

# Beberapa Kebiasaan Ketatanegaraan dan Persoalannya

BABARI\*

## PENGANTAR

Orde Baru lahir sebagai koreksi terhadap penyimpangan dan penyelewengan pelaksanaan UUD 1945 dan Pancasila. Oleh karena itu sejak awal pemerintahannya, Orde Baru bertekad melaksanakan ketentuan-ketentuan UUD 1945 secara murni dan konsekuen dan menjabarkan nilai-nilai Pancasila secara operasional sehingga dapat menjadi pedoman sikap dan perilaku bagi para penyelenggara negara dan seluruh lapisan masyarakat warga negara bangsa Indonesia. Upaya untuk mewujudkan tekadnya itu dimulai dengan membubarkan Partai Komunis Indonesia bersama dengan Ormas-ormas pendukungnya dan menyatakannya sebagai partai terlarang di seluruh wilayah tanah air Indonesia. Tentu tindakan ini membawa akibat seperti antara lain pembersihan aparatur pemerintahan negara (eksekutif), legislatif, yudikatif, dan di dalam tubuh angkatan bersenjata kita. Di samping itu juga ditata kembali kehidupan ketatanegaraan sesuai dengan prinsip negara hukum. Hal ini terlihat pada Ketetapan No. XX/MPRS/1966, tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.<sup>1</sup>

Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) melalui ketetapan ini menegaskan kembali bahwa "sebelum MPR hasil pemilihan umum terbentuk maka MPRS berkedudukan dan berfungsi seperti MPR yang dimaksud dalam UUD 1945." Penegasan ini mendudukkan kembali Presiden pada kedudukan yang sebenarnya menurut UUD 1945. Dengan demikian Presiden

---

\*Staf CSIS

<sup>1</sup>Ketetapan No. V/MPR/1973 tentang peninjauan produk-produk yang berupa ketetapan-ketetapan MPRS-RI, Pasal 3 dinyatakan tetap berlaku dan perlu disempurnakan Ketetapan MPRS, termasuk Tap. No. XX/MPRS/1966.

berada di bawah MPR dan bertanggung jawab kepadanya. Selanjutnya semua lembaga tingginya selain presiden seperti DPR, DPA, BPK, dan MA juga ditempatkan kembali sesuai dengan kedudukan, fungsi, dan aturan permainan seperti yang tercantum di dalam UUD 1945. Penyelenggaraan pemilihan umum juga dicanangkan oleh MPRS waktu itu.

Semua itu merupakan petunjuk bahwa pemerintahan Orde Baru ingin membangun suatu sistem pemerintahan yang fungsional dan berorientasi kepada upaya meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat warga negara bangsa Indonesia seutuhnya. Sistem pemerintahan yang disahkan oleh pemegang kedaulatan rakyat tertinggi yang merupakan wakil-wakil rakyat terpilih dalam pemilihan umum. Sistem pemerintahan akan menunjukkan tentang bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan itu guna mencapai cita-cita dan tujuan negara bangsa.

Menurut UUD 1945 sistem pemerintahan di negara kita adalah sistem pemerintahan presidential. Dalam sistem ini presiden selain sebagai kepala negara juga sekaligus menjadi kepala pemerintahan. Ia memimpin langsung jalannya pemerintahan negara. Sebagai kepala pemerintahan presiden bertanggung jawab kepada MPR dan bukan kepada DPR. Hal ini tidak berarti bahwa kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan negara benar-benar terlepas dari DPR. Mereka akan bekerja sama dalam proses penyusunan dan penetapan UU terutama UU tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. DPR juga mengawasi jalannya pemerintahan. Semua itu tercantum dalam UUD 1945 sebagai hukum dasar tertulis.

Mengingat bahwa negara kita adalah negara hukum dalam arti yang luas maka di samping hukum dasar tertulis (UUD 1945) kita juga mengenal kebiasaan ketatanegaraan (*conventio*) sebagai sumber hukum tidak tertulis. Kebiasaan ketatanegaraan merupakan praktek dalam kehidupan ketatanegaraan yang dilakukan secara terus-menerus sehingga ia diterima, dituruti, dan ditaati oleh seluruh warga negara dalam praktek kehidupan ketatanegaraan. Kebiasaan ketatanegaraan yang saat ini dilaksanakan oleh pemerintah dan diterima oleh seluruh lapisan masyarakat Indonesia antara lain: (1) Pidato Kenegaraan setiap tanggal 16 Agustus di depan Sidang Paripurna DPR. Sebelumnya pidato kenegaraan biasanya disampaikan oleh presiden di halaman Istana Negara pada tanggal 17 Agustus; (2) menyampaikan keterangan pemerintah tentang RAPBN oleh presiden kepada DPR setiap minggu pertama bulan Januari. Kemudian DPR membahasnya dalam waktu yang relatif singkat dan mensahkannya menjadi UU tentang APBN pada akhir bulan Februari atau paling lambat minggu pertama bulan Maret. APBN ini mulai dilaksanakan oleh pemerintah tanggal 1 April; (3) menyelenggarakan pemilihan umum setiap lima tahun; (4) menyelenggarakan Sidang Umum MPR; dan (5) melaksanakan pembangunan nasional lima tahunan secara bertahap.

Tulisan ini mencoba menguraikan lebih lanjut tentang kebiasaan ketatanegaraan butir 3, 4 dan 5 dan sekaligus mengangkat persoalan-persoalan yang terkandung di dalamnya. Maksudnya agar persoalan itu dapat menjadi perhatian kita bersama sebagai warga negara bangsa Indonesia. Persoalan ini menuntut pemecahan dari kita sehingga gerak kehidupan negara bangsa Indonesia menuju masa depan semakin selaras dengan ketentuan-ketentuan UUD 1945 dengan kebiasaan-kebiasaan ketatanegaraan. Keduanya tentu akan saling melengkapi dan bergerak bersama menuju tercapainya cita-cita negara bangsa kita.

### PEMILIHAN UMUM

Penyelenggaraan pemilihan umum setiap lima tahun telah merupakan satu konsensus nasional. Hal itu terlihat pada kebijaksanaan MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat tertinggi yang menetapkan dalam salah satu Ketetapan MPR dalam Sidang Umumnya bahwa pemilihan umum paling lambat akan diselenggarakan lima tahun setelah Sidang Umum itu. Penetapan masa lima tahun ini berdasarkan pada Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 yang menetapkan bahwa "sekali dalam 5 tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk di kemudian hari." Di samping itu juga dimaksudkan untuk menyesuaikan dengan ketetapan, yaitu "Majelis ber-sidang sedikit-dikitnya 5 tahun sekali," dan masa jabatan presiden juga 5 tahun.

Berpedoman pada ketentuan-ketentuan itu maka pemerintahan Orde Baru yang bertekad melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen telah menyelenggarakan pemilihan umum setiap 5 tahun, yaitu tahun: 1971, 1977, 1982 dan 23 April 1987 serta harapan kita agar MPR hasil pemilihan umum ini akan menetapkan bahwa pemilihan umum berikutnya akan diselenggarakan paling lambat pada tahun 1992. Tentu penyelenggaraan pemilihan umum akan tetap berada di dalam tanggung jawab pemerintah. Sedangkan organisasi kekuatan sosial politik tetap menjadi kontestan peserta pemilihan umum. Merekalah yang mengajukan para calon anggota MPR/DPR/DPRD I/DPRD II. Mengingat bahwa organisasi kekuatan sosial politik adalah organisasi kader maka seharusnya para calon anggota MPR/DPR/DPRD I/DPRD II yang diajukannya merupakan kader yang terbaik. Artinya mengetahui, mengerti, dan mampu menjalankan fungsinya sebagai anggota lembaga perwakilan rakyat.

Organisasi politik peserta pemilihan umum menghadapi Pemilihan Umum tahun 1987 ini dengan sikap yang berbeda dari pemilihan umum terdahulu. Memasuki pemilihan umum ini semua organisasi politik telah menerima dan menetapkan Pancasila sebagai satu-satunya asas organisasinya. Dengan

demikian di antara sesama organisasi politik tidak terdapat lagi perbedaan asas/dasar/ideologinya. Perbedaan yang ada di antara organisasi politik peserta pemilihan umum hanya terletak pada program-programnya tentang pelaksanaan pembangunan nasional yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan hidup manusia Indonesia seutuhnya dan masyarakat Indonesia seluruhnya. Program masing-masing organisasi politik inilah yang akan menjadi tema-tema kampanye politik menjelang pemilihan umum. Program organisasi politik inilah yang mereka perjuangkan sehingga dapat menjadi bahan dalam menyusun GBHN.

Persoalan yang selalu timbul tentang penyelenggaraan pemilihan umum antara lain, yaitu: (1) sikap yang tidak sepenuhnya konsisten dalam melaksanakan asas-asas pemilihan umum; (2) sistem pemilihan umum; dan (3) sikap aparat pemerintah di dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Sebagaimana diketahui bahwa asas pemilihan umum yang dipakai oleh bangsa kita selama ini adalah: umum, langsung, bebas, dan rahasia. Yang selalu menjadi persoalan adalah asas bebas. Bebas artinya setiap warga negara Indonesia yang memiliki hak dan kewajiban untuk dipilih dan memilih sesuai peraturan yang berlaku dapat menggunakan hak dan kewajibannya itu sesuai hati nuraninya sendiri dan tanpa ada paksaan dari pihak mana pun. Artinya ia bebas menusuk salah satu gambar dari tiga gambar organisasi politik peserta pemilihan umum. Kenyataan dari beberapa kali penyelenggaraan pemilihan umum terdahulu menunjukkan bahwa warga pemilih merasa diri mereka mendapat tekanan-tekanan psikis ataupun ditakut-takuti secara fisik oleh pihak-pihak tertentu.<sup>2</sup> Oleh karena itu menjelang penyelenggaraan Pemilihan Umum 1987 ini terungkap usulan pendapat dari masyarakat agar Pemilu dilaksanakan secara *luber*, dan *jujur* serta *adil*.<sup>3</sup> Biarkanlah rakyat pemilih bebas menentukan pilihannya. Masa kampanye merupakan saat bagi organisasi politik peserta Pemilu untuk mengarahkan dan meyakinkan rakyat pemilih bahwa organisasinya memiliki rencana dan program kerja pembangunan nasional yang terbaik dibandingkan dengan organisasi politik lainnya. Maksudnya rencana dan program pembangunan nasional yang mampu meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat bangsa Indonesia umumnya. Masa kampanye bukan saat untuk menakuti rakyat pemilih. Peristiwa kampanye 18 Maret 1982 di Lapangan Banteng Jakarta tetap menjadi bukti nyata dari kampanye jenis ini.

Persoalan sistem pemilihan umum. Dewasa ini telah menjadi diskusi dalam kelompok masyarakat intelektual tentang sistem pemilihan umum. Ada yang mempertanyakan mengapa kita memakai sistem perwakilan proporsional dan bukan sistem perwakilan distrik/mayoritas/single member constituencies.

---

<sup>2</sup>Lihat tajuk *Sinar Harapan*, 13 April 1982.

<sup>3</sup>Lihat tajuk *Kompas*, 9 Maret 1987.

Pada sistem distrik wilayah negara dibagi atas distrik (daerah pemilihan) yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota badan perwakilan rakyat yang akan dipilih. Masing-masing distrik pemilihan akan diwakili oleh satu orang wakil yang mendapat suara terbanyak di distrik itu dalam pemilihan umum. Oleh karena itu sistem ini juga disebut sistem mayoritas. Sedangkan jumlah suara yang kalah hilang. Dengan cara ini terdapat kemungkinan bahwa wakil yang terpilih mewakili distrik itu dari salah satu organisasi politik yang mendapat jumlah suara minoritas dibandingkan dengan jumlah suara yang dinyatakan hilang yang berasal dari beberapa organisasi politik.

Sistem ini mempunyai kebaikan dan keburukannya. Kebaikannya adalah calon yang terpilih merupakan warga atau orang yang dikenal di distriknya dan ia mengetahui kepentingan dan keadaan distrik yang diwakilinya. Sistem ini mendorong terciptanya penyederhanaan partai politik, karena partai yang kalah cenderung mengadakan koalisi guna bersama-sama menghadapi partai politik yang menang dalam pemilihan umum yang berikutnya. Perhitungan suara tidak berbelit sehingga pembiayaan penyelenggaraan pemilihan umum tidak terlalu besar. Keburukan dari sistem ini adalah wakil-wakil yang duduk di lembaga perwakilan rakyat hanya memperjuangkan kepentingan daerahnya (distriknya). Golongan minoritas tidak akan pernah mempunyai wakil di lembaga perwakilan rakyat karena selalu kalah dalam jumlah suara yang diperolehnya dalam setiap pemilihan umum.

Sistem perwakilan proporsional membagi kursi di lembaga perwakilan rakyat kepada masing-masing organisasi politik peserta pemilihan umum sesuai dengan prosentase jumlah suara yang diperolehnya. Jumlah suara untuk mendapatkan satu kursi telah ditetapkan di dalam UU Pemilihan Umum. Misalnya di negara kita 400.000 suara untuk memperoleh satu kursi di DPR. Sistem proporsional juga membagi kelompok pemilih ke dalam sejumlah daerah pemilihan. Tiap-tiap daerah pemilihan disediakan sejumlah kursi sesuai dengan jumlah penduduk yang ikut dalam pemilihan umum. Namun apabila tidak semua penduduk yang berhak ikut memberikan suara tidak menggunakan haknya atau sebagian suara tidak sah maka prosentase jumlah suara untuk memperoleh satu kursi dapat berubah. Di negara kita daerah pemilihan adalah setiap daerah tingkat satu/propinsi, dengan tetap menjamin bahwa setiap daerah tingkat dua paling sedikit mempunyai satu orang wakil untuk DPR.

Sistem ini memiliki juga kebaikan dan keburukannya. Kebaikannya suara-suara tidak ada yang hilang sehingga partai-partai politik yang kecil senang dengan sistem ini. Ada penggabungan jumlah suara dari satu daerah pemilihan dengan daerah pemilihan lainnya sehingga partai-partai kecil tetap yakin bahwa mereka akan tetap mendapat paling sedikit satu kursi. Keburukannya, biaya yang sangat besar, penghitungan suara bertingkat sehingga memerlukan

banyak waktu dan tenaga. Hubungan antara pemilih dan para wakilnya tidak seerat dalam sistem distrik. Para wakil rakyat tidak mengenal secara pasti kelompok rakyat yang memilihnya. Dalam sistem ini partai politik memegang peran yang menentukan. Merekalah yang mengajukan calon dan mereka juga yang berhak me-"recall" kembali anggota DPR.

Persoalan sikap secara umum dari pejabat pemerintah. Ada kesan di dalam masyarakat bahwa secara umum sikap pemerintah dari tingkat pusat sampai ke desa-desa cenderung untuk memberikan perhatian "lebih" kepada salah satu organisasi politik peserta pemilihan umum. Bahkan pejabat-pejabat pemerintah karena jabatannya menyebut diri mereka sebagai fungsionarisnya. Akibatnya perhatian kepada organisasi politik yang lain lebih banyak seperti seorang "anak tiri" dalam sistem politik. Hal ini terlihat pada keberadaan organisasi politik di daerah-daerah. Ada aparat pemerintah di daerah yang menyatakan bahwa daerahnya bebas dari organisasi-organisasi politik tertentu. Hingga saat ini kita mendengar keluhan dari organisasi politik peserta pemilihan umum yang sulit menemukan orang-orang yang dapat diajaknya untuk menjadi saksinya di tempat pemberian suara pada saat berlangsungnya penghitungan suara hasil pemilihan umum. Suasana seperti ini akan mendorong timbulnya rasa tidak percaya pada hasil pemilihan umum termasuk proses penyelenggaraannya. Oleh karena itu kehadiran organisasi politik perlu diperlakukan secara sama oleh aparat pemerintah sesuai dengan ketentuan UU yang berlaku.

Di samping itu juga dipersoalkan oleh masyarakat politik tentang munculnya pejabat-pejabat pemerintah sebagai pemancing suara untuk organisasi politik tertentu sedangkan yang lainnya tidak. Hal ini akan memperkuat kesan/pendapat yang ada di masyarakat bahwa dalam sistem politik di tanah air kita pejabat-pejabat pemerintah tampil sebagai pengatur yang berpihak pada salah satu organisasi politik tertentu. Oleh karena itu organisasi politik lainnya yang memiliki hak dan kewajiban yang sama sesuai UU yang ada merasa mendapat perlakuan yang kurang adil dari pejabat pemerintah di negara ini. Rupanya perasaan seperti ini masih menjadi faktor terpendam karena aparat pemerintah juga merupakan kekuatan yang absah dan efektif mengendalikan kehidupan masyarakat.

Persoalan pengangkatan keanggotaan DPR/MPR rupanya semakin dipahami dan dapat diterima oleh masyarakat politik kita. Pertanyaan yang timbul saat ini adalah satu gejala sampingan dari pengangkatan, yaitu penunjukan anggota keluarga dari para pejabat pemerintah atau pimpinan organisasi politik untuk menjadi anggota DPR/MPR. Hal ini terlihat secara jelas di dalam daftar calon anggota lembaga tinggi dan tertinggi negara kita. Gejala seperti ini perlu ditanggulangi sedini mungkin sebab dapat mengarah pada pembentukan model "pewarisan jabatan/kekuasaan dari ayah kepada

anak." Kenyataan seperti ini tidak dapat diterima di dalam kehidupan kemasyarakatan yang demokratis.

## SIDANG UMUM MPR

Sidang Umum MPR sejak tahun 1973, 1978, 1983, dan 1988 nanti berlangsung pada minggu pertama dan kedua bulan Maret atau tepatnya di antara tanggal 1 sampai dengan 11 Maret. Sedangkan pelantikan keanggotaan DPR/MPR biasanya dilaksanakan pada minggu pertama bulan Oktober atau tepatnya tanggal 1 Oktober di tahun yang sama dengan penyelenggaraan pemilihan umum. Waktu antara bulan Oktober sampai dengan akhir bulan Februari tahun berikutnya merupakan waktu sidang Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat (BP MPR) untuk mempersiapkan semua bahan yang akan dibicarakan oleh MPR di dalam Sidang Umumnya. Bahan-bahan yang dipersiapkan itu biasanya berupa rancangan yang berisi Ketetapan MPR seperti tentang: Tata Tertib Sidang Umum MPR; Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden; GBHN; Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang berikutnya; dan lain sebagainya. Di samping itu BP MPR juga menyiapkan tentang pembagian komisi-komisi di dalam Sidang Umum bersama dengan materi yang akan dibahas oleh setiap komisi.

Sidang Umum MPR yang dilaksanakan sekurang-kurangnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara bermaksud untuk mendengarkan pertanggungjawaban presiden sebagai Mandataris MPR, mengangkat presiden dan wakil presiden, dan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Salah satu tugas utama MPR yang hingga saat ini belum pernah dilaksanakan adalah menyusun dan menetapkan UUD. Hal ini disebabkan oleh konsensus nasional kita yang menerima dan bertekad melaksanakan UUD 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen serta tidak membenarkan siapa pun termasuk MPR hasil pemilihan umum melakukan perubahan apalagi menggantikannya dengan UUD yang lain, meskipun Pasal 37 UUD 1945 memperbolehkannya. Dewasa ini apabila MPR hasil pemilihan umum menghendaki adanya perubahan UUD 1945, maka hal ini dapat dilaksanakan melalui Referendum.<sup>4</sup>

Persoalan tanggung jawab presiden ini pernah timbul pada tahun 1978. Para mahasiswa pada waktu itu menanyakan tentang pertanggungjawaban presiden. Presiden sebagai Mandataris MPR memberikan pertanggungjawabannya kepada MPR yang mengangkat dan yang memberikan mandat untuk melaksanakan GBHN ataukah MPR yang baru terbentuk dari hasil Pemilu. Untuk menjawab pertanyaan itu pemerintah berpaling kepada ketentuan konstitusi yaitu "presiden yang diangkat oleh majelis, bertunduk dan

---

<sup>4</sup>Lihat UU No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum.

bertanggung jawab kepada majelis."<sup>5</sup> Berdasarkan pada ketentuan konstitusi itu pemerintah berpendapat bahwa UUD 1945 tidak memberikan penjelasan terinci tentang presiden harus bertanggung jawab kepada MPR yang mengangkatnya ataupun MPR yang baru terbentuk. Oleh karena itu prinsipnya adalah presiden menyampaikan pertanggung jawaban kepada MPR sebagai lembaga tertinggi negara.

Sampai saat ini sikap dan argumentasi pemerintah tentang pertanggung jawaban jawab presiden masih diterima di dalam kehidupan kenegaraan kita. Namun untuk masa yang akan datang apakah sikap dan argumentasi ini akan tetap diterima oleh masyarakat politik kita. Pertanyaan ini perlu mendapat perhatian kita mengingat presiden juga adalah Mandataris MPR yang harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh majelis yang mengangkatnya.

Tentang pengangkatan presiden dan wakil presiden oleh MPR. UUD 1945 hanya menetapkan bahwa presiden dan wakil presiden dipilih dan diangkat oleh MPR dengan suara terbanyak (Pasal 6, ayat 2). Presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali (Pasal 7). UUD 1945 tidak menetapkan batas waktu sampai berapa periode seorang warga negara Indonesia dapat memegang jabatan sebagai presiden atau wakil presiden.<sup>6</sup> Oleh karena itu setelah 42 tahun kita bernegara bangsa, kita baru mempunyai 2 orang presiden, yaitu Presiden Pertama Ir. Soekarno (1945-1966) dan Presiden Kedua Jenderal TNI (Purn.) Soeharto (1967-...). Sedangkan pergantian wakil presiden selama ini berjalan baik. Hal ini disebabkan pemegang jabatan wakil presiden adalah orang yang diangkat oleh MPR setelah mendapat persetujuan dari presiden. Kebiasaan ini perlu dipelihara oleh kita sebab presiden dan wakil presiden merupakan dua orang yang harus mampu bekerja sama. Dan bila perlu wakil presiden dapat menjadi calon presiden untuk periode berikut.

Untuk memegang jabatan presiden sekarang ini terlihat kecenderungan untuk mengembangkan kebiasaan menyampaikan pernyataan kebulatan tekad oleh organisasi politik dan kemasyarakatan menjelang pelaksanaan kampanye pemilihan umum. Dalam pernyataan kebulatan tekad itu biasanya disebut nama seorang warga negara Republik Indonesia yang didukung menjadi calon presiden untuk diangkat oleh MPR. Dengan cara ini biasanya muncul calon tunggal untuk jabatan presiden. Sehingga sebelum MPR memilih dan mengangkat presiden dalam Sidang Umumnya masyarakat telah lebih dahulu mengetahui secara pasti siapa presidennya. Kenyataan ini memberi kesan kepada masyarakat bahwa MPR hanya sekedar mengukuhkan isi per-

<sup>5</sup>Lihat Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara, point III.

<sup>6</sup>Baca, Pendapat Soehardiman, *Tempo*, No. 18, Tahun XVI, 28 Juni 1986.



nyataan kebulatan tekad yang disampaikan oleh masyarakat. Mungkin kenyataan semacam ini dapat mendorong masyarakat kita untuk bersikap apatis terhadap Pemilihan Umum dan Sidang Umum MPR.

Di samping itu persoalan yang perlu mendapat perhatian dan pemikiran kita dewasa ini adalah tata cara pergantian pemegang jabatan presiden. Pemikiran ini perlu dilakukan saat ini mengingat kita belum mempunyai pengalaman serah terima jabatan kepresidenan ini. Selama ini jabatan presiden masih tetap dipegang oleh orang yang sama. Sedangkan pergantian pemegang jabatan kepresidenan dari Presiden Pertama RI, Ir. Soekarno kepada Jenderal Soeharto terjadi pada masa peralihan setelah gagalnya kudeta Partai Komunis Indonesia melalui Gerakan 30 September 1965. Proses peralihan kekuasaan kepresidenan itu diawali oleh pemberian surat perintah dari Presiden Soekarno kepada Soeharto yang dikenal dengan nama Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar). Setelah itu pemantapan proses peralihan kekuasaan ini baru dilakukan sesuai dengan tata cara konstitusional dalam suatu jangka waktu yang relatif lama. Berdasarkan pada kenyataan ini kita perlu memberikan perhatian pada proses pergantian ini sehingga pada saatnya dapat berjalan secara baik.

Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). GBHN merupakan keputusan politik dari MPR yang berisi pedoman yang memberi arah bagi pemerintah untuk melaksanakan pembangunan nasional selama kurun waktu lima tahun. Oleh karena itu rumusan-rumusan dalam GBHN hanya merupakan pokok-pokok pikiran yang bersifat instruksi kepada mandataris sebagai penyelenggara negara untuk menjabarkannya lebih lanjut. Agar supaya penjabaran ini sesuai dengan maksud/tujuan yang terkandung dalam rumusan-rumusan keputusan MPR ini dan untuk mempermudah jalannya Sidang Umum MPR maka presiden atas inisiatifnya sendiri telah menugaskan satu tim pengumpul dan penyusun bahan dan rancangan GBHN. Tim penyusun ini secara teliti mengkaji semua bahan yang masuk dari masyarakat, melakukan kritik, dan kemudian mengklasifikasikannya sesuai dengan tuntutan perkembangan dalam masyarakat. Akhirnya dirumuskan oleh tim itu dalam satu rancangan draft tentang GBHN. Draft ini diserahkan oleh tim kepada presiden. Presiden kemudian menyampaikannya kepada MPR sebagai bahan pertimbangan di dalam Sidang Umum MPR. Apabila Sidang Umum MPR menerimanya tentu setelah melakukan pembahasan maka MPR menetapkannya sebagai satu ketetapan. Ketetapan MPR tentang GBHN ini kemudian diserahkan kembali kepada presiden sebagai Mandataris MPR untuk melaksanakannya.

Pengalaman kita selama ini menunjukkan bahwa GBHN sebagai suatu pola umum pembangunan nasional selalu memuat pola dasar pembangunan nasional, pola umum pembangunan jangka panjang, dan pola umum pembangunan lima tahun. Yang selalu berubah setiap lima tahun adalah pola

umum pembangunan lima tahun. Sedangkan pola dasar pembangunan nasional dan pola umum pembangunan jangka panjang sejak Pelita I sampai dengan Pelita IV saat ini tetap.

Mengingat pola umum pembangunan jangka panjang saat ini meliputi kurun waktu 20-25 tahun, yaitu 1969-1989 dan atau 1994, maka kita perlu memikirkan pola umum pembangunan jangka panjang untuk tahap berikutnya. Peninjauan kembali pola umum pembangunan ini dilakukan dengan maksud menyesuaikannya dengan dinamika kehidupan masyarakat yang terus tumbuh. Oleh karena itu peninjauan kembali ini dimulai dengan cara: (1) melakukan kritik dan koreksi terhadap kekuatan dan kelemahan pola umum pembangunan sebelumnya. Dalam proses ini prinsip kesinambungan pelaksanaan program pembangunan nasional yang dilakukan secara bertahap tetap menjadi pegangan kita; (2) memahami setiap perubahan yang telah terjadi di dalam masyarakat akibat dari pembangunan dan mengembangkanantisipasi ke masa depan untuk memperkirakan semua kemungkinan perubahan yang akan terjadi di dalam semua segi kehidupan kemasyarakatan. Ini merupakan tugas bagi para pemikir dan penyusun pola pembangunan nasional ini. Mereka harus mampu memahami dinamika pertumbuhan kehidupan masyarakat dan memperhatikan segala yang terjadi di dalam perubahan itu sehingga mampu menentukan haluan ke masa depan. Aliran-aliran pikiran yang tumbuh dalam masyarakat perlu diamati secara cermat oleh para penyusun pola pembangunan jangka panjang ini.

Pola umum pembangunan jangka panjang untuk 20-25 tahun berikutnya ini akan menjadi sumber utama penyusunan GBHN 1988-1993. Selama ini dalam setiap GBHN titik-berat pembangunan tetap diletakkan di bidang ekonomi. Bidang ini mencakup sektor pertanian, perindustrian, pertambangan, energi, perhubungan, pariwisata, perdagangan, koperasi, dunia usaha nasional dan usaha golongan ekonomi lemah, tenaga kerja, transmigrasi, pembangunan daerah, dan pemanfaatan sumber-alam dan lingkungan hidup. Semua sektor pembangunan ini lebih lanjut dituangkan ke dalam Pelita. Saat ini hasil pembangunan masing-masing sektor ini telah dirasakan oleh masyarakat.

Namun demikian persoalan yang timbul di bidang ekonomi ini tetap pada sistem ekonomi nasional yang merupakan operasionalisasi dari Ketentuan Pasal 33 UUD 1945. Apakah sistem ekonomi nasional yang dilaksanakan saat ini telah sesuai dengan semangat Pasal 33 itu. Apakah monopoli oleh negara dapat diterima dan dibenarkan. Di pihak lain kita juga menolak etatisme di bidang ekonomi. Pemikiran sungguh-sungguh perlu dilakukan oleh para ahli ekonomi kita sehingga para pembuat kebijaksanaan dapat memakainya sebagai sumber dalam upaya meletakkan kerangka landasan pembangunan bidang ekonomi. Di bidang ideologi, politik, dan hankamnas kita telah sampai pada tahap pemantapan dan pengamanaan pelaksanaannya. Bidang sosial

budaya masih memerlukan perhatian juga mengingat bidang ini langsung menyangkut pada upaya membentuk dan membina sikap mental dan perilaku manusia Indonesia.

## PENYUSUNAN REPELITA

Rencana Pembangunan Lima Tahun merupakan hasil interpretasi presiden sebagai Mandataris MPR terhadap isi GBHN. GBHN sebagai satu keputusan politik hanya meletakkan pedoman dan arah pembangunan nasional sedangkan pelaksanaannya secara operasional ditetapkan oleh presiden. Presiden dalam proses menginterpretasikan isi GBHN mendapat bantuan sepenuhnya dari para anggota kabinetnya terutama mereka yang berada di Bappenas. Setelah Repelita diolah secara matang dan mulai dilaksanakan ia berubah menjadi Pelita yang hanya dikukuhkan oleh Surat Keputusan Presiden.

Agar penyusunan Repelita/Pelita secara bertahap setiap lima tahun dapat berkesinambungan maka presiden sejak tahun 1967 telah menugaskan Badan Perencana Pembangunan Nasional (Bappenas) sebagai penyusunnya. Hasil kerja dari badan ini pertama kali terlihat pada pelaksanaan pembangunan nasional lima tahun pertama (Pelita I) yang dimulai pada 1 April 1969 sampai dengan 31 Maret 1974. Badan ini kemudian dikukuhkan oleh Presiden dengan Keputusan Presiden No. 35 tahun 1973. Bappenas sebagai lembaga non-departemen merupakan satu-satunya badan yang berwenang menyusun rencana pembangunan nasional jangka sedang (5 tahun) dan pendek (1 tahun). Badan ini bertanggungjawab langsung kepada presiden. Badan ini yang menyusun Pelita II, III, IV dan selanjutnya.

Dalam menjalankan fungsinya ini Bappenas menjalin kerjasama dengan departemen-departemen dan lembaga-lembaga non-departemen. Masing-masing departemen biasanya mengajukan rencana dan program kerja untuk jangka sedang dan jangka pendek. Bappenas menyeleksi dan mengklasifikasikan rencana dan program-program kerja itu kemudian menuangkan dalam satu draft yang juga disebut Rencana Pembangunan Lima Tahun. Seleksi dan klasifikasi ini dilakukan oleh Bappenas untuk menyusun prioritas pelaksanaan rencana dan program disesuaikan dengan dana pembangunan yang tersedia. Cara kerja seperti ini menimbulkan kesan dalam masyarakat bahwa Bappenas hanya bertugas memadukan rencana dan program kerja milik masing-masing departemen. Mungkin kesan ini keliru tetapi hal ini merupakan tantangan bagi Bappenas dalam upayanya menggagaskan rencana pembangunan nasional jangka panjang tahap kedua.

Repelita sebagai rencana dan program pembangunan nasional jangka sedang diuraikan lebih lanjut ke dalam rencana dan program kerja tahunan, yaitu dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Apabila Repelita setelah

dikukuhkan oleh Keputusan Presiden menjadi Pelita maka RAPBN yang disusun oleh pemerintah setelah mendapat persetujuan DPR menjadi UU. Hal ini dimaksudkan agar presiden dalam melaksanakan APBN secara terus-menerus mendapat pengawasan dari DPR. Pengawasan DPR ini lebih bersifat politis sedangkan pengawasan teknis tentang hal-hal yang menyangkut keuangan negara dilakukan oleh BPK. Hasil pengawasan BPK ini disampaikan kepada DPR. Di dalam setiap departemen pemerintahan ada aparat pengawasnya, yaitu Inspektur Jenderal. Semua pengawasan intern dalam tubuh birokrasi pemerintahan langsung berada di bawah koordinasi wakil presiden. Faktor pengawasan ini tetap dirasakan sebagai hal yang paling lemah di dalam tubuh birokrasi kita. Kelemahan pengawasan ini menyebabkan masih tetap terjadi penyalahgunaan jabatan/wewenang di lingkungan birokrasi untuk kepentingan diri sendiri.

APBN merupakan produk bersama dari presiden sebagai kepala pemerintahan dengan DPR sebagai wakil-wakil rakyat. Hal ini dimaksudkan agar setiap rencana dan semua program kerja pemerintah diketahui oleh rakyat. Seluruh lapisan masyarakat dapat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan program-program pembangunan ini. Oleh karena itu aparat pemerintah sebagai pengarah pelaksanaan program pembangunan perlu mengembangkan sikap terbuka terhadap semua pendapat, saran, kritik, ataupun koreksi dari masyarakat terhadap pelaksanaan pembangunan ini. Setelah APBN berjalan lima kali, ini berarti satu masa Pelita yang bersumber pada GBHN lima tahun sebelumnya. Semua keberhasilan ataupun kegagalan pelaksanaan pembangunan lima tahun akan menjadi bahan/materi pertanggungjawaban jawab presiden pada akhir masa jabatannya kepada MPR sebagai mandataris untuk melaksanakan GBHN.

Yang menjadi persoalan saat ini adalah saat berakhirnya satu Pelita jatuh tidak bersamaan dengan saat berlakunya GBHN. Sebagai contoh, masa berakhirnya Pelita IV sekarang ini adalah 31 Maret 1989, sedangkan masa berlakunya GBHN 1983 yang menjadi sumber penyusunan Pelita IV sampai dengan bulan Maret 1988, yaitu pada saat MPR hasil Pemilihan Umum 1987 menetapkan GBHN baru untuk periode 1988-1993. Ini berarti selisih waktu berakhirnya Pelita dan GBHN sebagai sumbernya sekitar satu tahun. Mungkin hal ini disengaja demi menjamin kesinambungan pelaksanaan pembangunan nasional. Maksudnya presiden yang diangkat oleh MPR bersama dengan kabinet yang dibentuknya pada tahun 1988 masih mempunyai kewajiban untuk melaksanakan rencana dan program pembangunan Pelita IV tahun kelima dan kemudian menyusun Pelita berikutnya yang bersumber pada GBHN 1988. Apabila prinsip kesinambungan pelaksanaan pembangunan nasional yang menjadi pegangan maka tata cara ini akan mampu menjamin terlaksananya pembangunan nasional secara bertahap walaupun terjadinya pergantian aparat pemerintahan.

## MENCARI JAWABAN

Dari beberapa kebiasaan ketatanegaraan yang sekarang tumbuh dan berkembang serta diterima oleh seluruh lapisan masyarakat terlihat masih ada persoalan-persoalan yang melekat di dalam dirinya. Rupanya semua persoalan ini tetap meminta suatu pemikiran yang sungguh-sungguh agar kebiasaan ketatanegaraan yang dewasa ini dipakai dan diterima oleh seluruh rakyat Indonesia akan memberi manfaat bagi masyarakat di masa mendatang. Upaya yang dapat dilakukan oleh kita dalam proses mencari jawaban yang tepat adalah:

1. Melaksanakan asas pemilihan umum: langsung, umum, bebas, dan rahasia secara tepat dan jujur. Aparat pemerintah sebagai pelaksana penyelenggaraan Pemilu perlu menunjukkan sikap adil terhadap semua organisasi politik peserta Pemilu. Termasuk juga aparat keamanan yang menjaga kelancaran, ketertiban, dan keamanan pelaksanaan pemungutan suara. Mereka perlu memandang ketiga organisasi peserta Pemilu itu sama. Artinya tidak memperlakukan secara istimewa salah satu organisasi politik tertentu sedangkan yang lain tidak. Dalam penyelenggaraan Pemilu sebelum ini sikap memihak pemerintah terhadap salah satu kontestan tertentu terlalu menyolok. Selanjutnya tentang kampanye pemilihan umum. Forum kampanye Pemilu perlu dimanfaatkan oleh organisasi politik peserta Pemilu secara maksimal untuk meyakinkan massa pemilih tentang rencana dan program pembangunan nasional miliknya adalah terbaik dan dapat terlaksana dan bukan sebagai forum untuk menggalang massa berdasarkan pada ikatan primordial tertentu. Selain itu kehadiran organisasi politik (PPP, Golkar, PDI) harus meliputi seluruh wilayah tanah air sesuai dengan Ketentuan UU No. 3 tahun 1985. Artinya, keberadaan setiap organisasi politik (PPP, Golkar, PDI) harus ada di setiap kabupaten dan komisariatnya di setiap kecamatan. Oleh karena itu sikap dari para bupati seperti yang terjadi di beberapa kabupaten di Propinsi NTT yang menyatakan bahwa di wilayah kabupatennya "bebas parpol (PPP dan PDI)," merupakan sikap yang tidak terpuji, dan menyalahi ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Kesulitan PPP dan PDI mencari orang-orangnya untuk menjadi saksi dalam penghitungan suara di TPS menunjukkan bahwa kehidupan infrastruktur politik kita belum terwujud seperti yang diharapkan oleh UU No. 3 tahun 1985. Untuk itu sikap dan perilaku aparat pemerintah dan ABRI terhadap ketiga organisasi politik kita harus sama karena mereka harus berada di atas semua golongan dalam masyarakat bangsa.
2. Sidang Umum MPR sebagai forum tertinggi dari pemegang kedaulatan rakyat tertinggi di negara kita harus mampu memformulasikan aspirasi dan aliran-aliran pikiran yang sedang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat tentang kehidupan ketatanegaraan untuk kemudian menjadi ba-

han bagi Ketetapan-ketetapan MPR termasuk GBHN. Hal ini dimaksudkan agar produk-produk dari Sidang Umum MPR benar-benar merupakan perwujudan aspirasi masyarakat dan/atau jawaban terhadap suatu kebutuhan mendesak yang dirasakan oleh suatu masyarakat bangsa. Untuk itu setiap anggota MPR harus memiliki kepekaan terhadap semua aspirasi ataupun aliran pikiran baru yang ada dalam masyarakat. Selain kepekaan ini setiap anggota MPR perlu memiliki kemampuan untuk memformulasikannya dan kemauan serta keberanian untuk menyuarakannya dalam sidang-sidang MPR. Semua kemampuan itu perlu dimiliki oleh setiap anggota MPR terutama mereka yang duduk dalam Badan Pekerja MPR dan para pemimpin komisi dan fraksi di MPR. Agar supaya perekaman aspirasi dan aliran pikiran baru yang tumbuh dalam masyarakat dapat dilakukan oleh MPR secara kontinyu selama masa lima tahun maka kehadiran permanen seorang wakil ketua MPR sekarang ini perlu lebih difungsikan. Maksudnya kehadiran permanen ini jangan hanya seorang diri tetapi memimpin satu tim kerja MPR seperti Badan Pekerja MPR yang dapat bekerja penuh selama lima tahun. Tim ini adalah anggota MPR yang bukan anggota DPR, dan mewakili semua fraksi di MPR. Agar supaya mereka dapat bekerja sama secara efektif dan efisien jumlahnya dibatasi misalnya setiap fraksi diwakili oleh 9 orang. Tugas mereka bukan untuk mengawasi jalannya pemerintahan seperti halnya DPR tetapi untuk melihat aspirasi dan aliran-aliran pikiran baru yang tumbuh dalam masyarakat termasuk turut mengumpulkan bahan-bahan untuk GBHN berikutnya. Sebagai instrumennya, tim ini dapat mengumpulkan pendapat dari kelompok masyarakat melalui angket; wawancara, dialog dengan para pemuka pendapat; dan menyelenggarakan diskusi, seminar dengan para cendekiawan/intelektual.

3. Menyusun Repelita/Pelita. Mengingat bahwa Repelita/Pelita merupakan hasil interpretasi presiden sebagai Mandataris MPR terhadap isi GBHN maka Repelita/Pelita ini bersumber pada GBHN. Oleh karena itu seharusnya waktu berlakunya GBHN sama dengan masa satu Pelita. Namun dewasa ini selisih waktu berlakunya GBHN dengan masa satu Pelita adalah sekitar satu tahun. Contoh, Pelita IV yang saat ini tengah berjalan baru akan berakhir pada 31 Maret 1989. Hal ini berarti penyusunan RABPN tahun terakhir Pelita IV (1 April 1988-31 Maret 1989) tetap bersumber pada GBHN 1983. Sedangkan MPR hasil Pemilu 1987 pada bulan Maret 1988 akan menetapkan GBHN baru dan mengangkat presiden. Dengan demikian terlihat bahwa presiden yang diangkat oleh MPR pada bulan Maret 1988 berkewajiban untuk melaksanakan tahun kelima (terakhir) Pelita IV dan selanjutnya mempersiapkan penyusunan Repelita/Pelita V yang bersumber pada GBHN 1988 yang akan dimulai pada 1 April 1989. Dipandang dari segi kesinambungan pelaksanaan pembangunan nasional tata cara ini dapat diterima oleh kita.

## PENUTUP

Selama masa Orde Baru ini beberapa kebiasaan ketatanegaraan telah diterima dan dilaksanakan secara baik oleh pemerintah dan seluruh lapisan masyarakat. Namun demikian di dalam masing-masing kebiasaan ketatanegaraan ini terkandung persoalan-persoalannya. Persoalan-persoalan ini menuntut dari kita pemikiran untuk memecahkannya sehingga konvensi-konvensi tersebut tidak sekedar menjadi praktek seremonial belaka tetapi mengandung makna yang fungsional. Hal ini menuntut dari kita sikap dan perilaku sebagai warga negara yang sesuai dengan isi dan semangat yang terkandung dalam konvensi-konvensi itu.

Oleh karena itu kita masih perlu memberikan pemikiran-pemikiran yang kreatif guna lebih menyempurnakan konvensi-konvensi yang ada. Misalnya tentang waktu penyampaian pertanggung jawaban presiden sebagai Mandataris MPR pada akhir masa jabatannya, dan tata cara pengangkatan dan pergantian pemegang jabatan presiden sehingga prinsip kesinambungan pelaksanaan pembangunan nasional dapat terus berlangsung di masa mendatang. Selanjutnya kita tentu perlu mengembangkan kebiasaan-kebiasaan baru dalam kehidupan ketatanegaraan kita. Sebagai sebuah negara yang menganut prinsip negara hukum dalam arti yang luas maka kebiasaan-kebiasaan ketatanegaraan yang mampu mendorong dan menunjang tercapainya maksud dan tujuan negara bangsa ini seperti yang tercantum dalam UUD 1945 perlu terus dikembang-tumbuhkan oleh kita.