



LAPORAN PENELITIAN
DINAMIKA PARTAI ISLAM
DALAM PROSES AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR
1945
(PERAN, PELUANG DAN TANTANGAN)

Oleh:

SYAIFUL AMRI, M.Ag.
NIP. 19910711 202012 1 016

FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
UIN SUMATERA UTARA MEDAN
2022

HALAMAN PENGESAHAN

Judul Penelitian:

**DINAMIKA PARTAI ISLAM DALAM PROSES AMANDEMEN
UNDANG-UNDANG DASAR 1945
(PERAN, PELUANG DAN TANTANGAN)**

Yang disusun oleh:

Syaiful Amri, M.Ag

Telah memenuhi syarat sebagai suatu karya ilmiah, setelah membaca dan
memberikan masukan saran-saran terlebih dahulu.

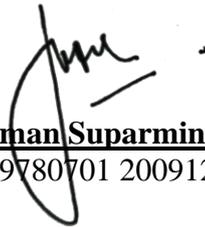
Medan, 29 Maret 2023

Mengetahui

Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kelembagaan

Fakultas Syari'ah dan Hukum

UIN Sumatera Utara



Dr. Sudirman Suparmin, Lc., M.A

NIP. 19780701 200912 1 003

SURAT REKOMENDASI

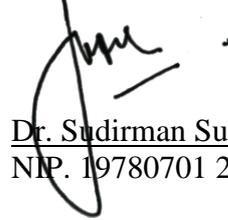
Saya yang bertanda tangan di bawah ini, menyatakan bahwa penelitian saudara:

Nama : Syaiful Amri, M.Ag
NIP : 19910711 202012 1 016
Tempat/Tanggal Lahir : Tebing Tinggi, 11 Juli 1991
Jenis Kelamin : Laki-Laki
Agama : Islam
Pangkat/Gol : Penata Muda Tk. I, III/b
Unit Kerja : Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sumatera Utara
Medan
Judul Penelitian : **Dinamika Partai Islam Dalam Proses Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (Peran, Peluang dan Tantangan)**

Telah memenuhi syarat sebagai suatu karya ilmiah, setelah membaca dan memberikan masukan serta saran-saran terlebih dahulu.

Demikian surat rekomendasi ini diberikan untuk dapat dipergunakan seperlunya.

Medan, 6 Maret 2023
Konsultan,



Dr. Sudirman Suparmin, Lc., M.A
NIP. 19780701 200912 1 003

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT, karena dengan Qudrah dan Iradah-Nya penulis telah dapat menyelesaikan Penelitian tentang “Dinamika Partai Islam Dalam Proses Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (Peran, Peluang dan Tantangan)”. Tak lupa pula Shalawat dan Salam senantiasa terucap dan tersampaikan kepada Nabi Muhammad SAW, yang telah menuntun umat manusia ke alam ketauhidan, selanjutnya kepada Keluarga dan Sahabat Beliau dan kepada seluruh pengikutnya.

Dilaksanakan penelitian ini diharapkan memberikan sumbangsih bagi pembelajaran Fiqh Siyasah maupun Tata Negara Islam terkhusus mengenai dinamika partai Islam di Indonesia. Penulis mengucapkan banyak terimakasih kepada setiap pihak yang terlibat dalam proses penulisan penelitian ini sehingga dapat diselesaikan dengan baik. Begitupun, Penulis tetap menyadari bahwa penelitian ini masih jauh dari kata sempurna. Masukan, kritikan dan saran dari pembaca merupakan kelengkapan dari penelitian ini agar dapat dimaksimalkan pada penulisan dikemudian hari. Akhirnya, Penulis berdoa semoga penelitian ini bermanfaat bagi pengembangan pembelajaran secara akademik maupun non akademik.

Medan, 2 Januari 2023

Penulis,



Syaiful Amri, M.Ag.

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN	i
SURAT REKOMENDASI	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	iv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. LATAR BELAKANG MASALAH	1
B. RUMUSAN MASALAH	3
C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN	4
D. BATASAN ISTILAH	4
E. SISTEMATIKA PEMBAHASAN	5
BAB II KAJIAN PUSTAKA	6
A. KERANGKA TEORITIS	6
B. KAJIAN TERDAHULU	9
C. HIPOTESIS	10
D. METODE PENELITIAN	10
1. Jenis penelitian	10
2. Objek Penelitian	11
3. Sifat penelitian.....	11
BAB III PARTAI ISLAM DAN AMANDEMEN UUD 1945	12
A. LATAR BELAKANG AMANDEMEN UUD 1945	12
B. PROSES AMANDEMEN UUD 1945	15
C. DINAMIKA PARTAI ISLAM DALAM AMANDEMEN UUD 1945	20
BAB IV PELUANG DAN TANTANGAN PARTAI ISLAM DALAM AMANDEMEN UUD 1945	30
A. PARTAI ISLAM DALAM AMANDEMEN UUD 1945: SEBUAH TINJAUAN	30
B. BERPARTAI ISLAM: SEBUAH TANTANGAN KEKINIAN DALAM KONTEKS KEINDONESIAAN	32
BAB V PENUTUP	40
A. KESIMPULAN	40
B. SARAN	41
DAFTAR BACAAN	43

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 telah secara tegas mengakui dan menjamin bahwa kemerdekaan berserikat, berkumpul, serta mengeluarkan pikiran dan pendapat merupakan hak asasi manusia. Untuk mewujudkannya, setiap manusia berhak melakukan dan mewujudkannya sebagai upaya menjadikan negara Indonesia semakin merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur serta tetap mempertahankan jalannya negara hukum yang demokratis.

Hak asasi manusia tersebut terwujud dalam institusi partai politik. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik mendefinisikan Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa partai politik itu pada pokoknya memiliki kedudukan dan peranan yang sentral dan penting dalam setiap sistem demokrasi. Tidak ada demokrasi tanpa partai politik², kecuali sistem politik yang otoriter atau sistem kekuasaan tradisional, di mana raja atau penguasa dalam menjalankan kekuasaannya sangat bergantung pada aparat militer tentara atau polisi.³ Dalam kehidupan politik modern yang demokratis dan menuntut diterapkannya sistem demokrasi perwakilan, keberadaan partai politik menjadi keharusan.⁴ Ini karena fungsi utama partai politik adalah bersaing untuk memenangkan Pemilu, mengagregasikan berbagai kepentingan masyarakat, menyediakan alternatif kebijakan, dan mempersiapkan para calon pemimpin yang akan duduk dalam pemerintahan⁵

Islam dan Politik di Indonesia memiliki relasi yang senantiasa menarik untuk diperbincangkan sejak dulu hingga sekarang. Selain karena menjadi warga mayoritas di negeri ini, juga karena aspirasi politik umat Islam di Indonesia tidak bersifat homogen. Aspirasi umat Islam senantiasa heterogen dan terus berkembang dari waktu ke waktu. Bahkan kalau diingat, aspirasi umat Islam di pentas politik nasional

¹ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, (https://www.dpr.go.id/dokjdih/document/uu/UU_2011_2.pdf), hal. 2.

² Sabastian Salang, *Potret Partai Politik di Indonesia, Asesmen Terhadap Kelembagaan, Kiprah, dan Sistem Kepartaian*, (Jakarta: Forum Politisi-Friedrich Naumann Stiftung, Oktober 2007), hal. 3.

³ Roy C. Macridis, "Pengantar Sejarah, Fungsi, dan Tipologi Partai-Partai" dalam Ichlasul Amal (ed), *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, (Yogyakarta, Tiara Wacana, 1998), hal. 18.

⁴ Alan Ware, *Political Parties and Party Systems*, (New York: Oxford University press Inc, 1999), hal. 1. Juga lihat Ichlasul Amal, *ibid*, hal. xi.

⁵ National Democratic Institute for International Affairs (NDI), *Political Parties and the Transition to Democracy: Primer in Democratic Party Building for Leaders, Organizers and Activist*, Working Paper, September 1997, hal. 3.

semenjak era pra-kemerdekaan tidaklah tunggal. Hingga hari ini, aspirasi politik umat Islam tetap heterogen dan terus terjadi kontestasi di internal umat Islam sendiri.⁶

Aspirasi umat Islam yang heterogen tersebut telah mengantarkan Indonesia merdeka pada tahun 1945 dengan Pancasila sebagai dasar negara. Tarik ulur dengan apa yang terjadi pada rumusan Piagam Jakarta mengenai kalimat “*Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan Syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya*” pertanda bahwa aspirasi warga Indonesia yang mayoritas umat Islam harus mengutamakan akan kepentingan negara, bukan kepentingan agama semata. Dengan ditariknya dan digantinya kalimat tersebut menjadi “Ketuhanan yang Maha Esa” dari rancangan Piagam Jakarta yang menjadi Pembukaan UUD 1945, maka bersamaan pulalah Pancasila menjadi dasar negara dan UUD 1945 menjadi konstitusi negara yang berlaku sejak tanggal 18 Agustus 1945.⁷

Perubahan yang terjadi pada Piagam Jakarta sesungguhnya tetap “mengundang” perdebatan hingga saat ini. Bagi sebagian kalangan umat Islam, perubahan tersebut menjadi awal mula kekalahan umat Islam dalam pentas politik nasional sebagai bagian dari hak asasi menyampaikan aspirasi. Begitu juga harus diakui UUD 1945 yang berlaku sungguh konstitusi yang paling singkat dan sederhana dalam pembuatan dan pemberlakuannya.⁸ Ditambah lagi ketika itu seorang Soekarno secara tegas menyatakan:

“...UUD yang dibuat sekarang adalah UUD Sementara. kalau boleh saya memakai perkataan, ini adalah UUD kilat. Nanti kalau kita telah bernegara, di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat UUD yang lebih lengkap dan lebih sempurna”.⁹

Denny Indrayana menyebutkan dalam bukunya bahwa, pada tahun 1945 pasca penjajahan itu adalah usaha pembuatan konstitusi pertama bagi Indonesia. Namun, situasi genting pada akhir Perang Dunia II memaksa para pendiri republik (*founding fathers*) membuat rancangan undang-undang dasar dengan sangat terburu-buru—hanya dalam waktu dua puluh hari kerja. Jelaslah bahwa prioritas para pendiri negara ini adalah bagaimana memiliki sebuah konstitusi minimal, sekedar untuk memenuhi syarat dasar kemerdekaan Indonesia. Jadi memang tidak menjadi prioritas untuk membuat sebuah konstitusi yang lengkap dan demokratis.¹⁰

Sejatinya, Undang-Undang Dasar adalah dokumen hukum dan politik (*political and legal document*) resmi suatu negara, yang berisi kesepakatan pokok tentang negara, mengatur organisasi negara, kekuasaan lembaga negara, hubungan antar lembaga, hubungan lembaga negara dengan warga negara, dan perlindungan

⁶ Ahmad Fuad Fanani, *Membaca Ulang Ekspresi Politik Umat Islam*, dalam Jurnal Ma’arif, Vol 8 No.2, Desember 2013, hal. 4.

⁷ *Ibid.*

⁸ Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008), hal. 1.

⁹ Denny Indrayana, *Undang-Undang 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, cet. I, Edisi Digital, (Bandung: Mizan Media Utama, 2007), hal. 5. Lihat juga Valina Singka, *Menyusun Konstitusi Transisi*, hal. 1.

¹⁰ *Ibid.*, h. 4.

terhadap hak asasi manusia. Maka secara teoritis, UUD dapat diubah, baik dari sudut pandang filosofis, sosiologis, politis, maupun yuridis.¹¹

Bersamaan dengan dapat diubahnya UUD 1945, sebagian umat Islam berfikir dan berupaya melakukan berbagai cara untuk dapat mengembalikan citra keislaman dalam konteks “Dasar Negara” sebagai bagian utama dalam mengubah ataupun mengamandemen UUD 1945. Sejalan dengan hal ini, kontestasi aspirasi politik Islam juga terus bergulir dan mengarahkan diri dalam dua kutub utama yaitu Islam Transnasional (yang menginginkan penerapan syariat Islam secara formal) dan Islam Substantif (Islam yang cenderung lebih menyerukan pemahaman dan aspirasi politik Islam yang lebih moderat).¹²

Berbagai cara umat Islam lakukan demi upaya adanya hukum formal Islam yang terkandung dalam konstitusi negara yang diamandemen, diantaranya dengan membentuk organisasi masyarakat bersifat keagamaan seperti Nahdlatul Ulama (NU), Muhammadiyah, Front Pembela Islam, Hizbut Tahrir Indonesia, dan ormas keagamaan lainnya ataupun membentuk partai politik berbasis keislaman sebagai wadah yang lebih memungkinkan untuk aspirasi tajam dan tepat sasaran dalam proses amandemen UUD nantinya.

Sejak Indonesia merdeka dari tahun 1945, partai Islam sudah banyak memberi kontribusi pada negara, sebut saja Masyumi dan Partai Nahdlatul Ulama (NU) yang merupakan awal umat Islam berpartai dan berwadah untuk menyampaikan aspirasi, hingga lahirnya Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Keadilan Sejahtera (PKS) yang masih eksis dalam kontestasinya saat ini. Kalaupun ormas keagamaan menjadi salah satu wadah aspirasi umat Islam, namun kenyataannya berpartai adalah langkah yang lebih tepat dan akurat untuk terjun langsung dalam sistem kenegaraan. Ditambah lagi, berpartai adalah cara lebih signifikan untuk memberi kontribusi pada negara dengan nilai-nilai keislaman, khususnya dalam amandemen UUD 1945.

Berdasarkan paparan yang telah dikemukakan, maka penelitian ini terfokus kepada dinamika partai Islam dalam proses amandemen undang-undang dasar 1945, baik itu peran, peluang maupun tantangannya dalam proses tersebut.

B. RUMUSAN MASALAH

Dari uraian latar belakang diatas, permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini dapat dirinci dalam beberapa pertanyaan berikut:

1. Bagaimana peran partai Islam dalam proses amandemen Undang-Undang Dasar 1945?
2. Sejauh mana peluang partai Islam dalam proses amandemen Undang-Undang Dasar 1945?
3. Bagaimana tantangan ke depan bagi partai-partai Islam dalam proses amandemen Undang-Undang Dasar 1945?

¹¹ A.M.Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta:Kompas, 2009), hal. 27.

¹² Ahmad Fuad Fanani, *Membaca Ulang Ekspresi Politik Umat Islam*, hal. 6.

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui peran partai Islam dalam proses amandemen Undang-Undang Dasar 1945.
2. Untuk mengetahui berbagai peluang partai Islam dalam proses amandemen Undang-Undang Dasar 1945.
3. Untuk mengetahui tantangan ke depan partai-partai Islam dalam proses amandemen Undang-Undang Dasar 1945.

Penelitian ini diharapkan dapat berguna baik secara akademik maupun non akademik sebagai berikut:

Secara akademik

1. Penelitian ini berguna baik untuk kepentingan teoritis dan praktis. Dari sisi teoritis penelitian ini berguna untuk memberikan informasi terkait bidang ilmu yang lebih fokus untuk ditelaah dan dicermati. Ia akan memberikan ruang evaluasi untuk memberikan analisis dan koreksi bidang ilmu yang harus lebih ditajamkan dan diprioritaskan. Secara praktis penelitian ini akan memberikan masukan kepada partai-partai Islam khususnya dan umat Islam umumnya.
2. Untuk menambah khazanah pengetahuan dan kepustakaan Islam dalam bidang politik Islam.

Secara Non Akademik

1. Sebagai wacana diskusi tentang fenomena dan dinamika partai-partai Islam di setiap aspek pemerintahan negara Indonesia.
2. Sebagai evaluasi kinerja partai-partai Islam dalam menjalankan fungsi dan perannya.

Disamping itu pula, penelitian ini juga diharapkan mampu memperluas wawasan penulis khususnya pembaca pada umumnya, tentang ilmu politik dan pengetahuan tentang pergolakan partai politik khususnya partai Islam di negara Indonesia.

D. BATASAN ISTILAH

Untuk menghindari interpretasi yang berbeda-beda dari judul penelitian ini, ada baiknya menginformasikan definisi istilah yang ada pada penelitian sebagai berikut:

Dinamika: gerak atau kekuatan yang dimiliki sekumpulan orang dalam masyarakat yang dapat menimbulkan perubahan dalam tata hidup masyarakat yang bersangkutan.¹³ Dalam hal ini, dinamika yang dimaksud adalah gerakan dan kekuatan partai-partai Islam.

Partai: Organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat,

¹³ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Digital, Lihat: Dinamika.

bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁴

Amandemen: Sebuah proses usul dalam perubahan terhadap undang-undang, disini yang dimaksud untuk dilaksanakan perubahan adalah perubahan UUD 1945

E. SISTEMATIKA PEMBAHASAN

Untuk mempermudah penelitian bagi penulis serta memudahkan pembaca agar dapat memahaminya, penelitian ini disusun secara sistematis, praktis serta fleksibel agar pembaca dapat memahami ide yang terdapat dalam penulisan penelitian, yaitu sebagai berikut:

BAB I adalah Pendahuluan yang merupakan pengantar pada pembahasan. Bab ini meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II membahas tentang kajian pustaka, yang didalamnya memuat kerangka teori, kajian terdahulu, dan hipotesa peneliti.

BAB III, membahas tentang Partai Islam dan Amandemen UUD 1945, didalamnya membahas tentang latar belakang amandemen UUD 1945, proses amandemen UUD 1945, serta dinamika partai Islam dalam amandemen UUD 1945.

BAB IV, membahas tentang peluang dan tantangan partai Islam dalam amandemen UUD 1945, didalamnya membahas mengenai partai Islam dalam proses amandemen UUD 1945: sebuah tinjauan, serta terus berpartai Islam: sebuah tantangan kekinian dalam konteks keindonesiaan.

BAB V, merupakan akhir dari pembahasan dalam penelitian ini yang berisi penutup dan terdiri dari kesimpulan dan saran

¹⁴ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, (https://www.dpr.go.id/dokjdih/document/uu/UU_2011_2.pdf), hal. 2.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. KERANGKA TEORITIS

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) yang pertama kali dilakukan pada tahun 1999 ternyata telah “merangsang” Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk melihat UUD 1945 secara lebih teliti. Akibatnya, amandemen UUD 1945 dilanjutkan selama tiga tahun berturut-turut setelahnya. Dalam amandemen, terjadi perubahan di tiap tahunnya. Meski amat penting kontribusinya bagi negara dalam masa transisi Indonesia menuju reformasi, namun masih bisa dikatakan bahwa masih sedikit sekali kajian yang komprehensif tentang empat kali amandemen UUD 1945 maupun proses yang melahirkan hasil amandemennya. Apalagi kalau ingin menelisik lebih dalam, peran umat Islam (melalui partai) sendiri masih terbilang sedikit “dipinggirkan” pada amandemen dan tidak terlalu dianggap punya peran yang signifikan. Padahal, mereka yang telah berpartai dan duduk dalam jajaran legislatif sesungguhnya memainkan peran begitu hebat dalam amandemen UUD 1945 mengingat UUD 1945 begitu terbatas. Substansi yang diaturnya begitu jauh dari kata “memadai”, dan sangat dekat dengan “otoritarianisme”, sehingga kesempatan umat Islam untuk bertindak lebih jauh pada amandemen UUD 1945 dianggap mampu memberi kontribusi signifikan demi kepentingan khalayak bangsa.

Setiap penelitian selalu menggunakan teori. Seperti dinyatakan Cooper dan Schinder bahwa “*A theory is a set of systematically interrelated concept, definitions and proposition that are advanced to explain and predict phenomena (fact)*.”¹⁵ Teori adalah seperangkat konsep definisi dan proposi yang tersusun secara sistematis sehingga dapat digunakan untuk menjelaskan dan meramalkan fenomena.

Berdasarkan rumusan masalah diatas, untuk membahas mengenai Dinamika Partai Islam dalam Proses Amandemen Undang Undang Dasar 1945 (Peran, Peluang dan Tantangan) terlebih dahulu Penulis akan menjelaskan bagaimana hubungan Islam dan Partai, serta menjelaskan awal mula partai Islam di Indonesia

Islam adalah agama yang *syamiil* (menyeluruh/semurna) dan universal. Islam mengatur seluruh sendi-sendi kehidupan manusia baik sejak lahir hingga wafat, dari kehidupan dunia hingga kehidupan akhirat. Urusan dunia hampir tidak ada satupun yang luput dari ajaran Islam baik dari segi hukum, ekonomi, budaya hingga tentunya persoalan politik maupun urusan kenegaraan. Di dalam sejarah kemanusiaan dan konteks kenegaraan, Islam telah menyumbangkan sesuatu yang sangat besar yang tidak ternilai harganya, yakni suatu “model negara”, yang dinamakannya “Negara Islam” atau Daulah Islamiyah.¹⁶

Dalam mendirikan Negara Islam, yang menjadi dasar utama adalah Firman Allah dan suara rakyat (musyawarah). Dengan tegas dapat dikatakan bahwa firman

¹⁵ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R & D*, (Bandung: Alfabeta, 2010), hal. 52.

¹⁶Bachtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Gagasan dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, Edisi Digital, (Jakarta: Paramadina, 2009), hal. 68.

Allah (*Fox Dei*) dan ajaran Nabi (*Fox Prophetae*) bergabung dengan suara rakyat (*Fox Popule*), menjadi kekuasaan tertinggi di dalam negara.¹⁷

Begitu juga dalam memerankan dinamika negara, Islam tak luput dari persoalan genderang perang antar suku, kabilah maupun *firqah-firqah* yang saling unjuk diri bahwa mereka yang paling baik diantara yang lainnya. Dalam konteks keIndonesiaan, hal ini terus menjadi perbincangan menarik paling tidak disebabkan oleh beberapa faktor; *Pertama*, umat Muslim ingin nilai-nilai ajaran Islam dapat diterapkan di Indonesia. *Kedua*, krisis kepercayaan terhadap persoalan yang menyangkut agama, karena seringkali tidak selesai sepenuhnya. *Ketiga*, mayoritas masyarakat Muslim jenuh dengan kepentingan-kepentingan negarawan yang tak searah dengan kepentingan rakyat seutuhnya. Akibatnya, keinginan masyarakat Muslim menggaungkan suara mereka semakin rapi dan terkoordinir melalui wadah-wadah yang sejatinya telah disiapkan jauh hari, seperti ormas maupun partai politik.

Partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan untuk merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil maupun materiil.¹⁸ Ia adalah organisasi artikulatif yang terdiri dari pelaku-pelaku politik yang aktif dalam masyarakat, yaitu mereka yang memusatkan perhatiannya pada pengendalian kekuasaan pemerintahan dan yang bersaing untuk memperoleh dukungan rakyat dengan kelompok lain yang mempunyai pandangan yang berbeda-beda. Dengan demikian partai politik merupakan perantara yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi-ideologi sosial dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang resmi dan yang mengaitkannya dengan aksi politik didalam masyarakat politik yang lebih luas.¹⁹

Sistem demokrasi tidak mungkin berjalan tanpa adanya partai politik. Pembuatan keputusan secara teratur hanya mungkin dilakukan jika ada pengorganisasian berdasarkan tujuan-tujuan kenegaraan. Tugas partai politik adalah untuk menata aspirasi rakyat untuk dijadikan opini publik yang lebih sistematis sehingga dapat menjadi dasar pembuatan keputusan yang teratur.

Islam di Indonesia mulai berpartai sejak baru saja merdeka, dimana Pemilu pertama yang dilaksanakan pada tanggal 29 September 1955 pada masa pemerintahan kabinet Perdana Menteri Burhanuddin Harahap (Masyumi), diikuti oleh 118 peserta dari organisasi partai politik, organisasi kemasyarakatan maupun perorangan. Saat itu mereka memperebutkan 257 kursi DPR dan 514 kursi Konstituante. Dari seluruh peserta Pemilu tersebut, terdapat 5 Partai Islam, yaitu Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Masyumi), Nahdlatul Ulama (NU), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), Partai Tharekat Islam Indonesia (PTII) dan Persatuan Tarbiyah Islamiyah (PERTI). Selama Soekarno menjadi Presiden, Partai Islam tidak banyak diganggu keberadaannya kecuali Masyumi yang senantiasa banyak mengkritik kebijakan Soekarno dan pada akhirnya dibubarkan.²⁰

¹⁷ *Ibid*, hal. 69.

¹⁸ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hal. 404-405.

¹⁹ *Ibid*.

²⁰ Harus diakui bahwa Soekarno sejak mengeluarkan Dekrit Presiden tahun 1959 membuat partai Islam mengalami masa-masa yang sulit. Masyumi yang selalu mengkritik kebijakan Soekarno

Pada masa awal Orde Baru. Pemilu kedua (tahun 1971) diikuti oleh sepuluh Partai Politik diantaranya ada 4 Partai Islam yaitu: Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), Nahdlatul Ulama (NU), Partai Muslimin Indonesia (Parmusi), dan Partai Persatuan Tarbiyah Islamiyah (Perti). Jumlah total perolehan kursi Partai-partai Islam saat itu adalah 96 kursi dari 362 kursi DPR yang diperebutkan atau sebesar 26,5 %. Sejak Pemilu tahun 1977 sampai dengan tahun 1997 yaitu selama 20 tahun, terjadi pengurangan jumlah partai politik oleh pemerintah Orde Baru yaitu hanya ada 3 partai politik yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP) sebagai partai Islam, Golongan Karya serta Partai Demokrasi Indonesia. Setiap Pemilu saat itu, Partai Islam semakin pudar dengan perolehan suara yang terus menurun.

Lahirnya Masa Reformasi ditandai dengan tumbangannya pemerintahan Soeharto pada tanggal 21 Mei Tahun 1998, yang disebabkan oleh demonstrasi massa yang sangat besar yang menuntut perubahan dalam segala bidang termasuk bidang kebebasan politik, kebebasan pers serta pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Presiden B.J. Habibie yang menggantikan Soeharto saat itu membuka keran demokrasi ini dengan seluas-luasnya yakni dengan membuka dan menjamin kebebasan pers serta membebaskan berdirinya partai-partai politik yang baru. Era baru ini disambut dengan gegap gempita dengan tuntutan perubahan-perubahan radikal dalam politik.

Kebijakan Presiden B.J. Habibie yang membebaskan berdirinya partai politik itu, disambut dengan lahirnya ratusan partai politik baru di Indonesia yaitu paling tidak 181 partai politik, yang dilanjutkan dengan pelaksanaan Pemilu. Pemilihan Umum tersebut hanya diikuti oleh 48 partai Politik dari jumlah yang banyak adanya. Pemilu ini, dianggap sebagai Pemilu paling demokratis yang dilaksanakan oleh bangsa Indonesia sepanjang sejarahnya setelah Pemilu pertama pada tahun 1955. Dari seluruh partai politik, peserta Pemilu tersebut paling tidak terdapat 7 partai politik Islam.

Hasil Pemilu tahun 1999 menunjukkan bahwa ternyata perolehan partai politik Islam sangatlah kecil dibanding dengan perolehan suara partai politik yang tidak berdasarkan Islam. Partai Persatuan Pembangunan hanya memperoleh 58 kursi DPR yaitu 11,6 % dari 462 kursi yang diperebutkan. Partai Bulan Bintang memperoleh 13 kursi atau 2%, Partai Keadilan memperoleh 7 kursi atau 1,5%, Partai Nahdlatul Ummah memperoleh 5 kursi atau 1%, serta 3 partai Islam lain yang memperoleh kursi masing-masing 1 kursi, yaitu Partai Kebangkitan Ummat, Partai Syarikat Islam serta Partai Masyumi sehingga berjumlah 3 kursi atau 0,64 %.²¹ Sembari dengan jumlah kursi partai Islam yang sedikit, pada saat itu pula-lah agar Amandemen UUD 1945 segera dilakukan demi menjaga stabilitas negara dengan konstitusi yang lebih kokoh.

Ada beberapa teori yang digunakan penulis menjelaskan dan meramalkan fenomena yang terjadi. Pada tahap pertama, penelitian ini menggunakan teori fungsi

dan melihat adanya obsesi Soekarno untuk menjadi penguasa mutlak negara membuat Masyumi menjadi partai oposisi kala itu. Berbagai alasan dilontarkan oleh Soekarno untuk menyerang Masyumi dan membuat Masyumi bubar pada 17 Agustus 1960. Lihat, Muhammad Iqbal, *Pemikiran Politik Islam dari Masa Klasik hingga Indonesia Kontemporer*, Cet. I, (Jakarta: Kencana, 2010), hal. 268-269.

²¹ Denny Indrayana, *Undang-Undang 1945*, hal. 151.

partai politik. Menurut Miriam Budiardjo, ada empat fungsi partai politik, yaitu komunikasi politik, sosialisasi politik, rekrutmen politik dan pengelolaan konflik. Penjabaran dari keempat fungsi tersebut, adalah sebagai berikut.²²

Sarana Komunikasi Politik: Partai politik bertugas menyalurkan beragam aspirasi masyarakat dan menekan kesimpangsiuran pendapat di masyarakat. Keberadaan partai politik menjadi wadah penggabungan aspirasi anggota masyarakat yang senada (*interest aggregation*) agar dapat di rumuskan secara lebih terstruktur atau teratur (*interest articulation*). Selanjutnya, partai politik merumuskan aspirasi tersebut menjadi suatu usulan kebijak(sana)an, untuk diajukan kepada pemerintah agar menjadi suatu kebijakan publik. Di sisi lain, partai politik bertugas membantu sosialisasi kebijakan pemerintah, sehingga terjadi suatu arus informasi berkesinambungan antara pemerintah dan masyarakat.

Sarana Sosialisasi Politik: Dalam usahanya untuk memperoleh dukungan luas masyarakat, partai politik akan berusaha menunjukkan diri sebagai pejuang kepentingan umum. Oleh karena itu partai politik harus mendidik dan membangun orientasi pemikiran anggotanya (dan masyarakat luas) untuk sadar akan tanggung jawabnya sebagai warga negara.

Sarana Rekrutmen Politik: Partai politik memiliki fungsi untuk mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk aktif berpolitik sebagai anggota partai politik tersebut (*political recruitment*). Hal ini merupakan suatu usaha untuk memperluas partisipasi politik. Selain itu, rekrutmen politik yang di arahkan pada generasi muda potensial menjadi sarana untuk mempersiapkan regenerasi kepemimpinan di dalam struktur partai politik.

Sarana Mengelola Konflik: Partai politik bertugas mengelola konflik yang muncul di masyarakat sebagai suatu akibat adanya dinamika demokrasi, yang memunculkan persaingan dan perbedaan pendapat.²³

Teori ini menekankan pada fungsi dan peran partai politik dalam sebuah negara demokrasi. Teori inilah yang menjadi dasar penelitian. Memperhatikan berbagai fungsi partai politik tersebut, kedudukan dan peran partai politik adalah sangat penting bagi sebuah negara demokrasi, baik dalam penyusunan berbagai kebijakan yang demokratis maupun sebagai alat yang efektif untuk melakukan sosialisasi politik (kebijakan), rekrutmen politik serta sarana pengatur konflik, walaupun tidak seluruh fungsi ini dapat diperankan oleh partai-partai politik, karena di internal partai politik sendiri bisa terjadi konflik dan tidak mampu melaksanakan sosialisasi dan komunikasi politik dengan baik. Hal ini sangat tergantung pada kualitas dan kesadaran politik dari para pimpinan yang menggerakkan partai itu sehingga eksistensinya tetap terjaga.

B. KAJIAN TERDAHULU

Kajian seputar persoalan dinamika partai Islam sesungguhnya sudah banyak. Namun, dalam hal yang menyangkut amandemen ada beberapa literatur yang dapat dilihat yaitu:

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*, hal. 408-409.

Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Bandung: Mizan, 2007). Dalam buku ini penulis mengulas persoalan umum yang terjadi sejak masa kemerdekaan hingga UUD 1945 di amandemen pertama kalinya pada tahun 1999 hingga 2002 dan berkesimpulan bahwa proses amandemen UUD 1945 merupakan proses yang sangat kacau, namun hasilnya sangat demokratis dan berhasil luar biasa, mengingat amandemen yang dilakukan merupakan reformasi-reformasi pada masa transisi yang sulit dari kekuasaan rezim otoriter Soeharto.

Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008). Dalam buku ini penulis mengulas secara rinci bagaimana proses amandemen yang terjadi empat kali sejak 1999 hingga 2002 di tiap amandemennya. Bahkan penulis yang menjadi anggota panitia Ad-Hoc saat itu, membuat penulis menceritakan detail seluruh perdebatan yang terjadi mengenai persoalan yang terjadi di tiap amandemennya, bahkan dinamika partai Islam disinggung dengan gamblang dalam perdebatan-persoalan amandemen. Pada akhirnya penulis berkesimpulan mengenai perdebatan sengit yang terjadi pada amandemen UUD 1945 terletak pada tiga persoalan; persoalan dasar negara dan Agama; persoalan kelembagaan MPR, DPD dan DPR; dan persoalan Sistem Pemilihan Presiden.

C. HIPOTESIS

Berdasarkan latar belakang masalah dan kerangka teori diatas, maka penulis mengambil kesimpulan sementara bahwa peran dan peluang partai politik Islam dengan apa yang terjadi pada amandemen UUD 1945 dalam menjalankan fungsinya sudah maksimal, sehingga pandangan masyarakat muslim di Indonesia dalam proses ini, partai-partai Islam pada saat itu telah mewakili dengan sungguh-sungguh suara rakyat muslim dalam proses amandemen. Meski yang terjadi dalam proses hasilnya tidak berpihak pada umat Islam secara formil, namun secara substantif UUD 1945 tetap berkesesuaian dengan ajaran Islam.

D. METODE PENELITIAN

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu penelitian dengan serangkaian kegiatan yang berkenaan dengan metode pengumpulan data pustaka, membaca dan mencatat serta mengolah bahan penelitian. Penelitian pustaka merupakan penelitian yang objeknya dicari dengan berbagai informasi pustaka seperti buku, jurnal ilmiah, majalah, koran, dan dokumen. Penelitian ini berbeda dengan penelitian lainnya yang mengharuskan melakukan observasi atau wawancara dalam perolehan data. Terkait dengan penelitian ini, maka jenis penelitian yang dilakukan disini adalah dengan mengkaji buku-buku, tulisan terkait dengan partai Islam dan amandemen UUD 1945. Dalam hal ini Penulis menggunakan sumber primer yakni buku Denny Indrayana dan Valina Singka Subekti, dan menggunakan buku lain sebagai sumber sekunder seperti Bahtiar Effendy (*Islam dan Negara*), M.C Ricklefs (*Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*), Muhammad Iqbal, dan beberapa tulisan seperti jurnal juga dijadikan bahan rujukan. Hal Ini dilakukan agar penelitian ini dapat mengetahui dinamika partai Islam dalam amandemen UUD 1945.

2. Objek Penelitian

Adapun yang menjadi objek utama penelitian ini adalah Partai-partai Islam yang eksis pada saat amandemen UUD 1945. Dalam hal ini yang akan dikaji mengenai kedudukan partai Islam dalam pemerintahan negara Indonesia pada legislatif tahun 1999. Selain itu, disebabkan yang akan diteliti adalah amandemen UUD 1945, maka proses amandemen juga diperhatikan.

3. Sifat penelitian

Pada penelitian ini penulis menggunakan desain penelitian kualitatif dengan format deskriptif, yaitu teknik untuk membuat gambaran mengenai situasi atau kejadian, sehingga menjadi terang dan jelas.²⁴ Tugas peneliti bukan saja memberikan gambaran terhadap fenomena-fenomena, tetapi juga menerangkan hubungan, membuat prediksi serta mendapatkan makna dan implikasi dari suatu masalah yang ingin dipecahkan.

²⁴ Sugiyono, *Metode Penelitian*, hal. 7.

BAB III

PARTAI ISLAM DAN AMANDEMEN UUD 1945

Pada bab ini Penulis mencoba menjelaskan bagaimana mekanisme perumusan amandemen UUD 1945 yang terjadi selama Sidang Umum MPR. Penulis melihat ada beberapa catatan penting selama masa amandemen UUD 1945, diantaranya upaya-upaya partai Islam dalam rumusan amandemen UUD 1945, lalu sikap-sikap partai Islam yang ternyata tidak sepakat dengan rumusan-rumusan yang ditawarkan partai Islam lain dan berbagai hal lainnya yang tetap menyinggung bagaimana proses amandemen tentunya. Dengan demikian akan diketahui apa-apa saja yang menjadi masalah bagi fraksi di MPR selama masa amandemen UUD 1945.

A. LATAR BELAKANG AMANDEMEN UUD 1945

Undang-Undang Dasar (UUD) adalah dokumen hukum dan politik (*political and legal document*) resmi suatu negara, yang berisi kesepakatan pokok tentang negara, mengatur organisasi negara, kekuasaan lembaga negara, hubungan antar lembaga, hubungan lembaga negara dengan warga negara, dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Secara teoritis UUD dapat diubah, baik dari sudut pandang filosofis, sosiologis, politis, maupun yuridis.²⁵

Secara etimologis, amandemen berasal dari Bahasa Inggris: *to amend* diartikan sebagai *to make better, to remove the faults*. Selanjutnya *amendment* diartikan sebagai *a change for the better; a correction of error, faults etc*. Sementara itu, dalam istilah pengertian ketatanegaraan (US Convention) *amendment* adalah *an addition to, or a change of a constitution or an organic act which is a pendent to the document rather than intercalated in the text*.²⁶ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, amandemen adalah usul perubahan undang-undang yang dibicarakan dalam Dewan Perwakilan Rakyat dan sebagainya; penambahan pada bagian yang sudah ada.²⁷ Jika merujuk pada pengertian KBBI, maka tujuan amandemen ada dua hal, pertama **perubahan** dan kedua adalah **penambahan**.

Setelah Proklamasi 17 Agustus 1945, Indonesia memberlakukan UUD 1945 pada 18 Agustus 1945 yang disusun sesuai dengan kondisi dan kebutuhan sendiri. UUD 1945 merupakan konstitusi tertulis pertama kali. UUD negara Indonesia memiliki sejarah yang sejalan dengan dinamika ketatanegaraan yang berlaku dan berkembang. Sejak negara Indonesia berdiri telah terjadi beberapa kali pergantian UUD. Terdapat beberapa UUD yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) berlaku dari 1945 hingga 1949, Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) berlaku pada 1949 hingga 1950, Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (UUDS) berlaku pada 1950 hingga 1959, dan UUD 1945 diberlakukan kembali mulai 1959. UUD 1945 sendiri telah mengalami perubahan empat tahap dalam satu rangkaian perubahan sejak 1999 hingga 2002 yang selanjutnya penyebutannya resmi

²⁵ A. M. Fatwa. *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kompas, 2009), hal. 27.

²⁶ <http://dwiambarrini.wordpress.com/2011/05/11/tujuan-amandemen-konstitusi-indonesia/> diunduh pada tanggal 05 maret 2022.

²⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia Digital, lihat Amandemen.

oleh MPR disepakati dengan nama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Setiap momentum pergantian UUD di Indonesia selalu didasari oleh kenyataan bahwa UUD yang berlaku dipandang tidak sesuai lagi dengan tuntutan yang berkembang. Meskipun UUD Indonesia telah berulang kali mengalami pergantian, terdapat satu prinsip yang selalu dipegang teguh oleh para pembentuknya, yakni tidak menghilangkan atau mengganti dasar negara, yakni Pancasila.²⁸

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, bahwa setelah pergantian jabatan presiden dari masa Soeharto ke Habibie memunculkan desakan dari berbagai pihak. Diantara banyaknya tuntutan untuk melakukan perubahan mendasar di antaranya melakukan pembatasan kekuasaan Presiden serta mempercepat Pemilu. Habibie sendiri juga sudah memikirkan mengenai perlunya amandemen UUD 1945 karena Indonesia sudah harus memiliki konstitusi yang sudah direvisi sehingga Indonesia dapat bergaul sejajar dengan bangsa lain tanpa kehilangan jati dirinya. Disini menurut Penulis, sebagaimana layaknya terjadi pergantian suatu rezim penguasa, penguasa baru (Habibie) tentunya berupaya memperoleh legitimasi secara luas, salah satunya dengan legitimasi politis dengan mempercepat Pemilu, dan secara yuridis, dengan menetapkan aturan baru bagi Negara.

Mahfud MD menyatakan di dalam buku Politik Hukum di Indonesia, bahwa perubahan UUD 1945 sendiri merupakan agenda atau produk utama reformasi. Pada saat itu ada arus pemikiran kuat yang dimotori oleh berbagai kampus dan pegiat demokrasi bahwa reformasi konstitusi merupakan keharusan jika kita mau melakukan reformasi. Alasannya, krisis multi dimensi yang menimpa Indonesia disebabkan oleh politik yang otoriter sehingga untuk memperbaikinya harus dimulai dari perubahan sistem politik agar menjadi demokratis, yaitu dengan melakukan amandemen terhadap UUD 1945 karena sistem politik otoriter yang dibangun selalu masuk dari celah-celah yang ada pada UUD 1945 tersebut.²⁹

Tentunya alasan paling utama adanya perubahan UUD adalah pemikiran yang mendorong perubahan UUD 1945 terkait dengan sifat kesementaraan UUD. Hal ini secara tegas dinyatakan oleh Soekarno: “...*UUD yang dibuat sekarang adalah UUD Sementara. kalau boleh saya memakai perkataan, ini adalah UUD kilat. Nanti kalau kita telah bernegara, di dalam suasana yang lebih tenang, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis permusyawaratan rakyat yang dapat membuat UUD yang lebih lengkap dan lebih sempurna*”.³⁰

Dalam kesempatan pelantikan anggota Konstituante pada tanggal 10 November 1956, Soekarno mengulangi kembali pernyataan yang hampir senada: “*Kita bukan tidak punya konstitusi, malahan dengan konstitusi yang berlaku sekarang (UUD Sementara 1950), kita sudah mempunyai tiga konstitusi. Tapi semua konstitusi itu (UUD 1945, KRIS 1949 dan UUD Sementara 1950) adalah bersifat sementara. Semua konstitusi itu bukanlah hasil permusyawaratan antara anggota-*

²⁸ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif*, edisi revisi, buku I, Jakarta: Juli 2010. hal. 14.

²⁹ Moh. Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pres, 2001), hal. 377.

³⁰ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif*, edisi revisi, buku I, Jakarta: Juli 2010. hal. 38.

*anggota sesuatu konstituante yang dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum yang bebas dan rahasia. Semua konstitusi itu adalah buatan sarjana konstitusi, atas amanat pemerintah. Tapi semua Negara hukum yang demokratis, menghendaki sebagai syarat mutlak sebuah konstitusi yang dibuat oleh tangan rakyat sendiri”.*³¹

Alasan Soekarno mengatakan konstitusi sebagai konstitusi sementara: *Pertama*, terkait dengan kondisi objektif yang berada di sekitar persiapan dan penetapan UUD 1945 itu sendiri. Ketika itu, dalam suasana perang dan peralihan dari kekuasaan Jepang kepada Sekutu yang menyebabkan kekosongan kekuasaan di Indonesia, para pendiri negara tidak mungkin membuat konstitusi yang sempurna. Bagi mereka, yang paling penting Indonesia merdeka dan ada hukum dasar yang menjadi landasan konstitusional terbentuknya negara yang merdeka. *Kedua*, alasan substantif. Selain sifat kesementaraan itu, perubahan terhadap UUD 1945 tidak terlepas dari kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam UUD 1945 sehingga tidak pernah menampilkan pemerintahan yang demokratis. Kelemahan itulah yang menjadi alasan kuat untuk mengubah konstitusi hasil karya pendiri bangsa ini.

Ada pendapat bahwa amandemen sebaiknya tidak dilakukan dalam masa sulitnya masa transisi dari rezim Soeharto. Di penghujung 1998, Yudhoyono mengatakan bahwa meskipun Indonesia sedang mengalami masa krisis, saat itu bukanlah waktu yang tepat untuk mengubah UUD 1945. Lebih jauh dikatakannya bahwa melakukan amandemen di situasi penuh gejolak seperti itu hanya akan menambah masalah saja.³²

Denny Indrayana juga menyebutkan sebagaimana disampaikan Elster memandang bahwa seringkali konstitusi ditulis dalam masa krisis. Bognador menunjukkan bahwa satu masa yang sulit dan penuh gejolak adalah sebuah golden moment untuk melakukan reformasi konstitusi. Thailand pernah mengalami masa transisi politik yang sulit, justru berhasil mereformasi konstitusinya. Bahkan Thailand merancang dan meratifikasi konstitusi rakyatnya pada tahun 1997 di tengah situasi krisis ekonomi yang sangat mirip dengan krisis yang serupa dialami Indonesia di akhir 1990-an.³³

Sri Soemantri menyatakan bahwa perubahan UUD 1945 pada dasarnya merupakan suatu keniscayaan, karena: Pertama, generasi yang hidup sekarang tidak dapat mengikat generasi yang akan datang; Kedua, Hukum Konstitusi hanyalah salah satu bagian hukum tata negara, serta; Ketiga, ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam konstitusi atau undang-undang dasar selalu dapat diubah. Selanjutnya Sri Soemantri menyatakan bahwa prosedur serta sistem perubahan UUD 1945 seharusnya merupakan perwujudan dua hal, yaitu menjamin kelangsungan hidup bangsa Indonesia dan memungkinkan adanya perubahan.³⁴

³¹ http://ekainlawunud.blogspot.com/2010/11/alasan-alasan-melakukan-perubahan-uud_7232.html, diunduh pada tanggal 05 maret 2022.

³² Denny, *Amandemen UUD 1945*. hal. 155.

³³ *Ibid.*, hal. 156.

³⁴ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, cet. I, (Bandung: PT Alumni, 2006), hal. 273.

B. PROSES AMANDEMEN UUD 1945

Sebagai suatu tindakan hukum dalam negara, amandemen yang dilakukan MPR harus memiliki dasar hukum–bentuk atau format hukumnya harus jelas. Seperti halnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, dekrit itu dituangkan formatnya ke dalam Keppres.³⁵

Disini Penulis menjelaskan bagaimana susunan kepanitian di MPR dalam proses mengamandemen, sebab amandemen selanjutnya akan mengacu pada ketetapan-ketetapan yang telah disepakati di awal oleh fraksi MPR. Lalu akan dijelaskan pula proses beramandemen dari amandemen I sampai IV.

Setelah Pemilu legislatif berakhir, komposisi di MPR pun tentunya berbeda. Sesuai dengan UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Parlemen, MPR terdiri dari 700 orang anggota, 500 diantaranya dari DPR dan 200 sisanya adalah anggota-anggota tambahan yang mewakili daerah-daerah dan kelompok-kelompok fungsional. Sedangkan waktu itu, di DPR sendiri, hanya 462 kursi yang diperebutkan (hasil Pemilu 1999), sisanya yang berjumlah 38 kursi, disediakan untuk TNI/Polri. Lalu dari 200 kursi sisa di MPR yang diduduki oleh anggota non DPR, 135 diangkat oleh DPRD tingkat Propinsi (masing-masing 5 orang wakil untuk setiap propinsi yang pada waktu itu berjumlah 27 Propinsi), dan 65 lainnya adalah wakil dari organisasi-organisasi non-pemerintah dan non-politik lainnya.³⁶ Sedangkan fraksi-fraksi di MPR, terbagi menjadi 11 fraksi, yakni: PDI-P, Golkar, Fraksi Utusan Fologan (FUG), PPP, PKB, Reformasi, TNI/Polri, PBB, KKI, PDU dan PDKB.

Perubahan dilakukan oleh MPR berdasarkan Pasal 3 UUD 1945 (sebelum diubah) yang menyatakan bahwa MPR menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara. MPR dalam melakukan perubahan UUD 1945 mengacu pada Pasal 37 UUD 1945 yang mengatur tata cara perubahan konstitusi yakni sebagai berikut:

“Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan rakyat harus hadir”.

“Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada anggota yang hadir”.

Melihat ketentuan Pasal 37 UUD 1945 tersebut, tidaklah terlalu sulit untuk mengubah UUD 1945. Hanya dengan kehadiran 2/3 anggota MPR, dan putusan disetujui oleh 2/3 anggota yang hadir, setiap pasal dalam UUD 1945 dapat diubah setiap saat sesuai kebutuhan masyarakat bangsa Indonesia.³⁷

Namun, satu-satunya waktu yang ada bagi MPR untuk membahas soal reformasi konstitusi ini adalah sebelum dan selama masa Sidang Umum, yaitu tanggal 1 sampai 21 Oktober 1999. Lalu ternyata dari dua puluh satu hari yang ditentukan, hanya dua belas hari saja yang dialokasikan untuk tujuan itu. Kemudian

³⁵ M. Dimiyati Hartono, *Problematik dan Solusi Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama), hal. 33.

³⁶ Denny, *Amandemen UUD 1945*. hal. 154.

³⁷ Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi*. hal. 83.

waktu yang sesingkat itu masih dibagi-bagi lagi menjadi empat tahapan Perubahan Pertama, Sidang Umum MPR 1999.³⁸

- (1) Pembahasan di tingkat Badan Pekerja (BP) (6 Oktober dan 14 Oktober 1999);
- (2) Pembahasan di tingkat Panitia Ad Hoc (PAH) III untuk Amandemen (7-13 Oktober 1999);
- (3) Pembahasan di Komisi C Sidang Umum (SU) MPR 1999 (17-18 Oktober 1999); dan
- (4) Pembahasan di Rapat Paripurna Sidang Umum MPR 1999 (17-19 Oktober 1999).

Selama berlangsungnya pembahasan-pembahasan perubahan pertama ini, hal-hal yang berkaitan dengan agenda reformasi konstitusi secara keseluruhan diperdebatkan. Pada tanggal 6 Oktober 1999, semua fraksi sepakat untuk mengamandemen, dan bukan memperbaharui UUD 1945.

Kebijakan untuk mengubah, bukan memperbaharui UUD 1945 ini melahirkan dua masalah teknis: pertama, pasal mana yang harus digunakan untuk melakukan amandemen; kedua, model amandemen apa yang bakal dipakai.³⁹ Semua fraksi sepakat bahwa reformasi konstitusi itu harus dilakukan sesuai dengan Pasal 37, bukan Pasal 3. Pilihan teknis ini konsisten dengan kesepakatan politik sebelumnya untuk mengubah, bukan memperbaharui UUD 1945.

Selanjutnya, konsisten dengan keputusan hanya untuk mengubah konstitusi, MPR pun sepakat bahwa teks asli UUD 1945 akan dipertahankan. Oleh karena itu, amandemen akan merupakan penambahan yang melengkapi konstitusi asli. Dengan kata lain, Indonesia mencoba mengikuti model amandemen yang dilakukan Amerika Serikat.

Kesepakatan lain yang dicapai oleh MPR adalah mengamandemen Batang Tubuh dan Penjelasan, tetapi tetap mempertahankan Pembukaan UUD 1945. Lalu mempertahankan negara kesatuan Republik Indonesia, perubahan dilakukan dengan cara “Adendum” dan mempertegas sistem Pemerintahan Presidential.

Adapun secara umum, kesepakatan yang dapat dipahami oleh PAH III MPR adalah sebagai berikut:

- (1) Perubahan amandemen UUD 1945 dilakukan dengan teknik amandemen;
- (2) Pembukaan yang berisi Pancasila sebagai dasar negara tidak diubah;
- (3) Sistem pemerintahan Presidential dan bentuk Negara Kesatuan tidak menjadi objek amandemen;
- (4) Materi penjelasan yang berkualifikasi sebagai norma hukum diangkat menjadi diktum pada bagian batang tubuh; serta

³⁸ Denny, *Amandemen UUD 1945*. hal. 157.

³⁹ *Ibid.*, hal. 162.

- (5) Jika dalam pembahasan tidak tercapai kesepakatan terhadap rancangan diktum maka dikembalikan diktum dalam naskah (naskah asli UUD 1945).⁴⁰

Dalam proses amandemen pertama, dalam rapat 7 Oktober, PAH III sepakat untuk memprioritaskan tujuh hal, yang meliputi 20 pasal. Ketujuh isu tersebut adalah (i) pemberdayaan MPR; (ii) pembatasan kekuasaan Presiden; (iii) pengkajian ulang posisi DPA; (iv) pemberdayaan DPR; (v) pemberdayaan BPK; (vi) pemberdayaan MA; (vii) pengaturan jabatan Gubernur Bank Indonesia, Jaksa Agung, dan Kepala Staf TNI dalam UUD 1945.⁴¹

Pada acara Pengantar Musyawarah Fraksi-Fraksi Majelis yang disampaikan pada Rapat PAH I BP MPR-RI ke-3 pada tanggal 6 Desember 1999 yang diketuai oleh Jakob Tobing, belum banyak fraksi Majelis yang menyoroti Bab XI tentang Agama Pasal 29 UUD 1945. Tercatat hanya tiga fraksi Majelis yang menyampaikan pandangan politiknya terhadap materi ini, yaitu Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP), Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB), dan Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (F-PDKB).⁴²

F-PBB, melalui Hamdan Zoelva selaku juru bicara, mengusulkan perubahan Pasal 29 Ayat (1) UUD 1945. F-PBB menyatakan untuk lebih mempertegas bahwa negara kita adalah “bukan negara sekuler”. Pengaturan mengenai agama harus lebih dipertegas dalam UUD Indonesia. Oleh karena itu, ketentuan Pasal 29 Ayat (1) UUD 1945 yang menentukan bahwa Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa haruslah diartikan bahwa negara harus dibangun atas dasar prinsip-prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa sebagaimana dipahami dalam ajaran agama masing-masing. Dan setiap pemeluk agama berkewajiban untuk menjalankan ajaran dan syari’at agama yang dianutnya masing-masing.⁴³

Selanjutnya, Selain mengesahkan perubahan pertama UUD 1945 dan menetapkan Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri masing-masing sebagai Presiden dan Wakil Presiden, Sidang Umum MPR bulan November 1999 juga memutuskan bahwa MPR akan menggelar sidang-sidang tahunan sejak tahun 2000. Sidang-sidang ini akan memungkinkan MPR melanjutkan amandemen terhadap UUD 1945 yang belum rampung pada tahun 1999. Sidang Tahunan MPR tahun 2000 dilaksanakan pada tanggal 7 hingga 18 Agustus 2000. Dengan demikian, kalau dibandingkan dengan waktu yang digunakan untuk meracik Perubahan Pertama, MPR punya waktu lebih panjang (mulai November 1999 sampai Agustus 2000) untuk mempersiapkan Perubahan Kedua.

Kurun waktu sembilan bulan, dari November 1999 hingga Agustus 2000, itu didominasi oleh konfrontasi antara Presiden Abdurrahman Wahid dan DPR. Bertambahnya kekuasaan DPR selepas Perubahan Pertama ikut turun dalam timbulnya konflik di antara kedua belah pihak. Jadilah, Sidang Tahunan MPR 2000 pun dibuka dalam—atmosfer ketegangan politik. Sebagai Presiden minoritas yang

⁴⁰ Sri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. hal. 270.

⁴¹ Denny, *Amandemen UUD 1945*. hal. 173.

⁴² Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (Latar Belakang, proses, hasil pembahasan)*, edisi revisi, buku VII, Jakarta: Juli 2010. hal. 366.

⁴³ *Ibid.*, hal. 368.

notabene hanya didukung oleh kurang dari 11 persen kursi PKB di DPR, Wahid terpaksa membentuk “kabinet pelangi”, dan pada awalnya berhasil mengamankan dukungan politiknya. Tetapi kekompakan kabinet ini tak bertahan lama. Pada bulan November 1999, hanya sebulan setelah kabinet terbentuk, Wahid memecat Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Sosial Hamzah Haz, yang juga Ketua Umum PPP. Di akhir Februari 2000, Wahid mencopot Wiranto dari jabatannya sebagai Menteri Koordinator Bidang Pertahanan dan Keamanan. Lalu, pada bulan April tahun yang sama, giliran Laksamana Sukardi (PDIP) dan Jusuf Kalla (Golkar) disingkirkan dari pos mereka, masing-masing sebagai Menteri Investasi dan BUMN, dan Menteri Perindustrian dan Perdagangan.⁴⁴

Karena PDIP, Golkar, dan PPP memegang mayoritas kursi di DPR (331 dari total 500), pemecatan terhadap tokoh-tokoh senior partai mereka, yaitu Sukardi, Kalla dan Hamzah Haz, mengancam kedudukan pemerintahan Wahid. Bahkan, sangat bisa jadi para anggota partai-partai yang membentuk 332 kursi DPR inilah yang menuntut Wahid menjelaskan alasan-alasan di balik penyingkiran yang dilakukannya terhadap Laksamana dan Kalla. Hal ini membuka peluang dilakukannya *impeachment* terhadap Presiden Wahid pada Sidang Tahunan MPR 2000.

Begitulah, Sidang Tahunan MPR yang satu itu dibayang-bayangi dengan tarik ulur politik antara Presiden Wahid dan partai-partai di Parlemen. Enam fraksi besar MPR: Golkar, PDIP, PPP, Reformasi, PBB dan PDU merekomendasikan agar Wahid terus memimpin negara dan Wapres Megawati dijadikan Perdana Menteri. Bagi Mahfud, usulan ini melanggar UUD 1945, yang tidak mengakui sistem parlementer; tetapi, pada akhirnya, Wahid setuju untuk melimpahkan sebagian peran teknis tanpa memindah-tangankan kekuasaannya selaku Presiden. Menurut Bagir Manan, penugasan itu tidak melanggar Konstitusi. Alasannya adalah bahwa Wakil Presiden: “... bertanggung jawab membantu Presiden dengan mengepalai administrasi pemerintahan, tetapi kekuasaan eksekutif pemerintahan mutlak—baik di bidang kenegaraan maupun pemerintahan—tetap berada di tangan Presiden”

Pembahasan Perubahan Kedua oleh MPR dilakukan dengan cara mengkaji-ulang UUD 1945 bab demi bab. Pembahasan-pembahasan itu dilakukan dalam empat tahap: Pertama, MPR membentuk sebuah Badan Pekerja (BP) yang bertugas mempersiapkan semua materi untuk Sidang Tahunan MPR 2000; Badan ini kemudian membentuk tiga Panitia Ad Hoc (PAH).

Kedua, salah satu dari PAH itu, yaitu PAH I, diberi tanggung jawab untuk menyiapkan naskah-naskah bakal amandemen. PAH I bekerja sejak akhir November 1999 hingga awal Agustus 2000. Ketiga, Komisi A dibentuk pada Sidang Tahunan MPR 2000 untuk membahas lebih jauh rancangan Perubahan Kedua yang diracik oleh PAH I. Keempat, pada tanggal 18 Agustus 2000 dalam Rapat Paripurna Kesembilan pada Sidang Tahunan itu, MPR meratifikasi Perubahan Kedua.⁴⁵

Badan Pekerja, PAH I dan Komisi A pada Sidang Tahunan MPR 2000 masing-masing beranggotakan 90, 44, dan 227 orang. Dalam setiap badan ini,

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 185.

⁴⁵ *Ibid.*, hal. 188.

kesebelas fraksi diwakili secara profesional sesuai dengan proporsi jumlah kursi mereka di MPR.

Selanjutnya, pembahasan-pembahasan Perubahan UUD 1945 Ketiga terpotong oleh konflik politik antara Presiden Wahid dan DPR (serta MPR). Kompromi yang sudah disepakati pada Sidang Tahunan MPR 2000 antara Wahid dan lawan-lawannya—bahwa Wakil Presiden Megawati diberi peran yang lebih besar dalam pemerintahan sehari-hari—segera saja terlupakan. Keretakan itu berawal dari keputusan Wahid untuk menyingkirkan “kabinet pelangi”nya, dan menggantinya dengan kabinet “*all-the-President-Men*” nya sendiri. Kabinet baru ini miskin perwakilan partai. Golkar dan PPP masing-masing hanya kebagian satu pos, sedangkan PDIP dan PAN malah sama sekali tidak mendapat jatah. Jelas sudah, Megawati sebagai Ketua Umum PDIP tidak punya banyak pengaruh dalam pembentukan kabinet itu, dan dia pun terang-terangan sengaja tak hadir dalam acara pengumuman kabinet.⁴⁶

Lanjut pada perubahan ketiga, seperti terhadap Perubahan Pertama dan Kedua, debat-debat Perubahan Ketiga juga dilakukan dalam empat tahap:

Pertama, Badan Pekerja menyiapkan bahan-bahan untuk Sidang Tahunan MPR 2001, dan selanjutnya badan ini membentuk tiga Panitia Ad Hoc (PAH); Kedua, salah satu dari PAH itu, yaitu PAH I Sidang Tahunan MPR 2001 ditugasi untuk melanjutkan amandemen terhadap UUD 1945.

Ketiga, Komisi A dibentuk untuk Sidang Tahunan MPR 2001, guna membahas lebih jauh draft Perubahan Ketiga yang disiapkan oleh PAH I. Keempat, pada tanggal 9 November 2001, pada Rapat Paripurna ketujuh Sidang Tahunan tersebut, MPR meratifikasi Perubahan Ketiga.

Anggota Badan Pekerja MPR sama dengan tahun sebelumnya 90 orang, sedangkan PAH I dan Komisi A masing-masing beranggotakan 47 dan 162 orang. Di tiap-tiap badan tersebut kesebelas fraksi MPR diwakili sesuai dengan proporsi jumlah kursi mereka masing-masing di MPR.

Sejak September 2000 hingga November 2001, pembahasan-pembahasan Perubahan Ketiga diwarnai lima masalah, yang sebagian merupakan lanjutan dari pembahasan-pembahasan amandemen sebelumnya. Isu-isu tersebut adalah (i) lima kesepakatan dasar dan Piagam Jakarta; (ii) opsi untuk mengubah (amend) ataukah memperbarui/mengganti (renew) UUD 1945; (iii) kebijakan menghindari voting; (iv) kontaminasi kepentingan-kepentingan politik jangka pendek; dan (v) gerakan menolak proses amandemen.

Pada amandemen ketiga inilah yang nantinya menjadi momok di dalam perdebatan di MPR mengenai pasal 29 tentang Agama, yang menyangkut persoalan memasukkan kata-kata Piagam Jakarta yang dihapus. Hingga sampai habis waktunya membahas amandemen ketiga ini, ternyata tetap permasalahan ini berlanjut ke amandemen keempat.

Seperti halnya dengan tiga amandemen sebelumnya, pembahasan-pembahasan Perubahan Keempat dilakukan dalam empat tahap (Tabel 16), yang meliputi: Pertama, Badan Pekerja MPR menyiapkan semua bahan untuk Sidang

⁴⁶ *Ibid.*, hal. 232-233.

Tahunan MPR 2002. Badan ini membentuk tiga Panitia Ad Hoc (PAH); Kedua, salah satu dari PAH itu, yaitu PAH I, ditugasi untuk meneruskan amandemen Konstitusi;

Ketiga, Komisi A dibentuk di tengah masa Sidang Tahunan MPR 2002 untuk membahas lebih dalam rancangan Perubahan Keempat hasil ramuan PAH I; Keempat, pada tanggal 10 Agustus 2002, dalam Rapat Paripurna Keenam (lanjutan) Sidang Tahunan MPR 2002, MPR meratifikasi Perubahan Keempat.

Seperti itulah proses amandemen di MPR sejak tahun 1999-2002 dimana amandemen tentunya tidak berjalan dengan semulus yang dibayangkan. Artinya bahwa, suara dari tiap-tiap fraksi yang mungkin berbeda satu sama lain dalam memandang konstitusi yang layak pasca rezim Soeharto tentulah hal yang wajar, mengingat setiap fraksi tentu memiliki kepentingan dan keinginan yang berasal dari partai masing-masing menjadi terealisasikan dan tertuang dalam konstitusi yang akan dibentuk dan digunakan di masa mendatang.

C. DINAMIKA PARTAI ISLAM DALAM AMANDEMEN UUD 1945

Aktor utama pelaku perubahan UUD 1945 adalah sebelas fraksi yang mempunyai wakil di PAH BP MPR. Sembilan fraksi berasal dari partai politik yang memperoleh kursi di DPR, dan sisanya adalah fraksi TNI/Polri dan Fraksi Utusan Golongan (FGU).⁴⁷

Disini Penulis hanya akan membahas bagaimana sengitnya perjalanan partai Islam dalam proses amandemen mengenai usaha yang menurut mereka saat itu adalah demi kepentingan bersama umat Islam khususnya, dan masyarakat Indonesia umumnya.

Pada saat proses amandemen ketiga, muncul tendangan kuat dari masyarakat terhadap perubahan pertama dan perubahan kedua, namun MPR sepakat untuk tidak membahas lagi kedua Amandemen tersebut.⁴⁸ Lebih jauh, lima kesepakatan dasar di balik Perubahan Pertama dan Kedua ditegaskan lagi oleh PAH I yang menangani Perubahan Ketiga. Kesepakatan-kesepakatan itu meliputi keputusan untuk:

- (1) Mempertahankan Pembukaan UUD 1945;
- (2) Mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- (3) Mempertahankan sistem pemerintahan presidensial;
- (4) Memasukkan aturan-aturan penting yang ada dalam Penjelasan ke dalam Batang Tubuh UUD 1945;
- (5) Memproses amandemen-amandemen melalui adendum.

Beberapa fraksi nasionalis (PDIP, TNI-Polri, dan PDKB) sangat berkomitmen untuk mempertahankan kelima kesepakatan ini, khususnya dalam melestarikan Pembukaan dan negara kesatuan. Fraksi TNI-Polri mengaku pihaknya tidak keberatan dengan rancangan Perubahan Ketiga, asalkan rancangan itu tidak menentang prinsip republik yang bersatu dan padu, dan tidak pula mengusik keberadaan Pancasila. Begitu pun PDIP yang lebih suka mempertahankan nilai-nilai

⁴⁷ Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi*. hal. 90

⁴⁸ Denny, *Amandemen UUD 1945*. hal. 248.

lama tertentu dalam UUD 1945: konsep Republik Indonesia yang bersatu dan Pancasila.

Pernyataan-pernyataan untuk mempertahankan Pancasila ini adalah tanggapan terhadap meningkatnya gerakan untuk mengadopsi Piagam Jakarta ke dalam UUD 1945, yang berkembang selama proses pembahasan Perubahan Ketiga berlangsung. Bahkan sejak perubahan kedua, hal ini sudah terjadi.

Sebelum perubahan ketiga, pada perubahan kedua UUD 1945, fraksi di PAH I pada masa sidang 2000 sebenarnya sudah mulai mengajukan pendapatnya mengenai materi perubahan UUD 1945 yang berkaitan dengan masalah dasar negara. Dan nantinya, hal ini akan beralih isu ke arah masalah agama, yakni mengenai Pasal 29 UUD 1945.

Masalah dasar negara yang kembali diperbincangkan dalam rapat-rapat PAH I BP MPR tahun 2000 dikarenakan kebanyakan fraksi-fraksi berpendapat bahwa masalah dasar negara perlu dibicarakan secara intens, sebab menyangkut asas negara, yaitu falsafah dasar yang berisi ide-ide dasar alasan berdirinya negara Indonesia setelah merdeka.

Perdebatan yang terjadi, tidak bermaksud mempersoalkan masalah dasar negaranya, tetapi mengenai istilah “Pancasila” yang pernah disampaikan oleh Soekarno pada 1 Juni 1945. PAH I BP MPR menganggap masalah dasar negara sudah final sebagai kesepakatan luhur para pendiri bangsa yang tercantum pada bagian pembukaan dan tidak akan diganggu gugat selamanya. Di samping itu jug, ada kesepakatan politik mengenai bagian mana dari UUD 1945 yang boleh dan tidak boleh diubah. Pembukaan UUD 1945 adalah bagian yang sama sekali tidak boleh diubah oleh MPR.⁴⁹

Kesepakatan politik untuk tidak lagi mempersoalkan masalah dasar negara itu sebenarnya bertujuan untuk menutup rapat-rapat kemungkinan munculnya kembali perdebatan ideologis tentang dasar negara seperti yang pernah terjadi di masa lalu.

Namun akibatnya, meski fraksi-fraksi tidak menyinggung ke pembukaan UUD 1945, ternyata malah memunculkan permasalahan Istilah “Pancasila” yang harus atau tidaknya dimasukkan ke dalam batang tubuh UUD 1945.

Muncul dua pandangan utama pada masalah ini. Pandangan pertama mengatakan dasar negara Pancasila perlu disebutkan secara eksplisit dalam batang tubuh UUD 1945. Pandangan kedua mengatakan tidak perlu disebutkan secara eksplisit, sudah cukup dinyatakan pada bagian pembukaan saja. Dalam hal ini, fraksi PDI-P, Golkar, TNI/Polri, PDKB, dan KKI termasuk ke dalam pandangan pertama. Sedangkan fraksi Islam seperti PPP, PBB, PKB, dan fraksi Reformasi tergolong pada pandangan kedua.

Dua pandangan ini merupakan kesepakatan fraksi-fraksi setelah memperoleh banyak masukan dari masyarakat. Akibatnya, pada rapat ke 18 PAH I tanggal 22 Februari 2000 terjadi semacam perkembangan dari dua pandangan tersebut, yang akhirnya menghasilkan kesepakatan antar fraksi menjadi 3 alternatif. Alternatif pertama, dasar negara tidak perlu dicantumkan dalam pasal-pasal, cukup di pembukaan UUD 1945 saja. Alternatif kedua, dasar negara dicantumkan dalam

⁴⁹ Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi*, hal. 126.

pasal-pasal dengan menyebut namanya saja, yakni Pancasila. Dan alternatif ketiga, dasar negara dicantumkan dalam pasal-pasal dengan menyebut kata Pancasila berikut sila-silanya.

Tiga alternatif di atas pada perkembangannya mengerucut menjadi hanya dua alternatif, pertama, dasar negara tidak perlu dicantumkan dalam pasal-pasal, cukup di dalam pembukaan UUD 1945, dan kedua, dasar negara perlu dicantumkan dalam pasal-pasal UUD 1945. Kedua alternatif ini kemudian masuk ke dalam usulan rancangan perubahan kedua UUD 1945.

Pada saat usulan perubahan kedua UUD 1945 dibawa ke Sidang Tahunan MPR 2000 dan dibahas dalam Komisi A, pembahasan diprioritaskan kepada bab-bab yang sudah menjadi kesepakatan seluruh fraksi. Sementara itu, yang masih dalam bentuk alternatif akan dibahas belakangan. Artinya, bab mengenai bentuk negara dan kedaulatan masih dalam bentuk dua alternatif sehingga tidak menjadi prioritas.

Ternyata, ST MPR MPR 2000, masalah dasar negara tidak mengundang perdebatan dalam rapat-rapat Komisi A MPR. Justru malah masalah mengenai Bab Agama, yakni pasal 29 yang mengundang perdebatan. Hingga akhirnya mengenai dasar negara diputuskan ditunda pembahasannya dan akan dibahas dalam masa sidang MPR setelah ST 2001.⁵⁰

Untuk Sidang Tahunan 2001, BP MPR kembali dibentuk. Termasuk juga PAH I dengan tugas yang sama, yaitu melanjutkan pembahasan terhadap usulan materi rancangan perubahan UUD 1945 yang tidak selesai dibahas pada ST 2000 lalu (perubahan kedua). Dalam hal ini terjadi perdebatan mengenai dasar negara, dan bahkan lagi-lagi menyinggung Pasal 29.

Namun pada perkembangannya, akhirnya kesepakatan mengenai dasar negara tetap menghasilkan dua alternatif. Yang pertama menyebutkan dasar negara adalah Pancasila, beserta sila-silanya, dan kedua mengatakan bahwa dasar negara tidak perlu dicantumkan dalam pasal-pasal UUD 1945.

Namun menariknya, dalam sikap fraksi tahun 2001 ini berbeda dengan sebelumnya. Pendukung alternatif pertama ialah fraksi PDIP, TNI/Polri, PDKB dan FUG, sedangkan alternatif kedua ialah fraksi Golkar, PPP, Reformasi, PBB, PKB dan PDU.

Tabel 1.

Sikap Fraksi tentang Dasar Negara.

Opsi	Fraksi	Argumetasi
Mencantumkan pancasila dalam batang tubuh	PDI Perjuangan, Golkar*, KKI, PDKB, TNI/POLRI*, UG	karena tidak ada pencantuman secara utuh mengenai pancasila dalam kerangka UUD 1945
Tidak perlu	PPP, PBB, PKB,	Nilai-nilai pancasila

⁵⁰ *Ibid.*, hal. 136.

Opsi	Fraksi	Argumetasi
mencantumkan pancasila dalam batang tubuh	Reformasi, PDU	telah termuat dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945 dan sangat rentan dengan perubahan bila diletakan didalam batang tubuh.

*fraksi yang berpindah opsi mengenai hal ini. Sumber: Valina Lingga Subekti.

Lagi-lagi, sidang Komisi A tidak berhasil menyelesaikan masalah dua alternatif itu sehingga kemudian dibawa ke dalam Rapat Paripurna MPR. Ternyata dalam Rapat Paripurna MPR, setiap kelompok itu pun masih tetap mempertahankan pendapatnya masing-masing sehingga ST MPR 2001 tidak mampu menghasilkan kata sepakat mengenai dasar negara. Akibatnya Bab I mengenai Bentuk, Dasar dan Kedaulatan Negara tidak disahkan.

Bagaimana dengan Agama? Ternyata menariknya fraksi-fraksi di MPR juga sudah membahas mengenai ini, bahkan sejak tahun 2000. Namun pada Sidang Tahunan 2000, Pasal 29 ini masih berupa usulan yang berbentuk beberapa alternatif. Pada saat pembahasan, tentu memprioritaskan materi usulan perubahan yang sudah bulat, sehingga materi alternatif dikesampingkan. Walaupun demikian, Pasal 29 dibahas juga di Komisi A MPR dan seperti yang sudah dikatakan sebelumnya menimbulkan perdebatan yang tajam sehingga tidak menghasilkan sesuatu. Pada akhirnya Pasal 29 ditunda pembahasannya dan akan menjadi materi pokok yang akan dibahas dalam PAH I BP MPR tahun 2001.⁵¹

Dalam kenyataannya, selama berbulan-bulan pembahasan Pasal 29 di PAH selama tahun 2001, pandangan fraksi-fraksi masih tetap sama seperti sebelumnya, yaitu pandangan fraksi-fraksi tetap mengerucut kepada beberapa alternatif seperti pada tahun 2000. Rancangan usulan yang masih bersifat alternatif dibawa ke ST MPR 2001. Ternyata ST MPR 2001 juga tidak bisa menghasilkan kesepakatan, sehingga pembahasan mengenai Bab XI tentang Agama ditunda lagi dan akan menjadi materi pokok yang akan dibahas oleh PAH I BP 2002.⁵²

Tabel 2.

Sikap dan Pandangan Politik Fraksi-fraksi MPR Mengenai Pasal 29 UUD 1945 pada ST MPR 2000 dan 2001

Fraksi	Pandangan	Rumusan
PDI Perjuangan	Tetap	Tetap
Golkar	Ayat (1) tetap Ayat (2) diubah	Negara berdasar atas ketuhanan yang maha esa Negara menjamin tiap-tiap penduduk untuk

⁵¹ *Ibid.*, hal. 160.

⁵² *Ibid.*

Fraksi	Pandangan	Rumusan
	Ditambah ayat 3	memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya Penyelenggaraan agama tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai, norma-norma dan hukum agama
UG	Ayat (1) tetap Ayat (2) diubah	Negara berdasar atas ketuhanan yang maha esa Negara menjamin tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agamanya itu.
PPP	Ayat (1) diubah Ayat (2) diubah Ditambah ayat 3	Negara berdasarkan atas ketuhanan YME dengan kewajiban menjalankan syariat islam bagi pemeluk-pemeluknya Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya itu. Negara melarang penyebaran paham-paham yang bertentangan dengan Ketuhanan YME.
PKB	Ayat (1) diubah Ayat (2) diubah Ayat (2) menjadi ayat (3)	Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa dengan kewajiban melaksanakan ajaran masing-masing pemeluknya. Negara menjunjung tinggi nilai-nilai etika dan moral kemanusiaan yang diajarkan oleh setiap agamanya itu. Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk meyakini agamanya dan beribadah menurut kepercayaan agamanya.
Reformasi	Ayat (1) tetap. Ayat (2) diubah Ditambah ayat (3)	Tetap Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap warga negara untuk memeluk agamanya dan beribadah menurut agamanya. Tiap pemeluk agama diwajibkan melaksanakan ajaran agamanya masing-masing.
TNI/POLRI	Tetap	Tetap
PBB	Ayat (1) diubah Ayat (2) diubah	Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa dengan kewajiban melaksanakan syari'at islam bagi para penganutnya. Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agamanya itu.
KKI	Ayat (1) diubah Ayat (2) diubah Ditambah ayat (3)	Negara berdasarkan ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan keadilan

Fraksi	Pandangan	Rumusan
		sosial bagi seluruh rakyat Indonesia Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadah menurut agamanya dan kepercayaan serta untuk mendirikan tempat peribadatan masing-masing. Negara menjamin peranan yang adil dan merata untuk semua pemeluk agamanya.
PDU	Ayat (1) tetap Ayat (2) diubah	Tetap Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya.
PDKB	Tetap	Tetap

Sumber: Valina, Menyusun Konstitusi Transisi, h. 164.

Pada rapat Tim Perumus Komis A Majelis pada ST MPR 2002, fraksi PBB mengambil sikap agar urusan Pasal 29 diserahkan keputusannya dalam Rapat Paripurna Majelis sebab sampai saat terakhir tidak dapat mencapai kata sepakat. Di tengah pertemuan Tim Perumus dan Lobi pimpinan fraksi pada tanggal 18 Agustus 2002, AM Fatwa membisik Hamdan Zoelva agar memberikan dukungan untuk menegaskan bahwa UUD 1945 yang berlaku sekarang adalah UUD yang diberlakukan dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dengan maksud agar terdapat ketegasan adanya kaitan antara Piagam Jakarta dengan UUD 1945. Dalam dekrit dikatakan bahwa Piagam Jakarta merupakan bagian yang tidak terpisahkan dan menjiwai UUD 1945.⁵³

Pada saat menjelang Sidang Tahunan MPR 2002. Partai PDIP dan Golkar membuat negosiasi antara keduanya. Rapat antara kedua fraksi nasionalis itu memicu rapat tandingan antara partai-partai berbasis Islam: PBB, PPP, PAN, PKB, dan PK. Mereka bersepakat untuk mendukung alternatif revisi 3 Pasal 31, yang menyatakan: “..... *sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketaqwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa....*”

Tetapi, partai-partai itu sendiri terbelah dalam menyikapi alternatif-alternatif dalam Pasal 29 ayat (1). PKB, PAN, dan PK mendukung alternatif ketiga yang menyatakan bahwa: Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa, dengan kewajiban menjalankan agamanya masing-masing bagi para pemeluknya.⁵⁴

Di seberang jalan, PPP dan PKB terus mendukung alternatif kedua, yaitu memasukkan—tujuh kata dalam Piagam Jakarta—tentang penerapan hukum Islam—ke dalam Pasal 29 ayat (1). Rapat partai-partai berbasis Islam itu adalah cikal-bakal kesepakatan untuk mempertahankan Pasal 29 ayat (1), tanpa menyisipkan tujuh kata dari Piagam Jakarta. Belakangan, dalam sebuah rapat negosiasi Komisi A, sebagai imbalan atas diratifikasinya alternatif amandemen Pasal 31 tersebut di atas, PPP, PBB, dan PDU setuju untuk menarik proposal mereka untuk menyisipkan Piagam

⁵³ *Ibid.*, hal. 161.

⁵⁴ Denny, *Amandemen UUD 1945*. hal. 300.

Jakarta ke dalam Pasal 29 ayat (1). Tetapi, ketiga partai itu meminta agar penarikan usulan itu tidak dipaparkan dalam rapat terbuka Komisi A. Ali Hardi Kiai Demak (PPP) menyatakan bahwa penarikan resminya akan ditunda hingga detik-detik terakhir Rapat Paripurna MPR, karena partai-partai Islam ini merasa perlu menunjukkan kepada konstituen mereka bahwa mereka sudah berjuang untuk membela syariat Islam sepanjang proses amandemen itu. Riswandha Imawan mengecam barter pasal tersebut. Dia menuduh beberapa partai telah menyandera pasal-pasal tertentu dalam Konstitusi semata-mata demi kepentingan mereka sendiri. Menurutnya, FUG telah menyandera draft Pasal 31 dan 16 (tentang DPA) dalam sebuah transaksi barter demi menjaga citra eksistensi mereka di MPR. Dia juga menuding bahwa partai-partai Islam telah menyandera Pasal 29 dalam sebuah taruhan agar partai-partai nasionalis menurunkan posisi tawar mereka dalam beberapa proposal Perubahan Keempat.⁵⁵

Adanya usul F-PPP dan F-PBB tentang Piagam Jakarta tersebut mengagetkan peserta rapat PAH I BP MPR. Hal ini dikarenakan sebelumnya, baik dalam forum resmi maupun berita-berita di media massa dan kampanye Pemilu 1999, tidak ada kabar tentang keinginan dari umat Islam untuk mengembalikan Piagam Jakarta ke dalam UUD 1945.⁵⁶

Perdebatan mengenai Pasal 29 dalam ST MPR 2002 tidak menghasilkan kata sepakat. Kemudian, masalah ini dibicarakan dalam lobi pimpinan fraksi dan dihasilkan kesepakatan bahwa pengambilan keputusan untuk pasal 29 tidak dilakukan melalui voting, tapi melalui musyawarah mufakat.⁵⁷

Pada akhirnya sikap fraksi-fraksi, sesuai dengan melalui mekanisme musyawarah, Pasal 29 tidak berubah. Hal ini sesuai dengan kesepakatan awal mengenai jika tidak disepakati hasil perumusan amandemen, maka kembali ke naskah asli UUD 1945.

Tabel 3.

Sikap fraksi-fraksi MPR mengenai Pasal 29 pada ST MPR 2002

Nomor	Fraksi	Pendapat Akhir
1	PDIP	Tidak diubah
2	Golkar	Tidak diubah
3	Reformasi	Tidak diubah
4	PPP	Diubah
5	PBB	Diubah
6	PKB	Tidak diubah
7	UG	Tidak diubah
8	KKI	Tidak diubah
9	PDU	Diubah
10	TNI/Polri	Tidak diubah
11	PDKB	Tidak diubah

Sumber: Valina, *Menyusun Konstitusi Transisi*, h. 166.

⁵⁵ *Ibid.*, hal. 301.

⁵⁶ Lili Romli, *Islam Yes Partai Islam Yes: Sejarah Perkembangan Partai-Partai Islam di Indonesia*. (Jakarta: Pustaka Pelajar. 2006), hal. 197.

⁵⁷ Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi*, hal. 162.

Dari 10 fraksi yang ada, hanya tiga yang menginginkan esensi pasal 29 UUD diubah, sedangkan selebihnya menganggap tidak perlu mengubah pasal 29. Maka dengan demikian, Pasal 29 UUD 1945 pada akhirnya tidak berubah seiring dengan pendapat akhir fraksi.

Hasil dari amandemen UUD 1945 yang selama empat kali terjadi adalah sebagai berikut:

1. Perubahan Pertama UUD 1945 (19 Oktober 1999)

Perubahan UUD 1945 terjadi setelah berkumandangnya tuntutan reformasi, yang diantaranya berkenaan dengan reformasi konstitusi (*constitutional reform*), sebagaimana diketahui sebelum terjadinya amandemen terhadap UUD 1945, kedudukan dan kekuasaan presiden RI sangat dominan, lebih-lebih dalam praktik penyelenggaraan negara. Parameter yang terlihat adalah dalam kurun waktu demokrasi terpimpin tahun 1959 sampai tahun 1967, MPR yang menurut UUD merupakan lembaga tertinggi dikendalikan oleh Presiden. Sedangkan dalam kurun waktu 1967 sampai 1998, DPR menurut UUD 1945 dapat mengajukan usul inisiatif RUU, tidak dapat melakukan haknya.

Kala itu semua RUU harus berasal dari pemerintah sehingga amandemen UUD 1945 dilakukan dengan upaya: *Pertama*, mengurangi/mengendalikan kekuasaan presiden; *Kedua*, hak legislasi dikembalikan ke DPR, sehingga Presiden berhak mengajukan RUU ke DPR.

2. Perubahan Kedua UUD 1945 (18 Agustus 2000)

Amandemen kedua dilakukan sebagai upaya perbaikan beberapa hal yang menyangkut persoalan intern negara pada substansi yang meliputi:

- Pemerintah daerah
- Wilayah negara
- Warga negara dan penduduk
- HAM
- Pertahanan keamanan negara
- Bendera, bahasa, lambang negara dan lagu kebangsaan
- Lembaga DPR, khususnya tentang keanggotaan, fungsi, hak, maupun tentang cara pengisiannya.

Pada amandemen kedua ini, substansi mendasar yang menjadi titik tumpu adalah dimuatnya ketentuan tentang HAM yang lebih luas dan dalam BAB tersendiri, yaitu BAB XA tentang HAM yang terdiri dari pasal 28A hingga pasal 28J.

Substansi perubahan juga menyangkut keberadaan lembaga DPR, terutama berkaitan dengan cara pengisian keanggotaan DPR dilakukan bahwa semua anggota DPR dipilih secara langsung oleh rakyat.

3. Perubahan Ketiga UUD 1945 (10 November 2001)

Perubahan ketiga UUD 1945 diputuskan pada Rapat Paripurna MPR RI ke tujuh, tanggal 9 November 2001 Sidang Tahunan MPR RI. Menurut Sri Soemantri perubahan ketiga dilakukan menurut teori konstitusi, terhadap susunan ketatanegaraan yang bersifat mendasar. Bahkan substansi penjelasan yang sifatnya normatif dimasukkan dalam batang tubuh UUD 1945.

Perubahan substansi amandemen ketiga meliputi antara lain:

- Kedudukan dan kekuasaan MPR
- Eksistensi negara hukum Indonesia
- Jabatan Presiden dan Wakil Presiden termasuk mekanisme pemilihan
- Pembentukan lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan RI
- Pengaturan tambahan bagi lembaga DPK
- Pemilu

Melihat materi perubahan ketiga terhadap UUD 1945 jelaslah bahwa perubahan ketiga ini menyangkut substansi yang lebih mendasar. Dari perubahan ketiga ini secara nyata dapat dilihat, bahwa sistem pemerintahan yang dianut benar-benar sistem pemerintahan Presidential. Ciri-ciri sistem pemerintahan presidential terlihat antara lain:

- Prosedur dan mekanisme pemilihan Presiden dan wakil Presiden yang dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
- Sistem pertanggungjawaban Presiden dan wakil Presiden atas kinerjanya, sebagai lembaga eksekutif yang tidak lagi kepada MPR. Karena MPR tidak lagi dimanifestasikan sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.

Selain itu amandemen ketiga ini juga dilakukan perubahan yang cukup mendasar terhadap kekuasaan kehakiman. Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menetapkan bahwa “kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, Peradilan Tata Usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan, (1) Kekuasaan kehakiman tidak hanya dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya dalam keempat lingkungan peradilan, tetapi dilakukan pula oleh sebuah MK. (2) kedudukan MK setara dengan MA serta berdiri sendiri, tidak merupakan bagian dari struktur MA dan badan peradilan dibawahnya. (3) MA merupakan pengadilan tertinggi dari badan peradilan dibawahnya.⁵⁸

4. Perubahan Keempat UUD 1945 (10 Agustus 2002)

Perubahan keempat UUD 1945 merupakan perubahan yang terakhir yang menggunakan pasal 37 UUD 1945 pra amandemen yang dilakukan MPR. Ada sembilan item pasal substansial pada perubahan keempat UUD 1945, antara lain; (1)

⁵⁸ *Ibid.*, h. 4

keanggotaan MPR, (2) pemilihan Presiden dan Wapres tahap kedua, (3) kemungkinan Presiden dan Wapres berhalangan tetap, (4) tentang kewenangan Presiden, (5) hal keuangan negara dan bank sentral, (6) pendidikan dan kebudayaan, (7) perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial, (8) aturan tambahan dan aturan peralihan dan, (9) kedudukan penjelasan UUD 1945.

Berkaitan dengan keanggotaan MPR dinyatakan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui Pemilu. Hal ini berarti tidak ada satupun anggota MPR yang keberadaannya diangkat sebagaimana yang terjadi sebelum amandemen, dimana anggota MPR yang berasal dari unsur utusan daerah dan ABRI melalui proses pengangkatan bukan pemilihan. Kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara terjadi perubahan yang mendasar, dimana setiap kebijakan Presiden harus mendapat persetujuan atau sepengetahuan DPR. Dengan kata lain, perubahan keempat ini “membatasi” kewenangan Presiden yang sebelumnya “mutlak” menjadi kewenangan dalam pengawasan rakyat melalui wakilnya, yaitu DPR. Berdasarkan ketentuan-ketentuan yang terjadi pada perubahan terhadap UUD 1945 baik langsung ataupun tidak memberikan pengaruh terhadap sistem pemerintahan Indonesia secara luas.

BAB IV

PELUANG DAN TANTANGAN PARTAI ISLAM DALAM AMANDEMEN UUD 1945

Dalam bab ini penelitian akan difokuskan melihat pada segala aspek partai Islam yang punya pengaruh, argumen dalam usaha amandemen UUD 1945 yang dipandang lebih baik bagi seluruh bangsa Indonesia.

A. PARTAI ISLAM DALAM AMANDEMEN UUD 1945: SEBUAH TINJAUAN

Sebagai sebuah usaha panjang (1999-2002), dimana partai Islam ikut serta dalam amandemen UUD 1945, telah memberikan upaya dan peluang untuk memberikan kontribusi yang signifikan. Beberapa diantaranya adalah memasukkan Piagam Jakarta ke dalam UUD 1945, yang secara otomatis akan merubah Dasar Negara, serta pasal tentang Agama. Namun dalam segala aspek, tarik ulur mengenai usulan tersebut tetap mendapat respons yang beragam di kalangan masyarakat Islam sendiri maupun non Islam tentunya. Bahkan menariknya, mayoritas yang menolak untuk memasukkan Piagam Jakarta kembali pada UUD 1945 adalah kalangan cendekiawan Islam, beberapa diantaranya seperti Nurcholish Madjid, Ahmad Syafii Ma'arif, Amien Rais.⁵⁹

Secara utuh, partai Islam yang menginginkan adanya kembali Piagam Jakarta tersebut adalah PPP dan PBB, dan didukung oleh PDU. Keinginan partai-partai ini tidak mendapat dukungan yang signifikan dari masyarakat Islam. Kegagalan ini menurut penulis disebabkan beberapa faktor diantaranya:

(1) Jumlah kursi di keanggotaan MPR

Selama proses perubahan UUD 1945, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP) dan Fraksi Partai Bulan Bintang (FPBB) lah yang tetap menyuarakan perubahan terhadap pasal 29 UUD 1945 dengan memasukan kata-kata dari Piagam Jakarta. Tetapi, hanya dengan bermodalkan 17,8% suara parlemen, kedua partai ini menjadi sulit untuk dapat merealisasikan keinginan tersebut. Hal ini menandakan kecilnya dukungan umat Islam terhadap partai Islam kala itu.⁶⁰ Menjadi menarik ketika penyampaian pandangan akhir fraksi dalam rapat komisi, Partai Keadilan yang tergabung dalam Fraksi Reformasi bersama PAN, melalui juru bicaranya menyatakan tidak ikut dalam proses pengambilan keputusan. Penyampaian pernyataan ini dilakukan setelah juru bicara fraksi menyampaikan pandangan akhir Fraksi Reformasi dalam sidang komisi A MPR.

(2) Politik Islam yang cenderung berbeda

Artinya adalah bahwa mindset (pola pikir) partai-partai Islam pada saat perumusan UUD 1945 mengenai pasal-pasal yang berkaitan dengan Islam ternyata berbeda. Hal ini sudah sewajarnya terjadi. Dari pemetaan pemikiran politik Islam dan pemikiran penerapan syari'at Islam tersebut di atas secara garis besar dapat

⁵⁹ Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi*, hal. 171-172.

⁶⁰ *Ibid.*, 173.

dikorelasikan bahwa partai yang menganut pemikiran politik Islam formalistik (bisa dikatakan Transnasional), cenderung menginginkan penerapan syari'at Islam secara menyeluruh yang mengatur segala aspek kehidupan manusia. Sedangkan partai yang menganut pemikiran politik Islam substantifistik cenderung tidak menginginkan penerapan syari'at Islam secara menyeluruh, namun jika sejalan dengan penerapan Islam, dapat diterima. Hal ini dapat dilihat pada PPP dan PBB sebagai kelompok pertama, serta PKB dan PAN sebagai kelompok kedua.

(3) Faktor latar belakang sosio-kultural

Perbedaan latar belakang massa pendukung suatu gerakan politik juga merupakan faktor determinan atas pola sikap dan pola gerakan politik. Seperti masa pendukung PBB yang berasal dari para anggota Masyumi lama dan keturunannya, sehingga mereka akan memperjuangkan nilai-nilai yang telah diperjuangkan oleh Masyumi, dan menganut ideologi yang dianut oleh Masyumi. Begitu juga Partai Keadilan yang banyak didukung oleh jama'ah-jama'ah kampus, lembaga dakwah kampus dan kelompok-kelompok kajian mahasiswa yang cenderung mengembangkan pemikiran Islam fundamentalis, maka Partai Keadilan dalam merumuskan ideologi dan arah perjuangannya juga berdasarkan pemikiran Islam fundamentalis tersebut. Adapun PKB yang merupakan wadah aspirasi warga Nahdyyin yang sering dianggap sebagai kelompok tradisional, pada akhir-akhir ini telah memunculkan suatu wacana baru yang cukup liberal yang sering mereka sebut dengan post-tradisionalisme. Wacana ini dikembangkan oleh para elit NU dan para intelektual mudanya. Wacana baru inilah yang dijadikan landasan ideologis perjuangan PKB, sehingga PKB menjadi partai yang pluralis yang bersifat kebangsaan. Begitu juga PAN yang banyak didukung oleh warga Muhammadiyah yang biasanya mengembangkan pemikiran modern, maka PAN juga mengembangkan pemikiran modern dalam merumuskan ideologi dan arah perjuangannya.

Empat kali amandemen Undang-Undang Dasar yang disahkan dalam rentang waktu 1999-2002 adalah reformasi-reformasi yang dilakukan pada masa transisi yang sulit dari kekuasaan rezim otoriter Soeharto. Seperti halnya proses-proses transisi konstitusi di negara-negara lain, iklim politik yang penuh gejolak mewarnai proses amandemen di Indonesia. Di saat yang sama, transisi itu adalah peluang emas bagi Indonesia untuk mendesakralisasi teks UUD 1945 yang penuh dengan simbolisme dan romantisme kenegaraan. Perubahan Pertama pada tahun 1999 menjadi sukses awal yang membuka sakralitas dokumen yang otoriter itu, dan memungkinkan dilakukan ketiga-serangkai amandemen selanjutnya.

Tanpa menggubris kesepakatan untuk mempertahankan Pembukaan sebagaimana adanya, fraksi-fraksi Islam terus berjuang untuk memasukkan tujuh kata Piagam Jakarta ke dalam Pasal 29 UUD 1945, yaitu agar syari'ah diterapkan secara luas. Hal ini dipahami oleh kelompok-kelompok nasionalis sebagai langkah awal menuju pembentukan sebuah negara Islam, menggantikan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang oleh kelompok-kelompok nasionalis (termasuk militer), dan hingga sekarangpun masih, dipandang sebagai sesuatu yang tidak bisa ditawar-tawar lagi. Akibatnya, ketegangan antara kelompok Islam dan kelompok nasionalis ini membuat proses amandemen berjalan tertatih-tatih, tak beraturan, dan tentatif, ditandai dengan terus menerus dilakukannya berbagai negosiasi dan deal-making.

Akhirnya, usulan untuk memasukkan tujuh kata Piagam Jakarta ditolak, persis seperti yang terjadi dalam perdebatan-perdebatan konstitusi tahun 1945 dan 1956-1959. Tetapi, ada satu perbedaan kunci di sini: penolakan tahun 1945 merupakan hasil intervensi Mohammad Hatta, sedangkan pada tahun 1956-1959, itu adalah hasil campur tangan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang dibuat oleh Soekarno. Pada tahun 1999-2002, penolakan terhadap tujuh kata Piagam Jakarta itu disepakati pada menit-menit terakhir Sidang Tahunan MPR 2002, tanpa cawe-cawe dari luar Parlemen. Jadi, ini adalah pengalaman Indonesia dalam mengatasi masalah lamanya yang sangat sensitif itu dengan cara yang lebih demokratis.⁶¹

Namun setidaknya partai Islam seperti PPP dan PBB puas karena dapat memperjuangkan aspirasi Islam itu secara konstitusional dan demokratis. Setidaknya tercapai empat hal dalam perjuangan tersebut bagi mereka. Pertama, upaya kelompok Islam mengingatkan kembali seluruh bangsa tentang kesepakatan luhur di masa lalu. Kedua, memperjuangkan aspirasi konstituennya yang berbasis Islam yang menginginkan ajaran-ajaran Islam dapat lebih diimplementasikan dalam kehidupan berbangsa dan bermasyarakat. Ketiga, memperkuat simbol-simbol Islam dalam rangka usaha memperkuat identitas politik sebagai partai Islam. Keempat, meraih dukungan lebih besar dari kalangan pemilih Islam di masa mendatang.⁶²

B. BERPARTAI ISLAM: SEBUAH TANTANGAN KEKINIAN DALAM KONTEKS KEINDONESIAAN

Bukan hal baru umat Islam terdorong untuk menyalurkan hasrat dan keinginan menjadikan Indonesia menjadi sebuah negara yang bermartabat lagi Islami. Sebelum merdeka, rakyat Indonesia (tanpa memarginalkan agama) merasa tertindas dengan penjajahan yang dilakukan oleh Belanda dan Jepang. Selain mengeruk kekayaan alam, sumber daya manusianya pun diperas habis-habisan oleh mereka. Tidak tanggung-tanggung, tiga setengah Abad dan tiga tahun setengah baik Belanda dan Jepang menguasai Indonesia beserta isinya. Lantas, tak jarang dalam buku-buku sejarah selalu mengembalikan memori dan cerita tentang bagaimana perlawanan bangsa Indonesia menghadapi penjajahan.

Perlawanan yang dilakukan rakyat tidak semata-mata dalam bentuk pemberontakan dan pertarungan, misalnya sebagaimana yang dilakukan oleh Pangeran Diponegoro di Jawa, Tuanku Imam Bonjol di Padang, Teuku Umar di Aceh dan Sultan Babullah di Ternate yang mengakibatkan harus berkorban nyawa. Ada gerakan-gerakan yang terorganisir dan efektif untuk melawan penjajahan, yakni melalui gerakan politik. Awalnya, rakyat mendirikan satu serikat yang disebut Sarikat Islam untuk mencoba melawan melalui dimensi politik.

Sarikat Islam merupakan organisasi yang sebelumnya bernama Sarikat Dagang Islam, didirikan pada tahun 1911 dan berubah nama menjadi Sarikat Islam pada tahun 1912.⁶³ Saat itu, Sarikat Islam dipimpin oleh di bawah kepemimpinan H.O.S Tjokroaminoto, Agus Salim, dan Abdoel Muis, memulai pengembangan program politik yang menuntut pemerintahan sendiri bagi Indonesia menuju

⁶¹ Denny, *UUD 1945*. h. 405.

⁶² <http://bonibon2.blogspot.com/2012/11/dinamika-amandemen-uud-1945-pasca-reformasi.html> diunduh pada tanggal 11 maret 2022.

⁶³ Katimin, *Politik Islam: Studi tentang Asas Pemikiran dan Praktik dalam Sejarah Politik Umat Islam*, (Medan: Perdana Publishing, 2017), Hal. 230.

kemerdekaan. Secara menyeluruh, Sarikat Islam ini merupakan wadah bernuansa politik yang kemudian mendapat dukungan dari masyarakat berbagai kalangan dikarenakan wadah mereka menerima aspirasi yang berskala nasional, yakni kemerdekaan Indonesia. Sarikat Islam ini juga yang kemudian dianggap cikal bakal partai di Indonesia banyak lahir dikemudian hari, termasuk partai-partai berlandaskan Islam.

Menjelang kemerdekaan Indonesia, ada beberapa partai yang muncul seperti Perti, Masyumi dan PNI. Semuanya lahir dengan semangat melawan penjajahan di Indonesia yang pada akhirnya membuahkan hasil kemerdekaan. Seiring berjalannya waktu, partai di Indonesia mulai banyak berdiri pasca kemerdekaan dan akhirnya di tahun 1955, Pemilu pertama dilaksanakan di Indonesia dengan diikuti 34 partai dengan diantaranya ada 7 partai berlandaskan Islam.

Memang, sejatinya sejak merdeka, persoalan Piagam Jakarta yang disepakati oleh pendiri bangsa ini menimbulkan pro dan kontra melalui sila pertamanya. Meskipun telah dihapus dan diganti (tujuh kata yang dianggap bagian Islam sentralistis), tetap saja menimbulkan percikan-percikan perdebatan yang tak kunjung usai. Efeknya pun terasa 10 tahun kemudian ketika Pemilu pertama tahun 1955 dimana terdapat tiga kelompok yang saling mendukung satu sama lain pasca hasil Pemilu; kelompok Nasionalis, kelompok Agamis dan kelompok Sosial-Ekonomi. Ketiga kelompok ini bertarung untuk menetapkan dasar negara Indonesia. Perdebatannya berlangsung sengit dan tensi tinggi serta melelahkan hingga tidak menghasilkan keputusan sebagaimana yang terjadi. Pada akhirnya, tahun 1959, Soekarno membubarkan Konstituante dan menciptakan tatanan politik baru di Indonesia dengan menerapkan sistem Demokrasi Terpimpin.

Setelah negara menjalankan Demokrasi Terpimpin, suara Partai Islam juga semakin menyusut seiring dengan ideologi negara yang masih sama sebagaimana awal berdirinya Indonesia. Masyumi kehilangan kepercayaan hingga dibubarkan, partai Islam lainnya juga semakin terkikis keberadaannya hingga keinginan untuk menjadikan Islam sebagai landasan negara pupus di tengah jalan. Kegagalan ini justru semakin dianggap sebagai jalan terjal ketika Indonesia memasuki Orde Baru.

Tentu perjalanan panjang partai Islam bukan semata-mata hanya mendirikan partai. Ada kepentingan dan tujuan yang diinginkan partai tersebut ketika didirikan. Selain persoalan ideologi negara yang menjadi perdebatan, persoalan tujuh kata Piagam Jakarta selalu menarik perhatian partai Islam dan diupayakan agar dibahas pada momen yang benar-benar tepat.

Perdebatan tentang mempertahankan Pembukaan UUD 1945 lagi-lagi menyingkap adanya dua kelompok yang fundamental tetap berbeda-beda satu sama lain, dalam politik di Indonesia, yaitu: kelompok nasionalis dan kelompok Islam. Pada periode Amandemen UUD 1945 dari 1999-2000, partai-partai yang terlibat dalam proses amandemen di MPR, yaitu kelompok nasionalis yang terdiri dari PDIP, TNI-POLRI, GOLKAR, dan PDKB/(fraksi kristen). Sedangkan kelompok Islam meliputi PPP, PBB, dan PDU, yang semuanya adalah partai-partai yang mempunyai keinginan kuat dimasukkannya 'tujuh kata' Piagam Jakarta ke dalam UUD 1945. Sementara empat fraksi lainnya yaitu: PKB, Reformasi, FUG, dan KKI, secara politik mendukung posisi kelompok nasionalis, yaitu menolak Piagam Jakarta.

Gesekan di antara kedua aliran politik tersebut, khususnya dalam soal hubungan Negara dan Islam, sudah sejak awal begitu kental dalam proses pembuatan konstitusi 1945 dan dalam sidang-sidang Konstituante tahun 1956-1959. Jadi, perdebatan ini terus berlangsung dalam proses amandemen UUD 1945 tahun 1999-2002, fraksi nasionalis lagi-lagi takut jika partai Islam akan kembali memanfaatkan momentum reformasi konstitusi untuk meletakkan sebuah landasan konstitusional yang akan menghantarkan berdirinya sebuah Negara Islam. Ketakutan ini mempengaruhi hampir semua pengambilan keputusan selama dalam proses keempat amandemen tersebut, tak terkecuali keputusan untuk hanya mengubah UUD 1945, dan tidak membuat konstitusi baru.

Dalam masalah agama terdapat perbedaan pandangan mendasar antara kedua kelompok itu. Bagi fraksi-fraksi Islam berpandangan, pertama, usulan memasukkan kembali “tujuh kata” ke dalam pasal 29 bukanlah untuk mengubah dasar negara, tetapi bertujuan memasyarakatkan Islam secara kultural. Kedua, sebagai upaya menegaskan kembali peran historis umat Islam dalam menegakkan NKRI. Hal ini tampak dari upaya mereka untuk memasukkan kaitan antara Piagam Jakarta dengan UUD 1945 dalam bagian ketetapan mengenai Perubahan Keempat UUD 1945. Ketiga, sebagai upaya menegakkan simbol-simbol kepartaian untuk semakin memperkuat identitasnya sebagai partai Islam. Tujuan akhirnya adalah memperoleh dukungan yang lebih luas dari konstituennya, yaitu pemilih yang beragama Islam. Jadi, usulan memasukkan kembali ‘tujuh kata’ didasarkan pada pertimbangan kepentingan partai yang bersifat nilai (simbolis Islam) dan politik.

Usulan fraksi-fraksi Islam tersebut, ternyata membuat khawatir fraksi-fraksi yang beraliran nasionalis sekuler. Alasan fraksi-fraksi nasionalis sekuler jika dimasukkannya kembali “tujuh kata” ke dalam pasal 29, pertama, dapat menciptakan fanatisme kelompok berlebihan dan dapat berujung pada konflik massa. Kedua, khawatir dapat dijadikan pintu masuk ke arah mendirikan negara Islam.

Menghadapi usulan dari fraksi Islam itu, Fraksi PDIP mengusulkan perlunya Pancasila masuk ke dalam Batang Tubuh UUD 1945, sebagai strategi untuk mengimbangi fraksi-fraksi partai Islam. Fraksi PDIP tidak mau mengambil resiko sekecil apa pun atas kemungkinan berhasilnya fraksi-fraksi partai Islam memasukkan kembali ‘tujuh kata’ itu, serta kekhawatiran kemungkinan menguatnya politik Islam dalam jangka panjang.

Demikian mendasarnya perbedaan pandangan antara dua kelompok itu sehingga masalah dasar negara dan agama perlu waktu tiga tahun untuk menyelesaikannya. Itu pun hanya dapat diselesaikan melalui bargaining politik dan kompromi. Fraksi PDIP meminta agar fraksi-fraksi Islam tidak melakukan voting untuk materi agama. Fraksi-fraksi Islam menyetujuinya dan tidak meneruskan usulan tersebut asalkan usulan kata-kata ‘iman, takwa, dan akhlak’ dimasukkan kedalam bab Pendidikan. Fraksi PDIP dapat menerima usulan tersebut dan tidak mempersoalkan lagi usulan tentang Pancasila. Fraksi PPP dan Fraksi PBB juga tidak memaksakan lagi usulan mereka tentang memasukkan “tujuh kata” ke dalam pasal 29. Dengan demikian, kompromi yang dihasilkan memberi hasil positif, perubahan keempat UUD 1945 pada akhirnya dapat selesai pada tahun 2002.

Terkait dengan itu semua, harus diakui masa pemerintahan Megawati sebagai presiden yaitu antara tahun 2001-2004, dimana diantara masa pemerintahannya telah

dilakukan amandemen UUD 1945, yaitu amandemen yang ketiga dan keempat sebagai lanjutan dari proses amandemen yang terjadi pada masa pemerintahan sebelum Megawati, tampaknya memberi kesan tersendiri dalam hal tersebut. Dimana, banyak tanggapan, pro dan kontra tentang amandemen yang terjadi pada masa pemerintahan Mega. Ada yang berpendapat sebagaimana dikutip dalam sebuah tanggapan salah satu anggota Panitia ad hoc (PAH) I Badan Pekerja MPR RI dari Fraksi PPP Lukman Hakim Saifuddin yang mengakui Pemerintahan Megawati telah meletakkan fondasi yang bagus untuk proses demokratisasi ketatanegaraan di Indonesia. Pemerintahan Mega juga dianggap berhasil membangun kembali perekonomian bangsa yang sempat terpuruk sejak Soeharto lengser dari kekuasaannya.

Lukman menilai Mega telah banyak melakukan beberapa keberhasilan yang sifatnya progresif. Dia menyebutkan, pada Pemerintahan Mega, pemerintah telah menyelesaikan amandemen UUD 1945. Pemerintah juga berhasil melakukan *check and balance* atau menyeimbangkan kedudukan dan kekuasaan antara Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Pada pemerintahan Mega, kebebasan pers juga berlangsung seperti harapan banyak pihak.⁶⁴

Selain itu, Saldi Isra, selaku Direktur Eksekutif Pusat Kajian Hukum Wilayah Barat dan Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, dalam sebuah artikel Kompas 30 Mei 2002 menyatakan bahwa sejak menggantikan posisi Abdurrahman Wahid, paling tidak sudah dua kali Presiden Megawati Soekarnoputri berbicara tentang komisi konstitusi: *Pertama*, dalam Pidato Kenegaraan di hadapan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada tanggal 16 Agustus 2001 ia mengatakan bahwa dalam memutakhirkan konstitusi, dengan mengingat intensifnya wacana mengenai kebutuhan amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, dan untuk memberikan peluang sebesar-besarnya bagi segala kalangan dalam penyempurnaan konstitusi akan dilakukan oleh sebuah komisi konstitusi. Komisi inilah yang akan mengkristalisasikan dan merumuskan secara komprehensif, sistematis wacana politik perbaikan konstitusi yang berkembang di tengah masyarakat.

Kedua, dalam pidato peringatan Hari Kebangkitan Nasional ke-94 di Gedung Ksirarnawa Taman Budaya Denpasar-Bali tanggal 20 Mei 2002 bahwa untuk membulatkan pendapat rakyat Indonesia, baik di tingkat nasional maupun di daerah-daerah, akan besar manfaatnya membentuk komisi konstitusi dalam melakukan perubahan terhadap UUD 1945. Melalui komisi konstitusi dapat dihimpun para ahli dari berbagai disiplin atau profesi dan tokoh masyarakat yang dengan penuh kearifan dalam merumuskan keinginan rakyat sesungguhnya. Sementara itu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), menurut Megawati, hanya sebatas melakukan inventarisasi, latar belakang, arah, dan pengesahan hasil akhir perubahan.

Bagi kalangan yang intens memperhatikan perkembangan sikap Megawati sebagai Presiden terhadap reformasi konstitusi, pidato di Bali dapat dikatakan sebagai kelanjutan sikapnya yang disampaikan dalam rapat awal pembahasan perubahan UUD 1945 yang diselenggarakan oleh pimpinan PDI Perjuangan di Lenteng Agung pada 14 Mei 2002 bahwa perubahan UUD 1945 sebaiknya dilakukan

⁶⁴ <http://www.tempo.co/read/news/2004/09/23/05548485/Pemerintahan-Megawati-Dinilai-Berhasil>, diunduh pada hari kamis, 4 april 2022.

sekarang sebelum waktunya semakin jauh dari sejarah pembentukannya pada tahun 1945.

Selain menyampaikan tentang komisi konstitusi, Megawati juga memberikan penegasan kelanjutan reformasi total terhadap UUD 1945, bahwa;

- (1) Perubahan yang dilakukan harus tetap memenuhi standar konstitusi yang modern.
- (2) Perubahan yang dilakukan harus utuh dan bukan bersifat tambal sulam karena penanganan yang terpotong-potong secara fragmentaris,.
- (3) Diperlukan suatu desain kenegaraan yang bersifat komprehensif, dan
- (4) Dalam melakukan perubahan diperlukan kualitas kenegarawanan yang tinggi dari semua pihak dalam proses persiapan, pembahasan, dan pengesahan.

Bagi banyak kalangan, pendapat Megawati tentang kelanjutan reformasi konstitusi dapat dinilai sebagai pertanda baik. Sebagai sebuah kontrak sosial, konstitusi harus dikerjakan secara lebih luas dibandingkan dengan hanya dilakukan oleh MPR yang sangat sarat dengan kepentingan politik jangka pendek. Sekiranya MPR tetap bersikukuh untuk melakukan perubahan sendiri maka keinginan untuk menghasilkan konstitusi modern tidak akan pernah terjadi. Berdasarkan pemahaman obyektif, konstitusi modern hanya mungkin dihasilkan oleh lembaga yang tidak bias kepentingan politik.

Pengamat banyak menilai tindakan ini patut dipuji mengingat Indonesia masih seumur jagung terlepas dari rezim yang otoriter dan segera ingin berbenah sesegera mungkin. Disisi lain, para pakar tata negara berkaca pada hasil empat kali perubahan yang telah dilakukan. Mereka menyebut konstitusi negara menjadi semakin kehilangan arahnya sebagai hukum dasar karena perubahan dilakukan secara tambal sulam, terpotong-potong secara fragmentaris. Ini semakin diperparah dengan banyaknya kelemahan substantif. Misalnya, sistem pemerintahan. Meskipun sudah ada kesepakatan awal pada tahun 1999 untuk mempertahankan sistem presidensial tetapi dari hasil perubahan sikap tidak konsisten tetap menonjol.

Sementara itu, sekiranya MPR tetap menjadi lembaga yang akan memperbaharui konstitusi maka keinginan untuk membuat desain kenegaraan yang bersifat komprehensif akan sangat sulit terlaksana. Berdasarkan pengamatan dari pengalaman tiga kali perubahan yang telah dilakukan, sebagian besar anggota MPR semakin kehilangan kesadaran dan obyektifitas karena perubahan bersentuhan langsung dengan kepentingannya mereka sendiri. Padahal, redesign atau restrukturisasi lembaga-lembaga ini menjadi kebutuhan yang amat mendesak karena dengan model negara yang ada dalam UUD 1945 sekarang tidak mungkin menciptakan mekanisme checks and balances atau akuntabilitas horizontal dalam mewujudkan *good government*.

Dalam kondisi kekinian, Islam dalam konteks kenegaraan mesti melihat secara gamblang persoalan negara, bukan persoalan agama semata. Meski tidak dapat melepas keislaman pada dirinya, namun realisasi nilai-nilai Islam rasa-rasanya dianggap lebih layak untuk dipertarungkan dan diperjuangkan agar kepentingan dan persoalan negara dapat dilihat secara utuh dan menyeluruh, bukan terbatas pada kepentingan masa lalu yang belum tergapai.

Kalau ingin lebih detail, sejak Islam ikut dalam berpartai sesungguhnya mulai dari era kemerdekaan (Pemilu 1955 pertama kali) tidak mampu mengungguli suara-suara dari partai nasionalis, meskipun beberapa pengamat menyebut selisih jumlahnya tidak terlalu signifikan. Ditambah lagi masa rezim Soeharto, Islam tidak mampu berbuat banyak. Memasuki 1999, Partai Islam hanya mampu memperoleh suara 41% dari keseluruhan kursi di legislatif. Bahkan yang lebih menyedihkan lagi, pada 2009 (masa SBY) partai Islam hanya mampu menduduki 29,2% kursi legislatif.⁶⁵ Sekiranya pada tahun demikian terjadi amandemen UUD 1945, diyakini bahwa Islam lebih tidak mampu untuk menghasilkan apa-apa yang tidak mempunyai kedudukan kuat di legislatif.

Performa dan problem-problem yang dihadapi partai-partai Islam hari ini hendaknya tidak menjadikan mereka berkecil hati. Mereka harus tetap optimis menatap ke depan dan berusaha semaksimal mungkin untuk melakukan perbaikan-perbaikan agar partai Islam ke depan menjadi lebih baik. Partai Islam seyogyanya juga tidak menanggapi hasil-hasil survei dengan menggunakan teori konspirasi yang menyatakan bahwa hasil survei itu didesain sedemikian untuk memojokkan dan membuat “kuburan” bagi partai-partai Islam. Partai Islam justru harus menanggapi survei itu sebagai sarana untuk introspeksi dan refleksi diri agar melangkah ke depan dengan lebih baik lagi. Visi ke depan partai Islam harus dibangun dan problem-problem yang telah diulas di atas dijadikan tantangan yang harus ditaklukkan. Sudah tidak saatnya lagi partai Islam hanya sibuk berteori konspirasi dan mengutuk kegelapan, mereka harus berani mengoreksi diri dan membangun harapan baru.

Untuk membangun optimisme dan jalan baru partai Islam itu, dibutuhkan langkah-langkah strategis ke depan. Jalan baru yang segera harus dilakukan partai Islam adalah perumusan visi strategis tentang masa depan bangsa ini ke depan. Visi strategis harus dirumuskan bersama untuk melihat dan melakukan prediksi bagaimana kondisi bangsa Indonesia ke depan. Dengan perumusan visi strategis ini, partai Islam akan bisa mengetahui apa saja problem riil masyarakat Indonesia hari ini dan bagaimana cara menjawabnya. Selain itu, mereka juga bisa mengetahui bagaimana peluang dan tantangan baik dalam soal politik, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan yang ada pada bangsa Indonesia. Dengan visi strategis ini, partai Islam akan bisa merumuskan isu-isu yang bisa diperjuangkan dalam kampanye dan bisa meyakinkan publik tentang pentingnya mengadvokasi isu-isu tersebut. Membuat visi strategis tentang masa depan bangsa ini tentu tidak mudah, namun dengan berusaha membuatnya partai Islam akan mampu menatap tantangan masa depan yang lebih kongkrit dan tidak terjebak pada masa lalu.⁶⁶

Jika melirik hasil Pemilu pasca tahun 2009 pun partai Islam tidak dapat berbicara banyak di setiap Pemilu yang dilaksanakan. Ada dua kali Pemilu yang berlangsung setelah Pemilu 2009 yakni Pemilu 2014 dan Pemilu 2019. Selain jumlah suara partai Islam yang sedikit di setiap Pemilunya, dalam rentang 20 tahun terhitung sejak tahun 2009, tidak ada satupun upaya wakil partai Islam yang duduk di MPR maupun DPR menyuarkan untuk membicarakan amandemen UUD 1945. Padahal sejatinya mereka yang duduk disana tahu betul bahwa UUD 1945 dapat

⁶⁵ Ahmad Fuad Fanani, *Dilema Partai Politik Islam*, dalam Jurnal Ma'arif, Vol 8 No.2, Desember 2013, hal. 79.

⁶⁶ *Ibid.*, hal. 80.

diamandemen dan senantiasa perlu diamandemen menyesuaikan dengan perubahan kondisi, situasi zaman dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, tidak semata-mata hanya menyuarkan sisi keislaman semata.

Seiring perkembangan dunia yang dinamis, para pendiri partai Islam khususnya harus sadar bahwa peran mereka semakin tergerus dengan stagnansi yang terjadi dalam tubuh mereka sendiri. Selain “jualan” partai dan “obral janji” yang tidak terlalu laris dipasaran, visi dan misi yang diusung terlalu kental nuansa keislamannya. Partai Islam harus sadar bahwa kemajemukan rakyat Indonesia tak dapat dihindari, dengan segala suku, budaya, adat dan istiadatnya. Mereka perlu memahami kembali keislaman dalam konteks kenegaraan dan keindonesiaan secara utuh agar tidak jatuh ke dalam lubang yang sama dua kali.

Peran partai dalam konteks dunia global pasti sama, tidak ada bedanya. Namun tantangan setiap partai inilah yang harus diamati dengan cermat akibat dasar berdirinya partai, visi dan misi yang berbeda. Partai Islam harus cerdas melalui kader-kadernya dalam melihat peluang yang justru jadi tantangan baru dalam menggaet suara rakyat. Berani terjun dan masuk ke seluruh elemen masyarakat yang majemuk dan memberikan solusi yang tepat bagi setiap perbedaan. Tentu partai Islam harus sadar bahwa tidak sama, misalnya merespons budaya masyarakat Aceh atau Sumatera dengan masyarakat Jawa ataupun Kalimantan, Partai Islam harus peka dengan persoalan yang dialami mereka masing-masing. Mengabaikan sedikit saja persoalan yang terjadi pada mereka justru menimbulkan efek bumerang bagi partai Islam ketika menjadi kontestan Pemilu nantinya.

Animo masyarakat memang sulit dirubah. Ketika partai Islam mendeklarasikan dirinya sebagai kontestan Pemilu, euforia yang terjadi di masyarakat cenderung biasa saja bahkan bernada negatif. Penulis beberapa kali bertanya kepada masyarakat sekitar tempat tinggal dimana mereka menyebut bahwa partai Islam sama saja tak ada bedanya, kadernya tetap berpeluang menyeleweng bahkan dianggap sama kotornya dengan pelaku korupsi yang notabene kader dari partai lain.⁶⁷ Begitu sulitnya masyarakat menerima sepenuh hati partai Islam di era pasca reformasi ini bukan tanpa sebab. Lagi-lagi karena nila setitik, rusak susu sebelanga sepertinya melekat erat bagi mereka yang berkecimpung dalam dunia partai, termasuk partai Islam. Perbuatan korupsi, kejahatan seksual, sampai penganiayaan yang dilakukan oknum anggota dewan menjadi buah bibir di masyarakat yang menghempaskan eksistensi partai kemudian hari. Kalau sudah berbuat demikian, mayoritas akan dianggap sama saja, terlepas apapun partainya. Maka, selain persoalan mengubah dinamika kenegaraan melalui parlemen, menghilangkan animo buruk yang dilakukan oknum partai juga menjadi PR tersendiri.

Dalam konteks global, sudah seharusnya partai Islam tidak hanya berorientasi pada, meminjam istilah James Piscatori—*imagining Pan Islamism*- terus menerus. Namun Partai Islam harus mampu menatap tantangan globalisasi dan bagaimana memanfaatkan peluang globalisasi untuk kemajuan bangsa dan umat Islam. Pada konteks lokal Indonesia, Partai Islam sudah semestinya tidak terus menerus terjebak pada isu massa tradisional Islam, isu Syariat Islam, Piagam Jakarta, Negara Islam,

⁶⁷ Bahkan Penulis mewawancarai sebanyak 50 masyarakat yang semuanya adalah muslim.

dan isu-isu formalisme Islam lainnya.⁶⁸ Partai Islam harus mampu mengajak masyarakat dengan segala bentuk heterogennya mampu menatap dan memberi solusi terbaik bagi bangsa guna memenuhi tuntutan zaman yang senantiasa berkembang dari masa ke masa.

⁶⁸ *Ibid.*

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tahun 1999-2002 di MPR telah memunculkan dinamika dalam interaksi politik diantara sebelas fraksi dalam pembahasan lima isu utama, yaitu: (1) dasar negara dan agama, (2) DPR, (3) DPD, (4) MPR, dan (5) sistem pemilihan Presiden langsung. Dinamika politik yang terjadi selama proses Amandemen UUD 1945 tidak terlepas dari kompetisi, perbedaan pandangan dan sikap, tarik menarik kepentingan, *bargaining*, dan kompromi politik.

Perdebatan yang menarik dan cukup krusial dari perubahan UUD 1945 ini adalah mengenai dasar negara dan agama. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa perdebatan ini sudah berlangsung sejak para pendiri bangsa ini (*founding fathers*) mulai merumuskan Pancasila dan UUD 1945 yang berfungsi sebagai landasan negara Indonesia yang baru saja berdiri dalam masyarakat yang sangat plural dari segi suku maupun agama.

Hal tersebut seolah terjadi kembali pada Sidang Tahunan MPR untuk melakukan amandemen UUD 1945. Setelah turunnya rezim Soeharto pada Mei 1998, kebebasan politik di Indonesia mulai terbuka kembali. Upaya untuk mengamandemen konstitusi Negara Indonesia kembali terbuka sebagai prasyarat demokratisasi yang akan ditempuh negara ini. Hal tersebut terangkum dalam Sidang Tahunan MPR selama empat tahun. Berbagai polemik yang terjadi justru memberi warna tersendiri bagi proses demokrasi di Indonesia.

Dari pembahasan bab-bab sebelumnya, Penulis memperoleh kesimpulan yang merupakan jawaban atas perumusan masalah, yaitu:

1. Amandemen UUD 1945 tahun 1999-2002, yang merupakan sejarah perubahan konstitusi Indonesia yang pada awalnya dianggap sebuah konstitusi yang “sakral”, ternyata harus di daur ulang dan dibersihkan dari unsur-unsur orde lama dan orde baru yang penuh dengan sistem pemerintahan yang otoriter dan substansi yang jauh dari memadai. Tujuannya adalah sebagai syarat proses reformasi pada saat itu.
2. Persyaratan yang cukup ketat yang mewarnai proses amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dimaksudkan agar UUD 1945 tidak mudah diubah, tetapi tetap membuka peluang untuk perubahan dengan pertimbangan yang seksama, menghargai keragaman aliran paham dan pemikiran yang tumbuh dan berkembang dalam kehidupan masyarakat, serta dukungan mayoritas wakil rakyat yang duduk dalam lembaga permusyawaratan rakyat. Perubahan UUD 1945 melalui mekanisme konstitusional, sebagai mana yang diatur dalam pasal 37. Dimaksudkan agar UUD 1945 dapat senantiasa mengikuti perubahan zaman, serta tetap mempunyai karakteristik sebagai konstitusi yang modern dan demokratis.
3. Terkait dalam proses amandemen UUD 1945, partai-partai Islam yang pada saat itu kembali menyuarakan perjuangannya, yaitu pencantuman kembali “tujuh kata”, dengan kewajiban menjalankan Syariat Islam bagi pemeluknya ke dalam Pasal 29 UUD 1945 pada persaingan sengit di MPR, adalah

merupakan perjuangan yang dapat dilihat sebagai; Pertama, upaya kelompok Islam mengingatkan kembali seluruh bangsa tentang kesepakatan luhur di masa lalu, dimana peran andil umat Islam sangat besar di dalam menegakkan negara Proklamasi Kemerdekaan Indonesia. Kedua, memperjuangkan aspirasi konstituennya yang berbasis Islam yang menginginkan ajaran-ajaran Islam dapat lebih diimplementasikan dalam kehidupan berbangsa dan bermasyarakat. Ketiga, memperkuat simbol-simbol Islam dalam rangka usaha memperkuat identitas politik sebagai partai Islam. Keempat, meraih dukungan lebih besar dari kalangan pemilih Islam.

4. Kegagalan fraksi-fraksi Islam dalam usaha memperjuangkan kembali “tujuh kata” yang terdapat dalam Piagam Jakarta untuk masuk ke dalam UUD 1945 yaitu pada pasal 29 (1) disebabkan oleh beberapa faktor. Antara lain: pertama, jumlah kursi di keanggotaan MPR yang sedikit dibandingkan dengan fraksi-fraksi. Kedua, politik Islam yang cenderung berbeda. Ketiga, faktor latar belakang sosio-kultural, yaitu adanya perbedaan basis massa pendukung antara setiap fraksi-fraksi Islam.
5. Hasil amandemen yang dicapai tentang dasar negara dan agama ini meskipun gagal diperjuangkan oleh fraksi-fraksi Islam, namun setidaknya mereka seperti F-PPP dan F-PBB puas karena dapat memperjuangkan aspirasi Islam itu secara konstitusional dan demokratis. Setidaknya tercapai empat hal dalam perjuangan tersebut bagi mereka. Pertama, upaya kelompok Islam mengingatkan kembali seluruh bangsa tentang kesepakatan luhur di masa lalu. Kedua, memperjuangkan aspirasi konstituennya yang berbasis Islam yang menginginkan ajaran-ajaran Islam dapat lebih diimplementasikan dalam kehidupan berbangsa dan bermasyarakat. Ketiga, memperkuat simbol-simbol Islam dalam rangka usaha memperkuat identitas politik sebagai partai Islam. Keempat, meraih dukungan lebih besar dari kalangan pemilih Islam di masa mendatang.

B. SARAN

Konstitusi merupakan bentuk kesepakatan seluruh rakyat (general agreement) terkait dengan bangunan negara yang diidealkan. Konstitusi berlaku sebagai hukum tertinggi karena merupakan wujud perjanjian sosial tertinggi seluruh rakyat yang berdaulat dalam suatu negara. Dengan demikian, Perubahan konstitusi juga merupakan perjanjian sosial sesuai dengan perkembangan dan pengalaman yang dialami oleh masyarakat.

Berdasarkan dari pembahasan pada bab-bab diatas, penulis dalam hal ini berkesempatan menyampaikan saran, terkait dengan fokus kajian penelitian ini yang tujuannya adalah untuk menambah wawasan penulis sendiri (khususnya), serta untuk kalangan akademisi dan masyarakat luas (umumnya). Adapun saran-saran tersebut adalah sebagai berikut :

1. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang telah dilakukan hanya akan bermakna dan bermanfaat apabila dilaksanakan dengan cara sungguh-sungguh, konsisten dan konsekuen oleh seluruh komponen bangsa, terutama para penyelenggara negara. Untuk itu, menjadi tugas dan tanggung jawab seluruh komponen bangsa, terutama para penyelenggara negara, untuk melaksanakan semua isi Undang-Undang Dasar 1945 secara konsisten dan

konsekuen. Pelaksanaan konsisten dan konsekuen hendaknya memberikan harapan besar bagi terwujudnya kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang demokratis, modern dan religius sebagai perwujudan pelaksanaan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945.

2. Amandemen UUD 1945 melahirkan sebuah konstitusi yang jauh lebih demokratis dari pada konstitusi-konstitusi sebelumnya. Meskipun selama prosesnya tidak terlepas dari kompetensi, perbedaan pandangan dan sikap, tarik menarik kepentingan, *bargaining*, dan kompromi politik. Akan tetapi merupakan sebuah perjalanan sejarah yang patut diberi apresiasi yang mendalam dalam usaha menyelamatkan sebuah negara kesatuan dari proses transisi menuju sebuah negara yang lebih demokratis.
3. Proses amandemen UUD 1945 tahun 1999-2002, yang dilaksanakan pada masa pemerintahan Megawati dianggap oleh berbagai pihak telah cukup baik dalam usaha memperbaiki sebuah konstitusi negara yang lebih demokratis. Oleh karena itu, patut bagi kita, dan berbagai pihak untuk memberikan apresiasi atas kinerja Presiden Megawati dalam proses penyempurnaan amandemen UUD 1945.
4. Partai-partai Islam yang terlibat dalam amandemen UUD 1945 tahun 1999-2002, merupakan wujud aspirasi umat Islam dalam menyampaikan aspirasi-aspirasi masyarakat khususnya umat Islam sendiri dalam MPR. Meskipun dalam perjuangan menyuarakan tegaknya nilai-nilai Islam dalam UUD 1945 tidak memperoleh hasil yang diinginkan yaitu kembalinya “tujuh kata” yang pernah terhapus pada perumusan pembukaan UUD 1945 (Piagam Jakarta), akan tetapi merupakan sebuah perjuangan yang sangat baik dan harus diberikan apresiasi oleh masyarakat Islam di Indonesia (khususnya). Karena tanpa usaha perjuangan mereka di sidang parlemen, umat Islam nampak hanya menjadi massa yang tidak berusaha dan tidak mau menegakkan kembali perjuangan-perjuangan yang pernah di tempuh oleh leluhur bangsa dalam hal memperjuangkan nilai-nilai Islam dalam kehidupan bernegara dan diakui secara konstitusi.
5. Meskipun hasil yang dicapai dalam upaya perjuangan fraksi-fraksi Islam di MPR pada proses amandemen UUD 1945 tahun 1999-2002 adalah bisa dikatakan gagal, akan tetapi disini penulis mengharapkan tetap berjaya dan terus berjuanglah baik Partai Islam yang berasaskan Islam atau yang bermassakan Islam untuk tetap semangat memperjuangkan aspirasi umat Islam khususnya dalam hal menegakkan nilai-nilai ajaran Islam pada setiap perumusan Undang-undang di MPR.

DAFTAR BACAAN

- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia. 2007.
- Effendy, Bachtiar. *Islam dan Negara: Transformasi Gagasan dan Praktik Politik Islam di Indonesia*. Jakarta: Paramadina. 2009.
- Fatwa, A.M. *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kompas. 2009.
- Fanani, Ahmad Fuad dan Muhd. Abdullah Darraz. Membaca Ulang Ekspresi Politik Umat Islam, dalam Jurnal Ma'arif, Vol. 8 No. 2, Desember 2013.
- Fanani, Ahmad Fuad. Dilema Partai Politik Islam, dalam Jurnal Ma'arif, Vol. 8 No. 2, Desember 2013.
- Hartono, M. Dimiyati. *Problematika dan Solusi Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. t.t.
- <http://dwiambarrini.wordpress.com/2011/05/11/tujuan-amandemen-konstitusi-indonesia/> diunduh pada tanggal 05 maret 2022.
- http://ekainlawunud.blogspot.com/2010/11/alasan-alasan-melakukan-perubahan-uid_7232.html diunduh pada tanggal 05 maret 2022.
- <http://bonibon2.blogspot.com/2012/11/dinamika-amandemen-uid-1945-pasca-reformasi.html> diunduh pada tanggal 11 maret 2022.
- <http://www.tempo.co/read/news/2004/09/23/05548485/Pemerintahan-Megawati-Dinilai-Berhasil>, diunduh pada hari kamis, 4 april 2022.
- Indrayana, Denny. *Undang-Undang 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*. cet. I. Edisi Digital. Bandung: Mizan Media Utama. 2007.
- Iqbal, Muhammad dan M. Amin Nasution. *Pemikiran Politik Islam dari Masa Klasik hingga Indonesia Kontemporer*. Cet. I. Jakarta: Kencana. 2010.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Digital.
- Katimin, *Politik Islam: Studi tentang Asas Pemikiran dan Praktik dalam Sejarah Politik Umat Islam*. Medan: Perdana Publishing. 2017.
- Macridis, Roy C. "Pengantar Sejarah, Fungsi, dan Tipologi Partai-Partai" dalam Ichlasul Amal (ed), *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*. Yogyakarta: Tiara Wacana. 1998.
- MD, Moh. Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pres. 2001.
- National Democratic Institute for International Affairs (NDI), *Political Parties and the Transition to Democracy: Primer in Democratic Party Building for Leaders, Organizers and Activist*, Working Paper, September 1997.
- Romli, Lili. *Islam Yes Partai Islam Yes: Sejarah Perkembangan Partai-Partai Islam di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Pelajar. 2006.

- Salang, Sabastian. *Potret Partai Politik di Indonesia, Asesmen Terhadap Kelembagaan, Kiprah, dan Sistem Kepartaian*. Jakarta: Forum Politisi-Friedrich Naumann Stiftung. Oktober 2007.
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Naskah Komprehensif, Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (Latar Belakang, proses, hasil pembahasan), edisi revisi, buku I, Jakarta: Juli 2010.
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (Latar Belakang, proses, hasil pembahasan), edisi revisi, buku VII, Jakarta: Juli 2010.
- Soemantri, Sri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. cet. I. Bandung: PT Alumni. 2006.
- Subekti, Valina Singka. *Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: RajaGrafindo Persada. 2008.
- Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R & D*. Bandung: Alfabeta. 2010.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
- Ware, Alan. *Political Parties and Party Systems*. New York: Oxford University press Inc. 1999.