

4-30-1971

DAPATKAH AZAS MUSJAWARAH BERTAHAN DALAM SISTEM PEMERINTAHAN MENURUT UUD 1945

Harmaily Ibrahim

Faculty of Law, University of Indonesia

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp>



Part of the [Administrative Law Commons](#), [Comparative and Foreign Law Commons](#), [Constitutional Law Commons](#), [Criminal Law Commons](#), and the [Natural Resources Law Commons](#)

Recommended Citation

Ibrahim, Harmaily (1971) "DAPATKAH AZAS MUSJAWARAH BERTAHAN DALAM SISTEM PEMERINTAHAN MENURUT UUD 1945," *Jurnal Hukum & Pembangunan*: Vol. 1: No. 1, Article 6.

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp/vol1/iss1/6>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Jurnal Hukum & Pembangunan by an authorized editor of UI Scholars Hub.

DAPATKAH AZAS MUSJAWARAH BERTAHAN DALAM SISTEM PEMERINTAHAN MENURUT UUD 1945

oleh
*Harmaily Ibrahim **

B A B I. PENDAHULUAN.

1. Sistim Pemerintahan menurut U.U.D. 1945.

Dengan sistim pemerintahan dimaksudkan adalah hubungan antara alat-alat perlengkapan negara dipusat.

Djadi bagaimanakah hubungan antara Madjelis Permusjawaratan Rakjat (selandjutnja disingkat M.P.R.), Dewan Perwakilan Rakjat (selandjutnja disingkat D.P.R.), Presiden, Mahkamah Agung (selandjutnja disingkat M.A.), Dewan Pertimbangan Agung (selandjutnja disingkat D.P.A.) dan Badan Pemeriksa Keuangan (selandjutnja disingkat B.P.K.) menurut U.U.D 1945.

M.P.R. sebagai lembaga negara jang mempunjai supremasi jaitu kekuasaan negara jang tertinggi berada ditangan M.P.R.¹ mengandung dua prinsip jaitu "legal power" dan "no rival Authority"², membawahi D.P.R., Presiden, M.A., D.P.A., dan B.P.K., dan badan-badan tersebut tidak dapat mengenjampingkan atau melanggar ketentuan-ketentuan jang telah ditetapkan M.P.R.

1. Pendjelasan U.U.D. 1945.

2. Prof. Dr. Ismail Suny SH MCL, Mekanisme Demokrasi Pantjasila, h. 10.

* Pengadjar dalam mata kuliah Hukum Tata Negara

D.P.R. sebagai lembaga negara jang mendjalankan fungsi legislatif bersama Presiden sekaligus mengawasi segala tindakan-tindakan Presiden.

Dalam ketiga lembaga negara tersebutlah dengan djelas adanya azas musjawarah, sesuai dengan tugas dan wewenang lembaga negara tersebut. Sedangkan ketiga lembaga negara lainnya jaitu M.A., D.P.A. dan B.P.K. dalam melaksanakan tugas dan wewenangnja tidak mempergunakan azas musjawarah.

M.A. dan badan peradilan dibawahnja sama sekali tidak memakai azas musjawarah dalam mendjalankan tugasnja, karena M.A. dan badan peradilan dibawahnja harus memutuskan sesuatu perkara jang diajukan kepadanya berdasarkan peraturan jang berlaku.

D.P.A. menurut pasal 16 U.U.D. 1945 bertugas memberi nasehat kepada Presiden diminta ataupun tidak, tidak terlihat peranan musjawarah dalam kerdjanja lembaga tersebut, seperti lembaga negara M.P.R., Presiden dan D.P.R.

Demikian pula B.P.K. jang tugasnja menurut pasal 23 ayat (5) U.U.D. 1945 hanyalah memeriksa keuangan, dan hasil pemeriksaannja tersebut dilaporkan kepada D.P.R.

Karena itulah dalam membitjarakan azas musjawarah, kami hanya menghubungkannya dengan lembaga negara M.P.R., Presiden dan D.P.R.

2. Kedudukan individu dalam pergaulan hidup menurut Hukum Adat.

Azas musjawarah adalah sesuatu jang bersumber dari Hukum Adat. Karena itu apabila kita membitjarakan azas musjawarah, terlebih dulu harus kita melihat bagaimana kedudukan individu dalam pergaulan hidup menurut Hukum Adat. Karena individu tersebut jang mendjalankan musjawarah.

Didalam Hukum Adat, seperti dinjatakan oleh Prof. Supomo dalam bukunya „Hubungan individu dan masyarakat dalam Hukum Adat” didalam hukum adat manusia sama sekali bukan individu jang terasing, bebas dari segala ikatan dan semata-mata hanya ingat keuntungan sendiri, melainkan terutama ialah anggauta masyarakat. Didalam hukum adat jang primer bukan individu, melainkan masyarakat.

Selanjutnya dikatakan bahwa kehidupan individu yang terutama diuntukkan buat mengabdikan masyarakat”³.

Djadi dalam masyarakat Hukum Adat kepentingan bersama diatas kepentingan individu. Karenanya mustahil timbul pertentangan antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat, sebab tiap individu mendahulukan kepentingan bersama dari pada kepentingan diri sendiri. Dalam mendahulukan kepentingan bersama itu, individu menjalankan bukan karena terpaksa, tetapi dengan ichlas dan segala senang hati, sebab individu yakin bahwa dalam pelaksanaan kepentingan bersama, maka dengan sendirinya kepentingan diri sendiripun akan terpenuhi. Djadi antara individu dan masyarakat itu terdapat suatu perhubungan yang sangat erat.

Hal itu sesuai dengan pendapat Prof. Supomo yang mengatakan bahwa „Masyarakat tidak dipandang sebagai badan tersendiri dengan kepentingan sendiri. Masyarakat bukan suatu kekuasaan yang berdiri sendiri lepas dari manusia seorang-seorang dan berhadapan dengannya. Tidak, individu-individu terutama merasa dirinya satu dengan golongan. Mereka mengakui dirinya sebagai bagian-bagian dari keseluruhan dan hidup sesuai dengan itu”. Demikian pula masyarakat melihat individu sebagai bagian yang diperchusus dari padanya karena itu keinsjafan kemasyarakatan dan keinsjafan individu bertjampur baur. Itulah sebabnya maka hukum adat mempunyai sifat komunal (untuk bersama)”⁴.

Terjadinja perhubungan antara individu dan masyarakat dalam hukum Adat, berada dalam suasana harmonis, disebabkan dianutnja prinsip yang menjadi dasar perhubungan tersebut yaitu prinsip keseimbangan, yaitu keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan bersama.

Timbul pertanyaan sekarang, bagaimana hakekat prinsip keseimbangan tersebut ? Yang menjadi persoalan disini ialah bagaimana kah seharusnya individu itu bertindak dalam pergaulan hidup supaya antara kepentingan individu dan kepentingan bersama tidak terdapat pertentangan. Menurut Prof. Nasrun, bahwa hendaknya „..... tindakannya seseorang sebagai pribadi itu, mendatangkan kebaikan

3. Prof. Dr. R. Supomo, Hubungan individu dan masyarakat dalam Hukum Adat, h. 5.

4. Prof. Dr. Supomo, idem.

pula hendaknja bagi pergaulan hidup itu dan sebaliknya tiap tindakan dari pergaulan hidup itu mendatangkan kebaikan pula hendaknja bagi perseorangan. Dalam hal ini tiap tindakan dalam pergaulan hidup itu mendatangkan hasil jang positif bagi kedua pihak jaitu pihak pergaulan hidup itu dan pihak perseorangan.

Dan sesuai dengan fatwa adat Minangkabau „Nan katudju diawak itu, rantjak diurang hendaknja” (jang kita sukai itu, hendaknja bagus dalam mata orang lain)”.⁵

Dalam prinsip „Nan katudju diawak itu rantjak diurang hendaknja” berarti bahwa tiap individu haruslah mempertimbangkan bahwa tindakannja hendaknja disenangi oleh orang lain. Adanja pertimbangan tersebut menimbulkan prinsip keseimbangan, dengan demikian dalam masjarakat Hukum Adat tidak akan terdjadi bahwa individu melakukan sesuatu hanja dilihat dari sudut kepentingannja sendiri, tanpa mempertimbangkan kepentingan individu lainnja.

Demikian pula dalam menjelenggarakan kepentingan bersama, tidak akan terdjadi bahwa individu akan merasa dirugikan, karena individu yakin bahwa dalam kepentingan bersama itu sekaligus terselenggara kepentingan pribadinja.

Dari hal diatas, dapatlah kita lihat bahwa dalam pergaulan hidup, itu tidak sджа kepentingan bersama jang didahulukan, tetapi djuga kepentingan individu. Tiap tindakan jang dilakukan oleh individu dan pergaulan hidup, harus mentjerminkan kepentingan bersama.

Bahwa dalam pergaulan hidup, adanja kepentingan jang bertentangan sesama individu adalah logis, sebab sesuai dengan sifat tiap manusia jang selalu mementingkan kepentingan diri sendiri. Djadi sifat egoistis dari manusia tersebut menjebabkan terdjadinja suatu pertentangan kepentingan pada suatu waktu.

Dalam masjarakat Hukum Adat, berdasarkan prinsip „Nan katudju diawak itu rantjak diurang hendaknja” atau prinsip tenggang menenggang atau toleransi, terdapatlah suatu harmoni dari pertentangan atau perimbangan pertentangan, dan karenanja dapat mewujudkan kepentingan bersama diatas kepentingan pribadi. Dengan demikian pergaulan hidup adalah benar-benar pergaulan hidup bukan perdjjuangan hidup.

5. Prof. M. Nasrun, op. cit. h. 75.

Dari pergaulan hidup sematjam inilah timbulnja gotong rojong, jang merupakan tjiri chas dari pandangan hidup bangsa Indonesia. Didalam prinsip gotong rojong, seseorang melakukan sesuatu dengan keichlasan dan dengan tudjuan untuk menjelenggarakan kepentingan umum, dan individu yakin bahwa dalam kepentingan umum itu dengan sendirinja terdapat pula kepentingan mereka pribadi.

B A B II.

AZAS MUSJAWARAH.

1. Apakah jang dimaksudkan dengan azas musjawarah ?

Apabila disini disebutkan „azas musjawarah”, maka itu berarti bahwa azas musjawarah untuk mufakat, 'karena musjawarah sekaligus berarti mufakat. Dan apabila kita mempergunakan sistim suara terbanjak, maka kita tidak dapat mengatakan kita telah bermusjawarah, tetapi berunding.

Musjawarah adalah tjaranja badan perwakilan rakjat membitjarkan sesuatu masalah. Dengan bermusjawarah tersebut diharapkan menimbulkan mufakat.

Didalam masjarakat Hukum Adat dimana kepentingan bersama didahulukan, karena ada prinsip tenggang menenggang atau toleransi, maka azas musjawarah berdjalan dengan lantjar.

Setiap anggota masjarakat jang akan ikut bermusjawarah telah mejakinkan dirinja bahwa kepentingan bersama harus didahulukan.

Bahwa kemungkinan timbulnja pendapat-pendapat jang berbeda, selalu ada, tetapi pendapat jang berbeda tersebut dengan adanja prinsip tenggang menenggang atau toleransi akan mendjurus kepada pendapat jang sama, jaitu untuk kepentingan bersama.

Djadi prinsip toleransi tersebut mempunjai peranan untuk menjatukan pendapat. Dan karenanja golongan jang berbeda pendapat dengan penuh kesadaran akan mengakui dan mendjalankan apa jang telah diputuskan bersama.

Dalam masjarakat Barat tjara mengambil keputusan adalah dengan suara terbanjak, dimana ada golongan terbanjak jang menje-

tudju dan golongan ketjil jang tidak menjetudju. Golongan jang ketjil tersebut djuga mengakui putusan suara terbanjak karena adanja toleransi.

Berbeda dengan masjarakat Hukum Adat, maka pengakuan dari golongan ketjil tersebut tidaklah sepenuhnya, karena kemungkinan bahwa golongan ketjil tersebut akan mendjadi golongan jang beroposisi selalu ada.

Djadi toleransi para masjarakat Barat tersebut pada achirnja akan menimbulkan oposisi.

Musjawarah untuk mufakat dimaksudkan untuk adanja suatu keputusan atau kesepakatan dari peserta musjawarah, jaitu untuk kepentingan bersama.

Suatu keputusan jang dilahirkan dari musjawarah tersebut dapat ditempuh dengan dua tjara, jaitu dimana sedjak semula telah disetudju putusan mengenai sesuatu masalah, djadi tidak ada jang tidak setudju. Sering dinamakan hal ini dengan aklamasi atau menurut istilah Prof. Nasrun „Suara bulat” atau „sekata”.

Dan apabila dari peserta musjawarah ada jang berbeda pendapat, maka disinilah dipergunakan prinsip tenggang menenggang atau toleransi, sehingga achirnja golongan jang berbeda pendapat tersebut menjetudju pendapat dari sebagian besar peserta musjawarah.

Keputusan jang diambil dengan tjara tersebut dinamakan sepakat.

Djadi kemungkinan dari peserta musjawarah jaitu golongan ketjil ada perbedaan pendapat selalu ada, tetapi karena adanja prinsip tenggang menenggang maka golongan ketjil jang tidak setudju itu pada achirnja akan menjetudju pendapat dari bagian besar pesera musjawarah tersebut.

Hal ini lebih djelas digambarkan oleh Prof. Nasrun dalam bukunya „Dasar falsafah adat Minangkabau”, bahwa „kita ambil umpamanya suatu rapat jang terdiri dari sepuluh orang, dan orang sepuluh ini akan menentukan apakah sepohon kaju tertentu tinggikah atau rendah, menurut sistim sekata, maka harus bulat, jaitu kesepuluh orang itu berpendapat bahwa pohon kaju itu tinggi.

Dalam sistim suara terbanjak, djika enam suara menjatakan kaju itu tinggi, maka keputusan ialah kaju itu tinggi, sungguhpun empat orang menjatakan pendapatnja, bahwa kaju itu rendah. pendapat orang jang enam itu adalah merupakan suara terbanjak.

Menurut sistim sepakat, maka djikalau enam orang menjatakan pohon kaju itu tinggi, dan empat orang rendah, maka belum lagi diambil keputusan. Permusjawaratan didjalankan terus, alasan-alasan baru ditjari dan ditambah dan diusahakan, sampai orang jang empat menjatakan pohon kaju itu rendah, mengakui, bahwa pohon kaju itu tinggi.

Tetapi mengakui bukanlah penuh, sebab djikalau pengakuan, bahwa pohon kaju itu tinggi, maka dapatlah sekata.

Tetapi makna mengakui dalam sistim sepakat mempunyai pengertian dan isi jang lain. Orang jang empat ini bukanlah mengakui penuh bahwa pohon kaju itu tinggi, tetapi mereka berhubung anggota terbanjak berpendapat, bahwa pohon kaju itu tinggi, maka mengingat akan pendapat dan kepentingan terbanjak jaitu pendapat kepentingan umum, maka orang jang empat itu turut mengakui jaitu mereka menjepakati, sepakat menjatakan, bahwa pohon kaju itu adalah tinggi. Djelaslah bahwa maksud isi sepakat tidak sepenuh isi sekata".⁶

Seperti telah dimaksudkan diatas, maka musjawarah jang melahirkan sepakat itu atau sekata, tidaklah dapat diputuskan, apabila ada pihak-pihak jang tidak menjetudjuinja.

Tetapi dalam masjarakat Hukum Adat tidak akan terdjadi bahwa ada golongan ketjil jang terus menerus mempertahankan pendapatnja, karena adanja prinsip tenggang menenggang atau toleransi tersebut achirnja golongan ketjil akan sependapat, dan tertjapailah sepakat.

Berhasilnja azas musjawarah dalam masjarakat adat, disebabkan mental individunja. Jaitu tiap individu beranggapan, bahwa kepentingan bersama harus didahulukan dari pada kepentingan pribadi. Karena individu yakin bahwa dengan terlaksananja kepentingan bersama, maka kepentingan individupun dengan sendirinja terpenuhi.

2. Azas musjawarah dan Pantjasila.

Pantjasila sebagai sumber dari segala sumber hukum,⁷ berarti bahwa semua hukum jang berlaku dan akan berlaku haruslah berdasarkan dan bersumber kepada Pantjasila. Dengan demikian Pantjasila adalah merupakan kaidah ideal dalam tertib hukum Indonesia.

6. Prof. M. Nasrun op. cit. h.

7. Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966.

Pantjasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia, tidak hanya mengenal perhubungan manusia dengan manusia, tetapi juga perhubungan manusia dengan Tuhannya.

Hal ini lebih jelas dikemukakan oleh Prof. M. Nasrun bahwa „pandangan hidup bangsa Indonesia berdasarkan atas dua dasar pokok pandangan yang dialami oleh manusia yang memberi tjiarak khusus terhadap falsafah bangsa Indonesia dari bangsa lainnya di dunia — yaitu pertama, perhubungan seseorang dengan Tuhan, dan perhubungan seseorang dengan orang lainnya yaitu perhubungan antara manusia, dan pandangan hidup ini bersumber kepada Pantjasila, dimana sila pertama yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa terkandung didalamnya perhubungan manusia dengan Tuhannya. Dan sila-sila lainnya — perikemanusiaan, kebangsaan, kerakjatan dan keadilan sosial — terkandung didalamnya perhubungan antara manusia dengan manusia”.⁸

Kedua pandangan hidup tersebut tidak boleh bertentangan satu dengan lainnya, bahkan pandangan hidup yang terkandung didalamnya perhubungan antara sesama manusia harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan pandangan hidup yang terkandung didalamnya perhubungan manusia dengan Tuhannya.

Sila keempat dari Pantjasila yaitu kerakjatan yang dipimpin oleh hikmah kebidjaksanaan dalam permusjawaratan/perwakilan, mengandung maksud bahwa wakil-wakil rakyat yang bermusjawarah dalam badan perwakilan rakyat dipimpin oleh hikmah kebidjaksanaan.

Timbul pertanyaan, apakah yang dimaksudkan dengan hikmah kebidjaksanaan.

Menurut Prof. Moh. Yamin hikmah kebidjaksanaan adalah ”rationalisme yang sehat, karena telah melepaskan anarki, liberalisme dan semangat pendjadjahan”.⁹

8. Prof. M. Nasrun, Satu segi pandangan hidup bangsa Indonesia terhadap perseorangan dan pergaulan hidup, Medan Ilmu Pengetahuan III, 1962, h. 5.

9. Prof. Moh. Yamin, Naskah Persiapan U.U.D. 1945, djilid I, h. 98.

Djadi kerakjatan itu dipimpin oleh pemikiran jang bersumber kepada hal jang baru, jaitu jang sudah melepaskan diri dari anarchi, liberalisme dan semangat pendjadjahan. Dan suatu jang baru tersebut adalah Pantjasila, karena Pantjasila menentang adanja anarchi, liberalisme dan pendjadjahan. Dengan demikian maka kerakjatai itu dipimpin pada achirnja oleh pandangan hidup bangsa Indonesia sendiri jaitu Pantjasila. Dan tudjuannya adalah untuk mentjapai suatu masyarakat jang adil dan makmur berdasarkan Pantjasila.

Diatas telah dikemukakan bahwa pandangan hidup Pantjasila, terkandung didalamnja perhubungan antara manusia dengan Tuhanja, dan perhubungan antara manusia dan manusia. Maka permusjawaratan jang akan mewujudkan kepentingan bersama itu haruslah dipimpin oleh Ketuhanan Jang Maha Esa. Karenanja setiap hasil permusjawaratan tersebut haruslah sesuatu jang diredhoi Tuhan, dan dalam agama Islam setiap hasil permusjawaratan tidak boleh bertentangan dengan Qur'an dan Hadist.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka musjawarah tersebut tidak hanya untuk mentjapai mufakat sembarang mufakat, tetapi mufakat jang didasarkan kepada kepentingan umum untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pantjasila. Dan pada achirnja musjawarah tersebut tidak boleh bertentangan dengan sila pertama dari Pantjasila jaitu sila Ketuhanan Jang Maha Esa.

3. Azas musjawarah demam U.U.D. 1945.

Apabila kita mempelajari sedjarah pembuatan U.U.D. 1945, maka kita melihat bahwa para penjusun U.U.D. 1945 dalam pemikirannya terdapat dualisme. Disatu pihak mereka menginginkan dalam U.U.D. 1945 ditjantumkan hal-hal jang bersumber kepada Hukum Adat, tetapi sebaliknya mereka tidak dapat melepaskan diri dari pemikiran jang berasal dari pendidikan mereka jaitu sesuatu jang bersumber kepada Hukum Barat.

Chusus mengenai azas musjawarah hal itu terlihat dengan djelas. Didalam Pembukaan U.U.D. 1945 pada alinia terachir dikehendaki agar dipakai azas musjawarah dalam badan perwakilan rakjat, dilain pihak dalam Batang Tubuh U.U.D. 1945 dipakai sistim suara terbanjak.

Kita telah melihat bahwa antara azas musjawarah dan sistim terbanjak terdapat pertentangan.

Sesuai dengan kedudukan Pembukaan U.U.D. 1945 adalah sebagai kaedah idial, maka Batang Tubuhnja jang mewujudkan kaidah idial itu dalam bentuk pasal-pasal, tidak boleh bertentangan dengan azas jang terdapat dalam Pembukaannya.

Maka seharusnya apabila dalam Pembukaan dikehendaki dipakainya azas musjawarah maka dalam pasal-pasalnja harus pula dipakai azas musjawarah. Tetapi kenyataannya dalam Batang Tubuhnja dipakai sistem suara terbanyak.

Disinilah terdapatnja dualisme tersebut.

Hal tersebut dapat dipahami, mengingat bahwa azas musjawarah itu dapat dipraktekkan tergantung banyak kepada mental individunya. Dan dalam masyarakat Indonesia sekarang ini, dimana masyarakatnja tidak lagi homogen tetapi heterogen, maka azas musjawarah untuk dipraktekkan dalam badan perwakilan relatif sukar, karena prinsip tenggang menenggang atau toleransi jang akan mewujudkan kepentingan bersama diatas kepentingan pribadi, agaknya sulit untuk menjapainya.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka adalah mungkin bahwa tetap ada golongan ketjil jang tidak sependapat dengan golongan terbanyak, dan apabila golongan ketjil ini tetap mempertahankan pendapatnja, maka musjawarah tidak mungkin tertjapai.

Karena musjawarah berhasilnja tergantung kepada semua peserta musjawarah jang harus menjetudjuinja putusan terhadap suatu masalah, dan dalam masyarakat jang heterogen kemungkin ini sedikit sekali dapat ditjapai, maka diperlukan adanya penjetjualian jaitu pasal 2 ayat 3, 6 ayat 2 dan 37 U.U.D. 1945.

Disinilah terlihatnja pandangan djauh dari para pembuat U.U.D. 1945, dimana pada hakekatnja mereka menjadari bahwa tidak mungkin setiap masalah diputuskan dengan musjawarah. Hal ini disebabkan karena perkembangan dari masyarakat jang sudah mendjadi masyarakat heterogen, dan dalam masyarakat jang demikian sukar untuk dipraktekkan azas musjawarah. Karena itu diperlukan tjara lain jaitu sistim suara terbanyak, jang lebih mendjaminnja tertjapai putusan dalam suatu sidang badan perwakilan rakyat.

Bahwa pasal-pasal tersebut diatas, adalah suatu penjetjualian. djuga terlihat pada pendapat Prof. Kuntjoro Poerbopranoto S.H., dimana dikatakan materi tentang penetapan putusan M.P.R. atas dasar pungutan suara dalam U.U.D. kita itu sebagai peraturan

„hukum penjelenggara” atau „regelend recht”, bahkan sebagai hukum penjetjuaian” atau „uitzonderings recht”, bukan „hukum regid jang menentukan (dwingend recht)” jang berkekuatan umum imperatif.

Terutama hal ini tampak dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh MPR. Tidakkah mungkin dilaksanakan dengan azas musjawarah, karena pada achirnja tidak akan ada pengangkatan Presiden dan wakil Presiden. Ketjuali apabila 2 orang tokoh nasional jang diterima oleh semua pihak, sehingga tjalon Presiden dan Wakil Presiden hanja satu orang sadja.

Demikian pula hanja dengan perobahan UUD, maka perobahan itu tidakkah mungkin dilaksanakan dengan azas musjawarah, karena untuk mentjapai sekata atau sepakat dari semua pihak, sukar ditjapai, sehingga perobahan UUD tidak mungkin terlaksana, sedangkan perkembangan masjarakat menghendaki agar UUD tersebut per'u dirobah. Untuk mengatasi hal tersebut maka dipakailah sistim suara terbanjak, seperti dimaksudkan dalam pasal 37 UUD. 1945.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka pembuat U.U.D. sendiri telah memberi peluang untuk dipakainja sistim suara terbanjak disamping azas musjawarah.

Kalau dalam segala kegiatan M.P.R. telah ditetapkan pemakaian sistim suara terbanjak — pasal-pasal 2 ayat 3, 6 ayat 2 dan 37 — maka dimanakah letaknja azas musjawarah ?

Azas musjawarah harus dipakai terlebih dulu dalam memutuskan suatu persoalan oleh badan perwakilan rakjat, apabila sekata dan sepakat tidak tertjapai barulah dipergunakan sistim suara terbanjak seperti jang ditetapkan dalam pasal-pasal jang bersangkutan.

Dalam pasal-pasal 2 ayat 3, 6 ayat 2 dinjatakan dipakai suara jang terbanjak, sedangkan dalam pasal 37 dinjatakan dipakai sistim dua pertiga dari seluruh anggota M.P.R. hadir, dan dua pertiga dari jang hadir menjetudjui. Ketiga-tiganja termasuk sistim suara terbanjak.

Walaupun pasal-pasal 2 ayat 3 dan 6 ayat 2 tidak dengan tegas menjebutkan sistim suara terbanjak jang mana dipakai, namun suara terbanjak dalam pasal 37 tidak dapat dipakai dalam kedua pasal diatas, karena suara terbanjak dalam pasal 37 — jaitu suara terbanjak terkwalifikasi — adalah khusus untuk pasal 37, dan suara terbanjak ini adalah jang tersukar untuk mentjapainja.

Hal ini perlu untuk mentjegah agar perobahan U.U.D. tersebut tidak terlalu gampang. Djadi setelah melalui pemikiran jang menda-lam jang disetudjui oleh $\frac{2}{3} \times \frac{2}{3}$ dari seluruh anggota M.P.R., ba-rulah perobahan tersebut disjahkan.

Dengan demikian maka untuk pasal 2 ayat 3 dan pasal 6 ayat 2 tinggal kemungkinan suara terbanjak relatif atau absolut. Tetapi me-ningkat perumusan pasal-pasal tersebut jaitu „jang terbanjak”, maka kita lebih tjenderung untuk menjatakan bahwa dalam 2 pasal tersebut dipakai sistim suara terbanjak relatif. Sebab apabila kita maksudkan suara terbanjak absolut jaitu $\frac{1}{2} + 1$, maka tidak sesuai dengan pe-rumusan pasal-pasal tersebut, karena $\frac{1}{2} + 1$ bukanlah jang ter-banjak.

Baik sistim suara terbanjak maupun azas musjawarah mempunyai kebaikan dan keburukan. Dalam sistim suara terbanjak prosedurnja lebih gampang dan tidak memakan waktu jang lama, tetapi sebaliknya golongan minoritas tidak pernah mendapat kemenangan, sehingga go-longan minoritas harus puas dengan keputusan jang diambil oleh golongan mayoritas.

Dengan demikian kepentingan golongan minoritas selalu harus ditentukan oleh golongan mayoritas.

Kekuasaan golongan mayoritas sedemikian rupa sehingga ada ketjenderungan untuk timbulnja „diktatorial mayoritas”. Sebaliknya dalam musjawarah, kepentingan minoritas dibitjarkan bersama dan suaranya diperhatikan, tetapi ketjuali sistim ini akan memakan waktu jang relatif lama, djuga dapat terdjadi bahwa golongan minoritas tetap akan mempertahankan pendapatnja, sehingga musjawarah tidak akan pernah tarjapai. Dan kalau keadaan ini berdjalan terus menerus, maka ada ketjenderungan untuk menimbulkan „diktatorial minoritas”.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka sistim jang dipakai oleh UUD 1945 jaitu sistim gabungan antara azas musjawarah dan sistim suara terbanjak, adalah sistim jang paling tepat untuk majarakat Indonesia sekarang ini.

Dalam bermusjawarah wakil rakjat dibadan perwakilan rakjat, terlebih dulu mempergunakan azas musjawarah, dimana suara golong-an minoritas diperhatikan dan didengar. Dan apabila setelah melalui prinsip, toleransi, golongan minoritas ini masih tetap mempertahankan pendapatnja jang berlainan dengan pendapat golongan jang ter-banjak, maka dipergunakan suara terbanjak.

Dengan demikian golongan minoritas tidak dapat menjatakan bahwa suara dan kepentingan mereka tidak diperhatikan dan dide-ngar, dan hal ini akan mentjegah timbulnja diktatorial minoritas maupun mayoritas.

B A B I I I .

AZAS MUSJAWARAH DALAM KETETAPAN MPRS No. XXXVII/MPRS/1968.

Adalah sulit untuk mendjawab pertanyaan apakah badan perwa-kilan rakjat dalam bermusjawarah mempergunakan ketentuan dalam UUD 1945. karena kami belum sempat mengadakan penjelidikan di MPRS maupun DPRGR. Tapi satu hal dapat dipastikan bahwa se-djauh mungkin dalam kedua lembaga negara tersebut dihindarkan pemakaian sistim suara terbanjak. Walaupun akibatnja ada rentjana Ketetapan MPRS jang terpaksa ditunda untuk mengambil keputusan-nja, dan pembuatan U.U. jang berlarut-larut di DPRGR.

Djadi dapat diambil kesimpulan bahwa sedjauh mungkin oleh lembaga negara tersebut diusahakan, pemakaian azas musjawarah.

Seperti diketahui sedjak Dekrit Presiden 5 Djuli 1959 di Indo-sia ada 2 MPRS, jaitu MPRS masa 1959-1965, dan MPRS masa 1966 sekarang.

Kedua MPRS tersebut, telah menetapkan pengaturan lebih lan-djut dari azas musjawarah, jaitu kalau MPRS masa orde Lama melalui Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965, maka MPRS masa orde Baru melalui Ketetapan MPRS No. XXXVII/MPRS/1968.

Azas musjawarah untuk mufakat jang terdapat dalam Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965, sama sekali menghilangkan kemung-kinan dipergunakan sistim suara terbanjak, seperti jang disebutkan dalam pasal 2 ayat 3. Dengan demikian Ketetapan tersebut berten-tangan dengan U.U.D. 1945.

Dan salah satu tjiri chas azas musjawarah untuk mufakat dalam ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965 adalah bahwa apabila mufa-kat tidak ditjapai maka persoalannja diserahkan kepada Pimpinan Musjawarah untuk mengambil keputusan, dan apabila Pimpinan ter-sebut tidak berhasil mengambil keputusan, maka pada achirnja per-soalan tersebut dapat ditiadakan (pasal 12 ayat 7).

Sebaliknya dalam Ketetapan MPRS No. XXXVII/MPRS/1968 yang sekali gus mentjabut berlakunya Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965, maka apabila mufakat tidak tertjapai, maka persoalan-nja diserahkan kepada Pimpinan Musjawarah untuk memutuskan. Dan apabila masih tidak tertjapai mufakat, maka dipergunakan sistim suara terbanjak seperti yang dimaksudkan dalam pasal yang bersangkutan. Kemungkinan persoalan itu ditiadakan, baru terdjadi, apabila setelah pemungutan suara diadakan dan suara seimbang (pasal 4 ayat 2, 34, 6, 7).

Dengan demikian djelaslah bahwa pada taraf pertama dipergunakan azas musjawarah baru kalau hal ini tidak tertjapai dipergunakan sistim suara terbanjak. Dengan demikian sesuai dengan apa yang dimaksudkan oleh UUD 1945.

Apa yang dimaksudkan dengan azas musjawarah, didjelaskan oleh pasal 1 Ketetapan MPRS No. XXXVII/MPRS/1968 sebagai berikut, „Hakekat dari pada musjawarah untuk mufakat dalam kemurniannya adalah suatu tata tjara chas yang bersumber pada inti faham kerakjatan yang dipimpin oleh hikmah kebidjaksanaan dalam permusjawaratan/perwakilan untuk merumuskan dan/atau memutuskan sesuatu hal berdasarkan kehendak Rakjat dengan djalan mengemukakan hikmah kebidjaksanaan yang tiada lain daripada pikiran (ratio) yang sehat yang mengungkapkan dan mempertimbangkan persatuan dan kesatuan Bangsa, kepentingan Rakjat sebagaimana yang mendjadi tudjuan pembentukan Pemerintahan negara termaksud dalam alinea ke IV Pembentukan Undang-undang Dasar 1945, pengaruh-pengaruh waktu, oleh seluruh wakil/utusan yang mentjeriminkan pendjelmaan seluruh Rakjat, untuk mentjapai keputusan berdasarkan perbuatan pendapat (mufakat) yang diitikadkan untuk dilaksanakan setjara djudjur dan bertanggung djawab”.

Dari perumusan diatas djelaslah bahwa dikehendaki adanya kesadaran dari peserta musjawarah untuk mendahulukan kepentingan bersama diatas kepentingan golongan dan partai.

Tjorak keputusan yang hendak diambil menurut pasal tersebut adalah kebulatan pendapat (mufakat). Kebulatan pendapat tidaklah sama dengan mufakat, kebulatan pendapat adalah sebagian atau salah satu tjara mengambil keputusan. Kami berpendapat bahwa kebulatan pendapat adalah suara bulat (sekata), dimana sebelumnya tidak ada yang tidak setuju. Sedangkan melihat perkembangan masyarakat seka-

rang maka kemungkinan terdapatnya pendapat yang berbeda selalu ada. Dan apabila musjawarah berhasil memutuskan dalam hal seperti tersebut, maka tidak dikatakan kebulatan pendapat, tetapi sepakat.

Dalam azas musjawarah kalau ada golongan yang tidak setuju tidak dapat diambil keputusan. Dan bagaimana kalau scandainya ada golongan yang tidak menghadiri musjawarah, sehingga hasil musjawarah tidak mentjerminkan kemauan semua pihak, dan karenanya golongan yang tidak menghadiri musjawarah dapat menyatakan bahwa mereka tidak pernah memberikan persetujuan, sehingga putusan musjawarah tidak mentjerminkan kesepakatan.

Maka untuk mengatasi hal tersebut, dalam pasal 2 ayat 1 dari Ketetapan MPRS tersebut diatas dinyatakan, bahwa atau apabila sekurang-kurangnya dua pertiga jumlah anggota telah hadir dalam hal tidak semua golongan-golongan musjawarah tidak terwakili. Jadi apabila ada golongan yang tidak menghadiri musjawarah, tetapi musjawarah telah menjapai $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota, maka musjawarah dapat diteruskan.

Setelah keputusan diambil baik berdasarkan musjawarah atau suara terbanyak, maka dikehendaki diterima, dilaksanakan dengan kesungguhan, keikhlasan hati, kejujuran dan bertanggung jawab.

Dalam hubungan antara Presiden dan D.P.R., maka prinsip musjawarah sangat diperlukan, karena baik Presiden maupun D.P.R. masing-masing berhak untuk tidak menyetujui Rantjangan Undang-Undang yang diajukan oleh salah satu lembaga negara tersebut. Karena Rantjangan Undang-undang yang tidak disetujui tidak dapat diajukan lagi pada sidang berikutnya (pasal 20, 21, U.U.D. 1945).

Azas musjawarah tidak menutup kemungkinan untuk mengadakan kontrol terhadap kebijaksanaan Pemerintah (pasal 3 Ketetapan MPRS No. XXXVII/MPRS/1968). dan hendaknya hal ini diartikan sebagai sesuatu hal yang positif.

BAB IV.

KESIMPULAN.

Bahwa azas musjawarah berhasil dipraktekkan dalam masyarakat Hukum Adat, karena mental individunya. Jaitu mental yang mementingkan kepentingan bersama diatas kepentingan pribadi, golongan.

Selain dari hal tersebut, masyarakat tersebut bersifat homogen, sehingga pelaksanaan azas musjawarah lebih mudah, karena relatif tjorak kehidupan dan pandangan hidupnja sama.

Berlainan dengan masyarakat dikota-kota dimana bersifat heterogen, dan pengaruh individualisme telah ada, maka azas musjawarah sukar dilaksanakan. Hal ini terlihat dengan djelas, dimana individu sekarang relatif lebih mementingkan kepentingan diri sendiri, golongan, partainja, daripada kepentingan bersama (umum), sehingga untuk adanja pendapat jang sama mengenai sesuatu hal sangat sukar.

Tetapi sesuatu hal jang tjukup menggembirakan bahwa masyarakat dikota-kota, belum sepenuhnya meninggalkan pengaruh Hukum Adat, dan karenanja belum dapat dikatakan individunja adalah bersifat individualistis.

Dalam keadaan seperti tersebut diatas, maka kemungkinan pemakaian sistim azas musjawarah masih ada. Walaupun kemungkinan pemakaian sistim suara terbanjak lebih banjak.

Tetapi bagaimanapun djuga berhasil atau tidaknja azas musjawarah tergantung kepada mental individunja. Dimana individunja tetap beranggapan bahwa kepentingan bersama diatas kepentingan pribadi, golongan maupun partai, maka azas musjawarah tersebut dapat dengan mudah ditjapai.

U.U.D. 1945, maka mendjadi keharusan dalam setiap permusjawaratan untuk pertama-tama mempergunakan azas musjawarah.

Sesuai dengan azas musjawarah jang terdapat dalam Pembukaan

Dan apabila ternjata bahwa azas musjawarah tidak dapat ditjapai, barulah dipergunakan sistim suara terbanjak seperti jang dimaksudkan dalam pasal-pasal jang bersangkutan.

Dengan demikian maka azas musjawarah tetap akan merupakan hal jang ideal, karena dalam pelaksanaannja wakil-wakil rakjat dalam permusjawaratan akan mempergunakan sistim suara terbanjak.

Dalam kenjataanja sekarang, badan perwakilan rakjat dalam memutuskan sesuatu persoalan selalu memakai azas musjawarah. Hal ini dapat dilihat di MPRS sendiri, maupun di DPRGR, sehingga menimbulkan hal-hal jang negatif.

Hal tersebut tidak disebabkan karena mental peserta musjawarah dalam badan perwakilan rakjat sama dengan mental individu dalam masyarakat Hukum Adat, tetapi karena ketidak beranian lembaga

negara tersebut, walaupun untuk mempergunakan sistim suara terbanjak dimungkinkan oleh U.U.D. 1945 sendiri.

Persoalannya sekarang, sedjauh mana keberanian wakil-wakil rakjat dalam badan perwakilan rakjat untuk mempergunakan sistim suara terbanjak, karena selalu dihindari dipergunakannya sistim suara terbanjak, sehingga pemitjaraan mengenai sesuatu hal berlarut-larut.

Djadi apabila azas musjawarah tidak mungkin untuk memutuskan sesuatu persoalan, maka dengan segera harus dipergunakan sistim suara terbanjak.

DAFTAR KEPUSTAKAAN.

1. Ismail Suny, Prof. Dr. **Mekanisme Demokrasi Pantjasila**
Djakarta, Varuna Djaya, 1968.
2. M. Nasrun, Prof. S.H., **Dasar Falsafah Adat Minangkabau**
Djakarta, Pasaman, 1957.
3. **Satu segi pandangan hidup bangsa Indonesia terhadap perorangan dan pergaulan hidup,**
Djakarta, Medan Ilmu Pengetahuan III, 1962
No. 3-4.
4. Poerbopranoto, Prof. K. S.H. **Tjeramah Musjawarah untuk mufakat dihadapan Panitia Ad Hoc MPRS**
Bandung, 1963.
5. Supomo, Prof. Dr. — **Hubungan Individu dan Masjarakat dalam Hukum Adat.**
Djakarta, Gita Karya, 1963.
6. Yamin, Moh., Prof. S.H., **Naskah Persidangan Undang-undang Dasar 1945.**
Djakarta, Jajasan Prapantja, 1959, Djil. I.