

478

Pemerintahan Berdasarkan UUD 1945 dalam Perspektif Masa Depan*

MOERDIONO

PERSPEKTIF MASA DEPAN

Jika dapat diringkaskan, maka tukar pikiran kita bersama dalam seminar yang bertema "Generasi Penerus Siap Meyongsong Tahun 2000" -- dalam rangkaian peringatan 20 tahun Orde Baru -- mengandung dalam dirinya usaha kita untuk mengambil pelajaran yang sebaik-baiknya dari segala pengalaman kita sebagai bangsa selama 20 tahun Orde Baru yang telah kita lewati guna memikul tanggung jawab bersama dengan sebaik-baiknya dengan rasa tanggung jawab sebesar-besarnya dalam membangun masa depan negara yang berdasarkan Pancasila.

Dengan kesadaran akan segala kekurangan yang selamanya melekat pada bangsa-bangsa yang sedang membangun, maka secara jelas dapat kita rasakan -- dan dalam berbagai hal yang dapat diukur dengan data statistik -- kita dapat dengan lega mengatakan bahwa telah tercapai berbagai kemajuan mendasar dan penting dalam pembangunan di bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan keamanan dan segi-segi kehidupan bangsa kita lainnya. Bahwa kemajuan itu tercapai setelah Orde Baru menyatakan tekadnya untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, hal ini menunjukkan bahwa kita telah mengayunkan langkah-langkah awal yang memadai dalam melaksanakan pemerintahan berdasarkan UUD 1945. Dengan secara terus-menerus menyegarkan pikiran dan gagasan, dengan terus-menerus secara kreatif dan dinamis menjabarkan lebih lanjut penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan UUD 1945, maka kita berkeyakinan bahwa cita-cita nasional yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 akan dapat di-

*Makalah yang disampaikan pada Seminar "Generasi Penerus Siap Menyongsong Tahun 2000," yang diselenggarakan oleh Yayasan Pembangunan Pemuda Indonesia dalam rangka peringatan 20 Tahun Orde Baru, Jakarta, 5 Maret 1986.

nikmati oleh bangsa ini, terutama oleh generasi-generasi bangsa kita di masa yang akan datang.

Sebab itu renungan kita akan lebih memberi makna dengan lebih melihat ke masa depan, karena dengan mencoba memahami perkembangan masa depan itu kita akan dapat mengambil langkah-langkah yang diperlukan agar masa depan itu bisa kita masuki sesuai dengan cita-cita yang kita inginkan bersama. Namun pada saat tukar pikiran kita ini berlangsung, mau tidak mau, pikiran serta harapan dan keprihatinan kita dipenuhi oleh berbagai masalah nyata yang kita hadapi dewasa ini, baik dalam ruang lingkup nasional, regional maupun internasional.

Merenungkan masa depan, dalam suasana resesi ekonomi dunia dan ancaman perang nuklir serta perebutan pengaruh di antara negara-negara adikuasa dewasa ini, jelas bukan merupakan suatu hal yang menggairahkan kita. Masalah "*survival*" kita hari ini terasa lebih mendesak untuk ditangani. Mungkin karena itu maka dalam tahun-tahun belakangan ini tidak banyak lagi terdengar pendapat-pendapat baru di kalangan futurolog, baik di luar negeri maupun di dalam negeri. Suasananya memang terasa suram.

Namun jika kita mengkaitkannya dengan masalah pemerintahan, maka renungan dan perkiraan masa depan itu adalah merupakan keharusan profesional. Orang-orang Prancis mempunyai adagium yang bagus mengenai profesi pemerintahan ini. Mereka menyatakan, yang maknanya kira-kira: seni memerintah itu pada hakikatnya terletak pada kemampuan kita untuk memperkirakan masa depan, dan mengambil langkah-langkah yang perlu untuk menghadapi berbagai masalah yang dikandung masa depan tersebut. Seni memerintah yang baik memang terletak pada kemahiran kita merencanakan segala sesuatu, sehingga kita tidak kaget menghadapi perkembangan apapun. Di zaman dahulu, waktu perkembangan ilmu pengetahuan masih belum demikian cangih, maka pemerintah tidak jarang memobilisasi kemahiran para peramal serta ahli paranormal lainnya. Kini hal itu telah diganti oleh teknik yang lebih mudah dipahami dengan nalar. Data statistik, studi strategi, maupun kegiatan intelijen global, regional dan nasional telah membantu kita dalam menghadapi masa depan itu dengan lebih percaya kepada diri.

Marilah kita coba menelusuri perspektif masa depan itu, dengan fokus utama kepada kehidupan bangsa dan negara kita sendiri. Tampaknya ada enam perkembangan penting di masa depan yang perlu mendapatkan perhatian kita bersama, karena amat besar dampaknya kepada seni memerintah berdasarkan UUD 1945.

Pertama, semakin besarnya jumlah penduduk kita. Menurut perkiraan, 20 tahun yang akan datang penduduk kita akan berjumlah 250 juta, yang ber-

tambah lebih dari 50% dari jumlah yang sekarang. Pertambahan jumlah ini selanjutnya akan memberikan tekanan berat kepada aparatur pemerintah, kekuatan sosial politik, organisasi kemasyarakatan, badan-badan ekonomi serta keluarga-keluarga untuk memberikan pelayanan sehingga seluruhnya bisa tumbuh dan berkembang sebagai manusia yang utuh dan matang kepribadiannya. Oleh karena hakikat pembangunan nasional kita adalah pembangunan Manusia Indonesia seutuhnya dan seluruh Masyarakat Indonesia, maka bukan main besarnya tugas dan tanggung jawab kita bersama dalam penyiapan infrastruktur pelayanannya; baik berupa piranti keras maupun piranti lunak, agar supaya setiap manusia Indonesia itu dapat menjadi manusia pembangunan sebagai asset nasional. Jika kita kurang tanggap dalam penyiapan infrastruktur ini, maka asset tersebut dapat menjadi beban (*liability*).

Kedua, jika tanah dan sumber kekayaan alam lainnya merupakan unsur yang tidak dapat bertambah, sedangkan jumlah penduduk membesar, maka kita dihadapkan pada kenyataan kelangkaan sumber daya alam secara nisbi maupun mutlak. Kalau pun kekayaan alam kita memadai untuk mendukung taraf hidup layak untuk jumlah penduduk Indonesia di masa 20 tahun yang akan datang, namun untuk mengolahnya membutuhkan modal, ketrampilan, teknologi dan tertib pengelolaan yang bijaksana. Penyebaran penduduk yang tidak merata antara Jawa dan luar Jawa menambah beban kewajiban untuk mengatur dan mengarahkan penyebaran penduduk agar lebih merata; lebih kondusif pada pemanfaatan tenaga mereka guna mengolah sumber alam yang tersebar; lebih layak dan seimbang untuk membebani daya dukung alam di berbagai pulau dan kawasan. Tetapi tugas ini juga menuntut biaya yang bukan main besarnya; menghadapi hambatan sosial kultural yang bukan main peliknya; menyangkut skala pengelolaan yang bukan main muskilnya.

Satu gambaran lain menunjukkan bahwa 20 tahun yang akan datang lebih dari 100 juta angkatan kerja yang harus ditampung di berbagai sektor kegiatan ekonomi. Belum lagi, bila dilihat kompleksitas masalah kependudukan kita; struktur umurnya muda, artinya lebih banyak yang ditanggung daripada yang menanggung beban kehidupannya.

Saat ini sebagian besar mereka (54%) bekerja di sektor pertanian. Lebih dari separoh dari mereka ini, mengolah lahan di Jawa, yang sudah amat sarat bebannya. Saat itu nanti, penduduk Pulau Jawa hampir mencapai 145 juta. Artinya kepadatan Pulau Jawa sudah berada jauh di atas 1.000 orang per km². Keadaan ini membawa implikasi lingkungan kelayakan Jawa sebagai pemikul beban penyediaan pangan utama, bisa rawan kalau tidak disertai pengembangan teknologi budidaya lahan. Sementara itu, dapatkah kota-kota kita, industri dan sektor modern lainnya menampung tenaga kerja yang demikian melimpah dan pasti meluber keluar dari sektor pertanian. Apa yang harus dilaku-

kan, untuk dapat melanjutkan perjuangan mengisi kemerdekaan dalam menghadapi keadaan makin langkanya sumber pembiayaan pembangunan di era purna minyak bumi yang akan datang?

Ketiga, kehidupan masyarakat yang semakin canggih, baik dalam segi kebaikan kesejahteraannya maupun dalam kriminalitas, baik kriminalitas kerah biru maupun kriminalitas kerah putih (*"white-collar and blue-collar crime"*). Baik karena jumlah yang semakin banyak, maupun karena taraf pendidikan yang semakin tinggi, masyarakat kita akan berubah dari masyarakat yang sederhana menjadi masyarakat yang lebih kompleks. Komponennya lebih banyak, sifatnya lebih beragam dan persoalan yang dikandungnya juga lebih banyak. Masalah perencanaan, pengorganisasian, penggerakan serta pengendaliannya juga lebih sulit. Penanganan masalah kriminalitas juga akan lebih berat. Tekanan jumlah penduduk disertai dengan berbagai masalah dan keperluannya dapat menjadi faktor pendorong ketidak-sabaran, dan ketidak-sabaran mendorong sikap yang lebih bengis pada berbagai pihak. Masalah kriminalitas ini tidak boleh luput dari perhatian, karena ia merupakan hal yang melekat dalam hidup kemasyarakatan itu sendiri. *"Crime is the shadow of civilizations,"* kata para ahli kriminologi. Pencegahan dan penanggulangan kejahatan merupakan salah satu dari tugas pemerintahan yang klasik.

Keempat, aspirasi dan kepentingan masyarakat semakin meningkat. Taraf pemuasan aspirasi dan kepentingan yang sekarang kita pandang sebagai suatu prestasi, justru merupakan titik awal bagi aspirasi dan kepentingan baru yang akan muncul. Hal inilah yang mungkin dimaksud para pembentuk negara kita di tahun 1945 sebagai "dinamika masyarakat." Dalam masyarakat ada yang mengerti bahwa aspirasi dan kepentingan ini harus disesuaikan dengan kemampuan, ibarat kata pepatah "bayang-bayang sepanjang badan." Namun dalam setiap masyarakat selalu ada unsur ketidaksabaran, pada kelompok-kelompok muda yang lazim disebut sebagai *"young men in a hurry."* Pengalaman kita membuktikan bahwa juga ada *"not-too-young-men in a hurry,"* yang memberikan tekanan ekstra kepada para penyelenggara negara yang sudah berkelebihan bebannya itu.

Kelima, kemunculan ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai kekuatan sosial baru yang bersifat universal, melintasi batas negara dan ideologi. Para ahli dan para pengamat lainnya melihat kecenderungan bahwa secara perlahan-lahan, ilmu pengetahuan dan teknologi berkembang sebagai kekuatan sosial yang mandiri, yang mengkaitkan seluruh kemanusiaan menjadi suatu "keluarga besar." Perusahaan-perusahaan multi-nasional mungkin bisa dipandang sebagai salah satu wahananya. Tetapi perang terbatas, subversi, kerjasama regional dan internasional, pariwisata serta kontak pribadi juga merupakan wahana lainnya yang mendukung proses ini. Kenyataan yang ditim-

bulkannya telah mulai menunjukkan dampaknya terhadap ideologi. Di Rusia, dogmatisme Stalin telah diganti oleh pragmatisme Krushev, dan kini oleh kekenyalan Gorbachev. Di Cina dogmatisme Mao Ze Dong diganti oleh pragmatismenya Deng Xiao Ping. Di Mesir, dogmatisme Nasser diganti oleh pragmatismenya Sadat, yang diteruskan oleh penggantinya kini Hosni Mubarrak. Di Indonesia tercinta sendiri, Orde Lama yang dogmatis telah diganti oleh Orde Baru yang kreatif dan dinamis. Seluruhnya itu melibatkan semua mereka yang mempunyai wawasan ilmu pengetahuan dan teknologi yang lebih luas, baik yang diperdapatnya melalui jalur teori maupun melalui jalur praktek dan pengalaman pribadi. Dampaknya bagi kita adalah bahwa ideologi yang tidak dapat memberi peluang kepada dinamika masyarakat yang didorong oleh perubahan akibat ilmu dan teknologi ini, secara perlahan akan mendorong perubahan ideologi itu, setidaknya-tidaknya akan mengubah penafsiran ideologi tersebut.

Keenam, tampilnya lapisan demi lapisan generasi baru, yang bukan saja akan mempunyai pengalaman pribadi yang baru, tetapi juga persepsi baru terhadap masyarakat, bangsa dan negara, dan sudah tentu terhadap dirinya sendiri.

Itulah enam masalah yang tampaknya perlu mendapatkan perhatian kita bersama dalam pembahasan kita mengenai masa depan kita.

MASALAH PEMERINTAHAN

Menghadapi enam kecenderungan tersebut di atas, kita dihadapkan pada beberapa pertanyaan pokok. Mampukah sistem pemerintahan berdasar UUD 1945 memberi saluran dan arah yang positif terhadap perkembangan tersebut ke arah tujuan nasional yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Pilihan strategis apakah yang terbuka bagi pemerintah, sehingga tugas pemerintah untuk melindungi, mensejahterakan, mencerdaskan bangsa serta untuk ikut menegakkan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial dapat terlaksana dengan lancar, mantap dan terkendali tanpa gejala-gejala?

Jika kita mengadakan retrospeksi terhadap pemerintahan berdasar UUD 1945, khususnya sejak 1959, kita dapat menyimpulkan bahwa jika didukung oleh format politik yang tepat, pemerintahan berdasar UUD 1945 mampu melaksanakan tugas-tugasnya dengan baik. Dengan demikian masalahnya adalah melengkapinya secara tuntas dengan komponen-komponen penunjang yang tepat, dalam rangka perwujudan sistem nasional yang sesuai dengan nilai-nilai kekeluargaan yang bersifat integralistik yang mendasari UUD 1945 tersebut.

Pemerintahan berdasar UUD 1945 tidak boleh kita pandang sebagai suatu lembaga yang berdiri sendiri, tetapi sebagai suatu komponen dari sistem nasional secara keseluruhan.

Kurun waktu antara 1959-1965, pemerintahan berdasar UUD 1945 tidak didukung oleh format politik yang sesuai. Pemerintah yang dirancang untuk melayani sistem nasional yang bersifat kekeluargaan, ditempatkan dalam format politik yang berorientasi kepada kontradiksi permanen dan pertentangan kelas. Dari perangkat pemerintah berdasar UUD 1945 tersebut hanya diambil kekuasaannya yang memang besar, tetapi semangat yang menjiwalkannya, yang diangkat dari nilai-nilai kultural terdasar bangsa, telah ditiadakan. Dengan demikian, pemerintahan tersebut telah tercabut dari akar kultural yang menghidupkannya, sehingga ia merusak dirinya sendiri. Kekuasaan politik -- betapa besarnya sekalipun -- selalu kalah jika berhadapan dengan nilai-nilai dasar kulturalnya sendiri. Sebaliknya, betapapun kecilnya awal kekuatan politik, ia akan berkembang mantap jika ia menanamkan akarnya dalam-dalam pada nilai-nilai dasar kultural rakyatnya sendiri.

Seperti diterangkan Soepomo dalam rapat Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, pemerintahan berdasar UUD 1945 justru sejak awal dirancang agar sepenuhnya sesuai dengan nilai-nilai dasar kultural kita tentang suatu pemerintahan. Dalam rapat besar tanggal 15 Juli 1945 yang dimulai jam 10.20 waktu setempat Soepomo berkata: "Kita menghendaki semangat kekeluargaan yang harus meliputi seluruh lapangan hidup manusia, bukan saja dalam ekonomi, sosial, akan tetapi juga di lapangan politik, lapangan pemerintahan, artinya perhubungan antara pemerintah dengan warga negara, semua itu harus diliputi oleh faham kekeluargaan."¹ Dalam konstruksi ini, maka kepala pemerintahan mempunyai sifat bagaikan seorang kepala keluarga besar, sebagai "*pater familias*." Beginilah penjelasan Soepomo: "Jadi kita menghendaki sistem yang memberi aksen yang terbesar kepada pemerintahan dan terutama kepada Kepala Negara. Tuan-tuan hendaknya mengingat, bahwa di atas Kepala Negara ada Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang bersidang satu kali dalam 5 tahun dan kalau perlu lebih dari satu kali. Badan itu mempunyai segala kekuasaan rakyat yang berdaulat."²

Dengan prihatin kita harus melihat catatan sejarah bahwa justru semangat ini yang tidak ada dalam kurun 1959 - 1965 itu. Pemerintah yang dirancang menyatu dengan rakyatnya dalam pola "berat sama dipikul, ringan sama dijinjing," malah berhadapan dengan rakyat yang merupakan keluarga besar-

¹Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, 1959, Jilid I, hal. 315.

²*Ibid.*, hal. 312.

nya itu. Kisah akhirnya sudah menjadi sejarah: Majelis Permusyawaratan (Semantara) mencabut kekuasaan pemerintahan negara dari Kepala Negara di tahun 1967.

Orde Baru bertekad untuk melaksanakan semangat kekeluargaan itu secara murni dan konsekuen.

Melaksanakan semangat kekeluargaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen berarti menyiapkan sistem nasional yang berdasarkan semangat kekeluargaan, bukan saja untuk Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara yang tercantum dalam UUD 1945 itu, tetapi juga untuk organisasi kekuatan sosial politik, organisasi kemasyarakatan, bahkan juga untuk setiap warga negara Indonesia. Oleh karena itulah maka proses ini memakan waktu panjang, yang secara formal baru selesai dalam tahun 1985 yang lalu. Hal ini berarti 41 tahun setelah disahkannya UUD 1945, yang sama dengan kurun usia dua generasi.

Dengan tatanan demikian, dalam istilah politik dapat kita katakan bahwa pemerintahan berdasar UUD 1945 secara sistemis mempunyai landasan sosial politik yang luas, karena itu akan kukuh sekali. Masalah-masalah yang timbul dalam masyarakat, bangsa dan negara tidak dimaksudkan untuk dihadapi sendiri oleh pemerintah, tetapi bersama dengan seluruh bangsa sebagai suatu keluarga besar.

Masalah yang kita hadapi dari segi pemerintahan adalah: Bagaimanakah wujudnya tatanan pemerintahan berdasar UUD 1945 dalam hubungannya keseluruhan sistem nasional? Apakah yang sudah tercantum dalam UUD 1945 itu saja, ataukah juga yang tumbuh dalam praktek penyelenggaraan negara kemudian? Seperti dapat kita fahami dari Penjelasan UUD 1945, selain dari aturan-aturan pokok yang terdapat dalam UUD 1945, kita juga harus menghubungkannya dengan praktek penyelenggaraan negara, yang menjabarkan semangat-semangat kekeluargaan tersebut. Kita merasa pasti, bahwa dewasa ini kita telah menemukan format politik yang serasi, yang sekarang ini kita beri nama sebagai: mekanisme kepemimpinan nasional lima tahunan. Mekanisme ini telah bergulir lancar sejak tahun 1971, khususnya untuk Lembaga Tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara. Namun mitra lembaga-lembaga konstitusional ini, yang berada dalam masyarakat, masih belum sekukuh yang seharusnya. Padahal kelancaran tugas pemerintahan sebagian bergantung kepada lembaga-lembaga penyelenggara negara kekeluargaan lainnya, yang ada dalam masyarakat.

LEMBAGA PENYELENGGARA NEGARA KEKELUARGAAN LAINNYA DALAM TATANAN SUPRASTRUKTUR DAN INFRASTRUKTUR PENYELENGGARA NEGARA

Kelihatannya selama ini kita membatasi pengertian "penyelenggara negara" yang terdapat dalam UUD 1945 sebagai badan-badan yang tersebut dalam UUD 1945 itu saja. Kita bahkan menciptakan nama baru: Lembaga Tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara. Kiranya kita perlu melakukan pemikiran ulang terhadap penamaan ini, antara lain untuk memberi tempat kepada lembaga-lembaga lain yang juga terdapat dalam UUD 1945 tetapi tidak berstatus sebagai Lembaga Tinggi Negara, misalnya Pemerintah Daerah. Juga untuk mewadahi lembaga-lembaga penyelenggara tugas-tugas kenegaraan yang kita tumbuhkan dalam praktek dan secara resmi telah kita cantumkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Dalam UUD 1945 terdapat "penyelenggara negara," yang tercantum dalam berbagai variasi, seperti "penyelenggara pemerintahan negara," ataupun "penyelenggara negara yang tertinggi." Kita tidak menemukan penjelasan resmi tentang badan-badan apa saja yang termasuk dalam penyelenggara negara ini; apakah terbatas kepada apa yang dicantumkan dalam UUD 1945 itu secara limitatif, ataukah juga dapat meliputi badan-badan lain yang juga ikut berkiprah melaksanakan tujuan nasional. Jika yang terakhir ini memang dimungkinkan, maka penyebutan dalam UUD 1945 tersebut adalah bersifat enumeratif atau sekedar pembeberan dan bukan limitatif atau pembatasan.

Menurut pengamatan saya, kemungkinan besar yang dimaksud dengan "penyelenggara negara" memang lebih luas dari lembaga-lembaga yang tercantum secara enumeratif dalam UUD 1945 itu sendiri. Ada tiga alasan dapat mendukung pendapat demikian. *Pertama*, karena negara yang kita anut adalah negara persatuan, yaitu negara yang bersatu dengan rakyatnya berdasarkan semangat kekeluargaan dan bersifat integralistik. Dalam negara persatuan ini, tidak ada yang bebas dari tanggung jawab menyelenggarakan tugas-tugas kebersamaan, seperti antara lain tercermin dalam Pasal 27 ayat 1 UUD 1945. *Kedua*, MPR dalam ketetapanannya No. III/MPR/1978 telah memberikan nama khusus kepada badan-badan yang disebut UUD 1945 tersebut (terkecuali Pemerintah Daerah), yaitu: Lembaga Tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara. Sudah barang tentu dapat kita tafsirkan bahwa penyelenggara negara lainnya juga ada, walaupun bukan merupakan Lembaga Tertinggi atau Lembaga Tinggi Negara. Katakanlah, sebagai lembaga menengah atau lembaga biasa saja. Berdasarkan Pasal 27 ayat 1 di atas, maka setiap warga negara sesungguhnya adalah juga penyelenggara negara. *Ketiga*, karena dalam Bab V GBHN dicantumkan secara jelas, bahwa berhasilnya pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila tergantung pada partisipasi seluruh rak-

yat serta pada sikap mental, tekad dan semangat, ketaatan dan disiplin para penyelenggara negara serta seluruh rakyat Indonesia.

Dalam pemikiran kita mengenai tugas-bersama melaksanakan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila, maka pemahaman kita mengenai artian penyelenggara negara ini amat penting.

Penamaan Lembaga Tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara oleh MPR terhadap badan-badan yang tercantum dalam UUD 1945 (terkecuali Pemerintahan Daerah), menunjukkan bahwa ada semacam hirarki konstitusional dalam penyelenggara negara ini. Hirarki itu ditata menurut tugas, hak dan wewenang dan tanggung jawabnya masing-masing.

Kita dapat memandang penyelenggara negara tersebut terdiri dari dua tataran (*level*): *Pertama*, tataran suprastruktur, yaitu penyelenggara negara yang ada dalam UUD 1945, yang mendapatkan tugas, hak, wewenang dan tanggung jawabnya langsung dari UUD 1945; dan *kedua*, tataran infrastruktur, yaitu penyelenggara lainnya yang ikut melaksanakan tugas-tugas negara persatuan berdasarkan ketentuan peraturan perundangan lainnya.

Termasuk dalam tataran suprastruktur adalah: MPR, Presiden, DPR, DPA, BEPEKA, MA dan Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah kita masukkan ke tataran suprastruktur karena tercantum dalam UUD 1945, walaupun bukan Lembaga Tinggi Negara. Tataran infrastruktur adalah badan-badan lainnya, yang berkembang sesuai dengan praktek penyelenggaraan negara kita. Partai politik, golongan karya, organisasi kemasyarakatan dapat dimasukkan ke dalam tataran infrastruktur ini. Menteri-menteri, yang oleh UUD 1945 disebut sebagai "pemimpin negara," juga termasuk penyelenggara negara di tataran suprastruktur. Walaupun bukan sebagai Lembaga Tinggi Negara.

Dua tataran ini merupakan dua komponen dari sistem penyelenggaraan negara kita, yang masih harus kita rumuskan secara lebih terinci di masa datang.

Masalah yang perlu kita perhatikan dalam hubungan ini adalah bahwa hubungan antara kedua tataran dan dua komponen ini belum kita tata secara terpadu sesuai dengan asas negara persatuan. Ketentuan hubungannya satu sama lain dewasa ini tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan sehingga tidaklah mudah bagi kita untuk memahami saling kaitannya.

Memperjelas dan menjernihkan pemahaman kita mengenai "penyelenggara negara" ini mengandung tugas dan "pekerjaan rumah" bagi kita semua, yaitu menyusun piranti lunak berdasar pendekatan kesisteman, sehingga

langkah awal seluruhnya itu dapat berfungsi dengan terpadu dan saling memperkuat.

Mengenai hal ini telah diberi isyarat, sebab dalam Repelita Keempat sekarang ini, Buku III, Bab 30, Aparatur Pemerintah (hal. 616), tugas pengembangan pendekatan kesisteman dan pendekatan integratif lainnya sudah mulai ditangani, walaupun masih terbatas di lingkungan aparatur pembangunan, yang jumbuh dengan aparatur pemerintah. Langkah ini seyogyanya kita kembangkan agar meliputi seluruh lembaga penyelenggara negara, yaitu negara persatuan, atau yang menurut istilah Dr. Mohammad Hatta, negara pengurus, negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, negara yang berfungsi sebagai pengurus dari aspirasi dan kepentingan rakyatnya itu.

Dalam hal ini, saya agak kurang sepakat dengan penilaian bahwa Pemerintah telah menjadi satu-satunya lembaga politik kenegaraan yang paling dominan dan efektif dalam menangani persoalan-persoalan penyelenggaraan kehidupan negara dan kemasyarakatan, kehidupan pembangunan bangsa. Saya juga kurang sepakat dengan penilaian bahwa peranan yang dimainkan oleh pemerintah itu telah menjadi disfungsional, sebagian atau beberapa. Kenyataan menunjukkan sebaliknya. Pemerintah demikian mendambakan fungsinya lembaga-lembaga penyelenggara negara lainnya. Dalam berbagai kesempatan Kepala Negara mendorong setiap lapisan masyarakat untuk menata diri agar lebih bersatu, lebih kuat dan lebih besar peranannya dalam pembangunan.

Kita memang dapat memberi tafsir yang berbeda terhadap gejala-gejala yang sama. Perbedaan yang demikian adalah wajar-wajar saja.

Dilihat dari sudut sistemnya, UUD 1945 memang menghendaki adanya pemerintahan yang kuat. Penjelasan UUD 1945 menegaskan bahwa di bawah MPR, Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi. "*Concentration of power and reponsibility upon the President,*" demikian ditegaskan di sana.

Jika terasa dewasa ini pemerintah menjadi kekuatan politik yang kuat, maka hal itu justru menjadi harapan yang dihendaki oleh sistem UUD 1945.

Persoalan kita adalah bukan mengkhawatirkan kuatnya infrastruktur penyelenggara negara, melainkan bagaimana kita memperkuat tataran supra-strukturnya. Hal ini memang memerlukan upaya-upaya pembenahan yang sungguh-sungguh. Tugas pembenahan ini jelas merupakan hak, kehormatan dan tanggung jawab dari kepemimpinan lembaga-lembaga penyelenggara lainnya itu, dan bukan hak atau wewenang pemerintah. Perlu kiranya kita ingat, bahwa demikian luas peluang terbuka untuk pembenahan diri ke dalam ini, dan demikian jelas tampak pengendalian diri pemerintah untuk tidak men-

campuri masalah intern masing-masing golongan dalam masyarakat, sehingga kalau masih dihadapi adanya hambatan, masalahnya terutama bersifat internal. Dalam keadaan ini, jika ada uluran tangan pemerintah, maka hal itu harus dilihat sebagai pelaksanaan yang bertanggung jawab dari fungsinya sebagai "*pater familias*." Apabila kita amati secara jernih dan tenang, maka tampak bahwa pada tingkat suprastruktur memang masih banyak menghadapi masalah internal. Beberapa di antaranya adalah: (1) masalah ideologis, ialah penyesuaian suasana dari ideologi golongan ke arah Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; (2) masalah organisasi, yaitu memberi tempat kepada berbagai komponen yang ada dalam batang tubuhnya; (3) masalah strategi, yang menyangkut pemilihan berbagai alternatif yang terbuka untuk mencapai tujuan organisasi dalam rangka hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; (4) masalah dukungan sumber daya dan sumber dana untuk membiayai program yang telah dipilih; (5) masalah kepemimpinan serta pengkaderan untuk kesinambungan kegiatan; dan (6) masalah-masalah lainnya yang lazim ditemui dalam masyarakat yang sedang berkembang. Masalah-masalah ini kita temui baik dalam lembaga politik, lembaga ekonomi, lembaga sosial budaya maupun lembaga keagamaan. Saya cenderung menyimpulkan bahwa rumusan masalahnya bukanlah pemerintah yang telah berkembang menjadi suatu kekuatan yang sudah "*grossly overgrown out of all proportions*," karena pemerintah sendiri juga menghadapi berbagai kesukaran yang sama; tetapi justru karena lembaga-lembaga lainnya ini yang perlu lebih diperkuat.

Tidak kurang Kepala Negara sendiri beberapa kali mengingatkan bahwa pemerintahan kita tidak akan dan tidak boleh berkembang ke arah sifat totaliter atau bahkan fasistis. Maka seyogyanya prakarsa untuk pematangan lembaga dan pemantapan pada tingkat suprastruktur tetap berada dalam tangan kepemimpinannya masing-masing. Kepercayaan kepada diri sendiri, keberanian mengambil prakarsa dalam hal-hal yang memang sudah baik dan sejalan dengan semangat kekeluargaan nasional kita, keberanian untuk menilai diri sendiri -- baik kekuatan maupun kelemahan dan kekurangan -- dan untuk membenahi kekurangan-kekurangan yang masih ada, adalah merupakan hak dan tanggung jawab dari masing-masing golongan itu sendiri. Pemerintah bahkan mendorong kita semua untuk memahami Pancasila itu secara dinamis kreatif dan bukan kaku dogmatis. Sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (antara lain Undang-Undang Nomor 8 tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan), Pemerintah baru bertindak kalau terjadi penyimpangan.

Keadaan lembaga-lembaga pada tingkat suprastruktur yang masih belum mencapai taraf kemampuan yang memadai, malahan memberikan beban yang amat berat kepada Pemerintah.

Kelihatannya sangat jelas bahwa pekerjaan rumah kita di masa depan adalah lebih memperkokoh dan lebih memfungsionalkan lagi lembaga-lembaga pada tingkat suprastruktur ini: lembaga-lembaga politik, lembaga-lembaga ekonomi, lembaga-lembaga sosial budaya, lembaga-lembaga keagamaan kita dan lain sebagainya.

Adalah merupakan kepentingan kita semua, agar semua lembaga pada tingkat suprastruktur ini benar-benar kuat dan mandiri, sehingga secara kreatif dan dinamis dapat memberikan sumbangan sebesar-besarnya dan sebaik-baiknya bagi tegaknya pemerintahan negara yang kuat dan demi kelancaran pembangunan nasional dalam arti yang seluas-luasnya.

PILIHAN STRATEGIS PEMERINTAH MENGHADAPI MASA DEPAN

Jika demikian duduk soalnya, maka pertanyaan pokok yang timbul adalah: pilihan strategis mana yang sewajarnya diambil oleh pemerintah untuk menangani masalah-masalah yang akan muncul di masa depan, atau dengan kata lain: bidang-bidang manakah yang akan ditangani sendiri secara langsung oleh pemerintah, dan bidang-bidang mana pula yang akan dilimpahkan kepada lembaga-lembaga penyelenggara negara lain pada tingkat infrastruktur, sehingga benar-benar "berat sama dipikul, ringan sama dijinjing."

Jawabannya akan tergantung kepada kesiapan lembaga-lembaga pada tingkat infrastruktur ini.

Mengingat pentingnya pilihan strategis ini, perlu kiranya kita renungkan sedalam-dalamnya penjelasan Soepomo pada tanggal 31 Mei 1945 mengenai masalah ini, agar pandangan kita ini benar-benar sesuai dengan semangat dan pikiran-pikiran dasar yang melatarbelakangi UUD 1945 tersebut:

"Tuan-tuan yang terhormat, hendaknya jangan salah faham, teori negara integralistik ... ini tidak berarti bahwa negara tidak akan memperhatikan adanya golongan-golongan sebagai golongan, atau tidak akan memperdulikan manusia sebagai seseorang. Bukan itu maksudnya! Aliran pikiran ini mempunyai sifat "concreet" dan "reel," tidak mengabstraheer segala keadaan (seperti sifat teori individualisme).

Negara akan mengakui dan menghormati adanya golongan-golongan dalam masyarakat yang nyata, akan tetapi segala seseorang dan segala golongan akan insyaf akan kedudukannya sebagai bagian organik dan negara seluruhnya, berwajib meneguhkan persatuan dan harmoni antara segala bagian-bagian itu.

Negara persatuan tidak berarti, bahwa negara atau Pemerintah akan menarik segala kepentingan masyarakat ke dirinya untuk dipelihara sendiri, akan tetapi menurut alasan-alasan yang "doelmatig" akan membagi-bagi kewajiban negara kepada badan-badan pemerintahan

di pusat dan di daerah masing-masing atau memasrahkan sesuatu hal untuk dipelihara oleh sesuatu golongan atau sesuatu orang, menurut masa, tempat dan soalnya.³

Dengan lain perkataan, jika suatu golongan atau seseorang dalam masyarakat kita senyatanya mampu dan tepat untuk dipasrahi sebagian tugas negara, baik untuk melindungi, mensejahterakan, mencerdaskan bangsa, maka negara akan memasrahkannya kepada golongan atau orang yang bersangkutan itu.

Sebagai langkah awal, akan sangat besar manfaatnya jika setiap golongan dan setiap orang yang menjadi warga negara Republik Indonesia, mulai menyusun program kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan yang akan dipikulnya, di samping program golongan dan program pribadinya sendiri. Mungkin hal ini dapat kita pandang sebagai pelaksanaan dari penegasan kita bahwa Pancasila adalah satu-satunya asas dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Hal ini juga merupakan pelaksanaan dari Bab V GBHN 1983 yang menyatakan bahwa berhasilnya pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila tergantung kepada partisipasi seluruh rakyat serta kepada sikap mental, tekad dan semangat, ketaatan dan disiplin para penyelenggara negara serta seluruh rakyat Indonesia. Agar hal ini benar-benar dapat kita laksanakan sebagai kesepakatan nasional, ada baiknya kita pikirkan bersama agar keikutsertaan secara terprogram itu dicantumkan secara jelas dalam GBHN 1988 mendatang. Mungkin juga bisa kita pikirkan bersama sekiranya organisasi kekuatan sosial politik, organisasi kemasyarakatan kita yang besar, lembaga-lembaga ekonomi yang terkemuka mencantumkan komitmennya untuk memikul tugas nasional kita itu dalam setiap kurun lima tahun.

Dengan demikian, maka kita akan lebih lanjut lagi melaksanakan pandangan hidup kekeluargaan itu secara taat asas. Pelimpahan tugas-tugas kenegaraan kepada golongan-golongan dalam masyarakat dan bahkan kepada perorangan, sama sekali bukan karena kebaikan hati para pejabat pemerintahan, tetapi merupakan pelaksanaan dari sistem negara integralistik yang bersifat "concreet" dan "reel." Apa yang sudah kita kerjakan selama ini bisa kita pandang sebagai langkah awal, yang dapat kita lembagakan di masa datang, dengan menyiapkan lembaga-lembaga pada tingkat suprastruktur dalam masyarakat sedemikian rupa, sehingga benar-benar mampu secara profesional menanganinya dengan baik.

Dengan tatanan yang demikian kenyal, maka sistem pemerintahan berdasar UUD 1945 ini amat tepat untuk menghadapi berbagai masalah yang bagaimanapun beratnya di masa datang itu. Kekuasaan dan kewibawaan telah disiapkan secara melekat dalam keseluruhan sistemnya itu sendiri, sedangkan

³Muhammad Yamin, *ibid.*, 1959, Jilid I, hal. 114f.

dalam pelaksanaannya diberi kemungkinan luas untuk mendelegasikan tugas-tugasnya, baik kepada pemerintah daerah, maupun kepada golongan dan perorangan warganegara. Kemajuan dan perkembangan kemampuan golongan dan perseorangan dalam masyarakat bukannya merupakan ancaman bagi sistem pemerintahan ini, seperti yang lazim dalam sistem pemerintahan liberal ataupun sistem pemerintahan diktator. Kemajuan dan perkembangan kemampuan golongan dan perseorangan itu bahkan diperlukan, agar mereka dapat dipasrahi sebagian tugas penyelenggaraan negara.

Dengan tatanan demikian, maka piramida pemerintahan benar-benar akan luas sekali di bagian bawah dan cukup kecil di bagian atas. Masalah-masalah yang timbul dalam masyarakat akan ditangani dengan cepat oleh demikian banyak lembaga penyelenggara negara di lapangan, yang semuanya itu bekerja secara profesional dan disemangati oleh semangat kekeluargaan integralistik berdasar Pancasila. Masalah-masalah intern mereka dapat mereka selesaikan sendiri secara otonom, sedangkan masalah bersama, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara ditangani secara bertingkat dan terpadu secara nasional. Hanya jika lembaga-lembaga penyelenggara negara di lapangan ini tidak dapat menanganinya secara langsung karena keterbatasan kemampuannya atau karena sebab lain, tugas-tugas itu akan diambil-alih oleh Pemerintah Pusat sampai lembaga penyelenggara negara yang bersangkutan pulih lagi kemampuannya, secara "concreet" dan "reel" seperti dikatakan Soepomo 41 tahun yang lalu. Dalam bidang sosial politik kita sedang menuju secara penuh kepada tahap ini, dan mudah-mudahan juga dalam bidang sosial budaya, bidang ekonomi dan bidang-bidang lainnya.

Dengan demikian, salah satu tugas pemerintah yang sangat penting di masa datang adalah menciptakan kondisi nasional yang memberikan rangsangan serta peluang seluas-luasnya bagi semua potensi masyarakat untuk berpartisipasi dan berprestasi dalam usaha pembangunan nasional itu. Kita perlu merenungkan sedalam-dalamnya dan menaruh perhatian sebesar-besarnya terhadap perkataan "rangsangan" ini.

Kata ini merupakan sifat khas dari negara kekeluargaan yang menginginkan seluruh anggota Keluarga Besar Bangsa Indonesia untuk maju dan berkembang. Pengertian "peluang" saja belumlah cukup, karena pemberian peluang untuk membangun adalah ciri khas negara yang berfaham liberal, di mana negara sekedar berperan sebagai "penjaga malam." Berhasilnya pemerintah dalam mengemban tugas ini perlu diukur dari jumlah dan mutu potensi pembangunan yang dapat dirangsangnya untuk bergerak maju sebagai potensi pembangunan.

Dengan ini, tugas pemerintahan lalu menjadi lebih mulia. Yaitu membangkitkan kemampuan rakyat untuk membangun diri sendiri, membangun ma-

syaratnya dan turut memikul tanggung jawab atas tegak dan keutuhan bangsa dan negaranya. Tugas mulia itu, di samping mengandung unsur mengatur dan mengarahkan, juga berisi kewajiban memelihara dan membina; mengembangkan dan membangun prakarsa masyarakat dalam turut mengambil bagian dalam usaha mewujudkan cita-cita hidup dalam masyarakat Pancasila.

Dari sini sekaligus terjawab masalah kunci dari kewibawaan pemerintah seperti yang kita kehendaki. Kata kuncinya adalah pada partisipasi yang aktif, kreatif dan bertanggung jawab dari semua lapisan, golongan dan generasi bangsa kita, pada tataran infrastruktur; bersamaan dengan berfungsinya semua lembaga infrastruktur secara konstitusional.

Wibawa pemerintah tidak ditopang oleh besar dan meluasnya skala organisasi, birokrasi dan lingkup pengaturan oleh pemerintah. Perkembangan semacam itu justru dapat melumpuhkan pemerintah sendiri.

PENUTUP

Masalah kita yang lebih besar di masa datang justru untuk menuntaskan terwujudnya sistem nasional yang dilandaskan kepada faham negara integralistik, yang komponennya bukan saja Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara lainnya, tetapi juga Pemerintah Daerah, organisasi kekuatan sosial politik, termasuk ABRI, organisasi kemasyarakatan, lembaga-lembaga ekonomi dan perseorangan warganegara. Untuk ini pendekatan kesisteman dan pendekatan integratif lainnya perlu kita kembangkan.

Ringkasnya, walaupun keadaan dewasa ini cukup memprihatinkan kita, namun perspektif serta mekanisme kenegaraan kita amat kukuh untuk menanggulangi masalah-masalah itu, karena, sekali lagi "berat sama dipikul, ringan sama dijinjing."