



Implementasi Konsep Syura Pada Lembaga Majelis Permasyarakatan Rakyat Republik Indonesia*

Rasyid Ashidiq¹, Siti Ngainnur Rohmah²

Institut Agama Islam Az-Zaytun Indonesia (IAI AL-AZIS)



[10.15408/sjsbs.v10i2.31970](https://doi.org/10.15408/sjsbs.v10i2.31970)

Abstract

Decision making by leaders in an organization is quite difficult. Moreover, if the organization is the largest state-owned organization, it is necessary to hold a deliberation to reach a consensus, but whether the deliberation is appropriate or not according to Islamic teachings. The purpose of this research is to find out how the concept of syuro and its implementation by the MPR RI? This study uses a qualitative method. The results of this study state that in the context of siyasah Syar'iyah the concept of Shura is a constitutional principle in Islamic monarchy that must be implemented, and shura is placed as the main principle in solving social, political, and governmental problems. This is to prevent the birth of decisions that are detrimental to the public interest or the people. This shows that the concept of deliberation applied by the MPR is in accordance with the concept of shura formed by Rasulullah in terms of making rules, because making decisions that are public in Islam it must be based on decisions resulting from deliberations for consensus, just like during the MPR RI in designing a statutory regulation, namely the deliberation system.

Keywords: Deliberation; MPR RI; Siyasa Sharia

Abstrak

Pengambilan keputusan oleh pemimpin dalam sebuah organisasi merupakan suatu hal yang cukup sulit. Apalagi kalau organisasi tersebut adalah organisasi terbesar milik negara, maka perlu dilakukan sebuah musyawarah untuk mencapai mufakat, namun apakah musyawarah yang dilakukan ini sudah sesuai atau belum menurut ajaran Islam. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana konsep syuro dan implementasinya oleh MPR RI? Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Hasil penelitian ini menyatakan bahwa dalam konteks siyasah Syar'iyah konsep Syura merupakan suatu prinsip konstitusional dalam monokrasi Islam yang wajib dilaksanakan, dan syura diletakkan sebagai prinsip utama dalam menyelesaikan masalah-masalah sosial, politik, dan pemerintahan. Hal ini untuk mencegah lahirnya keputusan yang merugikan kepentingan umum atau rakyat. Hal ini menunjukkan bahwa konsep musyawarah yang diterapkan oleh MPR RI, telah sesuai dengan konsep syura yang dibentuk oleh Rasulullah dari segi pembuatan aturan, karena dalam pengambilan keputusan yang bersifat untuk umum dalam Islam haruslah dengan keputusan hasil musyawarah untuk mufakat, sama seperti halnya saat MPR RI dalam merancang sebuah peraturan perundang-undangan yaitu dengan sistem musyawarah.

Kata Kunci: Musyawarah; MPR RI; Siyasa Syariah

*Received: January 04, 2023, Revision: January 30, 2023, Published: April 3, 2023.

¹ **Rasyid Ashidiq** adalah Mahasiswa Hukum Tatanegara Fakultas Syariah Institut Agama Islam Az-Zaytun Indonesia (IAI AL-AZIS), alamat email: rasyid.ashdq@gmail.com

² **Siti Ngainnur Rohmah** adalah Dosen Pada Prodi Hukum Tatanegara (Siyasah), Fakultas Syariah Institut Agama Islam Az-Zaytun Indonesia, alamat email: siti.ngainnur@iai-alzaytun.ac.id

A. PENDAHULUAN

Salah satu ciri negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut *the rule of law* atau dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut *rechtsstaat* adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern. Oleh karena itu, konsep negara hukum juga disebut sebagai negara konstitusional atau *constitutional state*, yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi. Dalam konteks yang sama, gagasan negara demokrasi atau kedaulatan rakyat disebut pula dengan istilah *constitutional democracy* yang dihubungkan dengan pengertian negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum.³

Istilah “pemisahan kekuasaan” dalam bahasa Indonesia merupakan terjemahan perkataan *separation of power* berdasarkan teori *trias politica* atau tiga fungsi kekuasaan, yang dalam pandangan Montesquieu harus dibedakan dan dipisahkan secara struktural dalam organ-organ yang tidak saling mencampuri urusan masing-masing. Kekuasaan legislatif hanya dilakukan oleh lembaga legislatif, kekuasaan eksekutif hanya dilakukan oleh lembaga eksekutif, dan demikian pula kekuasaan yudikatif hanya dilakukan oleh cabang kekuasaan yudisial. Sehingga pada intinya, satu organ hanya dapat memiliki satu fungsi, atau sebaliknya satu fungsi hanya dapat dijalankan oleh satu organ.

Pada umumnya, doktrin pemisahan kekuasaan seperti yang dibayangkan oleh Montesquieu itu dianggap oleh para ahli sebagai pandangan yang tidak realistis dan jauh dari kenyataan. Pandangannya itu dianggap oleh para ahli sebagai kekeliruan Montesquieu dalam memahami sistem ketatanegaraan Inggris yang dijadikannya objek telaah untuk mencapai kesimpulan mengenai *trias politica*-nya itu dalam bukunya *L'Esprit des Lois* (1748). Tidak ada satu negara pun di dunia yang sungguh-sungguh mencerminkan gambaran Montesquieu tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*) demikian itu. Bahkan, struktur dan sistem ketatanegaraan Inggris yang ia jadikan objek penelitian dalam menyelesaikan bukunya itu juga tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan seperti yang ia bayangkan. Oleh beberapa sarjana, Baron de Montesquieu malah dikritik bahwa pandangannya merupakan “*an imperfect understanding of the eighteenth century English Constitution*”.⁴

Secara filosofis MPR merupakan perwujudan seluruh rakyat di Indonesia. MPR secara yuridis menurut Pasal 2 ayat 1 UUD 1945, “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dijalankan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Berarti yang merupakan penjelmaan rakyat di Indonesia adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat, sehingga lembaga MPR masuk ke dalam penjelmaan perwakilan rakyat sepenuhnya dan mempunyai kekuasaan di segala fungsi. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) lahir seiring dengan berdirinya negara Indonesia sebagai bangsa yang merdeka dan berdaulat

³ Asshidiqie, J. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

⁴ Asshidiqie, J. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

Suatu hal yang tidak dapat disangkal bahwa masalah yang menyangkut tentang syura dan demokrasi sangat berkait erat dengan berbagai aspek kemasyarakatan. Hukum bukanlah entitas yang terlepas dari dunia sekelilingnya. Menurut para ulama, dalam musyawarah setidaknya melibatkan tiga hal, yakni: orang yang terlibat musyawarah (orang yang diminta bermusyawarah), dengan siapa musyawarah sebaiknya dilakukan, dan hal apa yang dimusyawarahkan.⁵ Musyawarah ini diartikan sebagai pembahasan bersama dengan maksud mencapai keputusan atas penyelesaian masalah. Sedangkan secara terminologi musyawarah berarti perbuatan aktif yang tidak berhenti pada batas-batas sukarela dalam berpendapat, melainkan meningkat dari sukarela menjadi upaya perbuatan mengemukakan pendapat sebaik-baiknya.⁶ Kata Syura sudah menjadi bahasa Indonesia yang kemudian dikenal dengan istilah musyawarah. Dalam bahasa Indonesia, musyawarah adalah pembahasan bersama dengan maksud mencapai keputusan atas penyelesaian masalah bersama. Majelis Syura berarti majelis permusyawaratan atau badan legislative. Jadi definisi dari pada Syura atau musyawarah itu sendiri adalah saling menjelaskan dan merundingkan, meminta, dan menukar pendapat mengenai suatu perkara. Ada para ahli lain memberikan makna mengenai Syura ini, Al-Ashfani mengatakan bahwa Syura adalah suatu opini yang pasti seperti sebuah hasil konsultasi seorang kepada orang lain, sedangkan menurut Ibnu Arabi, mendefinisikan Syura sebuah pertemuan tentang perkara dimana mencari nasehat dari orang lain untuk mengangkat pendapatnya.

Bila dilihat dari sudut pandang kenegaraan, maka musyawarah adalah suatu prinsip konstitusional dalam monokrasi Islam yang wajib dilaksanakan dalam suatu pemerintahan dengan tujuan untuk mencegah lahirnya keputusan yang merugikan kepentingan umum atau rakyat. Melalui musyawarah setiap masalah yang menyangkut kepentingan umum dan kepentingan rakyat dapat ditemukan dalam satu jalan keluar yang sebaik-baiknya setelah semua pihak mengemukakan pandangan dan pikir mereka. Hasil musyawarah wajib terdengar oleh pemegang negara supaya ia dalam membuat suatu keputusan atau peraturan dapat mencerminkan pertimbangan-pertimbangan dengan bijaksana untuk kepentingan umum.

Menurut penilaian penulis, dengan menganut sistem demokrasi tentunya Indonesia memiliki ciri yaitu dengan adanya Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI). Yang di mana MPR RI merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, yang anggotanya terdiri atas seluruh wakil rakyat, seluruh wakil daerah, dan seluruh wakil golongan. Berdasarkan paparan di atas, penulis ingin mengkaji lebih dalam, bagaimana konsep syuro dan implementasinya oleh MPR RI?

⁵ M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Qur'an: Tafsir Tematik Berbagai Persoalan Umat*, (Bandung: Mizan Pustaka, 2014), 623.

⁶ Tsalis Rifa'i, *Komunikasi dalam Musyawarah (Tinjauan Konsep Asyura dalam Islam)*, (Jurnal Vol. 3, No. 1, April 2015), 6.

B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah metode kualitatif, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) yaitu penelitian yang hanya berkonsentrasi untuk membahas secara singkat seperti apa tata cara yang dilakukan oleh MPR RI dalam membuat sebuah keputusan.

Dalam penelitian ini penulis memiliki sumber data yang menjadi rujukan dalam penulisan hasil penelitian. Diantaranya yaitu data primer, berupa bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari butir-butir Pancasila yang berkaitan dengan Permusyawaratan, yaitu butir sila ke 4, “Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan”. Bahan Hukum Sekunder adalah buku-buku, tulisan-tulisan ilmiah, serta jurnal hukum yang terkait dengan kebebasan mengeluarkan pendapat dalam fiqih siyasah dan hukum positif. Ada juga bahan Hukum Tersier, yaitu petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.

C. HASIL TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. Teori Kekuasaan

Dalam teori kekuasaan dikenal adanya sebuah teori bernama *Separation of power* yang artinya pembagian kekuasaan dan dianggap berasal dari Montesquieu dengan trias politica-nya. Namun dalam perkembangannya, banyak versi yang biasa dipakai oleh para ahli berkaitan dengan peristilahan pemisahan dan pembagian kekuasaan ini. Istilah “pemisahan kekuasaan” dalam bahasa Indonesia merupakan terjemahan perkataan *separation of power* berdasarkan teori *trias politica* atau tiga fungsi kekuasaan, yang dalam pandangan Montesquieu, harus dibedakan dan Dalam pengalaman ketatanegaraan Indonesia, istilah “pemisahan kekuasaan” itu sendiri cenderung dikonotasikan dengan pendapat Montesquieu secara absolut. Konsep pemisahan kekuasaan tersebut dibedakan secara diametral dari konsep pembagian yang dikaitkan dengan sistem supremasi MPR yang secara mutlak menolak ide pemisahan kekuasaan ala *trias politica* Montesquieu. Dalam sidang-sidang BPUPKI pada tahun 1945, Soepomo misalnya menegaskan bahwa UUD 1945 tidak menganut doktrin *trias politica* dalam arti paham pemisahan kekuasaan ala Montesquieu, melainkan menganut sistim pembagian kekuasaan dipisahkan secara struktural dalam organ-organ yang tidak saling mencampuri urusan masing-masing. Kekuasaan legislatif hanya dilakukan oleh lembaga legislatif, kekuasaan eksekutif hanya dilakukan oleh lembaga eksekutif, dan demikian pula kekuasaan yudikatif hanya dilakukan oleh cabang kekuasaan yudisial. Sehingga pada intinya, satu organ hanya dapat memiliki satu fungsi, atau sebaliknya satu fungsi hanya dapat dijalankan oleh satu organ⁷.

⁷ Asshidiqie, J. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

Banyak sekali pro dan kontra yang timbul di kalangan para sarjana mengenai pandangan Montesquieu di lapangan ilmu politik dan hukum. Oleh karena itu, dengan menyadari banyaknya kritik terhadap teori trias politica Montesquieu, para ahli hukum di Indonesia seringkali menarik kesimpulan seakan-akan istilah pemisahan yang dipakai oleh Montesquieu itu sendiri pun tidak dapat dipergunakan. Kesimpulan demikian terjadi, karena penggunaan istilah pemisahan kekuasaan itu biasanya diidentikkan dengan teori trias politica Montesquieu, dan seolah-olah istilah pemisahan kekuasaan itu hanya dipakai oleh Montesquieu. Padahal, istilah pemisahan kekuasaan itu sendiri konsep yang bersifat umum, seperti halnya konsep pembagian kekuasaan juga dipakai oleh banyak sarjana dengan pengertian-pengertian yang berbeda-beda satu dengan yang lain.

2. Teori Kekuasaan dalam Fiqh Siyâsah menurut Rasyid Ridha

Teori kekuasaan berdasarkan fungsinya tidak hanya dikenal pada zaman Yunani klasik, tetapi juga dalam praktiknya sudah ada pada masa pra Islam. Ridhâ mencatat bahwa pada masa itu pemerintahan kota Makkah pra Islam telah mengenal 15 jabatan yang dipegang oleh suku Quraisy. Di antara kekuasaan itu: (1) al-Sidânat yaitu kekuasaan menutup Ka'bah dengan tirai dan memegang kuncinya; dan jabatan ini dipegang oleh Banî 'Abd al-Dâr; dan (2) al-Siqâyat adalah kekuasaan menyediakan air minum bagi jemaah haji; dan jabatan ini dipegang oleh Banî Hâsyim.

Gagasan mengenai pemilahan kekuasaan dalam konteks fiqh siyâsah secara implisit dapat ditelusuri dengan merferensi pada firman-Nya alquran surat al-Nisâ' (4): 58. "Sesungguhnya Allah memerintahkan kalian menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil."

Pada ayat ini Allah SWT memerintahkan kepada para pemimpin untuk melakukan dua hal, yaitu: (1) menunaikan amanat; dan (2) menetapkan hukum secara adil. Ungkapan "menetapkan hukum" pada ayat tersebut mencakup pengertian membuat dan menerapkan hukum. Dari sini dapat dipahami bahwa perintah tersebut berimplikasi adanya pemilahan kekuasaan menurut fungsinya yang meliputi: kekuasaan eksekutif, kekuasaan yudikatif dan kekuasaan legislatif sebagai pelaksana hukum Allah swt dan pembuat hukum yang berada di bawah kekuasaan hukum-Nya. Gagasan mengenai hal ini pun tidak hanya dikemukakan oleh para pemikir Barat, tetapi juga berkembang di kalangan ilmuwan muslim. Menurut Muhamad 'Abduh dengan merujuk Q.S. al-Nisâ' (4):59 mengemukakan bahwa term "*ûlû al-Amr*" pada ayat tersebut adalah sebuah lembaga yang terdiri dari: (1) *umarâ'* "para amir"; (2) *al-Hukkâm* "para hakim"; dan (3) *ru'ûsâ' al-Jund* "kepala pasukan militer", *al-Ru'ûsâ'* "para ketua" dan *al-Zu'amâ'* "pemimpin masyarakat" yang menjadi rujukan dalam masalah kebutuhan dan kemaslahatan umum.

Lembaga ini dikenal pula dengan *ahl al-Hall wa al-'Aqd* "pemegang kekuasaan, pembahas, dan penyimpul masalah". Bertolak dari penjelasan tersebut, Muhammad 'Amârah berkesimpulan bahwa kekuasaan politik terbagi menjadi tiga bagian: *al-*

Sulthah al-Tanfīdīyyah "kekuasaan eksekutif", *al-Sulthah al-Qadhâ'īyyah* "kekuasaan kehakiman/ yudikatif" dan *al-Sulthah al-Tasyrî'īyyah* "kekuasaan perundang-undangan/legislatif". Dari sini dapat diketahui bahwa ajaran Islam secara implisit mengandung gagasan ide pemilahan kekuasaan politik. Namun persoalan berikutnya adalah apakah kekuasaan tersebut dipegang secara terpisah oleh lembaga yang berbeda dan bagaimana hubungan di antara lembaga-lembaga bersangkutan?

Ridha menyatakan bahwa syura adalah jalan (solusi) terbaik dalam menyelesaikan persoalan umat. Syura merupakan strategi dalam menghadapi kondisi penting dalam masyarakat, misalnya perang, manajemen pemerintahan, dan masalah sosial lainnya. Pemimpin umat (khalifah) harus menjalankan prinsip syura, untuk mencari solusi setiap persoalan yang dihadapi, terutama menyangkut persoalan politik yang menyangkut kepentingan masyarakat secara luas.⁸

3. Konsep Syura

Di kalangan masyarakat luas, kata *syūrā* memiliki pengertian yang sangat beragam. Sesungguhnya istilah *syūrā* berasal dari kata *sya-wa-ra*, *syawir* yang berarti berkonsultasi, menasehati, memberi isyarat, petunjuk, dan nasehat. Adapula yang mengatakan bahwa kata *syūrā* memiliki kata kerja yaitu *syāwara-yusyāwiru* yang berarti menjelaskan, menyatakan, atau mengajukan, dan mengambil sesuatu. Adapun bentuk-bentuk lain yang berasal dari kata kerja *asyāra* adalah *yusyiru* yang berarti memberi isyarat, *tasyāwara* yang berarti berunding, saling bertukar pendapat, *syāwir* yang berarti meminta pendapat, musyawarah, dan *mustasyir* yang berarti meminta pendapat orang lain. Dalam bahasa Arab biasa pula dijumpai istilah *syara al-a'sai* yang berarti mengeluarkan madu dari sarangnya, atau memetik, lalu mengambilnya dari sarang dan tempatnya.⁹ Syura seperti yang telah dijelaskan di atas merupakan praktik pengambilan keputusan, yang sesuai dengan Alquran dan hadist Nabi SAW., ini ditandai dengan serangkaian kejadian atau sejarah yang dilakukan sejak pada masa Nabi Muhammad SAW hingga pada masa Khulafaur Rasyidin dan perkembangannya.

Ada beberapa peristiwa yang membuat Nabi harus melakukan musyawarah dalam melakukan suatu pengambilan keputusan. Dalam hal ini Zhafir Al-Qasimi mengatakan bahwa musyawarah pada masa Rasulullah sudah dilakukan dan atas dasar permintaan Rasulullah sendiri, salah satunya adalah ketika pada saat sebelum pecahnya perang Uhud. Karena kebimbangan antara dua pilihan, apakah berdiam diri saja di dalam kota untuk menunggu atau menghadang musuh atau pergi keluar (mencari keberadaan) dalam menghadapi musuh. Akhirnya Rasul meminta pendapat dan mengatakan "Asyiru Alayya", "berilah pandanganmu kepadaku"¹⁰.

⁸ Ridha, Rasyid, *al-Khilafah wa al-Imamah al-Uzhma*, LI-Manar alQahirat, t.t h. 30

⁹ Khalil Abdul Karim, *Syari'ah Sejarah Perkelahian dan Pemaknaan* (Yogyakarta: LKIS, 2003), h. 139-140.

¹⁰ Ahmad Ibn 'Ali Ibn Hajar al-'asqalani, *fath al-bari*, Juz III, (Kairo: DAR al-Fikr, tt),h 343

Sebelum rasul meminta pendapat, para pemuka kaum muslimin dan pemuka orang munafik yang telah dikumpulkannya, beliau telah mengemukakan pendapatnya serta meminta pandangan para sahabat terlebih dahulu. Dalam hal ini, Rasul sangat memberi kebebasan kepada para audiensnya untuk menuangkan pemikirannya, walaupun Rasul telah mengemukakan pendapatnya terlebih dahulu, namun hal itu beliau lakukan tidak lain hanyalah sebagai pemberian gambaran dan bukan untuk mempengaruhi pemikiran mereka.

4. Pelembagaan Syura

Dalam tatanan masyarakat muslim modern adalah sebuah keniscayaan ketika menjalankan sebagian hukum ajaran agama (syariah) mengalami persinggungan dengan hukum positif negara. Demikian pula dengan prinsip musyawarah (syura) dalam implementasinya pada tatanan negara hukum modern yang mengalami fleksibilitasnya. Perubahan pengalaman umat manusia, khususnya umat Islam, dalam skala universal disertai pula dengan menguatnya tuntutan terhadap partisipasi rakyat dan mengentalnya identitas komunal. Kedua fenomena tersebut saling berkaitan satu sama lain, dan ini menunjukkan upaya individu dan kelompok untuk melakukan kontrol atas kekuasaan pemerintahan.

Perkembangan implementasi syura sejak Nabi hingga era dinasti Islam memang tidak memiliki pola yang baku. Demikian pula dalam konteks pelembagaan syura yang memiliki format beragam. Prinsip Syura masuk dalam bentuk kelembagaan yang konkrit terjadi pada kurun abad ke-9 Masehi. Di masa itu Syura menjadi sebuah forum formal untuk meminta pendapat para ahli syura (orang-orang yang diminta mengemukakan pendapat), yang menurut literatur hukum kelompok yang juga membentuk *ahl al-'aqd* (orang-orang yang memilih penguasa). Hasil dari proses konsultasi ini memiliki dua substansi kekuatan hukum, yang dalam terminologi sunni disebut kekuatan hukum mengikat/*inkrach* (*syura mulzimah*) dan tidak mengikat (*ghairu mulzimah*).

Pembentukan lembaga Majelis Syura atau *ahlu al-hall wa al-'aqd* yang paling modern dalam Islam terjadi pertama kali pada masa pemerintah Bani Umayyah II di Spanyol yaitu pada masa Khalifah Al Hakam II (961-976 M). Al-mawardi menyebutkan *ahl al-hall wa al-'aqd* dengan *ahl al-ikhtiyar*, karena merekalah yang berhak memilih khalifah.¹¹ Kedudukan anggota Majelis Syura ini adalah setingkat dengan pemerintah. Lembaga ini melakukan musyawarah dalam masalah-masalah hukum dan membantu khalifah menjalankan pemerintahan Negara.

Dalam tatanan masyarakat muslim modern adalah sebuah keniscayaan ketika menjalankan sebagian hukum ajaran agama (syariah) mengalami persinggungan dengan hukum positif negara. Demikian pula dengan prinsip musyawarah (syura) dalam implementasinya pada tatanan negara hukum modern yang mengalami fleksibilitasnya. Perubahan pengalaman umat manusia, khususnya umat Islam,

¹¹ Muhammad Iqbal, Fiqih Siyah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam, (Jakarta: Prenadamedia Grup, 2014), h. 159.

dalam skala universal disertai pula dengan menguatnya tuntutan terhadap partisipasi rakyat dan mengentalnya identitas komunal. Kedua fenomena tersebut saling berkaitan satu sama lain, dan ini menunjukkan upaya individu dan kelompok untuk melakukan kontrol atas kekuasaan.

5. Eksistensi dan Fungsi MPR RI

Sebagai upaya reaktualisasi prinsip negara hukum, di masa kini syura atau musyawarah dapat dilaksanakan melalui lembaga perwakilan yang penyebutannya dapat disesuaikan dengan kondisi masing-masing negara. Bisa dengan Dewan Perwakilan Rakyat, *House of Representatives*, ataukah parlemen, tetapi sejatinya memiliki substansi sama yang mendasar, yakni wilayah ruang lingkup ijtihad manusia dalam mengupayakan kemasalahatan rakyat banyak (*maṣlahāt al-'ammah*). Sepanjang proses konsensus tetap bersandar pada prinsip syura, dan menjadi tepat ketika proses konsensus berpola voting atau yang lainnya. Sebagaimana dikatakan Benazir Bhutto, bahwa Islam adalah agama yang dibangun berdasarkan prinsip-prinsip musyawarah (syura); diwujudkan dengan konsensus (ijma') yang akhirnya memiliki arah pada upaya konkrit (ijtihad), yang memungkinkan rakyat untuk menyuarakan pendapatnya menuju pemerintahan yang demokratis.¹²

Namun dilihat dari perspektif pelaksanaan pembagian kewenangan antara DPR dan DPD dalam menjalankan kewenangannya di parlemen, maka dapat dikonstruksikan bahwa sistem parlemen Indonesia ternyata tidak menggunakan dua kamar. Akan tetapi, justru menggunakan sistem tiga kamar (*tricameralism*), yakni: MPR, DPR, dan DPD. Hal tersebut diperlihatkan dengan adanya tugas dan wewenang yang berbeda dari ketiga lembaga tersebut, walaupun dalam faktanya kamar MPR terjadi karena adanya penggabungan antara anggota DPR dan anggota DPD.¹³ Esensi dari pelembagaan syura adalah pemberian kesempatan kepada anggota masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan yang mengikat melalui wakil-wakilnya, baik dalam aturan hukum maupun kebijakan publik. Artinya, para wakil rakyat tersebut sebagai pribadi-pribadi pilihan harus bersikap amanah dan benar-benar menjalankan komitmen yang dibuat bersama rakyat yang diwakilinya.

Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia setelah begulirnya gerakan reformasi yang diperjuangkan oleh seluruh lapisan masyarakat Indonesia telah membawa perubahan yang sangat besar terhadap lembaga negara tersebut, bahkan hampir semua sendi kehidupan berbangsa dan bernegara mengalami perubahan yang sangat drastis. Seperti terhadap lembaga-lembaga negara lainnya; Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA) dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) yang merupakan lembaga-lembaga negara didesak untuk di reformasi. Untuk mewujudkan tuntutan reformasi, MPR RI mengeluarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-

¹² Benazir Bhutto, *Rekonsiliasi; Islam, Demokrasi dan Barat*, (Jakarta: Penerbit BIP, 2008), hlm.20 dan 80.

¹³ Ruliah Ruliah, 'Penataan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Dalam Ketatanegaraan Di Indonesia', *Halu Oleo Law Review*, 2.1 (2018), 387-402.

Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. Pengertian pokok-pokok reformasi pembangunan dalam rangka penyelamatan dan normalisasi kehidupan nasional sebagai haluan negara merupakan pernyataan kehendak rakyat untuk mewujudkan pembaharuan di segala bidang pembangunan nasional, terutama bidang-bidang ekonomi, politik, hukum, serta agama dan sosial budaya. Sejalan dengan tuntutan reformasi, yang meliputi reformasi bidang ekonomi, politik, hukum, sosial, dan budaya. Reformasi politik misalnya, reformasi yang akan melakukan pembaharuan dan menciptakan tatanan negara yang baru, di mana rakyat dapat mempertahankan atau meningkatkan kehidupannya dengan wajar, yaitu dengan dibangunnya suatu sistem pemerintahan dan struktur ketatanegaraan yang mampu membawa kehidupan rakyat Indonesia mencapai masyarakat yang dicita-citakan. Maka dari itu, kebijakan dasar yang akan menentukan arah dan bentuk ketatanegaraan kita dilakukan dengan perubahan atau amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang kemudian akan mendasari sistem ketatanegaraan Indonesia dalam rangka mencapai keinginan masyarakat.

Adapun hasil dari amandemen UUD 1945 membawa beberapa perubahan dalam kedudukan DPR sebagai lembaga perwakilan yaitu *pertama*, hasil amandemen memperjelas kedudukan DPR dalam fungsi legislasi. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan tidak menyebutkan dengan jelas peran DPR dalam membuat undang-undang. Kekuasaan DPR dalam bidang legislasi menjadi semakin kuat dan diperteguh dalam Pasal 20 ayat (5) yang menyatakan bahwa Rancangan Undang-Undang (RUU) yang telah mendapat persetujuan bersama (DPR dan presiden) apabila dalam kurun waktu 30 hari tidak disahkan oleh presiden, maka RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan. *Kedua*, penguatan peran DPR terlihat juga dalam pelaksanaan fungsi DPR lainnya. Apabila sebelum amandemen UUD 1945, fungsi-fungsi (legislasi, anggaran, dan pengawasan) DPR tidak disebutkan dalam batang tubuh tetapi hanya disebutkan di dalam penjelasan umum. Dalam hasil amandemen ketiga fungsi DPR tersebut dikemukakan dalam batang tubuh. Dengan perubahan UUD 1945, kedudukan DPR kemudian menjadi kuat, baik dalam fungsi legislasi maupun dalam fungsi pengawasan. Penguatan peran DPR ini penting, mengingat sebelumnya kedudukan DPR terbatas karena kekuasaannya di bawah bayang-bayang eksekutif.¹⁴

Hal utama yang perlu direformasi adalah keberadaan MPR yang banyak mendapatkan sorotan karena keberadaan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia banyak melahirkan perdebatan. Lembaga negara ini memiliki kekuasaan atau tugas wewenang yang besar dan terkesan tidak ada lembaga negara lain yang dapat mengontrolnya.¹⁵ Menurut teori ilmu Hukum Tata Negara Indonesia, MPR merupakan satu-satunya lembaga pemegang supremasi, yang mengandung dua prinsip:

¹⁴ Rachmat Trijono, 'Demokrasi Indonesia Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945 Dalam Perspektif Legislasi', Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, 2.3 (2013), 343–59.

¹⁵ Ubaidillah. (2000). Pendidikan Kewarganegaraan, Demokrasi HAM dan masyarakat Madani. Jakarta: IAIN Press

1. Sebagai badan berdaulat yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh UUD 1945, disebut "*legal power*".
2. *No rival authority*, artinya tidak ada suatu otoritas tandingan baik perseorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh MPR.

Kekuasaan MPR yang digariskan menurut Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan sebagai berikut dalam Pasal 1 ayat (2) menegaskan, bahwa: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat." Berdasarkan pasal tersebut MPR adalah sebagai Lembaga Negara yang mempunyai kedudukan dan kekuasaan yang tertinggi di dalam negara. Kekuasaannya itu tidak terbatas dan tidak ditetapkan secara limitatif melainkan enunsiatif. Artinya selain kekuasaannya yang ditetapkan menurut pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945, sebenarnya bersumber pada Pasal 1 ayat (2), Majelis masih mempunyai kekuasaan-kekuasaan lainnya. Selanjutnya kekuasaan MPR yang tidak terbatas diatur dalam Penjelasan Pasal 3 menyebutkan: "Oleh karena MPR memegang kedaulatan negara maka kekuasaannya tidak terbatas...". Pemikiran yang disampaikan para penggagas UUD 1945 terdahulu tidak dimaksudkan akan menjadikan MPR sebagai alat yang dapat digunakan untuk penyalahgunaan kekuasaannya, karena itu kekuasaan MPR dibatasi pada hal-hal yang mendasar yaitu menetapkan UUD, menetapkan GBHN, memilih Presiden dan Wakil Presiden, serta mengubah UUD. Maka dari uraian di atas dapat diartikan bahwa kekuasaan MPR adalah terbatas.¹⁶

Perkembangan konsep lembaga perwakilan di Indonesia dimulai sejak tahun 1945. Tidak ada ketentuan secara tegas bahwa MPR termasuk lembaga perwakilan atau tidak. Secara filosofis MPR merupakan perwujudan seluruh rakyat di Indonesia, dan MPR secara yuridis menurut Pasal 2 ayat 1 UUD 1945 yang berbunyi; "kedaulatan ada di tangan rakyat dan menjalankan secara sepenuhnya oleh MPR", berarti yang merupakan penjelmaan rakyat di Indonesia adalah MPR, sehingga lembaga MPR termasuk ke dalam penjelmaan perwakilan rakyat sepenuhnya dan mempunyai kekuasaan di segala fungsi. Jika dilihat dari penjelasan di atas MPR memiliki dua macam fungsi, yaitu:

1. Fungsi Legislatif, yang lahir dari kekuasaan-kekuasaan menetapkan Undang-undang Dasar, mengubah Undang-Undang, Dasar dan kekuasaan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara.
2. Fungsi non Legislatif, yang lahir melalui kekuasaan memilih dan mengangkat presiden dan wakil presiden.
3. MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat mengawasi jalannya pemerintahan yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan eksekutif agar kekuasaan pemerintah tidak menindas rakyat. Dengan demikian, kekuasaan MPR tidak dijalankan secara sewenang-wenang.

¹⁶ Manan, Bagir, 2003, DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 baru, FH UII Press Yogyakarta.

4. Sebagai pemegang kekuasaan legislatif untuk menjalankan keinginan rakyat yang diinterpretasikan dalam undang-undang dan sebagai pembuat UUD.

Tugas dan wewenang MPR setelah perubahan UUD 1945 hanya terbatas pada tiga hal pokok, yaitu: mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.

6. Korelasi Syura di Indonesia

Implementasi konsep Syura, tentu dalam konteks prinsip ketatanegaraan Islam sangat terkait erat dengan upaya penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*), mengayomi kehidupan umat, dan melayani umat menuju kemaslahatan bersama (*al-maṣlahat al-'ammah*). Demikian pula yang diungkapkan oleh Syathibi, bahwa unsur utama dari teori sumber hukum (selain Al-quran dan As-sunnah) adalah seperti *ijma'* dan kemaslahatan orang banyak. Hal ini dirumuskan atas dasar prinsip-prinsip yang universal (Kulliyat). Prinsip-prinsip yang bersifat umum inilah yang membentuk dasar-dasar syari'ah yang bersumber dari kumpulan prinsip-prinsip khusus (*juz'iiyyat*).

Sementara itu, Imam as-Subki mengemukakan bahwa hubungan pemimpin dan rakyat dalam sistem pemerintahan adalah berdasarkan keadilan, persamaan, dan mendahulukan suatu perkara yang lebih dibutuhkan oleh masyarakat umum, yang semuanya itu adalah landasan dari sebuah kemaslahatan. Dalam mewujudkan konsepsi tersebut, tentu dibutuhkan sarana atau cara untuk menjembatannya, yang dalam Islam dapat diwujudkan dalam bentuk musyawarah (*syura*). Konsep syura termasuk dalam prinsip-prinsip dasar berkaitan dengan negara dan pemerintahan Islam (*as-siyasah asy-syar'iyah*) serta hubungannya dengan kepentingan rakyat. Konsep ini meliputi tiga aspek utama, yaitu: 1) *Dusturiyyah* (tata negara), yang meliputi aturan pemerintah, prinsip dasar yang berkaitan pendirian suatu pemerintahan, aturan yang berkaitan dengan hak-hak pribadi, masyarakat, dan negara; 2) *Kharijiyyah* (luar negeri), meliputi hubungan negara dengan negara lainnya, kaidah yang mendasar hubungan ini, dan aturan berkenaan dengan perang dan perdamaian; dan 3) *Maliyyah* (harta), meliputi sumber-sumber keuangan dan pembelanjaan negara.¹⁷

Prinsip Syura dalam perkembangannya tidak hanya memberikan kontribusi bagi pengkayaan metodologi dalam proses pengambilan keputusan secara mufakat dalam ketatanegaraan Islam. Tetapi juga telah memberi kontribusi besar bagi dialog antara politik Islam dengan demokrasi dari Barat, terutama terkait dengan pelembagaan syura (legislatif) itu sendiri. Banyak ulama abad pertengahan yang telah menganut unsur-unsur inti yang dipraktikkan dalam sistem demokrasi modern. Nilai demokrasi tersebut terutama terkait dengan gagasan bahwa warga negara sebuah bangsa adalah pemilik kedaulatan, dan warga negara dapat mewujudkan kehendaknya yang tertinggi dengan memilih orang-orang yang mewakili mereka. Para wakil tersebut

¹⁷ Imam Jalaluddin Abdurrahman Ibn Abi Bakar al-Suyuti, *al-Asybah wa an-Nazair Fi al-Furu'*, Dar al-Fikr, Beirut, 1995 M/1415 H, hal. 84-85.

kemudian memiliki kewenangan (*syawkah*) yang lebih besar dari pada individu lainnya. Sehingga kewenangan tersebut diimplementasikan sebagai bentuk tanggungjawab terhadap semua orang dan dengan demikian menentang tirani penguasa. Pertanggungjawaban ini selaras dengan perintah untuk menegakkan keadilan dalam Islam.

Lembaga legislatif sebagai implementasi syura ketika diselaraskan dengan demokrasi di zaman modern, khususnya di Indonesia, sejatinya masih menjadi perdebatan para pemikir Islam. Perdebatan ini terutama terkait dengan beberapa aspek, (terutama terkait apakah demokrasi Barat itu cocok dengan Islam, apakah majelis syura sama dengan parlemen dalam demokrasi Barat, dan apakah anggota majelis syura dipilih melalui partai ataukah langsung oleh rakyat). Perdebatan ini timbul karena memang dalam Alquran tidak terdapat penjabaran yang konkret tentang majelis syura (legislatif) tersebut, bagaimana proses pembentukannya, dan apa fungsi dan tugasnya. Meskipun pada masa pemerintahan khulafaur rasyidin, mereka telah meneladkan bentuk pemeritahan republik yang demokrasi.

Kontradiksi ini di kalangan pemikir Muslim modern, dapat dikategorikan ke dalam tiga varian utama arus pemikiran kenegaraan, yaitu; arus formalistik, arus simbiotik, dan arus sekularistik. Atau dalam terminologi Munawir Sjadzali disebut, tradisional, moderat (substentif), dan sekuler. Kelompok pertama merupakan kelompok yang mendukung sistem syura dan menolak menyamakannya dengan demokrasi, kelompok kedua merupakan kelompok yang mendukung sistem syura dan menyelaraskannya dengan demokrasi di masa modern, serta kelompok ketiga merupakan kelompok yang sama sekali menolak sistem syura dan bahkan menyatakan bahwa Islam tidak menetapkan sistem politik tertentu. Terlepas dari itu, banyak pemikir muslim kontemporer saat ini yang mengatakan, bahwa sejatinya syura dan demokrasi tidak hanya kompatibel, tetapi juga selaras. Keduanya memiliki kesamaan karena keduanya anti individualisme dan kediktatoran. Sebagaimana dalam kedua sistem tersebut terdapat wakil rakyat.

Perwujudan prinsip demokrasi juga dapat dilihat pada keseluruhan mekanisme dan prosedur yang dimuat dalam UUD 1945, antara lain pada prosedur rekrutmen politik, penyusunan kebijakan atau fungsi legislasi, serta pengawasan legislatif terhadap pelaksanaan kekuasaan. Prinsip-prinsip legislasi dan pengaturan pada tatanan kehidupan bermasyarakat haruslah dilakukan dengan cara-cara yang demokratis oleh lembaga perwakilan rakyat atau setidaknya lembaga yang mempunyai delegasi kewenangan untuk mengatur regulasi. Karena pada dasarnya yang dianggap berhak dalam mengatur kehidupan umum adalah rakyat sendiri dengan melalui perantara wakil-wakil rakyat yang ada di parlemen. Secara teoritis, dapat diasumsikan bahwa peranan seorang wakil rakyat yang berada dalam lingkup lembaga perwakilan atau parlemen bukan hanya sekedar sebagai penyambung lidah para konstituennya, melainkan juga diberikan kewenangan untuk dan atas nama para konstituen itu melakukan apa saja yang sejalan dengan kepentingan seluruh rakyat dan negara. Dalam tataran praktisnya, prinsip kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan oleh pemerintah, sehingga setiap penegakan peraturan perundang-undangan dapat benar-

benar mencerminkan rasa keadilan bagi masyarakat.¹⁸

Musyawahar merupakan kata kunci yang semua orang Indonesia tidak hendak menolak. Bagi orang Islam, menerima azas musyawarah untuk membangun mufakat adalah perkara aqidah. Karena ungkapan itu adalah petunjuk suci yang termaktub dalam kitabullah. Bagi semua orang Indonesia, musyawarah adalah wahana konstitusional untuk mewujudkan azas kerakyatan atau demokrasi. Musyawarah untuk mufakat adalah bentuk kongkrit dari forum perumusan consensus yang berhikmat kebijaksanaan bukan sembarang consensus yang bisa melenceng menjadi kesepakatan itu "deal" yang mengacu pada *Self Interest* atau kepentingan semata-mata.¹⁹ Dilihat dari sudut kenegaraan, maka musyawarah adalah suatu prinsip konstitusional dalam monokrasi Islam yang wajib dilaksanakan dalam suatu pemerintahan dengan tujuan untuk mencegah lahirnya keputusan yang merugikan kepentingan umum atau rakyat.²⁰

D. KESIMPULAN

Dalam konteks Siyasa Syar'iyah konsep Syura merupakan suatu prinsip konstitusional dalam monokrasi Islam yang wajib dilaksanakan, dan syura diletakkan sebagai prinsip utama dalam menyelesaikan masalah-masalah sosial, politik, dan pemerintahan. Hal ini untuk mencegah lahirnya keputusan yang merugikan kepentingan umum atau rakyat. Melalui konsep syura setiap masalah yang menyangkut kepentingan umum dan kepentingan suatu rakyat dapat ditemukan dalam satu jalan keluar yang sebaik-baiknya setelah semua pihak mengemukakan pandangan dan pikir mereka. Hal ini menunjukkan bahwa konsep musyawarah yang diterapkan oleh MPR RI, telah sesuai dengan konsep syura yang dibentuk oleh Rasulullah dari segi pembuatan aturan, karena dalam pengambilan keputusan yang bersifat untuk umum dalam Islam haruslah dengan keputusan hasil musyawarah untuk mufakat, sama seperti halnya saat MPR RI dalam merancang sebuah peraturan perundang-undangan yaitu dengan sistem musyawarah.

REFERENSI

- Al-'asqalani, Ahmad Ibn 'Ali Ibn Hajar. (t.th). Fath Al-Bari, Juz III, Kairo: DAR al-Fikr.
- Al-Suyuti, Imam Jalaluddin Abdurrahman Ibn Abi Bakar. (1995). *Al-Asybah wa an-Nazair Fi al-Furu'*, Dar al-Fikr, Beirut, 1415 H.
- Asshidiqie, J. (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Azhary, Muhammad Tahir. (2004). *Negara Hukum*. Jakarta: Prenada Media.
- Bhutto, Benazir. (2008). *Rekonsiliasi; Islam, Demokrasi dan Barat*, Jakarta: Penerbit BIP.

¹⁸ Yoyoh Rohaniah Efriza, 'Pengantar Ilmu Politik', Malang: Intrans Publishing, 2015.

¹⁹ Soetjipto Wirosardjo, *Dialog Dengan Kekuasaan*, (Bandung: Mizan, 1995), 203.

²⁰ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum* Jakarta: Prenada Media, 2004, 83

- Efriza, Yoyoh Rohaniah. (2015). Pengantar Ilmu Politik, Malang: Intrans Publishing.
- Iqbal, Muhammad. (2014). Fiqih Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam, Jakarta: Prenadamedia Group, h. 159.
- Karim, Khalil Abdul. (2003). *Syari'ah Sejarah Perkelahian dan Pemaknaan*, Yogyakarta: LKIS, h. 139-140
- Manan, Bagir. (2003), DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 baru, FH UII Press Yogyakarta.
- Ridha, Rasyid. (t.th). Al-Khilafah wa al-Imamah al-Uzhma, LI-Manar alQahirat.
- Ruliah, Ruliah. (2018). Penataan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Dalam Ketatanegaraan Di Indonesia', *Halu Oleo Law Review*, 2.1.
- Shihab, M. Quraish. (2014). Wawasan Al-Qur'an: Tafsir Tematik Berbagai Persoalan Umat, Bandung: Mizan Pustaka.
- Trijono, Rachmat. (2013). Demokrasi Indonesia Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945 Dalam Perspektif Legislasi, *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 2.3, 343–59.
- Tsalis Rifa'i. (2015). Komunikasi dalam Musyawarah; Tinjauan Konsep Asyura dalam Islam, *Jurnal Vol. 3, No. 1, April*.
- Ubaidillah. (2000). Pendidikan Kewarganegaraan, Demokrasi HAM dan masyarakat Madani. Jakarta: IAIN Press.
- Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 Tentang Kebebasan Mengeluarkan Pendapat.
- Wirosardjo, Soetjipto. (1995). Dialog Dengan Kekuasaan, Bandung: Mizan.