

## **Penguatan Tradisi Musyawara Mufakat dalam Sistem Kekuasaan Negara: Studi Tentang Lembaga MPR di Masa Kini dan Akan Datang**

Oleh:

Siti Hasanah

Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram  
dan Mahasiswa Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH)

Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta

magaparang1@ g-mail.com

### **Abstrak**

MPR adalah salah satu lembaga negara pelaksana amanah konstitusi yang mempunyai kedudukan dan kewenangan yang selalu berubah disetiap rezim penguasa. Di Era Orde Lama eksistensi lembaga ini sangat lemah karna sistem pemerintahan di era tersebut sangat didominasi oleh penguasa (Presiden). Di era Orde Baru MPR kedudukan dan kewenangannya sangat kuat selain berkedudukan sebagai lembaga tinggi negara MPR juga mempunyai kewenangan memilih presiden dan wakil presiden. Terjadinya amandemen UUD 1945 Pasca reformasi berimplikasi pada perubahan sistem pemilu presiden yang dilakukan secara langsung. Nilai musyawarah dan mufakat yang teraktualisasi dalam mekanisme pengambilan kebijakan dan keputusan pemerintahan di lembaga MPR menjadi hilang. Bahkan saat ini kecendrungan pengadopsian nilai-nilai demokrasi liberal melunturkan nilai-nilai tradisi yang seharusnya tetap dilestarikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Namun adopsi atau transpalantasi hukum asing juga bukan hal yang dilarang sepanjang sistem yang diadopsi sesuai dengan nilai dan prinsip hidup masyarakat Indonesia. Kondisi ini harus dipulihkan kembali dengan cara menguatkan kembali nilai musyawarah mufakat yang menjadi esensi demokrasi Indonesia dan diterapkan secara menyeluruh dalam struktur pemerintahan negara dari tingkat pusat sampai ketingkat terendah yaitu pemerintahan desa.

**Kata Kunci:** Tradisi musyawarah, MPR, penguatan.

### **Pendahuluan**

Lembaga negara adalah organ pelaksana dari amanah konstitusi, sehingga keberadaannya menjadi unsur utama dalam menggerakkan roda pemerintahan di suatu negara. Struktur atau format lembaga negara bersifat dinamis, artinya selalu berubah mengikuti dinamika perkembangan masyarakat dan rezim penguasa. Keadaan ini dapat di lihat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yang berkaitan dengan lembaga MPR.

Sebagaimana diketahui bahwa dalam sejarah Indonesia pasca kemerdekaan hingga Era reformasi keberadaan lembaga MPR tetap ada dan dipertahankan yang walaupun

eksistensi dan kewenangannya di setiap dekade pemerintahan selalu berubah. Hal ini dipengaruhi oleh kepentingan politik dan kehendak rezim penguasa. Keberadaan lembaga MPR pada awal kemerdekaan belum diatur dalam ketentuan UUD NRI Tahun 1945, namun didalam Pasal 4 Aturan Peralihannya dijelaskan bahwa “ sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung, dibentuk menurut Undang-Undang Dasar segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional.

Di Era Orde Baru MPR bekedudukan sebagai lembaga tertinggi negara yang mempunyai kewenangan sangat luas, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, kekuasaan negara tertinggi berada ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, MPR mempunyai tugas pokok, yaitu menetapkan UUD, menetapkan GBHN, memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Di Era Orde Baru MPR di juluki sebagai lembaga Super Body karena kuatnya kedudukan dan luasnya kewenangan yang dimilikinya. Dominasi partai politik pendukung penguasa dilembaga ini menjadikan MPR sebagai alat untuk melanggengkan kedudukan penguasa. Kondisi ini perimbas kepada kehidupan berbangsa dan bernegara. Kolusi, Korupsi dan Nepotisme sangat kental dalam proses pelaksanaan pembangunan bangsa dan negara. Melihat situasi dan kondisi negara yang terkungkung dalam kekangan penguasa dan memburuknya kondisi perekonomian negara mendorong mahasiswa dan tokoh-tokoh reformis untuk berusaha mendesak agar Suharto mundur dari jabatan presiden, sehingga terjadilah gerakan reformasi pada tahun 1998 yang melahirkan Era Reformasi.

Di Era Reformasi pasca amandemen UUD NRI 1945, prinsip kedaulatan rakyat yang selama ini hanya diwujudkan dalam lembaga MPR dan menjadi pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat berubah. Kewenangan memilih Presiden dan Wakil Presiden dan mendistribusikan kekuasaan kepada lembaga-lembaga tinggi negara yang berada dibawahnya secara vertikal terpangkas. Dalam paradigma baru di Era Reformasi MPR dirancang untuk diubah menjadi nama ‘genus’ dari Lembaga Perwakilan Rakyat atau parlemen Indonesia yang terdiri atas dua kamar dewan. Kamar pertama disebut Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan kamar kedua disebut Dewan Perwakilan Daerah(DPD). Mekanisme distribusi kewenangan yang dulunya dilakukan oleh MPR dengan prinsip

pembagian kekuasaan (*distribution of power*) berubah secara horizontal dengan cara memisahkannya (*separation of power*) menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip '*checks and balances*'.

Melihat dinamika dan eksistensi lembaga MPR pasca kemerdekaan hingga saat ini menimbulkan pertanyaan mendasar apa yang menjadi alasan utama mengapa lembaga ini tetap dipertahankan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia di setiap rezim penguasa. Berdasarkan paparan yang telah dikemukakan pada di atas dapat ditarik beberapa permasalahan: *pertama*, Bagaimana Hakekat Lembaga MPR sehingga lembaga ini tetap dipertahankan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?; *kedua*, Bagaimana Format kedudukan dan kewenangan MPR bila lembaga ini tetap dipertahankan dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia?

## **Pembahasan**

### **Hakekat Lembaga MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**

MPR adalah singkatan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat. Bila dikaji dari aspek bahasa Indonesia maka MPR yang terdiri dari 3 (tiga) kata mengandung arti Majelis artinya perkumpulan/kelompok, permusyawaratan artinya suatu proses pengambilan keputusan dengan mekanisme musyawarah, dan rakyat adalah penduduk atau masyarakat yang mendiami wilayah suatu negara tertentu. Jadi kata MPR bila digabungkan maka akan bermakna tempat berkumpulnya masyarakat atau rakyat untuk bermusyawarah. Di Indonesia lembaga MPR ini merupakan arena atau tempat para wakil rakyat berkumpul dan bermusyawarah dalam mengambil keputusan dan kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan bangsa dan negara. Timbul pertanyaan mendasar mengapa rakyat diwakili dalam hal pengambilan keputusan dan kebijakan. Adapun alasan mendasar mengapa rakyat harus diwakili adalah :

*pertama*, Dari aspek wilayah, luasnya wilayah negara Indonesia yang terdiri dari beribu-ribu pulau besar dan kecil sangat tidak memungkinkan terjadinya intervensi langsung oleh rakyat dalam hal pelaksanaan pemerintahan negara, sehingga diperlukan wakil-wakil yang merupakan bagian dari rakyat yang akan mewakili kepentingan rakyat tersebut dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan dalam negara. Mekanisme atau proses penentuan wakil-wakil atau pemimpin rakyat tersebut dilakukan melalui

mekanisme pemilihan umum. *Kedua*, Dari aspek jumlah penduduk, Indonesia yang memiliki jumlah penduduk yang sangat banyak terdiri dari berjuta-juta jiwa tidak mungkin untuk dikumpulkan disuatu waktu dan tempat tertentu untuk ikut serta secara langsung menentukan kebijakan pemerintahan, sehingga dibutuhkan orang-orang tertentu yang bisa mewakili kepentingan mereka dalam proses tersebut.

Keanggotaan MPR dipilih oleh rakyat melalui mekanisme pemilihan umum yang di Indonesia disebut pemilu legislatif. Diera orde lama dan orde Baru pemilihan umum hanya dilakukan sekali dalam 5(lima) tahun dan tidak ada perbedaan antara pemilu legislatif dan pemilu presiden. Sejak bergulirnya Era Reformasi maka sistem pemilu di Indonesia mengalami perubahan mendasar. Pemilu legislatif dan pemilu presiden di laksanakan secara terpisah. Pemilu legislatif dilaksanakan terlebih dahulu. Setelah adanya penetapan hasil pemilu legislatif maka tiap partai politik yang memenuhi syarat berdasarkan ketentuan perundangan-undangan mengajukan calon presiden dan wakil presiden. Tahapan selanjutnya dilakukan pemilihan presiden dan wakil presiden yang dilakukan secara langsung oleh rakyat. Situasi inilah yang sangat mempengaruhi peran dan fungsi MPR sebagai lembaga yang dulu di Era Orde Baru memiliki otoritas yang sangat kuat karena lembaga inilah yang memiliki kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Sejak terjadinya perubahan sistem pemilu pasca amandemen UUD 1945 maka Esensi dasar nilai musyawarah dan mufakat yang teraktualisasi dalam mekanisme pengambilan kebijakan dan keputusan pemerintahan di lembaga MPR khususnya berkaitan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden menjadi hilang. Bahkan saat ini kecenderungan pengadopsian nilai-nilai demokrasi liberal melunturkan nilai-nilai tradisi yang seharusnya tetap dilestarikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip Demokrasi Liberal berbeda dengan prinsip Demokrasi Pancasila. Prinsip Demokrasi Liberal sebagaimana dikemukakan oleh Immanuel Kant, yang bertumpu atas "*liberty*" (*vrijheid*) yang merupakan suatu kondisi yang memungkinkan pelaksanaan secara bebas dan hanya dibatasi seperlunya untuk menjamin koeksistensi yang harmonis antara kehendak bebas individu dengan kehendak yang lain. Dari sinilah mengalir prinsip selanjutnya yaitu *freedom from arbitrary and unreasonable exercise of the poer and authority*. Sedangkan konsep *equality* mengandung makna yang abstrak dan formal (*abtrak*

–*formal-equality*) yang melahirkan prinsip *one man one vote*<sup>1</sup>. Dua prinsip diatas merupakan akar dari demokrasi liberal yang sangat bertolak belakang dengan Demokrasi Pancasila yang sangat mengedepankan nilai-nilai dan etika moral sebagaimana teraktualisasi dalam idiologi negara Pancasila.

Tradisi musyawarah dan mufakat yang menjadi karakteristik atau ciri demokrasi Indonesia dijadikan sebagai pilar utama oleh para pendiri bangsa yang diangkat kedalam format pelaksanaan fungsi dan tugas kenegaraan. Tradisi ini menjadi sendi utama dalam pengambilan kebijakan dan keputusan dalam lembaga MPR yang merupakan lembaga refresentatif rakyat. MPR berfungsi sebagai rumah atau tempat berkumpulnya para wakil rakyat yang akan mewakili rakyat dalam pengambilan keputusan dan kebijakan kenegaraan. Lembaga ini merupakan corong aspirasi dan pengemban amanat dan kehendak rakyat sehingga dalam menjalankan fungsi dan tugasnya tidak boleh bertolak belakang dengan aspirasi atau kehendak yang diwakilinya. Hal senada disampaikan oleh Hendry B. Mayo . Dalam bukunya *Introduction to Democratic Theory* memberi definisi demokrasi sebagai berikut<sup>2</sup>:

Sistem politik yang demokratis adalah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara selektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik (*“A democratic political system is one in which public policies are made on a majorority basis, by representatives subject to effective popular control of periodic alection which are conducted on the principle of political equality and under condition of political freedom*).

Suatu kelaziman bila sebuah negara atau bangsa akan selalu mengungkap identitas atau karakteristik bangsanya yang diangkat dari gagasan bangsa yang di aktualisasikan dalam idiologi dan konstitusinya sebagai suatu bentuk legitimasi. Gagasan bangsa menunjukkan karakteristik dan keunikan suatu bangsa yang membedakannya dengan bangsa lain. Gagasan bangsa mengacu pada tradisi atau kebiasaan yang sudah lama hidup dan berkembang dalam kehidupan masyarakat yang diwariskan oleh suatu komunitas pada

---

1 Ni'matul Huda, Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review, UII Press, Yogyakarta, 2005. hlm 14.

2 Ni'matul Huda, Ibid, hlm. 13.

masa lalu, yang berisi jiwa dan kepribadian serta keunikan yang menjadi karakteristik suatu bangsa<sup>3</sup>.

Di Indonesia tradisi musyawarah mufakat yang berasal dari norma kebiasaan yang berlaku dalam bentuk yang sederhana pada komunitas desa yang kecil dan terbatas, diangkat menjadi suatu gagasan bangsa setelah terbentuk negara Indonesia. Tradisi tersebut disesuaikan dengan struktur negara modern dan diperluas pada wilayah negara yang lebih besar dengan mempertahankan prinsip-prinsip pokoknya sebagaimana teraktualisasi dalam Pancasila dan UUD 1945 yang menjadi ideologi dan konstitusi negara Indonesia. Tradisi demokrasi yang menempatkan musyawarah dan mufakat menjadi salah satu prinsip bernegara dan disusun dalam struktur ketatanegaraan yang menjadi sendi utama lembaga MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) dalam hal pengambilan kebijakan dan keputusan pemerintahan, merupakan suatu contoh kongkrit bentuk penguatan nilai-nilai tradisi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

lembaga MPR mempunyai arti yang sangat penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebagai ujung tombak aspirasi dan keterwakilan rakyat dalam pemerintahan sebagai media aktualisasi *penerapan* sila ke 4 (empat) Pancasila, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Bila dirunut lagi secara lebih mendalam bahwa nilai kerakyatan, musyawarah dan mufakat yang terdapat dalam sila keempat tersebut diangkat dari tradisi hidup masyarakat Indonesia yang diwariskan oleh nenek moyang masyarakat Indonesia dan tetap terpelihara dalam kehidupan masyarakat hingga saat ini. Inilah Landasan Filosofi yang menjadi hakekat keberadaan lembaga ini pada awalnya. Namun saat ini nilai-nilai tersebut sudah memudar dan tergantikan oleh nilai-nilai yang diadopsi dari budaya negara lain yang sangat bertolak belakang dengan prinsip hidup dan tradisi masyarakat Indonesia. Musyawarah dan mufakat yang menjadi sendi utama dalam pengambilan keputusan dalam lembaga MPR menjadi berubah bukan musyawarah untuk mencapai mufakat akan tetapi system voting dengan prinsip *one man one vote* yang lebih mengedepankan hak individu yang berbeda dengan esensi dasar musyawarah mufakat dan kebersamaan.

---

3 Aidul Fatriadi Azhari, Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm. 13.

Kondisi diatas menjadi suatu permasalahan yang besar bagi Indonesia khususnya yang berkaitan dengan lunturnya nilai-nilai tradisi musyawarah dan mufakat dalam proses pengambilan kebijakan dan keputusan pemerintahan, karena tradisi ini sudah menjadi ikon demokrasi Indonesia yang membedakannya dengan bangsa lain. Tradisi musyawarah mufakat penerapannya bukan hanya hanya dalam mekanisme pengambilan kebijakan dan keputusan dilembaga MPR, akan tetapi bersifat menyeluruh mulai dari jenjang pemerintahan tertinggi sampai terendah dalam struktur pemerintahan Indonesia. Esensi dasar yang terdapat dalam musyawarah dan mufakat adalah mencari hakekat kebenaran, keadilan, kesempurnaan tertinggi dan terbaik dalam proses pengambilan keputusan melalui suatu mekanisme yang damai dengan mengedepankan etika yang sesuai dengan kelaziman dan kepatutan. Kelaziman dan kepatutan yang dimaksud adalah yang sesuai dengan agama, etika dan moral yang menjadi tradisi yang hidup dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Kondisi aman damai dalam proses pengambilan keputusan akan berimplikasi pada pelaksanaan hasil kesepakatan dengan lancar sehingga mempermudah untuk terwujudnya tujuan bersama.

Kondisi diatas menjadi salah satu alasan mendasar mengapa lembaga ini menjadi sangat penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Begitu juga halnya dengan lembaga-lembaga negara lain juga mempunyai landasan fihilosofi yang mengakar dalam tradisi hidup masyarakat Indonesia, karena konsep pemikiran dan perkembangan hukum saat ini cenderung untuk selalu disesuaikan dengan karakteristik dan taradisi-tradisi masyarakat Indoesia. Namun tidak dinafikan bahwa diera globalisasi, sulit untuk ditemukan suatu sistem hukum nasional murni yang tidak terkontaminasi oleh prinsip-prinsip hukum bangsa lain yang disebabkan karena perkembangan teknologi informasi dan komunikasi telah menyebabkan setiap negara relatif terbuka dan transparan. Sementara itu modernisasi yang serba di identifikasi sebagai pembaratan menyebabkan beberapa negara membentuk sistem hukum nasionalnya dengan mengikuti sistem hukum barat modern.<sup>4</sup>

---

4 Aidul Fatriciada Azhari, *ibid.*, hlm. 14.

### **Format kedudukan dan kewenangan MPR bila lembaga ini tetap dipertahankan dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia**

Sebagaimana di ketahui bahwa konsep negara hukum yang berlandaskan Demokrasi Pancasila memberikan karakter tersendiri bagi Indonesia yang berbeda dengan bangsa lain, namun tidak dipungkiri bahwa nilai-nilai budaya kolonial masih sangat melekat dalam segala aspek kehidupan bangsa, terutama dalam konsep pembentukan hukum di Indonesia. Hal ini di pengaruhi oleh ideologi, kepentingan, dan kultur yang ada dalam suatu negara. Pandangan ini senada dengan pandangan Karl Manheim bahwa manusia dalam kehidupannya dipengaruhi oleh alam dan budaya sekitarnya (*natur un cultur bedigungen*) hal ini karena pola pikir manusiapun dipengaruhi oleh keadaan alam dan budaya sekelilingnya, demikian juga dengan dengan pandangan hidup suatu bangsa.<sup>5</sup>

Demokrasi Pancasila merupakan prinsip atau sistem demokrasi yang menjadi pilihan *the founthing father* bangsa untuk diterapkan di negara Indonesia. Demokrasi Pancasila adalah demkrasi ala Indonesia yang mempunyai perbedaan prinsip dengan demokrasi yang berlaku dibelahan dunia lain. Namun prinsip dasar demokrasi pada awalnya adalah sama namun dalam implementasinya di masing-masing negara berbeda. Dalam sejarah kemerdekaan Indonesia pernah juga diterapkan sistem demokrasi yang lain yaitu demokrasi terpimpin dan demokrasi liberal, namun karena prinsip dasar yang terdapat dalam kedua demokrasi tersebut tidak sesuai dengan ideologi bangsa, kultur masyarakat maka demokrasi tersebut tidak mampu berlangsung lama.

Hampir 4 (empat) dekade yaitu (1959-1998) Indonesia mengalami pemerintahan yang otoriter dan sentralistik, hal ini berdampak pada rusaknya tatanan politik sebagai koridor kehidupan berbangsa dan bernegara. Lembaga-lembaga politik berubah fungsi menjadi alat kepentingan kekuasaan yang tujuannya untuk melanggengkan dan mengamankan posisi penguasa, bukan sebagai penyalur kepentingan rakyat sebagaimana yang diamanatkan. Setelah sekian lama bangsa ini terpasung dalam dua rezim yang otoriter, maka pada awal tahun 1998 harapan baru mulai bergulir seiring datangnya Era Reformasi. Kekangan yang terjadi selama beberapa puluh tahun membuat anak bangsa

---

5 Abdul Azis Hakim, Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia, Pustaka pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm . 4.

yang dimotori oleh mahasiswa menjadi murka dan marah sehingga mampu mendesak Presiden Soeharto untuk mundur dari jabatannya.

Agenda utama Pasca Reformasi adalah dilakukannya amandemen terhadap konstitusi negara yaitu UUD 1945. Amandemen UUD 1945 merupakan aktualisasi dari penyempurnaan konstitusi menuju kearah yang lebih baik. Selain menyempurnakan kekurangan UUD 1945, pembaharuan juga dimaksudkan untuk lebih memperkokoh sendi-sendi yang seyogyanya dipertahankan. UUD 1945 adalah konstitusi negara yang merupakan cita negara yang mengandung gambaran bentuk negara yang ideal yang di idamkan oleh suatu bangsa. Cita negara menjadi pedoman dan penuntun dalam segala hal yang berhubungan dengan negara dan penyelenggaraannya, memberikan pedoman dan tuntutan dalam hal penataan struktur organisasi negara ataupun penentuan kebijakan negara<sup>6</sup>. Pembaharuan UUD 1945 diharapkan benar-benar menjadi *The big law atau the supreme law of the land* dalam sistem hukum Indonesia. Faktor utama yang menentukan pembaharuan UUD adalah keadaan masyarakat. Dorongan demokrasi, pelaksanaan negara kesejahteraan (*welfare staat*), perubahan pola dan sistem ekonomi akibat industrialisasi, kemajuan ilmu dan tehnologi dapat menjadi kekuatan (*forces*) pendorong pembaharuan UUD<sup>7</sup>.

Amandemen UUD 1945 merupakan langka positif kearah kemajuan, yang berupaya untuk mengembalikan esensi mendasar dalam Demokrasi Pancasila yang selama beberapa puluh tahun terkoptasi dalam belenggu penguasa. Nilai dasar demokrasi sebagai suatu pikiran menuntut terjadinya kemerdekaan dan keadilan bagi setiap orang dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, yang konsekwensinya perlu diusahakan dan dipeliharanya beberapa macam keseimbangan yaitu: a) Keseimbangan individu dan masyarakat; b) Keseimbangan diantara dimensi hidup fisik dan dimensi hidup kerohanian yang permanen dari pada manusi; c) Keseimbangan antara nilai-nilai integratif dan nilai desintegratif; d) Keseimbangan antara tujuan dan untuk mencapai tujuan; e)

---

6 Padmo Wahyono dalam Hotma P. Sibuea, *Asas-asas Negara Hukum Peraturan Kebijakan dan Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Erlangga, Jakarta, 2010, hlm. 7.

7 Bagir Manan, *Teori dan Politik Hukum Konstitusi*, FH UII Pres, Yogyakarta, 2003, hlm. 30.

Keseimbangan antara kemerdekaan dan keadilan, yakni kemerdekaan yang menjamin keadilan dan keadilan yang menjamin kemerdekaan.<sup>8</sup>

Perubahan mendasar terjadi pada kedudukan dan wewenang MPR. Semenjak dirubahnya Pasal 1 ayat (2) dan tidak dimasukkan lagi penjelasan UUD 1945 sebagai bagian dari UUD 1945, maka sejak saat itu kedudukan MPR tidak lagi disebut lembaga tertinggi negara dan hanya disebut sebagai lembaga tinggi negara yang mempunyai kedudukan sejajar dengan lembaga tinggi negara yang lain. MPR hanya sebagai nama genus lembaga legislatif atau rumah legislatif yang terdiri dari dua kamar (*bicameral*) yang ditempati oleh DPD dan DPR.

Dalam paradigma baru MPR adalah lembaga negara yang bersifat mandiri dan permanen, Namun dengan tugas dan wewenang yang hanya bersifat kasuistis dan seremonial, sehingga keberadaannya menjadi sangat kontroversial. Selain diberi kewenangan yang sangat terbatas dan kedudukannya yang tidak jelas dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, sehingga keberadaan MPR seharusnya bukanlah sebagai lembaga yang bersifat permanen atau tetap melainkan bersifat sementara *atau ad hoc* sebagaimana sistem ketatanegaraan di Amerika Serikat yang diadopsi dimana kongres itu adalah bersifat *ad hoc* artinya kongres itu akan terbentuk atau ada manakala terjadi gabungan antara senat dengan parlemen (*the House of Representatives*) bila selesai bersidang maka kongres itu bubar atau tidak ada. Penerapan sistem presidensil Amerika pada amandemen UUD 1945 merupakan salah satu bentuk transplantasi hukum yang dilakukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Konsep rekonstruksi hukum yang berkaitan dengan lembaga MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dengan melakukan transplantasi Hukum Amerika Serikat merupakan suatu langkah positif, mengingat sistem yang ditransplantasi tidak bertentangan dengan nilai-nilai tradisi atau norma ketatanegaraan yang ada ditengah masyarakat Indonesia kedalam struktur negara modern. Menurut Aidul Fitriyada Azhari bahwa transplantasi hukum sebagaimana juga terjadi pada organ tubuh manusia akan tumbuh pada sistem tubuh hanya apabila bagian-bagian dari organ yang didonorkan tidak memperoleh penolakan dari sistem kekebalan tubuh penerima donor. Oleh karena itu

---

<sup>8</sup> Ranawijaya, dalam Sri Sumantri, Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 5.

transplantasi hukum tidak dapat dilakukan dengan hanya sekedar menyalin suatu prinsip norma yang berlaku disuatu negara ke dalam sistem hukum negara lain, tetapi harus mempertimbangkan aspek sosial budaya, struktur ekonomi, ideologi bahkan latar belakang negara pendonor dan negara penerima transplantasi<sup>9</sup>.

Konsep rekonstruksi yang dimaksud dalam kajian ini dilakukan dengan proses transplantasi hukum dan juga pembentukan norma baru yang diangkat dari tradisi bernegara yang ada ditengah masyarakat Indonesia. Tradisi musyawarah dan mufakat dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang menjadi sendi utama dalam pengambilan kebijakan dan keputusan adalah karakteristik utama dalam lembaga MPR yang menjadi lembaga representatif rakyat. Dalam konsep ini MPR masih tetap dipertahankan akan tetapi bersifat *ad hoc* seperti yang berlaku dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat yang mana kongres itu akan terbentuk atau ada manakala terjadi gabungan antara senat dengan parlemen (*the House of Representatives*) bila selesai bersidang maka kongres itu bubar atau tidak ada. Sedangkan pembentukan norma baru yang akan terakumulasi pada eksistensi lembaga MPR adalah dengan dilakukan penguatan terhadap keberadaan lembaga ini sampai ketingkat pemerintahan terendah yaitu desa dengan klasifikasi sebagai berikut: a) MPR RI untuk tingkat Pusat; b) MPRD I untuk tingkat Provinsi; c) MPRD II untuk tingkat Kabupaten/ Kota; d) MPRKC untuk tingkat Kecamatan; e) MPRD untuk tingkat Desa.

Desentralisasi struktur kelembagaan sebagai transformasi demokrasi dalam bidang pemerintahan berdasarkan susunan wilayah di Indonesia dapat dikonstruksikan berdasarkan Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD 1945, dimana wilayah Indonesia yang terbagi atas wilayah Provinsi, Kabupaten/Kota. Susunan susunan tersebut menjadi wilayah yang tak terpisahkan dalam konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tradisi musyawarah dan mufakat yang menjadi jargon MPR dalam hal pengambilan keputusan dan kebijakan merupakan indikator penguat nilai-nilai tradisi bernegara yang harus tetap dilestarikan dan diterapkan secara menyeluruh dalam struktur pemerintahan sampai ketingkat terendah yaitu pemerintahan desa. Penguatan nilai-nilai tradisi kedalam sistem penyelenggaraan negara merupakan suatu langkah efektif untuk memadukan antara keinginan dan harapan masyarakat yang tertuang dalam cita-cita dan ideologi negara dengan program-program

---

9 Aidul Fatriciada Azhari, 2014, *op.cit.*, hlm. 17.

pemerintah sebagai ujung tombak yang menjalankan mesin organisasi negara untuk mencapai tujuan yang sama yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur yang akan membawa kebahagiaan dan kemaslahatan bagi umat manusia.

### **Simpulan**

Pasang surut eksistensi lembaga MPR pasca kemerdekaan hingga era Reformasi dipengaruhi oleh kepentingan politik dan rezim penguasa. Perubahan kedudukan dan kewenangannya berimplikasi pada pelaksanaan fungsi dan tugasnya dalam menjalankan amanah rakyat. Di Era Orde Lama eksistensi lembaga ini sangat lemah karna sistem pemerintahan di era tersebut sangat didominasi oleh penguasa. Di era Orde Baru MPR dijuluki lembaga super body karena kuatnya kedudukan dan kewenangan yang di miliknya, hal ini disebabkan oleh kedudukannya sebagai lembaga tinggi negara. Pasca Reformasi setelah runtuhnya penguasa Orde Baru menjadikan lembaga ini berada dalam posisi dilematis. Disatu sisi masih tetap dipertahankan dan di lain sisi kewenangannya dipangkas. Kondisi diatas membuat negara ini seperti kehilangan roh. Karena jiwa musyawarah dan mufakat yang menjadi ikon demokrasi ala Indonesia yang terwakili dalam mekanisme pengambilan keputusan kebijakan di Lembaga MPR menjadi hilang. Kondisi ini memperburuk kondisi politik Indonesia yang disebabkan karena hilangnya esensi dasar musyawarah dan mufakat tergantikan oleh prinsip-prinsip demokrasi liberal yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi Indonesia yang tercermin dalam idiologi Pancasila. Kondisi ini harus dipulihkan kembali dengan cara menguatkan kembali esensi demokrasi Indonesia dan diterapkan secara menyeluruh dalam struktur pemerintahan negara dari tingkat pusat sampai ketingkat terendah yaitu pemerintahan desa.[]

### **Daftar Pustaka**

- Asshiddiqie, Jimly, 2005, Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Konstitusi Press, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Konstitusi Press, Jakarta.
- Dimiyati, Khudzaifah & Kelik Wardiono, 2014, Paradigma Rasional dalam Ilmu Hukum, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Dimiyati, Khudzaifah, 2010, Teorisasi Hukum, Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990, Genta Publishing, Yogyakarta.

- Fitriciada Azhari, Aidul, 2014, Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Hamidi, Jazim Dkk, 2012, Teori Hukum Tata Negara: *A Turning Point of The Satate*, Salemba Humanika, Jakarta.
- HR, Ridwan, 2008, Hukum Administrasi Negara, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Manan, Bagir dan Susi Dwi Haryanti, 2014, Memahami Konstitusi Makna dan Aktualisasi, PT Raja Grapindo Persada, Jakarta.
- Radjab, Dasril, 2005, Hukum Tata Negara Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta.
- Sibuea, Hotma P, 2002, Asas-asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, Erlangga, Jakarta.
- Soemantri, Sri, 1973, Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945, Alumni, Bandung.
- Sudirman, Adi, 2014, Sejarah Lengkap Indonesia dari Era Klasik Hingga Terkini, Diva Press, Yogyakarta.
- Tribun News. Com, 4 oktober 2014
- UUD 1945
- Wheare, K.C, 2014, *Modern Constitutions*, di terjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Imam Baehaqie, Nusa Media Bandung.
- [www. Hukomonline.com](http://www.Hukomonline.com).