

Mentradisikan Mekanisme Musyawarah-Mupakat

M. DJADIJONO*

Corak demokrasi dalam sistem politik Indonesia, khususnya sejak lahirnya Orde Baru, adalah Demokrasi Pancasila. Dalam sistem ini, pengambilan putusan-putusan yang menyangkut kepentingan bangsa dan negara didasarkan pada prinsip "musyawarah untuk mencapai mupakat." Prinsip ini tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 yang dirumuskan seperti berikut: "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan." Agar dapat dioperasionalkan, prinsip tersebut kemudian dijabarkan kedalam peraturan-peraturan pelaksanaan seperti Peraturan Tata Tertib MPR dan DPR.

Prinsip musyawarah untuk mencapai mupakat itu tumbuh dan berkembang dalam sejarah kehidupan masyarakat dan bangsa secara terus-menerus sejalan dengan perkembangan dan pertumbuhan bangsa yang mengembannya. Berdasarkan pengamatan terhadap perkembangan itu kita dapat mengkaji beberapa hal: bagaimana sejarah pertumbuhan sistem tersebut, bagaimana bentuk maupun mekanisme musyawarah untuk mencapai mupakat itu, bagaimana pula hal itu dilaksanakan dalam pengaturan jalannya kehidupan bangsa dan negara. Dapat pula dipertanyakan, apakah prinsip itu dapat ditradisikan?

SEJARAH PERTUMBUHAN PRINSIP MUSYAWARAH UNTUK MENCAPAI MUPAKAT

Berdasarkan bahan-bahan pustaka yang ada, kita dapat mengetahui bahwa prinsip-prinsip musyawarah untuk mencapai mupakat dalam pengam-

*Staf CSIS.

diputuskan berdasarkan kebulatan dewan. Dalam pengambilan putusan Begundem itu dianut prinsip-prinsip musyawarah untuk mencapai mupakat seperti berikut: (1) setiap anggota Begundem dapat menyampaikan sesuatu masalah; (2) dalam menyampaikan permasalahan-permasalahan tersebut, anggota Begundem tidak boleh menyimpang dari masalah yang sedang dibahas; (3) setiap pembahasan harus berdasarkan pada keinginan untuk memberikan sumbangan terhadap usaha pencarian penyelesaian; (4) setiap pengikut dalam persidangan diwajibkan untuk bertindak sopan, baik dalam sikap maupun dalam pembicaraan; (5) setiap peserta musyawarah wajib menghormati putusan yang diambil dan menjalankannya dalam praktek.⁷

Dari hal-hal tersebut di atas lazim diambil suatu kesimpulan bahwa prinsip musyawarah untuk mencapai mupakat itu telah ada dalam sejarah kehidupan masyarakat Nusantara, hidup dan berkembang terus sampai sekarang. Prinsip musyawarah untuk mencapai mupakat tersebut ternyata memiliki komponen-komponen, mekanisme serta kaidah-kaidah tertentu. Walaupun demikian perlu dicatat pula bahwa setelah Indonesia memperoleh kemerdekaan, prinsip musyawarah untuk mencapai mupakat itu "terpaksa" harus menerima pula pengaruh-pengaruh dari pemikiran-pemikiran luar seperti pemikiran liberal, individual, bahkan juga totaliter. Maka itu, sejak Indonesia merdeka sampai sekarang ini dikenal sistem demokrasi liberal, di mana cara pengambilan putusan didasarkan pada asumsi kebebasan individu secara mutlak. Di samping itu dikenal pula sistem demokrasi terpimpin, yang menetapkan bahwa pengambilan putusan lebih didasarkan pada kedaulatan pimpinan. Kedua jenis demokrasi itu telah sama-sama dialami oleh bangsa Indonesia, dan akhirnya disadari bahwa kedua jenis sistem demokrasi tersebut tidak sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mencapai mupakat, prinsip demokrasi yang merupakan tradisi kemasyarakatan bangsa Indonesia sendiri.

Semua itu dapat dipandang sebagai suatu proses perjalanan bangsa Indonesia dalam usaha menggali prinsip-prinsip demokrasi yang sesuai dengan perkembangan keadaan serta sejarah kebudayaannya sendiri. Pola pemikiran itu kiranya mempengaruhi langkah Orde Baru untuk menerapkan sistem politik demokrasi Pancasila yang menetapkan bahwa pengambilan putusan dalam permusyawaratan dan perwakilan sejauh mungkin dilakukan melalui musyawarah untuk mencapai mupakat.

Langkah-langkah Orde Baru untuk menggali prinsip-prinsip demokrasi yang sesuai dengan kebudayaan bangsa sendiri itu pertama-tama dilakukan melalui pencabutan ketetapan-ketetapan MPRS yang tidak sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945 seperti tertuang dalam Ketetapan MPRS No.

⁷*Ibid.*, hal. 60.

bukaan Undang-Undang Dasar 1945, pengaruh-pengaruh waktu, oleh semua wakil/utusan yang mencerminkan penjelmaan seluruh Rakyat, untuk mencapai putusan berdasarkan kebulatan pendapat (mupakat) yang diiktikadkan untuk dilaksanakan secara jujur dan bertanggung jawab.

- (2) Segala putusan diusahakan dengan musyawarah untuk mupakat di antara semua fraksi.
- (3) Apabila yang tersebut dalam ayat (2) pasal ini tidak dapat segera terlaksana, maka Pimpinan Rapat dapat mengusahakan/berdaya-upaya agar rapat dapat berhasil mencapai mupakat."⁹

Selanjutnya, bentuk pembakuan prinsip musyawarah untuk mupakat itu dapat dilihat dari bunyi pasal 1 Ketetapan MPR tahun 1973, 1978 dan 1983 tentang Peraturan Tata Tertib tersebut. Apabila dalam Ketetapan MPR tahun 1973 yang dimaksudkan dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah MPR yang keanggotaannya diresmikan pada tanggal 1 Oktober 1972; dalam Ketetapan MPR tahun 1978 yang dimaksudkan dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah MPR yang keanggotaannya diresmikan pada tanggal 1 Oktober 1977, maka dalam Ketetapan MPR tahun 1983 makin dibakukan seperti berikut:

"Majelis Permusyawaratan yang dimaksud dalam Peraturan Tata Tertib ini ialah Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang selanjutnya disebut Majelis."

Dengan demikian Peraturan Tata Tertib MPR sebagaimana tercantum dalam Ketetapan MPR No. I/MPR/1983 itu dapat dikatakan baku, yang berarti pula bahwa prinsip musyawarah untuk mencapai mupakat juga telah menjadi baku.

Dalam pada itu, yang termasuk dalam proses pelaksanaannya dapat diuraikan seperti berikut ini. Pada mulanya pelaksanaan prinsip-prinsip musyawarah untuk mencapai mupakat itu sering diwarnai oleh interaksi politik fisik, termasuk kadang-kadang juga terjadi kebringasan-kebringasan politik. Hal itu terjadi dalam pengalaman kehidupan politik Indonesia antara tahun 1966-1982.

Karena perkembangan musyawarah untuk mencapai mupakat itu merupakan proses politik, tidaklah mengherankan apabila ada sementara kalangan yang mempermasalahkannya sebagai prinsip demokrasi, terutama dalam kaitannya dengan soal kebebasan. Dr. Deliar Noer misalnya pernah menyatakan: "Pada masa Orde Baru, yang kini sedang berjalan, mulanya harapan tentang demokrasi tinggi disuarakan, tetapi kemudian sekurang-kurangnya menjadi soal kembali. Masa Orde Baru dimulai dengan harapan baru kembali

⁹Dalam Ketetapan MPR tahun 1973, prinsip musyawarah untuk mupakat itu terdapat pada Pasal 93. Sedangkan dalam Ketetapan MPR tahun 1978 dan 1983 tercantum pada Pasal 90.

KOMPONEN DAN MEKANISME PELAKSANAAN MUSYAWARAH UNTUK MENCAPAI MUPAKAT

Indonesia dengan segala isinya mempunyai ciri-ciri yang mengandung "pluriformitas." Pendapat ini misalnya dikemukakan oleh PB-HMI dalam dengar pendapat dengan FPP di DPR mengenai Paket Lima RUU bidang Politik pada tanggal 20 September 1984 di mana dinyatakan: "... dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara HMI menerima Pancasila sebagai satu-satunya asas. Namun demikian kita tidak pernah menyatakan *bahwa kita satu masyarakat*. Masyarakat kita adalah majemuk atau bhinneka."¹³

Tanpa bermaksud membantah adanya sifat "pluriformitas"-nya masyarakat Indonesia, kiranya harus diakui bahwa terhadap pendapat-pendapat tersebut masih perlu dilengkapi. Di samping mengandung *pluriformitas*, masyarakat kita juga memiliki *unitas*. Prof.Dr. Haryati Soebadio menyatakan sebagai berikut: "... bahwa ternyata keanekaragaman bahasa dan budaya setempat itu memiliki dasar sama, dalam arti berasal dari rumpun bahasa dan jenis budaya yang sama. Hal ini kita ketahui semenjak diadakan penelitian sosial budaya yang dimulai oleh sarjana asing pada abad ke-19 secara mendalam. Dengan demikian, lambang negara Bhinneka Tunggal Ika, beranekaragam sekaligus satu, *memiliki landasan dalam kenyataan bangsa* di samping menjadi tolok ukur kegiatan pembinaan dan pengembangan kebudayaan nasional Indonesia."¹⁴ Unsur-unsur unitas itu terungkap lagi dalam semangat satu nusa, satu bangsa, satu bahasa, satu konstitusi, satu pandangan hidup bangsa, satu ideologi nasional. Unsur-unsur unitas seperti itu kiranya telah mampu mempersatukan dan menumbuhkan bangsa Indonesia. Dalam kondisi serta suasana bhinneka tunggal ika itu, prinsip-prinsip musyawarah untuk mencapai mupakat dapat tumbuh dan berkembang. Dengan kata lain, musyawarah untuk mencapai mupakat hanya akan terjadi kalau sifat masyarakatnya memang bhinneka, tetapi tetap tunggal ika.

Agar musyawarah untuk mencapai mupakat dapat berlangsung dengan baik dan lancar diperlukan komponen-komponen tertentu. *Pertama*, perlu adanya bahan atau materi musyawarah; *kedua*, perlu adanya pihak-pihak yang bermusyawarah atau masyarakat yang mengembannya; *ketiga*, perlu adanya acuan pokok untuk memusyawarahkan bahan; *keempat*, perlu adanya mekanisme permusyawaratan atau prosedur musyawarah untuk mencapai mupakat serta dengan kaidah-kaidahnya; *kelima*, perlu adanya kepemimpinan musyawarah. Adapun mekanisme atau prosedur musyawarah untuk mencapai mupakat yang selama masa Orde Baru ini dipraktekkan dapat diuraikan seperti di bawah ini.

¹³Suara Karya, 21 September 1984.

¹⁴Lihat *Analisis Kebudayaan*, Tahun III, No. 2, 1982/1983, hal. 6.

1. Pembicaraan Tingkat I, yakni pembicaraan dalam Rapat Paripurna. Pemerintah atau para Pengusul memberikan keterangan atau penjelasan tentang suatu Rancangan Undang-Undang;
2. Pembicaraan Tingkat II, pembicaraan dalam Rapat Paripurna. Pada tingkat ini dilakukan Pemandangan Umum dalam Rapat Paripurna oleh para anggota DPR yang membawakan suara fraksinya terhadap Rancangan Undang-Undang beserta keterangan/penjelasan dari Pemerintah maupun para Pengusul. Selanjutnya Pemerintah atau Pengusul memberikan tanggapan atas pandangan umum dalam suatu Rapat Paripurna;
3. Tingkat III, pembicaraan dalam Rapat Komisi, Gabungan Komisi atau dalam suatu Panitia Khusus. Pembicaraan pada tingkat ini dilakukan: (a) bersama-sama dengan Pemerintah, apabila RUU berasal dari Pemerintah; (b) bersama-sama dengan para Pengusul dan Pemerintah apabila RUU berasal dari inisiatif DPR; (c) secara intern apabila dipandang perlu, tanpa mengurangi ketentuan sebagaimana dimaksud pada huruf a dan b;
4. Tingkat IV, pembicaraan dalam Rapat Paripurna. Pada tingkat ini dilakukan pengambilan keputusan yang didahului dengan laporan hasil pembicaraan Tingkat III dan pendapat akhir dari fraksi yang disampaikan oleh anggotanya.¹⁷

Sementara itu, prosedur/cara pengambilan keputusannya dilakukan sebagai berikut: (1) pengambilan keputusan adalah proses penyelesaian terakhir suatu masalah yang dibicarakan dalam rapat DPR; (2) pengambilan keputusan dalam rapat DPR pada dasarnya diusahakan sejauh mungkin dengan cara musyawarah untuk mencapai mupakat. Ditentukan pula dalam Peraturan Tata Tertib DPR itu bahwa: (1) semua jenis rapat DPR dapat mengambil keputusan; dan (2) Keputusan Rapat DPR dapat berupa menyetujui atau menolak.¹⁸

Mekanisme atau prosedur musyawarah untuk mupakat itu dapat dijelaskan seperti berikut. *Pertama-tama*, perlu ada bahan/materi musyawarah.¹⁹ Terhadap bahan/materi musyawarah yang telah tersedia itu kemudian dilakukan pendalaman dan penilaian oleh semua fraksi peserta musyawarah melalui pandangan umum. *Tahap Kedua* adalah tahap inventarisasi dan pendalaman atas materi pokok serta pandangan-pandangan semua fraksi yang telah dikemukakan sebelumnya guna dicari keterpaduannya antara kompleksitas dan sintesanya. Tahap ini dapat disebut sebagai tahap *divergensi*. *Tahap*

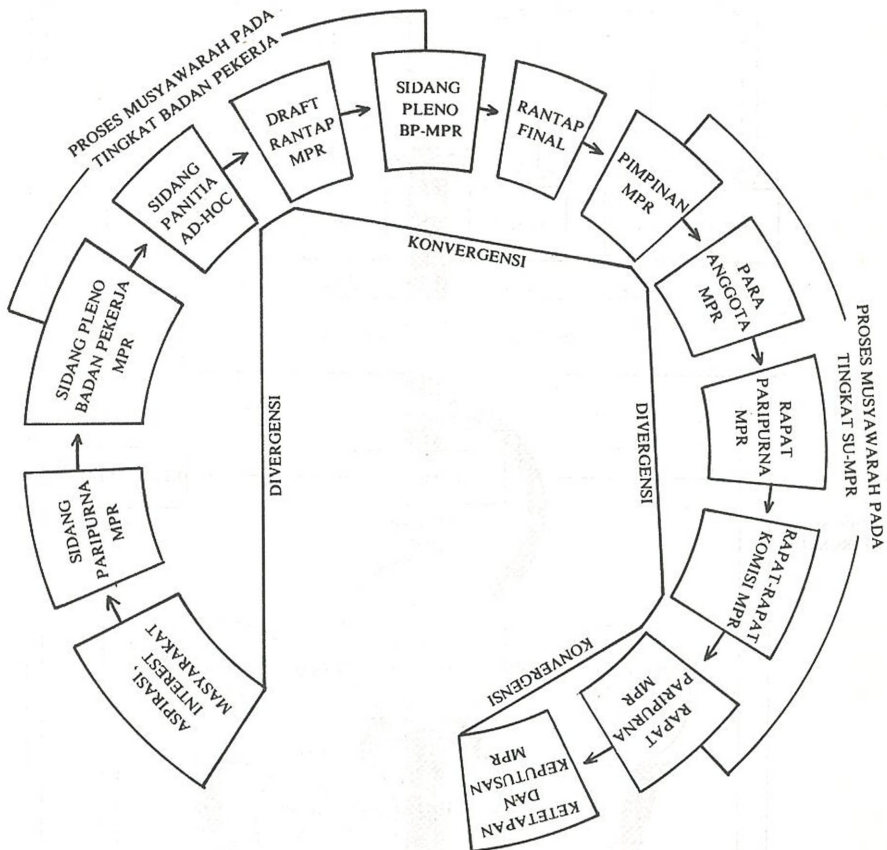
¹⁷*Ibid.*, Bab XIII Pasal 115-119.

¹⁸*Ibid.*, Bab XV, Pasal 136-137.

¹⁹Materi/bahan musyawarah amat penting. Materi yang siap semakin membantu proses musyawarah untuk mencapai mupakat.

Bagan 1

MEKANISME MUSYAWARAH UNTUK MUPAKAT
DALAM PEMBAHASAN KETETAPAN-KETETAPAN MPR 1983



tersebut kepada DPR sebagai pelaksanaan amanat Ketetapan-ketetapan MPR hasil Sidang Umum 1983. Terhadap materi-materi Paket Lima RUU bidang Politik tersebut dilakukan pembahasan oleh DPR sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan dalam Peraturan Tata Tertib DPR.

Proses pembahasan Lima RUU bidang Politik, terutama dua RUU yang telah selesai dibahas dan disepakati oleh Panitia Khusus menjadi Undang-undang (RUU tentang Perubahan UU Pemilu dan RUU tentang Perubahan UU mengenai Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD), dilaksanakan melalui prosedur dan tahap-tahap musyawarah untuk mupakat seperti disebutkan terdahulu. Pada tahap *divergensi*, pembahasan RUU tentang Perubahan Undang-Undang Pemilu terdiri dari pandangan umum fraksi-fraksi, dalam hal mana kemudian ditemukan permasalahan-permasalahan yang perlu dibahas lebih mendalam, antara lain tanda gambar peserta, lama masa kampanye, lama masa tenang serta dengan dananya bagi ketiga peserta Pemilu, soal libur atau tidak liburinya hari pemungutan suara, dan soal saksi di TPS. Setelah dibahas dalam Panitia Kerja terjadi *tahap konvergensi* terhadap pendapat-pendapat yang berbeda itu dan akhirnya dapat dipertemukan dalam bentuk kesepakatan bersama. Melalui tahap-tahap tersebut, RUU tentang Perubahan UU Pemilu dapat disetujui untuk disahkan menjadi Undang-undang dengan beberapa perubahan dan penyempurnaan sebagai hasil musyawarah sebelumnya.²¹

Sementara itu, dalam proses pembahasan RUU tentang Perubahan Undang-undang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD pada tahap *divergensi* telah diketemukan tujuh permasalahan yang memerlukan pembahasan secara lebih mendalam. Di antaranya yang menonjol adalah soal utusan golongan profesi, penambahan jumlah anggota DPRD DKI Jakarta, pengangkatan 100 orang anggota DPR dari ABRI dan jaminan bagi kontestan untuk tetap memperoleh wakil di lembaga-lembaga perwakilan walaupun kontestan yang bersangkutan tidak memperoleh suara yang memadai dalam Pemilu. Setelah dibahas dalam forum-forum yang telah disepakati sebelumnya, terjadilah proses *konvergensi*, dan materi-materi RUU itu pun dapat disetujui untuk ditetapkan menjadi Undang-undang dengan beberapa perubahan sebagai hasil musyawarah.²²

Terdapat beberapa hal yang menarik dalam proses pembahasan RUU-RUU tersebut di atas antara lain, ternyata rancangan yang diajukan oleh Pemerintah tidak begitu saja diterima secara utuh, melainkan mengalami perkembangannya sendiri dalam suasana musyawarah untuk mencapai mupakat.

CATATAN PENUTUP

Berdasarkan uraian-uraian di atas, dapat ditarik beberapa kesimpulan. *Pertama*, prinsip musyawarah untuk mencapai mupakat dalam memutuskan

²¹Lihat *Suara Karya*, 20 November 1984.

²²*Suara Karya*, 20 Desember 1984.