



#### A. Analisis dari segi pembentukannya

Sebagaimana dijelaskan pada bab sebelumnya bahwa yang dimaksud dengan Pembentukan Lembaga Permusyawaratan adalah cara pengisian keanggotaannya. Jadi membicarakan masalah pembentukan Lembaga Permusyawaratan adalah membahas tentang bagaimana idealnya pengisian keanggotaan Lembaga Permusyawaratan.

Dalam UUD 1945 tidak ditentukan dengan tegas bagaimana cara pengisian keanggotaan Lembaga Permusyawaratan. Dari lima pasal UUD 1945 yang membicarakan perihal Lembaga Permusyawaratan. Jadi dalam UUD 1945 tidak ada ketentuan (baca: pasal) yang jelas-jelas menyebutkan cara atau metode apa yang seharusnya dipergunakan dalam mengisi keanggotaan Lembaga Permusyawaratan. Namun setelah diadakan penelitian yang mendalam atas pasal-pasal yang membahas atau membicarakan perihal Lembaga Permusyawaratan dalam UUD 1945, ada satu ketentuan yang dapat dijadikan petunjuk untuk mengetahui lebih jauh tentang cara pengisian keanggotaan Lembaga Permusyawaratan. Petunjuk tersebut terdapat pada pasal 2 ayat (1) UUD 1945. Pasal tersebut menyebutkan bahwa "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang". Dimana dalam pasal 2 ayat (1) UUD 1945

tersebut ada anak kalimat yang berbunyi "....., menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-undang". Anak kalimat ini dapat dijadikan kunci pembuka bagi penentuan cara-cara pengisian keanggotaan Lembaga Permusyawaratan yang dikehendaki oleh UUD 1945. Dengan melakukan interpretasi (penafsiran) yang luas, maka kita dapat mengambil sebuah pemahaman bahwa berdasarkan pada anak kalimat tersebut, masalah-masalah yang terkait dengan Lembaga Permusyawaratan akan diatur lebih lanjut dengan Undang-undang yang pembuatannya dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Sehingga, masalah cara pengisian keanggotaan Lembaga Permusyawaratan akan diatur lebih lanjut dalam Undang-undang.

Sementara itu sesuai dengan asas kedaulatan rakyat yang dianut oleh UUD 1945 dalam pasal 1 ayat (2), maka dapat ditarik sebuah benang merah atas proses atau cara pengisian keanggotaan Lembaga Permusyawaratan yang dikehendaki oleh UUD 1945. Dimana berdasarkan pada asas kedaulatan rakyat tersebut, maka terpahami bahwa kedudukan rakyatlah yang paling top; paling tinggi. Sehingga rakyatlah yang berhak untuk memilih dan menentukan sendiri wakil-wakilnya yang akan duduk dalam Lembaga Permusyawaratan. Hal ini dapat terrealisir dalam kehidupan berbangsa dan bernegara melalui pemilihan umum yang dilaksanakan secara periodik setiap lima tahun. Artinya,



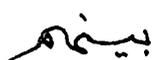
musyawaratan berdasarkan UUD 1945, yakni dengan menafsirkan secara luas atas pasal 1 ayat (2) dan pasal 2 ayat (1), serta menurut ketentuan undang-undang, tentang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, adalah dengan cara pemilihan, pengangkatan dan penunjukan. Dimana dari pengertian unsur-unsur keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu unsur Dewan Perwakilan Rakyat, utusan daerah dan utusan golongan, jelaslah bagi kita unsur mana yang dipilih oleh rakyat, yang diangkat dan yang ditunjuk oleh Presiden selaku kepala Negara. Dewan Perwakilan Rakyat sebagai wakil rakyat dan utusan daerah sebagai wakil daerah, keduanya harus dipilih oleh rakyat. Dimana untuk unsur Dewan Perwakilan Rakyat dipilih langsung oleh rakyat lewat pemilihan umum, sedang untuk unsur daerah dipilih sesera bertingkat, yaitu rakyat memilih Dewan Perwakilan Rakyat Daerah lewat pemilihan umum kemudian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini akan memilih utusan daerah. Sedangkan khusus untuk utusan golongan, cara pengisiannya adalah dengan cara diangkat atau ditunjuk dari golongan yang bersangkutan oleh Presiden selaku Kepala Negara.

Jadi mengenai cara pengisian keanggotaan Lembaga Permusyawaratan, UUD 1945 dan Undang-undang yang terkait dengan masalah tersebut, menghendaki agar Lembaga Permusyawaratan tersebut benar-benar merupakan Lembaga Ter-

tinggi Negara yang mencerminkan seluruh rakyat Indonesia. Dimana hal tersebut dapat diwujudkan apabila dalam proses pengisian keanggotaan Lembaga Permusyawaratan didominasi dengan cara pemilihan, sedang cara pengangkatan dan penunjukan hanya sebagai pelengkap. Sehingga apa yang diamanatkan UUD 1945, suatu Lembaga Permusyawaratan yang mencerminkan seluruh rakyat Indonesia, karena seluruh lapisan dan golongan masyarakat terwakili dalam Lembaga Permusyawaratan tersebut, dapat terwujud.

Sementara itu sebagaimana yang dipaparkan pada bab terdahulu, bahwa berkenaan dengan urusan muamalah (kemasarakayan/ kenegaraan ) Islam sengaja tidak mengatur secara rinci dan teknis. Islam hanya mencukupkan dengan petunjuk-petunjuk umum, prinsip-prinsip dasar yang penting dan bersifat mapan. Untuk rincian dan segi aplikasinya (penerapannya) diserahkan kepada kewenangan umat untuk memikirkannya melalui ijtihad dengan menggunakan akal pikiran. Hal ini merupakan hikmah yang besar bagi umat manusia, karena logika Islam didasarkan pada antisipasi bahwa masyarakat manusia selalu mengalami perubahan, perkembangan dan kemajuan. Dengan alasan itu, segi - segi yang bersifat teknis dan aplikatif sengaja dibiarkan terbuka dan tidak perlu diatur dalam al-Qur'an. Sehingga masalah proses pengisian keanggotaan Lembaga Permusyawaratan, Islam hanya memberikan petunjuk-petunjuk umum berupa



an Lembaga Permusyawaratan. Artinya, berdasarkan lafadz  pada ayat diatas, maka cara pemilihan oleh rakyat dalam pengisian keanggotaan Lembaga Permusyawaratan merupakan cara yang pertama dan utama karena hanya cara tersebut yang menjamin terwakilinya seluruh rakyat dalam Lembaga Permusyawaratan. Sedangkan metode atau cara-cara lain yang dimungkinkan juga lebih menyempurnakan proses pengisian keanggotaan Lembaga Permusyawaratan agar seluruh lapisan dan golongan rakyat terwakili seperti dengan cara pengangkatan dan penunjukan, hanya ditempatkan sebagai pelengkap saja. Dengan kata lain terlepas dari cara-cara yang digunakan dalam proses pengisian keanggotaan Lembaga Permusyawaratan, Islam menghendaki agar Lembaga Permusyawaratan tersebut mencerminkan seluruh rakyat, yakni seluruh lapisan dan golongan yang ada dalam masyarakat terwakili dalam Lembaga Permusyawaratan.

Dengan demikian, apabila UUD 1945 dan perundang-undangan dibawahnya yang berkaitan dengan soal pengisian keanggotaan Lembaga Permusyawaratan, menghendaki agar Lembaga Permusyawaratan tersebut mencerminkan seluruh rakyat, sehingga dalam proses pengisian keanggotaan Lembaga Permusyawaratan menggunakan cara pemilihan sebagai cara yang pertama dan utama, sedangkan cara pengangkatan dan penunjukan hanya sebagai pelengkap saja, maka hal tersebut dalam pandangan Islam adalah boleh karena sejalan de-

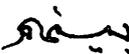


ABRI dan utusan golongan-golongan. Sehingga apabila pasal 2 ayat (1) UUD 1945 dihubungkan dengan pasal 1 ayat (1) UU.no. 2 Th 1985, maka dapat diketahui bahwa susunan keanggotaan Lembaga Permusyawaratan adalah meliputi :

1. Unsur dari golongan Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan;
2. Unsur dari utusan daerah, dan
3. Unsur dari utusan golongan, yang terdiri dari :
  - a. Golongan Karya ABRI
  - b. Golongan Karya non ABRI
  - c. Golongan Politik (peserta pemilu)

Mengerai susunan keanggotaan Lembaga Permusyawaratan tersebut, sebenarnya anggota Dewan Perwakilan Rakyat sudah cukup mewakili seluruh rakyat Indonesia namun mengingat wilayah Negara Republik Indonesia, yang terdiri dari berbagai pulau, sehingga terdapat kebinekaan antara satu dengan lainnya, dan sudah tentu antara satu dengan lainnya mempunyai kepentingan sendiri-sendiri. sehingga perlu adanya utusan daerah sebagai wakil-wakil daerah, yg dipilih secara bertingkat, dalam Lembaga Permusyawaratan. Dengan demikian cukuplah aspirasi rakyat tersalurkan lewat Lembaga Permusyawaratan, karena Dewan Perwakilan Rakyat dan utusan daerah merupakan pilihan rakyat sendiri. Tetapi melihat pada kenyataan bahwa ada golongan fungsional yang tidak ikut serta dalam pemilihan umum, maka di-

mungkinkan golongan-golongan tersebut untuk duduk dalam Lembaga Permusyawaratan. Dengan demikian seluruh lapisan dan golongan rakyat terwakili dalam Lembaga Permusyawaratan. Namun perlu ditegaskan disini bahwa dalam menentukan susunan keanggotaan Lembaga Permusyawaratan unsur-unsur yang dipilih oleh rakyat, baik secara langsung ataupun dengan pemilihan bertingkat, haruslah menjadi unsur yang dominan (mayoritas) dibandingkan dengan unsur-unsur yang diangkat atau ditunjuk. Hal ini perlu guna mewujudkan suatu Lembaga Permusyawaratan yang representatif, dimana seluruh rakyat, seluruh daerah dan seluruh golongan mempunyai wakil didalamnya sehingga Lembaga Permusyawaratan tersebut betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat, sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945.

Sementara itu, sebagaimana dipaparkan pada bab terdahulu, bahwa Lembaga Permusyawaratan yang dikehendaki Islam adalah suatu Lembaga Permusyawaratan yang representatif, mencerminkan aspirasi seluruh rakyat. Hal ini terpahami dari maksud lafadz  pada ayat 38 surat Asy Syuura. Jadi seluruh rakyat, seluruh daerah dan seluruh golongan yang ada dalam masyarakat harus terwakili atau ada wakil-wakilnya yang duduk dalam Lembaga Permusyawaratan. Dan pada gilirannya diharapkan agar semua kepentingan masyarakat atau rakyat dapat tertampung dalam Lembaga Permusyawaratan tersebut. Dengan lain perka-

taan untuk susunan keanggotaan Lembaga Permusyawaratan, Islam mensyaratkan agar seluruh rakyat, daerah dan golongan terwakili dalam Lembaga Permusyawaratan. Tentang bagaimana teknisnya, Islam hanya memberikan petunjuk-petunjuk umum berupa prinsip-prinsip dasar yang dapat dijadikan pegangan dalam penentuan susunan keanggotaan Lembaga Permusyawaratan. Yang terpenting menurut pandangan Islam adalah tegaknya hakikat musyawarah dalam masyarakat (negara) dan terlaksananya hakikat tersebut dalam realitas kehidupan umat dalam bermasyarakat, bernegara, dan berbangsa, tanpa membatasi sarannya. Sehingga Islam memperbolehkan penggunaan berbagai cara atau metode dalam menetapkan susunan keanggotaan Lembaga Permusyawaratan. Jadi dalam susunan keanggotaan Lembaga Permusyawaratan tersebut seluruh rakyat daerah dan golongan harus terwakili.

Sehingga apabila UUD 1945 dan Undang-undang tentang susunan dan keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menghendaki agar dalam susunan keanggotaan Lembaga Permusyawaratan, didominasi unsur-unsur yang dipilih secara langsung atau bertingkat, dibanding unsur yang diangkat atau ditunjuk, dengan demikian seluruh rakyat, seluruh daerah dan seluruh golongan mempunyai wakil, sehingga Lembaga Permusyawaratan tersebut benar-benar penjelmaan seluruh rakyat, maka hal tersebut menurut panda-

