

TESIS
PERGANTIAN NORMA MUSYAWARAH PADA
UNDANG – UNDANG DASAR NEGARA
REPUBLIK INDONESIA 1945



Diajukan oleh:
SHALAHUDDIN
NIM. 1920215310067

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT
BANJARMASIN
JANUARI 2023

**PERGANTIAN NORMA MUSYAWARAH PADA UNDANG
– UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA
1945**

TESIS

Untuk Memperoleh Gelar Magister
Dalam Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum
Universitas Lambung Mangkurat

Diajukan oleh
SHALAHUDDIN
NIM. 1920215310067

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT
BANJARMASIN
JANUARI 2023**

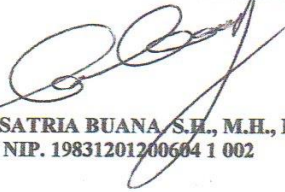
Tesis Ini
Telah Diperiksa Dan Disetujui
Pada Tanggal. ~~17~~ JAN 2023

PEMBIMBING UTAMA



Dr. H. M. EFFENDY, S.H., M.Hum.
NIP. 19580320198503 1 001

PEMBIMBING PENDAMPING



MIRZA SATRIA BUANA, S.H., M.H., Ph. D.
NIP. 19831201200604 1 002

Disahkan Oleh
Koordinator Program Studi
Magister Ilmu Hukum



Dr. H. Ahmad Syaafi, S.H., M.H.
NIP. 19720208199903 1 004

Diketahui oleh
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Lambung Mangkurat



Dr. Ahmad Faishal, S.H., M.H.
NIP. 19750615200312 1 001

JUDUL : PERGANTIAN NORMA MUSYAWARAH PADA UNDANG -
UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA 1945

NAMA : SHALAHUDDIN

NIM : 1920215310067

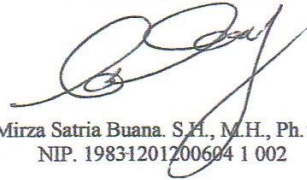
Disetujui
Komisi Pembimbing,

Pembimbing Utama



Dr. H. M. Effendy, S.H., M.Hum.
NIP. 19580320198503 1 001

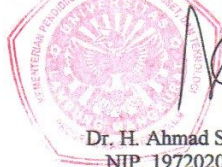
Pembimbing Pendamping



Mirza Satria Buana, S.H., M.H., Ph. D.
NIP. 19831201200604 1 002

Diketahui,

Koordinator Program Studi
Magister Ilmu Hukum
Universitas Lambung Mangkurat



Dr. H. Ahmad Syaafi, S.H., M.H.
NIP. 19720208199903 1 004

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Lambung Mangkurat



Dr. Achmad Faishal, S.H., M.H.
NIP. 19750615200312 1 001

Tanggal Lulus :

Tahun Lulus :

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Shalahuddin
NIM : 1920215310067
Program Studi : Magister Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa :

1. Tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambil alihan tulisan atau pikiran orang lain yang saya akui sebagai tulisan atau pikiran saya sendiri.
2. Dalam tesis ini terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik di Perguruan Tinggi, dan sepanjang sepengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali secara tertulis dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka dan bebas dari plagiarisme.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan tesis ini hasil jiplakan sebagaimana dimaksud diatas, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Banjarmasin, Januari 2023
Yang membuat pernyataan


Shalahuddin

Shalahuddin, 2023, PERGANTIAN NORMA MUSYAWARAH PADA UNDANG – UNDANG DASAR 1945. Program Magister Hukum, Program Pasca Sarjana, Universitas Lambung Mangkurat. Pembimbing Utama : **Dr. H. M. Effendy, S.H., M. Hum.** Dan Pembimbing Pendamping : **Mirza Satria Buana, S.H., M. H., Ph. D.** 123 Halaman.

RINGKASAN

Melalui penelitian tesis ini, penulis mencoba secara subjektif mencari makna dari kata musyawarah sebagaimana tercantum pada pasal 18 Undang – undang Dasar NRI 1945 sebelum amandemen. Pasal tersebut berbunyi “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Setelah didapatkan makna dari kata musyawarah tersebut, penulis meneliti kembali tentang implikasi terhadap perubahan pasal tersebut manakala UUD NRI 1945 telah di amandemen sebanyak empat kali. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian Yuridis-Normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang mengkaji persoalan hukum dari sudut pandang ilmu hukum secara mendalam terhadap norma hukum yang dibentuk. Sedangkan untuk pendekatannya menggunakan tiga macam pendekatan, yakni pendekatan histori (*historical approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perbandingan (*Comparative Approach*). Pendekatan histori (*historical approach*) adalah penelitian dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi. Pendekatan konseptual (*conseptual approach*), pada pendekatan ini peneliti perlu merujuk prinsip-prinsip hukum yang dapat diketemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum. Melalui pemahaman terhadap pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut akan menjadi sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan ini dilakukan dengan studi perbandingan hukum atau dengan membandingkan undang – undang suatu Negara dengan undang – undang dari satu atau lebih Negara lain.

Musyawah berasal dari akar kata (شور) yang pada mulanya mengeluarkan madu dari sarang lebah. Makna ini kemudian berkembang mencakup dari segala sesuatu yang dapat diambil/dikeluarkan dari yang lain (termasuk pendapat). Kata musyawarah pada dasarnya, hanya digunakan untuk hal-hal yang baik, sejalan dengan makna di atas. Musyawarah dapat diartikan sebagai suatu forum tukar-menukar pemikiran, gagasan ataupun ide, termasuk saran-saran yang diajukan dalam memecahkan suatu masalah sebelum tiba pada suatu pengambilan pengambilan keputusan. Dilihat dari sudut kenegaraan, maka musyawarah adalah suatu prinsip konstitusional. Terdapat 3 (tiga) ayat dalam Al – Qur’an yang memuat secara langsung tentang perintah untuk bermusyawarah yakni: Pertama, Q.S. Al-Baqoroh/2: 233 yang mengisyaratkan tentang musyawarah dalam berkeluarga. Kedua, Q.S. Ali Imron/3: 159 pada ayat ini Allah SWT memberikan bimbingan kepada Nabi Muhammad SAW tentang bagaimana menghadapi umat. Ketiga, Q.S. asy - Syûro/42: 38

di ayat ini apabila umat Islam sudah terbiasa bermusyawarah dalam keluarga kemudian musyawarah ditengah masyarakat sampai berbangsa dan bernegara. Maka akhirnya, musyawarah akan menjadi identitas umat Islam dan orang beriman. Adapun dalam perspektif Negara (hukum), musyawarah sudah tercantum sebagai dasar Negara yaitu dalam Pancasila yakni sila ke- IV yang berbunyi “Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan /Perwakilan” dan didalam batang tubuh UUD NRI 1945 sudah tercantum pula pada pasal 18 sebelum amandemen.

Setelah pasal 18 UUD NRI 1945 di amandemen, telah terjadi perubahan yang sangat drastic terhadap ketatanegaraan khususnya di bidang pemerintahan daerah. Seperti otonomi daerah yang dulunya bersifat sentralistik berubah menjadi desentralistik. Dalam hal pengangkatan dan pemberhentian jabatan kepala daerah pun mendapat perubahan pasca amandemen. Mangacu kepada Undang – undang No 1 Tahun 1945 kepala daerah dipilih oleh Dewan. Namun, keterangan rinci terkait mekanisme pengangkatan dan pemberhentian, dan pertanggungjawaban kepala daerah tidak mendapat keterangan yang memadai, termasuk dalam penjelasan Undang – undang No 1 Tahun 1945 yang dibuat oleh kementerian dalam negeri. Sementara itu, menurut Undang – undang No 22 Tahun 1948, kepala daerah dipilih oleh pemerintah pusat dari calon – calon yang diajukan oleh DPRD. Namun sejak berlakunya Undang – undang No 1 Tahun 1957 hingga Undang – undang No 5 Tahun 1974, ketentuan pengisian jabatan kepala daerah berlaku langgam (adat atau kebiasaan) yang sama, yaitu mengikuti ketentuan sebagai berikut:

1. Kepala daerah dipilih oleh DPRD;
2. Kepala daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh presiden;
3. Kepala daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh menteri dalam negeri otonomi daerah dari calon – calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan.

Dari ketentuan tersebut di atas, terlihat bahwa intervensi pusat dalam pengisian jabatan kepala daerah sangat kuat. Pusat tidak hanya menjadi “pintu terakhir” penentuan calon terpilih, melalui menteri dalam negeri juga terlibat dalam proses pencalonan.

Shalahuddin, 2023, PERGANTIAN NORMA MUSYAWARAH PADA UNDANG – UNDANG DASAR 1945. Program Magister Hukum, Program Pasca Sarjana, Universitas Lambung Mangkurat. Pembimbing Utama : **Dr. H. M. Effendy, S.H., M. Hum.** Dan Pembimbing Pendamping : **Mirza Satria Buana, S.H., M. H., Ph. D.** 123 Halaman.

Abstract

Keywords: Deliberation; Rechtstaat; Constitution:

This study aims to find out the philosophical meaning of deliberation in Islamic law and state law as a system rather than government, as stated in article 18 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (UUD NRI) before the amendment and to look for implications after the amendment of the article. The research method used in this research is Normative Juridical Research. Normative legal research is research that examines legal issues from the point of view of legal science in depth on the established legal norms. The results of the study explain that Deliberation is a religious order, there are 3 (three) verses in the Al-Qur'an which contain directly the command to deliberation, namely: First, Q.S. Al-Baqoroh/2: 233 which implies deliberation in the family. Second, Q.S. Ali Imron/3: 159 in this verse Allah SWT provides guidance to the Prophet Muhammad SAW on how to deal with the people. Third, Q.S. asy - Syûro/42: 38 in this verse if Muslims are accustomed to deliberating in the family then deliberating in the midst of society to the nation and state. So finally, deliberation will become the identity of Muslims and believers. As for the perspective of the rule of law, deliberation has been listed as the basis of the State, namely in Pancasila, namely the fourth precept which reads "Populist Led by Wisdom in Deliberation/Representation" and in the body of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia it was also stated in article 18 before the amendment. As for the implications for changes to article 18 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. First, initially autonomy was centralized and changed to decentralization. Second, in terms of the mechanism for appointing regional heads which was originally centered on the President and Ministers through the proposal of the DPRD, now it has become a direct election.

Shalahuddin, 2023, PERGANTIAN NORMA MUSYAWARAH PADA UNDANG – UNDANG DASAR 1945. Program Magister Hukum, Program Pasca Sarjana, Universitas Lambung Mangkurat. Pembimbing Utama : **Dr. H. M. Effendy, S.H., M. Hum.** Dan Pembimbing Pendamping : **Mirza Satria Buana, S.H., M. H., Ph. D.** 123 Halaman.

Abstrak

Kata Kunci: Musyawarah; Negara Hukum; Konstitusi;

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui makna filosofis dari musyawarah dalam hukum Islam dan hukum negara sebagai sistem daripada pemerintahan, sebagaimana tertuang dalam pasal 18 Undang – undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945 sebelum amandemen dan mencari implikasi setelah perubahan pasal tersebut. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah Penelitian Yuridis Normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang mengkaji persoalan hukum dari sudut pandang ilmu hukum secara mendalam terhadap norma hukum yang dibentuk. Hasil dari penelitian menjelaskan bahwa Musyawarah adalah perintah agama, ada 3 (tiga) ayat dalam Al – Qur’an yang memuat secara langsung tentang perintah untuk bermusyawarah yakni: Pertama, Q.S. Al- Baqoroh/2: 233 yang mengisyaratkan tentang musyawarah dalam berkeluarga. Kedua, Q.S. Ali Imron/3: 159 pada ayat ini Allah SWT memberikan bimbingan kepada Nabi Muhammad SAW tentang bagaimana menghadapi umat. Ketiga, Q.S. asy - Syûro/42: 38 di ayat ini apabila umat Islam sudah terbiasa bermusyawarah dalam keluarga kemudian musyawarah ditengah masyarakat sampai berbangsa dan bernegara. Maka akhirnya, musyawarah akan menjadi identitas umat Islam dan orang beriman. Adapun dalam perspektif Negara hukum, musyawarah sudah tercantum sebagai dasar Negara yaitu dalam Pancasila yakni sila ke- IV yang berbunyi “Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan /Perwakilan” dan didalam batang tubuh UUD NRI 1945 sudah tercantum pula pada pasal 18 sebelum amandemen. Adapun diantara implikasi terhadap perubahan pasal 18 UUD NRI 1945. Pertama, semula otonomi bersifat sentralisasi berubah menjadi desentralisasi. Kedua, dalam hal mekanisme pengangkatan kepala daerah yang semula berpusat ke Presiden dan Menteriya melalui usulan DPRD kini menjadi pemilihan secara langsung.

Ucapan Terima Kasih

Segala puji dan syukur khusus bagi Allah SWT, Tuhan Pencipta segala kejadian dan pentadbir sekalian alam, Tuhan pengajar manusia dengan qalam, Tuhan yang memutar silih berganti siang dan malam.

Salawat dan salam untuk Rasulullah SAW, beserta keluarga dan sahabat-sahabatnya sekalian, dan untuk semua manusia beriman yang mencintai mereka dan mengikuti jalannya.

Penulis menyadari bahwa terselesaikannya Tesis ini tak lepas dari campur tangan berbagai pihak. Untuk itulah penulis ingin berterima kasih sebesar-besarnya dan memberikan penghargaan setinggi-tingginya kepada pihak-pihak terkait dalam karya ilmiah ini untuk yang teristimewa dan paling Berharga dalam hidup saya:

Selanjutnya, penulis mengucapkan berjuta terima kasih dan penghargaan yang tinggi kepada semua pihak yang telah ikut membantu melancarkan penulisan ini. Khususnya kepada yang mulia dan terhormat Dosen Pembimbing Utama dan Pendamping Tesis ini, Dr. H. Mohammad Effendy, S.H M.Hum. dan Mirza Satria Buana, S.H M.H., Ph. D. yang telah banyak memberi bimbingan, nasihat dan kritikan yang membina, seterusnya dapat dijadikan panduan oleh penulis untuk menyempurnakan Tesis ini. Semoga Allah SWT senantiasa diberkati dan diredhaiNYA. Penghargaan yang sama penulis sampaikan kepada Para Pemeriksa dan Penguji di persidangan ini, atas segala kritikan, saranan dan masukan yang selanjutnya menjadi panduan penulis dalam penyempurnaan Tesis ini.

Terimakasih tak terhingga saya ucapkan kepada seluruh Dosen Pengajar dan Staf pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Lambung Mangkurat atas ilmu yang diberikan sehingga penulis mendapatkan pengetahuan yang lebih serta memberikan pelayanan yang baik hingga penulis pada akhirnya dapat menyelesaikan pendidikan ditempat ini.

Ayah saya Djainuddin dan Ibu saya Rusnawati yang penuh cinta serta penuh kasih sayang, penuh kesabaran serta keikhlasan dalam mengiringi setiap langkah-langkah saya dengan segenap doa dan kerja keras. Tak ada hal yang

paling indah dalam hidup saya selain melihat dan membuat kalian bahagia meski bukan dengan sesuatu yang luar biasa. Terimakasih kepada kakak-kakak saya Rusmin Awaluddin dan zainal Abiddin yang sudah mengerti dengan kesibukan saya dalam menyelesaikan tesis ini serta terkait seluruh keluarga besar saya yang tidak pernah lelah memberikan semangat, kasih sayang dan materi kepada saya.

Terimakasih kepada guru kami KH. Muhammad Gazali Mukeri Lc beserta para guru lainnya yang tidak bisa kami sebutkan namanya satu persatu di pondok pesantren Manba'ul Ulum yang selalu sabar dalam memberikan nasehat serta bimbingan terhadap masalah kehidupan di dunia maupun di akhirat.

Terimakasih juga untuk sahabat PMIH angkatan 2019 yang selalu memberikan semangat dari bantuan tenaga hingga pikiran, serta seluruh teman-teman di jurusan Hukum Tatanegara Islam (Siyasah Syar'iyah) UIN Antasari angkatan 2014 yang selalu mendoakan dan memberikan semangat serta memberikan bantuan kepada saya.

Mudah-mudahan Allah SWT memberi ganjaran pahala yang berlipat-lipat bagi semua pihak yang telah membantu penulis dalam penyempurnaan Tesis ini. Dan semoga Allah SWT memberkahi usaha kecil ini dan menjadikannya bermanfaat seluas-luasnya.

DEDIKASI

Dengan rasa syukur kepada Allah SWT atas ni'mat dan karunianya, maka penulis berharap limpahan maghfirah dari Allah SWT untuk kedua orang-tua penulis yang tercinta :Djainuddin bin Muhammad Zamin bin Hamzah dan Rusnawati binti Handerson Dohong

Semoga Risalah ini menjadi sebab turunnya berkah dan rahmat bagi penulis dan mereka semua, sama ada di dunia mau pun akhirat. Amin...!

*Al-Faqir ila maghfirah rabbihi Al-Wahhal
Ar-Raji ila rahmah rabbihi At-Tawwab
Shalahuddin bin Djainuddin*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL DEPAN	
HALAMAN JUDUL DALAM	
HALAMAN PENGESAHAN	
HALAMAN SUSUNAN PANITIA PENGUJI TESIS	
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN	
RINGKASAN	i
ABSTRAK	ii
KATA PERSEMBAHAN	v
DAFTAR ISI	vii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Keaslian Penelitian	5
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	6
E. Tinjauan Pustaka	6
F. Metodologi Penelitian	22
G. Sistematika Penulisan	25
BAB II MAKNA FILOSOFIS DARI MUSYAWARAH MENURUT HUKUM ISLAM DAN HUKUM NEGARA	
A. Pengertian Musyawarah	26
B. Musyawarah dalam Perspektif Hukum Islam	33
1. Dasar Hukum Musyawarah	34
2. Macam – Macam Bentuk Musyawarah	38
3. Pedoman dan Larangan dalam Bermusyawarah	46
C. Musyawarah Menurut Hukum Negara	49
1. Pengertian Negara Hukum	49
2. Landasan Idil	54
3. Landasan Konstitusionil	60

**BAB III IMPLIKASI HUKUM KETIKA KATA MUSYAWARAH DIHAPUS
DALAM UUD NRI 1945**

A. Pengertian Demokrasi	81
B. Implikasi Perubahan pada Pasal 18 UUD NRI 1945 Tentang Pemerintah Daerah.....	88
C. Demokrasi Dalam Pandangan Para Tokoh	99
D. Perbedaan Hukum Musyawarah Menurut Para Ulama	112
E. Perbedaan Musyawarah dan Demokrasi	114

BAB IV PENUTUP

A. Simpulan.....	120
B. Saran.....	121

DAFTAR PUSTAKA	122
----------------------	-----

RIWAYAT HIDUP.....	
--------------------	--