

BAB IV

**ANALISIS TENTANG KONSEP *SYURA* DALAM ISLAM ATAS
PELAKSANAAN DEMOKRASI KONSTITUSIONAL
DI INDONESIA MENURUT MAHFUD MD**

A. Analisis tentang Konsep *Syura* dalam Islam atas Pelaksanaan Demokrasi Konstitusional di Indonesia Menurut Mahfud MD

Berpijak pada pembahasan mengenai pelaksanaan demokrasi konstitusional di Indonesia menurut Mahfud MD (sebagaimana tersaji dalam bab III), dapat diambil sebuah pemahaman bahwa menurut Mahfud MD pelaksanaan demokrasi konstitusional di Indonesia senantiasa mengalami pasang surut. Kadangkala pemerintahan dilaksanakan secara demokratis, namun tidak jarang tampak pula terjadi penyimpangan (otoriter).

Penulis sependapat dengan apa yang dikemukakan oleh Mahfud MD bahwa pelaksanaan demokrasi konstitusional di Indonesia senantiasa mengalami kondisi yang demikian. Kondisi demokratis yang tampak pada fakta sejarah masa Orde Lama, misalnya pada tanggal 16 Oktober 1945, ketika Wakil Presiden mengeluarkan Maklumat No. X Tahun 1945 yang mengubah kedudukan KNIP menjadi lembaga legislatif yang sejajar dengan Presiden dan bukan lagi sebagai pembantu Presiden. Maklumat itu juga memuat pembentukan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP-KNIP) yang berfungsi sebagai pelaksana

sehari-hari tugas KNIP. BP-KNIP inilah yang kemudian mengusulkan diubahnya sistem kabinet presidensiil menjadi sistem kabinet parlementer yang disetujui oleh pemerintah melalui maklumat tanggal 14 November 1945 tanpa melakukan perubahan atas UUD 1945.

Sedangkan fakta sejarah masa Orde Lama yang menunjukkan bahwa pelaksanaan demokrasi konstitusional di Indonesia bersifat otoriter, misalnya terjadi pada tahun 1959, ketika Presiden Soekarno secara sepihak membubarkan Konstituante, mencabut berlakunya UUDS tahun 1950, dan memberlakukan kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Sebab secara konstitusional, Presiden tidak berwenang membubarkan Konstituante. Namun karena Presiden Soekarno pada saat itu mempunyai pendukung dari kalangan ahli hukum yang mengatakan bahwa dekrit itu sah menurut hukum negara jika dalam keadaan darurat, maka dekrit itu pun kemudian harus diterima. Dalil yang digunakan untuk memperkuat turunnya dekrit pada saat itu adalah "*salus populi suprema lex*" yang berarti "keselamatan rakyat adalah hukum yang tertinggi". Dengan kata lain, jika rakyat dalam keadaan bahaya, maka Presiden mempunyai kewajiban untuk melakukan tindakan penyelamatan, meskipun harus melanggar konstitusi.

Sementara itu, kondisi demokratis yang tampak pada fakta sejarah masa Orde Baru, misalnya ketika pemerintah menyelenggarakan Pemilihan Umum (Pemilu) untuk yang pertama kalinya, yakni pada tahun 1971. Dikatakan pemerintahan saat itu bersifat demokratis, karena pemilu yang digelar pada saat

itu merupakan perwujudan dari tuntutan konstitusi, dimana sistem kepartaian yang merupakan wujud dari kebebasan dalam menyalurkan aspirasi tidak pernah ada dalam pemerintahan Orde Lama. Namun lama-kelamaan pemerintahan Orde Baru telah membentuk konfigurasi politik yang bercorak otoriter. Hal itu ditandai dengan adanya kenyataan bahwa peran eksekutif sangat dominan, kehidupan pers dikendalikan, legislatif dikondisikan sebagai lembaga yang lemah dalam melakukan kontrol terhadap kebijakan-kebijakan eksekutif karena di dalamnya telah ditanamkan “tangan-tangan” eksekutif melalui Golkar (Golongan Karya) dan ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia).

Dalam pandangan *syura* (musyawarah), pelaksanaan demokrasi konstitusional di Indonesia yang bersifat demokratis pasti didasari oleh diterapkannya prinsip musyawarah dalam setiap mengambil kebijakan. Karena pada hakikatnya musyawarah merupakan suatu jalan untuk menciptakan kedamaian dalam kehidupan manusia, baik dalam lingkungan keluarga, masyarakat, maupun negara. Disamping itu, musyawarah juga merupakan bentuk pemberian penghargaan terhadap diri manusia yang ingin diperlakukan sama dalam derajatnya sebagai manusia untuk ikut bersama-sama, baik dalam aktivitas kerja maupun pemikiran.

Sebaliknya, pelaksanaan demokrasi konstitusional di Indonesia yang bersifat otoriter, dalam perspektif *syura*, dapat dipastikan di dalamnya tidak melibatkan prinsip musyawarah. Atau walaupun telah menerapkan prinsip

musyawarah, dimungkinkan telah terjadi pengkhianatan (penyimpangan) terhadap keputusan yang telah diambil dalam musyawarah.

B. Analisis tentang Konsep *Syura* dalam Islam atas Pembaharuan Konstitusional yang Mendukung Pelaksanaan Demokrasi di Indonesia Menurut Mahfud MD

Menurut Mahfud MD, agar pelaksanaan demokrasi di Indonesia dapat berjalan sebagaimana mestinya, maka harus dilakukan pembaharuan konstitusi. Beberapa pembaharuan konstitusional yang dapat dilakukan untuk mendukung pelaksanaan demokrasi di Indonesia antara lain:

1. Mempertahankan Pembukaan UUD 1945

Pembukaan UUD 1945 perlu tetap dipertahankan sebagai perekat ikatan kebangsaan karena mengandung nilai-nilai kemanusiaan dan keadilan yang universal. Dan amandemen cukup diarahkan pada pasal-pasal di dalam Batang Tubuh UUD 1945. Sebab otoriterisme yang timbul di Indonesia selama ini bersumber dari Batang Tubuh UUD 1945, dan bukan disebabkan oleh Pembukaan UUD 1945.

2. Mempertahankan Bentuk dan Sistem Pemerintahan Negara

Otoriterisme yang terjadi selama ini bukan disebabkan oleh bentuk dan sistem pemerintahan yang dianut, yaitu sistem presidensiil. Yaitu sebuah sistem pemerintahan dimana seorang Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR), melainkan Presiden sejajar kedudukannya dengan

DPR. Akan tetapi persoalannya terletak pada tidak dielaborasikannya secara ketat prinsip-prinsip konstitusionalisme di dalam UUD 1945. UUD 1945 membangun sistem *executive heavy*, mengandung ambiguitas, terlalu banyak atribusi kewenangan, dan terlalu polos sehingga penguasa negara menggunakannya untuk mengakumulasi kekuasaannya secara terus menerus. Oleh sebab itu, perubahan bentuk dan sistem pemerintahan bukanlah keharusan dalam amandemen konstitusi.

3. Melakukan Amandemen terhadap Pasal-pasal tertentu dalam UUD 1945

Amandemen disini dapat dilakukan dengan cara menguraikan secara detail mengenai pasal-pasal dalam konstitusi. Misalnya melakukan amandemen terhadap ketentuan Pasal 7 UUD 1945 yang menyangkut masa jabatan Presiden. Jika dalam Pasal 7 UUD 1945 sebelumnya berbunyi: *“Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali”*. Karena pasal tersebut masih memiliki beragam penafsiran, maka hendaknya dalam pasal tersebut dirumuskan pembatasan yang tegas masa baktinya, yaitu dua periode sehingga berbunyi: *“Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk paling banyak satu masa jabatan lagi”*.

4. Melakukan Perubahan dan Pencabutan terhadap Pasal-pasal tertentu dalam UUD 1945

Perubahan disini dapat dilakukan dengan cara mengubah redaksi pasal-pasal tertentu dan melakukan pencabutan terhadap pasal-pasal tertentu dalam UUD 1945 yang dipandang tidak mencerminkan terwujudnya demokrasi yang konstitusional. Misalnya perubahan tentang ketentuan Pasal 12 mengenai keadaan bahaya, sebaiknya diubah menjadi: *“Presiden menyatakan keadaan bahaya dengan persetujuan DPR dan dengan syarat-syarat dan akibat yang diatur di dalam undang-undang”*. Terkait dengan pencabutan pasal-pasal tertentu dalam konstitusi, misalnya mengenai Dewan Pertimbangan Agung (DPA) seperti yang diatur di dalam Pasal 16, sebaiknya ditiadakan saja. Sebab lembaga ini sebenarnya tidak diperlukan. Karena dalam prakteknya, Presiden dan para menteri telah memiliki staf ahli yang dapat secara cepat dimintai dan memberi nasehat sesuai dengan keahliannya masing-masing.

Berpijak pada ide pembaharuan konstitusional untuk mewujudkan pelaksanaan demokrasi yang konstitusional di Indonesia yang dikemukakan oleh Mahfud MD di atas, penulis sependapat dengan Mahfud MD bahwa jabatan Presiden dan Wakil Presiden hendaknya dibatasi hanya 2 kali masa jabatan saja, supaya dapat memberi kesempatan bagi warga negara Indonesia lainnya yang

memiliki kemampuan untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Disamping itu, pembatasan terhadap masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden juga dimaksudkan untuk menghindari kemungkinan terjadinya penyimpangan kekuasaan (misalnya korupsi) karena lamanya berkuasa. Terkait dengan ide perubahan dan pencabutan terhadap pasal-pasal tertentu dalam UUD 1945 yang digagas oleh Mahfud MD di atas, penulis juga sependapat dengan Mahfud MD karena penyusunan konstitusi untuk mewujudkan demokratisasi pada waktu awal-awal kemerdekaan –tidak dapat dipungkiri– terkesan dilakukan secara tergesa-gesa (mengingat kondisi yang belum kondusif pada waktu itu), sehingga pasal-pasal yang terdapat dalam UUD 1945 pun hingga kini banyak yang menimbulkan berbagai multi tafsir. Oleh karena itu, saat ini perlu dirumuskan kembali sebuah konstitusi yang benar-benar dapat menciptakan suasana demokratis di tengah-tengah kehidupan masyarakat Indonesia yang secara faktual terdiri dari beragam etnis, agama, budaya, maupun bahasa.

Dalam perspektif *syura*, ide pembaharuan konstitusi yang digagas oleh Mahfud MD di atas yang menurutnya dapat menjadi sebuah pondasi bagi tegaknya demokrasi di Indonesia adalah sah-sah saja, sepanjang dalam proses pengambilan keputusannya nanti (jika gagasan Mahfud MD tersebut di atas ditindak lanjuti oleh pemerintah atau badan legislatif) dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip musyawarah. Sebagaimana yang telah diperintahkan oleh Allah SWT dalam surat Ali-Imra@n: 159, “*dan bermusyawarah-lah dengan mereka dalam urusan itu*”. Artinya, dalam perspektif *syura*, keputusan apa saja yang

hendak diambil, apalagi yang menyangkut kepentingan umat (nasional), selayaknya diputuskan melalui forum musyawarah.