

P E N D A H U L U A N

A. Latar belakang masalah

Negara Indonesia menganut asas atau sistem kedaulatan rakyat. Hal ini tersurat dengan jelas pada pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yaitu bahwa: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat" (Thaib, 1994:14-15). Dimana dalam Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara disebutkan bahwa "Kekuasaan negara yang tertinggi berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat". Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu lembaga yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan rakyat Indonesia. Artinya, Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan Lembaga Tertinggi Negara, penjelmaan dari seluruh rakyat, sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya dari kedaulatan rakyat sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945.

Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Negara Indonesia sangatlah sentral. Dimana dalam UUD 1945 beserta Penjelasan umumnya sangat jelas dipaparkan Menurut teori Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia, Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan satu-satunya Lembaga

Sementara itu membicarakan masalah pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat disini adalah membahas bagaimana idealnya pengisian keanggotaan Majelis, jika Majelis Permusyawaratan rakyat dipandang sebagai satu-satunya Lembaga negara yang Tertinggi, yang memegang sepenuhnya kedaulatan rakyat (Sagala, 1982:81). Dimana dalam penjelasan UUD 1945 tentang sistem Pemerintah negara disebutkan bahwa "Kekuasaan negara yang tertinggi berada ditangan Majelis Permusyawaratan Rakyat". Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu lembaga yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan rakyat Indonesia. Artinya, Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan Lembaga Tertinggi Negara sebagai penjelmaan dari seluruh rakyat, sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya dari kedaulatan rakyat sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-undang.

Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat (Sagala, 1982: 49).

Sementara itu dalam prinsip-prinsip perundang-undangan Islam, musyawarah dinilai sebagai lembaga yang sangat penting artinya. Penentuan kebijaksanaan pemerintahan Islam haruslah didasarkan atas kesepakatan musyawarah (El-Wa, 1983:115). Artinya, musyawarah merupakan suatu prinsip konstitusional dalam Pemerintahan Islam, karena musyawarah merupakan suatu prinsip, maka bagaimana aplikasinya atau penerapannya pada tataran realitas, al-Quran dan Sunnah Rasul tidak mengatur dan menentukannya (Azhari, 1992:84).

Pada masa Rasulullah, beliau selalu mengumpulkan para Sahabat di Masjid Madinah untuk bermusyawarah setiap kali beliau menghadapi masalah kemasyarakatan. Nabi tidak pernah memecahkan masalah yang menyangkut kepentingan umum seorang diri. Beliau adalah orang yang paling banyak melakukan musyawarah apabila menghadapi suatu masalah umat Islam ketika itu (Ma'arif, 1985:40). Pada waktu itu, musyawarah cukup dilakukan di masjid, karena masjid pada hakekatnya merupakan pusat dari seluruh kegiatan umat Islam dalam kehidupannya, baik itu ibadah maupun mu'amalah, dalam makna hal-hal yang berkaitan dengan kemasyarakatan.

Tradisi itu dilanjutkan oleh keempat kholifah
yang menggantikan Rasulullah. Misalnya masalah suksesi

u mengalami perkembangan dan peru
musyawarah dalam pemerintahan Islam
tuk dan cara Lembaga-lembaga politi
elalu berubah dan berkembang itu sej
gan atau menyimpang dari jiwa al -
asul.

ga tentang pembentukan Lembaga Permu
alam terminologi Fiqh disebut dengan
di, Islam hanya memberikan ketentuan
insip dasar yang penting dan bersifa
g rincian lengkap dan aplikasi t

u mengalami perkembangan dan perumusan musyawarah dalam pemerintahan Islam. Struktur dan cara Lembaga-lembaga politik itu selalu berubah dan berkembang itu sejalan dengan jiwa al-Qur'an dan al-Fiqh asul.

Hal yang penting dalam pembentukan Lembaga Permusyawaratan adalah dalam terminologi Fiqh disebut dengan *Shura*. Jadi, Islam hanya memberikan ketentuan prinsip dasar yang penting dan bersifat umum, sedangkan rincian lengkap dan aplikasi diserahkan kepada umat Islam.

ngat sifat kitab suci yang lestari (eternal)

Demikian pula halnya dengan masalah susunan keanggotaan Lembaga Permusyawaratan, Islam tidak menentukan peraturan yang baku. Islam hanya sebatas meletakkan prinsip-prinsip dasarnya untuk selanjutnya memberi kebebasan bagi penemuan metode dan cara yang tepat dan terbaik, sesuai dengan tingkat intelektual masyarakat Islam hanya menghendaki tegaknya hakikat musyawarah di dalam masyarakat tanpa membatasi sarananya. Karenanya, Islam memberlakukan penggunaan berbagai cara dan metoda modern dalam menetapkan dan menentukan jumlah dan susunan anggota Lembaga Permusyawaratan (Abu Faris, 1987: 135), sejauh tidak bertentangan dengan jiwa al-Qur'an dan Tradisi Rasul.

Dari uraian di atas terlihat bahwa masalah pembentukan dan susunan keanggotaan Lembaga Permusyawaratan merupakan masalah yang sangat penting, karena pada giliran selanjutnya jalannya negara sangat tergantung pada hasil keputusan dan ketetapan yang dihasilkan oleh Lembaga Permusyawaratan tersebut. Disamping itu, masalah tersebut juga dapat dipakai sebagai parameter untuk menilai apakah lembaga tersebut benar-benar merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat.

Mengingat demikian sentral dan pentingnya Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Negara Indonesia, maka

proses pembentukan dan susunan keanggotaannya perlu di cermati lebih jauh, yakni guna mengetahui sampai sejauh mana Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat dikatakan sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Apakah susunan keanggotaannya mencerminkan seluruh kelompok atau golongan dan lapisan masyarakat yang ada. Artinya, apakah setiap kelompok/golongan dan lapisan masyarakat sudah terwakili dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kemudian apakah pembentukan dan susunan keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut sesuai dengan ajaran Islam. Sehingga diperlukan adanya penelitian lebih lanjut dan mendalam terhadap masalah tersebut.

Urgensi penelitian tentang masalah di atas kian terasa setelah dalam kepustakaan, sepanjang pengetahuan penulis, belum ditemui kajian khusus dan komprehensif, tentang masalah tersebut. Disamping itu penelitian ini diharapkan akan sangat bermanfaat bagi proses pendewasaan rakyat tentang politik dan agama yang pada gilirannya akan terbentuk sumber daya manusia yang tangguh.

B. Identifikasi masalah

Masalah pokok yang merupakan landasan pemikiran dalam kajian ini adalah: Apakah proses pembentukan dan susunan keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sudah sesuai dengan yang diamanatkan oleh UUD 1945? Kemudian, bagaimana sesungguhnya proses pembentukan dan

dasan teori bagi penelitian selanjutnya yang berkenaan dengan masalah-masalah pembentukan dan susunan keanggotaan Lembaga Permusyawaratan pada khususnya, baik sebagai bahan perbandingan umum maupun kerangka dasar dalam menganalisa pelaksanaan norma-norma tentang pembentukan dan susunan keanggotaan Lembaga Permusyawaratan dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia.

2. Dari segi terapan dapat dijadikan pedoman untuk merumuskan program pembinaan kehidupan beragama dan pembinaan hukum, serta untuk bahan dalam menyelenggarakan pendidikan politik yang sedang digalakkan oleh pemerintah.

G. Data yang dihimpun

Data yang diperlukan dalam penelitian ini secara global terdiri dari :

1. Norma-norma Sistem Pemerintahan Negara Indonesia
2. Norma-norma tentang pembentukan dan susunan keanggotaan Lembaga Permusyawaratan dalam Sistem Pemerintahan Negara Indonesia
3. Konsepsi Lembaga Permusyawaratan dalam Islam &

H. Sumber data dan teknik penggaliannya

Sumber data pokok yang akan dijadikan landasan teori dan bahan acuan antara lain adalah :

1. Buku-buku yang berkaitan dengan Sistem Pemerintahan Negara Indonesia, yaitu :
 - a. Budiman B. Sagala, SH., Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia, Jakarta, Ghali Indonesia, 1982.
 - b. C.S.T. Kansil, Drs., SH., Memilih dan Dipilih, Pradnya Paramita, Jakarta, 1986.
 - c. Bintang R. Saragih, Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia, Jakarta, Gaya Media Pratama, 1987.
2. Buku-buku yang berkaitan dengan Islamologi :
 - a. Ahmad Syafi'i Ma'arif, Islam dan Masalah Kenegaraan, Jakarta, LP3ES, 1985.
 - b. M. Tahir Azhari, Negara Hukum, Jakarta, Bulan Bintang, 1992.
 - c. J. Suyuti Pulungan, Fiqh Siyasah; Ajaran, Sejarah dan Pemikiran, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1994.

Dengan mengacu pada sumber data yang akan di-
jadikan landasan teori di atas, maka teknik penggalian
data yang akan digunakan dalam studi ini adalah studi
kepustakaan.

I. Metode analisa data

Data yang diperoleh dari buku-buku literatur direncanakan akan dianalisis secara diskriptif kualitatif dengan tahap-tahap sebagai berikut :

1. Pengolahan data dengan cara editing, yaitu pemeriksaan kembali semua data yang diperoleh, kejelasan makna, kesesuaian dan keselarasan antara satu dengan lainnya, relevansi dan keseragaman satuan atau kelompok data.
2. Pengorganisasian data, yaitu menyusun dan menyistematiskan data-data yang diperoleh, dalam kerangka paparan yang sudah direncanakan sebelumnya guna menghasilkan bahan-bahan untuk merumuskan diskripsi pembentukan dan susunan keanggotaan Lembaga Permusyawaratan di Indonesia dan konsepsi Lembaga Permusyawaratan menurut Islam.
3. Penemuan hasil, yaitu melakukan analisis lanjutan terhadap hasil pengorganisasian data dengan menggunakan dalil, kaidah, teori dan sebagainya, sehingga diperoleh kesimpulan-kesimpulan tertentu dengan menggunakan diskriptif, yaitu menggambarkan ketentuan yang ada, baik norma-norma pembentukan dan susunan keanggotaan Lembaga Permusyawaratan di Indonesia maupun konsepsi Lembaga Permusyawaratan menurut Islam.