Undang Dasar 1945 Aturan Peralihan yaitu Komite Nasional Pusat (KNP) dan Konstituante. Keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat di masa Orde Baru tidak lebih baik dari Orde Lama karena kedudukannya dimanfaatkan secara politik oleh pemerintahan.

Setelah dilakukannya perubahan pada konstitusi negara Indonesia, maka ikut berubahnya beberapa lembaga negara sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Ketentuan mengenai pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat sehingga Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara mengalami perubahan mendasar. Selain itu paradigma penyelenggaraan kedaulatan rakyat yang tidak saja diemban oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat juga menyebabkan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi dituliskan dalam Pasal 1 ayat (2). Oleh sebab itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga negara yang setara dengan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden,

Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan dan Komisi Yudisial.

Perubahan dalam Pasal 1 ayat (2) begitu signifikan bagi kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kedaulatan Rakyat yang semula dijalankan oleh satu institusi sekarang hal tersebut diatur sesuai undang-undang. Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan sudah tidak lagi menjalankan kedaulatan rakyat tetapi masih menjalankan dengan porsi yang dikurangi daripada sebelumnya. Dengan demikian, Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Dalam hal ini dapat dilihat, bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat masih merupakan lembaga legislatif dengan kewenangannya mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.⁸⁶ Keanggotaan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat masih mencerminkan bahwa lembaga ini juga menjadi lembaga perwakilan karena terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum.⁸⁷

Susunan yang menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat ini mengalami perubahan. Jika sebelum perubahan, anggota terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. Maka sekarang, susunan dari Majelis Permusyawaratan hanya terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan

⁸⁶ Pasal 4 huruf a Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁸⁷ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Daerah. Utusan dari golongan dihapuskan dengan pertimbangan dapat disalahgunakan untuk mempolitisasi dari majelis untuk kepentingan tertentu. Dalam keanggotaan, Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga sendiri, sama kedudukannya seperti Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Hanya anggota-anggota dari kedua dewan tersebut juga menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sehingga dalam hal ini, Indonesia menerapkan sistem parlemen tiga kamar atau *tricameral*, dimana Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan kamar tersendiri dari sistem parlemen di Indonesia.⁸⁸

C. Perbandingan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan *Ahlul Halli wal*

Aqdi

Menganalisis dari keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan *Ahlul Halli wal Aqdi* setidaknya memerlukan penekanan pada aspek kelembagaan. Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan salah satu contoh lembaga perwakilan dalam kenegaraan modern. Dalam teori lembaga perwakilan dalam konsep modern setidaknya ada Kongres (*Congress*) di Amerika, *Parliament* di Inggris, dan *Staten Generaal* di Belanda. Sedangkan *Ahlul Halli wal Aqdi* merupakan lembaga perwakilan dalam kenegaraan Islam, setidaknya tidak ada catatan lain yang menyebutkan adanya lembaga perwakilan dalam Islam selain *Ahlul Halli wal Aqdi*. Posisi dari *Ahlul Syura* ataupun *Ahlul Ikhtiyar* dalam historis kenegaraan Islam tetap merujuk pada sistem kelembagaan *Ahlul Halli wal Aqdi*.

⁸⁸ King Faisal Sulaiman dan Nenti Uji Apriliasari, *Menggugat Produk Hukum MPR RI Pasca Amandemen UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta, 2015, hlm. 30.

Dalam perbedaan antara Majelis Pemusyawaratan Rakyat dengan *Ahlul Halli wal Aqdi* dapat diketahui dari latar belakang munculnya kedua lembaga perwakilan ini. Lembaga Perwakilan kehadirannya dipengaruhi oleh paham demokrasi atau dalam Islam dikenal dengan konsep *Syura*. Secara konsep jika diperbandingkan antara Islam dan demokrasi boleh jadi tidak ada permasalahan yang besar. Namun secara faktual, ada perbedaan yang cukup mendasar yaitu demokrasi semata-mata berpedoman pada kuantitas sedangkan Islam lebih menitikberatkan pada kualitas.⁸⁹ Selain itu, ketika dihadapkan pada pilihan-pilihan, jika Islam menitikberatkan pada nilai, maka demokrasi pada suara terbanyak atau mayoritas.

Perkembangan dari pelaksanaan demokrasi dalam negara modern menggunakan sistem perwakilan karena sudah tidak memungkinkannya lagi menggunakan demokrasi langsung. Rousseau berpendapat demikian terhadap hadirnya demokrasi perwakilan sebagai solusi dari permasalahan yang menuntut demokrasi dilakukan dengan model perwakilan. Selain hal tersebut, secara historis teori lembaga perwakilan tidak dapat dipisahkan dengan sejarah feodalisme di Kerajaan Britis. Sedangkan dalam historis kenegaraan Islam, Nabi Muhammad telah menyontohkan dengan bermusyawarah bersama perwakilan dari beberapa kelompok yang hidup di Madinah. Contoh yang diberikan oleh Nabi Muhammad ini paling tidak menjelaskan bahwa dalam Islam sudah dikenal sistem perwakilan dalam menyelenggarakan *Syura*. Bahkan hasil dari musyawarah inilah yang menjadi contoh pertama teori Kontrak Sosial sebelum diteorikan oleh cendekiawan Eropa, yakni Piagam Madinah. Selain contoh tersebut, perwakilan dalam Islam

⁸⁹ Yusdani, *Op. Cit*, hlm 273.

langsung menunjukkan keberpihakannya pada rakyat (*ra'iyah*) bukan pada penguasa atau feodal.

Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga perwakilan yang dihadirkan dalam ketatanegaraan Indonesia tidak bisa lepas dengan sejarah pembentukannya. Meski terbentuk setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 karena dibubarkannya Konstituante dan dikembalikannya Undang-Undang Dasar 1945. Tetapi, Majelis Permusyawaratan Rakyat telah dikonsepsikan dalam Undang-Undang Dasar 1945 melalui rapat-rapat BPUPKI dan PPKI. Secara jelas, Soepomo mengemukakan gagasannya yang mendasarkan pada prinsip musyawarah dengan istilah “Badan Permusyawaratan”. Soekarno dan Muhammad Yamin juga mengemukakan terkait permusyawaratan ataupun kerakyatan. Bahkan jika melihat secara jelas lagi terhadap konsep di Sila Keempat Pancasila, hal tersebut merupakan usulan dari Muhammad Yamin.

Muhammad Yamin dalam gagasannya terkait Peri Kerakyatan bahkan menggunakan prinsip Islam secara jelas untuk menguatkan pendapatnya terkait musyawarah. Muhammad Yamin mengutip Surat *Assyura* ayat 38 untuk menekankan permusyawaratan yang digelar dalam Peri Kerakyatan gagasannya. Pancasila yang dikenal sekarang mengakomodasi seluruh gagasan yang dikemukakan oleh Muhammad Yamin yaitu Kerakyatan, Kebijakan, Permusyawaratan dan Perwakilan. Hal ini tidak bisa dilepaskan dari sejarah terbentuknya konsep dari Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sehingga apa yang digagas oleh Muhammad Yamin semuanya dapat diimplementasikan ke dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat.

“Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”, Sila Keempat berbunyi demikian. “Kerakyatan” menjelaskan pada dasarnya Indonesia adalah negara yang menganut Kedaulatan Rakyat seperti yang termaktub pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. “Dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan” ini setidaknya menjelaskan keanggotaan dalam sebuah majelis harus memenuhi dua kriteria. Pertama, hikmat yaitu kearifan atau hal yang berkaitan dengan spiritual.⁹⁰ Kedua, kebijaksanaan yaitu kepandaian dalam menggunakan akal budi (oleh pikiran).⁹¹ Tetapi, hikmat dapat diartikan bahwa kerakyatan yang dipimpin oleh kekuatan Tuhan Yang Maha Esa (Sila Pertama) karena pada hal ini hikmat juga memiliki arti kekuatan ghaib dan kekuatan Tuhan Yang Maha Esa termasuk hal ghaib. “Dalam permusyawaratan/perwakilan” menjelaskan dari urgensi adanya lembaga permusyawaratan dan perwakilan.

Analisis di atas memiliki kesamaan dalam *Ahlul Halli wal Aqdi*. Al Mawardi menjelaskan kriteria dari anggota *Ahlul Halli wal Aqdi* setidaknya memiliki aspek keadilan, alim (orang yang memiliki ilmu) dan bijaksana. Tentu anggota adalah mempunyai kapasitas ilmu agama yang di atas rata-rata karena berkaitan dengan fungsi legislatif. Hikmat Kebijaksanaan di dalam *Ahlul Halli wal Aqdi* juga menjadi unsur yang harus dipenuhi atau sebagai persyaratan sebagai anggota. Hanya saja, karena Indonesia memiliki agama yang tidak hanya satu maka anggota harus memiliki aspek “Hikmat” dalam menjadi anggota Majelis Permusyawaratan

⁹⁰ <https://kbbi.web.id/hikmat> terakhir diakses tanggal 20 November 2017 pukul 20:00.

⁹¹ <https://kbbi.web.id/bijaksana> terakhir diakses tanggal 20 November 2017 pukul 20:00.

Rakyat. Selain itu, perbedaan zaman menyebabkan kualitas perwakilan yang berbeda. Sehingga instrumen untuk menjaga kualitas dari pihak yang mewakili rakyat banyak harus diperhatikan dengan seksama. Dengan demikian maka anggota dari Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki kualitas yang baik. Perbedaannya hanya pada hal tersebut saja, selain itu adalah kesamaan antara Majelis Permusyawaratan Rakyat dan *Ahlul Halli wal Aqdi*.

Alasan anggota *Ahlul Halli wal Aqdi* memiliki kapasitas ilmu agama yang mumpuni karena mereka akan melakukan ijtihad dalam menyelesaikan masalah dengan berpedoman pada Al Quran dan Sunnah. Hasil dari ijtihad inilah yang disebut sebagai produk legislatif *Ahlul Halli wal Aqdi*. Hal ini memiliki kesamaan dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum perubahan. Kewenangan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum diubah salah satunya adalah menjalankan fungsi legislatif yang antara lain mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 serta menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara. Selain kedua hal tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki produk legislatif sendiri yaitu TAP MPR/MPRS. Dengan ini maka, antara Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan *Ahlul Halli wal Aqdi* memiliki kesamaan dalam menjalankan fungsi legislatif.

Perubahan dalam pelaksanaan Kedaulatan Rakyat memberikan perubahan terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat terkait fungsi legislatif. Kini, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi mengeluarkan produk legislatifnya berupa TAP MPR. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam legislatif hanya sebatas mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 saja. Keterbatasan

ini menjadikan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi dapat disebut sebagai lembaga legislatif secara penuh. Fungsi legislatif ini sudah menjadi wewenang dari Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden dan Wakil Presiden. Oleh karena itu, pascaperubahan, artinya Majelis Permusyawaratan Rakyat sudah tidak lagi dapat dipersamakan dengan *Ahlul Halli wal Aqdi*.

Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan merupakan kamar tersendiri dalam sistem parlemen seperti Kongres di Amerika Serikat atau Parlemen di Inggris yang menerapkan sistem parlemen *bicameral*. Maka, Majelis Permusyawaratan Rakyat masih memiliki fungsi legislatif melalui kamar Dewan Perwakilan Rakyat. Tetapi karena Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan institusi yang sama seperti Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sehingga tidak bisa dipersamakan dengan kondisi *Ahlul Halli wal Aqdi* dalam menjalankan fungsi legislatifnya.

Perubahan terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak saja merubah kedudukan sebagai pemegang kedaulatan rakyat tetapi juga pada anggota penyusun lembaga ini. Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat sudah tidak lagi ada perwakilan golongan (*functional representation*) sehingga hanya tinggal terdapat perwakilan politik (*political representation*) dan perwakilan daerah (*teritorial representation*). Anggota dari Dewan Perwakilan Rakyat menjadi anggota perwakilan politik dan anggota dari Dewan Perwakilan Daerah menjadi anggota perwakilan daerah di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan demikian, kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi mewakili seluruh elemen

masyarakat. Akan tetapi, Majelis Permusyawaratan Rakyat masih dapat disebut sebagai lembaga perwakilan.

Keadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan perubahan susunan keanggotaan ini masih memiliki kesamaan *Ahlul Halli wal Aqdi*. Meski tidak dapat mewakili seluruh elemen yang ada di Indonesia, akan tetapi secara normatif masih menjadi lembaga perwakilan. *Ahlul Halli wal Aqdi* yang juga memiliki anggota terbatas memiliki kelemahan yang dapat dipersamakan dengan kondisi Majelis Permusyawaratan Rakyat pascaperubahan. *Ahlul Halli wal Aqdi* yang tidak mengatur secara jelas jumlah anggotanya dapat membuat adanya elemen rakyat yang tidak terwakili. Jika merujuk pada sejarah pengangkatan Khalifah Abu Bakar dan Khalifah Utsman bin Affan, maka keanggotaan hanya berjumlah empat dan enam. Sementara pendapat dari Al Mawardi menyatakan, *Ahlul Halli wal Aqdi* memiliki kedinamisan yang dapat mengatur lebih jauh dari konsep ini.

Persamaan yang mencolok untuk dianalisis adalah wewenang untuk memilih kepala negara. Antara *Ahlul Halli wal Aqdi* dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki wewenang ini dalam menjalankan fungsinya sebagai representatif rakyat. Dengan mengedepankan permufakatan dan permusyawaratan, kepala negara dipilih melalui lembaga perwakilan. Perbedaan dari pemilihan ini terletak pada mekanismenya, antara voting dan musyawarah. Majelis Permusyawaratan Rakyat melakukan pemilihan presiden dengan mekanisme voting dengan suara yang terbanyak. Sedangkan *Ahlul Halli wal Aqdi* melalui forum musyawarah karena anggota dari lembaga ini terbatas dan tidak banyak. Substansinya tetap

sama, kedua lembaga ini memiliki wewenang untuk melakukan pemilihan kepala negara atau *khalifah*.

Kedua lembaga ini juga memiliki kesamaan dalam mengambil sumpah setia (*bay'at*) atau melantik pada kepala negara terpilih. Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum dan sesudah perubahan tetap memiliki wewenang ini seperti yang diatur dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan juga dalam Pasal 9 Undang-Undang Dasar 1945. Begitupun *Ahlul Halli wal Aqdi* yang memang memiliki wewenang tersebut, bahkan wewenang ini memiliki kaitan yang kuat dengan prosesi pemilihan kepala negara atau *khalifah*. Sehingga kedua lembaga ini, dapat dipersamakan dalam hal melantik kepala negara.

Kepala negara (presiden) dalam menjalankan pemerintahannya sesuai dengan ketentuan dari Garis-garis Besar Haluan Negara yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam hal ini, maka presiden memiliki kedudukan sebagai mandataris dari Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jika menggunakan kembali analisis sejarah maka hal ini sama dengan yang dilakukan oleh *Ahlul Halli wal Aqdi* pada saat pemilihan *khalifah* pengganti Umar bin Khattab. Anggota *Ahlul Halli wal Aqdi* yaitu Abdurrahman bin Auf memberikan pertanyaan kepada dua kandidat *khalifah*, Utsman bin Affan dan Ali bin Abi Thalib. Bunyi dari pertanyaan tersebut merupakan kesediaan meneruskan kebijakan yang diatur oleh *khalifah* sebelumnya. Hal ini dapat menjadikan sebuah kesamaan dengan konsep Garis-garis Besar Haluan Negara, dimana kepala negara pengganti akan tetap melaksanakan program dari yang telah dicanangkan oleh periode sebelumnya.

Perbedaan yang mencolok dari hal tersebut yaitu terletak pihak yang menetapkan kebijakan. Garis-garis Besar Haluan Negara ditetapkan langsung oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sedangkan *Ahlul Halli wal Aqdi* tidak menetapkan kebijakan-kebijakan program kejangkaan. Tetapi dengan pertimbangan kebijakan pemerintahan sebelumnya untuk memilih seorang kepala negara maka hal ini patut untuk dipersamakan. Tujuan yang hendak dicapai memiliki kesamaan, adanya kesinambungan program sehingga hal tersebut tetap dapat diawasi oleh *Ahlul Halli wal Aqdi*.⁹² Fungsi pengawasan inilah yang dapat dipersamakan di antara kedua lembaga tersebut.

Secara keseluruhan, antara Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan *Ahlul Halli wal Aqdi* memiliki kesamaan yang banyak. Kesamaan ini terjadi terutama pada periode sebelum perubahan dari Undang-Undang Dasar 1945. Persamaan tersebut antara lain kriteria anggota, susunan perwakilan, fungsi legislatif, pemilihan kepala negara dan pelantikan kepala negara. Persamaan tersebut dapat dikatakan hampir menyeluruh. Tetapi setelah dilakukannya perubahan, Majelis Permusyawaratan Rakyat kehilangan beberapa kesamaan dengan *Ahlul Halli wal Aqdi*. Bahkan kehilangan unsur terpenting dari wewenang *Ahlul Halli wal Aqdi* yaitu memilih kepala negara. Jikapun masih memiliki kesamaan dengan *Ahlul Halli wal Aqdi* hal tersebut merupakan yang bersifat general dari lembaga perwakilan.

Kedua sistem ini memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing. *Ahlul Halli wal Aqdi* sendiri memiliki kekurangan dengan tidak diatur dengan jelas bagaimana mekanisme secara normatif dari keberadaannya. Lembaga perwakilan

⁹² Yusdani, *Op. Cit*, hlm. 21.

ini memiliki sifat kedinamisan yang sebenarnya perlu untuk diatur lebih jauh melalui ijtihad cendekiawan muslim. Sehingga lembaga ini dapat dijalankan dengan baik secara normatif dan tidak terkesan terlalu fleksibel agar nilai-nilai luhur ajaran Nabi Muhammad tetap terjaga. Kelebihan dari sistem ini adalah keputusan yang dicapai dengan permufakatan. Dengan ini, maka timbulnya gesekan perbedaan pendapat dapat diminimalisasi hingga menimbulkan dampak sosial di masyarakat. Hasil yang keluar dari forum adalah kesepakatan bersama.

Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum adanya perubahan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dapat dikatakan sebagai *Ahlul Halli wal Aqdi* yang melalui ijtihad politik ke-Indonesiaan. Celah dinamis dari *Ahlul Halli wal Aqdi* dapat dimanfaatkan dengan memasukkan unsur-unsur ke-Indonesiaan ke dalamnya. Meski tidak menggunakan nama *Ahlul Halli wal Aqdi*, tetapi baik dari konsep dalam Pancasila hingga terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan konsep dari *Ahlul Halli wal Aqdi* itu sendiri. Kekurangan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat ini adalah pada masa Orde Baru yang dimanfaatkan untuk kepentingan kelompok tertentu karena masih memiliki celah konsep untuk disalahgunakan.

Dalam sebuah Halaqoh yang diselenggarakan oleh *Rabitah Ma'ahid Islamiy* (RMI) di Pondok Pesantren Cipasung, Singaparna (1992) menyebutkan keberadaan dari lembaga perwakilan/permusyawaratan tidak bertentangan dengan Islam sesuai dengan alur *Ahlul Halli wal Aqdi* atau *Ahlus Syura*. Bahkan keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (dan Dewan Perwakilan Rakyat) sebagai lembaga perwakilan/permusyawaratan hukumnya *Wajib Syar'i*. Kepada muslim baligh

terkena hukum *Wajib Kifa'iy* atau *Fardhu Kifayah* untuk menjadi anggota dari lembaga tersebut sebagai wakil dan *musyawir*. Dengan demikian, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat sesuai dengan nilai-nilai kenegaraan yang dianut oleh Islam (*dusturiyyah*).

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Konsep *Ahlul Halli wal Aqdi* yang dikenalkan Al Mawardi merujuk pada forum *ta'yin* yang dilakukan oleh Umar bin Khattab untuk memilih kepala negara penggantinya. Cendekiawan muslim pun mulai membahas serius *Ahlul Halli wal Aqdi* dalam sistem kenegaraan Islam. Bahkan bisa dikatakan *Ahlul Halli wal Aqdi* merupakan anak kandung dari sejarah Negara Madinah hingga berakhirnya era *Khulafa' ar-Rosyidun*. Ada yang menyebutnya sebagai *Ahlus Syura*, ada pula *Ahlul Ikhtiyar*. Melalui pendapat beberapa ahli maka konsep dari *Ahlul Halli wal Aqdi* merupakan sebagai lembaga perwakilan dari ummat memiliki wewenang dalam melakukan pemilihan *khalifah* dan melakukan pembaiatan kepadanya. Sejalan dengan kekuasaan umat, maka lembaga ini juga melakukan *ijtihadiah* menyelesaikan terhadap permasalahan yang terjadi dengan mekanisme musyawarah mufakat.
2. Majelis Permusyawaratan Rakyat diusulkan atas dasar kedaulatan rakyat yang dianut oleh Indonesia. Sesuai dengan konsep awal dari lembaga ini, maka sepenuhnya merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dalam melakukan pengaturan pada negara. Dari pelimpahan kekuasaan

tersebutlah, Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki kewenangan untuk memilih kepala negara, melantik kepala negara, mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 serta menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara. Kewenangan-kewenangan yang strategis dan penting tersebut maka Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi Lembaga Tertinggi Negara.

3. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum dilakukannya perubahan memiliki kesamaan dengan *Ahlul Halli wal Aqdi*. Bahkan dapat dikatakan sebagai *Ahlul Halli wal Aqdi* versi Indonesia setelah dilakukan penyesuaian dengan kondisi di Indonesia. Sehingga jika demikian maka Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan produk dari Islam di Indonesia. Terlebih dengan hasil halaqah yang diselenggarakan oleh *Rabitah Ma'ahid Islamiy* (RMI). Majelis Permusyawaratan Rakyat mewakili institusional dari lembaga perwakilan yang dikonsept sebagai *Ahlul Halli wal Aqdi* atau *Ahlus Syura*. Sehingga tidak perlu dikampanyekan sistem Khilafah di Indonesia karena secara substansi, Islam telah diinstitutionalkan ke dalam produk kenegaraan Indonesia.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah diuraikan, maka penulis mengajukan saran, yaitu:

Harapan dengan akan dilakukannya amandemen atau perubahan kelima terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 maka perlu dikaji kembali konsep Majelis Permusyawaratan Rakyat pasca perubahan keempat.

Setidaknya, Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki kesempatan untuk dimaksimalkan kedudukan dan peranannya dalam mengimplementasikan Permusyawaratan, Perwakilan dan Kebijakanaksanaan. Dengan catatan, tidak mengurangi marwah dari konsep Presidensiil yang dianut oleh Indonesia. Begitu dengan konsep Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum perubahan yang memiliki substansi nilai-nilai ke-Islaman maka juga perlu dalam rancangan perubahan kelima, Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki substansi yang sama. Sehingga dapat disebutkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah produk kenegaraan Islam di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A. Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, Ctk. Kelima, Kencana, Jakarta, 2013.
- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, ctk. Kedelapan, Bumi Aksara, Jakarta, 2011.
- Abul A'la al-Maududi, *Al Khilafah wal Mulk*, terjemahan Muhammad Al Bagir, Khilafah dan Kerajaan, Mizan, Bandung, 1984.
- Abdul Aziz, *Chiefdom Madinah: Salah Paham Negara Islam*, Pustaka Alvabet, Jakarta, 2011.
- Aden Wijdan SZ, *Pemikiran dan Peradaban Islam*, Safiria Insania Press, Yogyakarta, 2007.
- Afifuddin Muhajir, *Figh Tata Negara*, IRCiSod, Yogyakarta, 2017.
- Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta 2012.
- Badri Yatim, *Sejarah Peradaban Islam*, Ctk. kedua puluh tujuh, Rajawali Pers, Jakarta, 2016.
- Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Bintan R Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988.
- Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda (editor), *Pemilu dan Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Jurusan HTN-FH UII, Yogyakarta, 1992.
- David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global: Dari Negara Modern hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004.
- Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*, Nusamedia, Bandung, 2007.

- Hasbi Amiruddin, *Konsep Negara Islam menurut Fazlur Rahman*, UII Press, Yogyakarta 2000.
- Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Bina Aksara, Jakarta, 1985.
- I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara: Sejarah, Konsep dan Kajian Kenegaraan*, Setara Press, Malang, 2012.
- Imam Al Mawardi, *Al Ahkaamus Shulthaaniyyah wal Wilaayaatud Diiniyyah*, terjemahan oleh Abdul Hayyie al Kattani dan Kamaluddin Nurdin, Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam, Gema Insani Press, Jakarta, 2000
- Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta, 2011.
- Irfan Idris, *Islam dan Konstitusionalisme: Kontribusi Islam dalam Penyusunan Undang-Undang Dasar Indonesia Modern*, antonyLib, Yogyakarta, 2009.
- J. Suyuthi Pulungan, *Prinsip-Prinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah*, Ombak, Yogyakarta, 2014.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Ctk. Keempat, Rajawali Press, Jakarta, 2012.
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Ctk. Keuda, Sinar Grafika, Jakarta 2012.
- King Faisal Sulaiman dan Nenti Uji Apriliasari, *Menggugat Produk Hukum MPR RI Pasca Amandemen UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta, 2015.
- Masdar F Mas'udi (editor), *Fiqh Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat*, P3M, Jakarta, 1992.
- Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, ctk. Kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 2003.
- Muhammad Dhiauddin Rais, *An-Nazhariyatu As-Siyasatul-Islamiyah*, terjemahan oleh Abdul Hayyie al Kattani, Teori Politik Islam, Gema Insani Press, Jakarta, 2001.

- Muhammad Ridhwan Indra, *MPR Selayang Pandang*, Jakarta: Haji Masagung, 1988.
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992.
- Muhammad Thalib, *Membangun Konsep Negara sesuai Tuntuna Syari'at*, MU Media, Yogyakarta, 2014.
- Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, ctk. Kedua, UI Press, Jakarta, 1990.
- Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, ctk. Kelima, Rajawali Pers, Jakarta.
- Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Novendri M. Nggilu, *Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang Partisipatif dan Populis)*, UII Press, Yogyakarta, 2014.
- Ridwan HR, *Fiqh Politik: Gagasan, Harapan, dan Kenyataan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Riri Nazriyah, *MPR RI: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2015.
- Yudi Latif, *Revolusi Pancasila*, Ctk. Kelima, Mizan, Jakarta, 2015.
- Yusdani, *Fiqh Politik Muslim Progresif*, Kaukaba, Yogyakarta, 2015.

Jurnal dan Skripsi

- Anang Priyanto, "Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Civics*, Edisi No. 2 Vol. 4, Jurusan Pendidikan Kewarganegaraan dan Hukum Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta, 2007.

Indra, *Ahlul Hall wal 'Aqd sebagai Sistem Alternatif Penataan Kelembagaan Negara dalam Sistem Demokrasi*, Skripsi, Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2012.

Internet

<https://kumparan.com/muhamad-iqbal/ma-ruf-amin-islam-dan-pancasila-tidak-bertentangan>, diakses terakhir tanggal 15 Oktober 2017 pukul 12.35