

## MASALAH KEABSAHAN: PEMERINTAHAN RAWAN INSTABILITAS\*

Sri-Edi Swasono

Penulis artikel ini mengulas landasan hukum pengesahan pengangkatan B.J. Habibie menjadi presiden ketika Soeharto mengundurkan diri sebagai Presiden Republik Indonesia kedua pada tanggal 21 Mei 1998. Pengunduran diri Soeharto, menurut dia, hanya merupakan sebagian dari tuntutan mahasiswa dan masyarakat yang tidak menghendaki secara keseluruhan pemerintahan Soeharto. Habibie merupakan bagian integral dari rezim Soeharto, karena dia adalah wakil presiden ketika Soeharto lengser. Pengangkatan presiden dan wakil presiden merupakan satu paket politik dari MPR. Karena itu, ketika Soeharto dipaksa mundur, maka Habibie seharusnya mundur.



### Pendahuluan

Sejak 21 Mei 1998 kita punya pemerintahan baru. Kita punya Presiden baru dan Kabinet baru. Pemerintahan baru ini lahir karena krisis nasional. Maka wajar kalau Presiden dan Kabinetnya berjanji untuk melakukan reformasi menyeluruh untuk mengatasi krisis nasional yang sangat parah itu. Ini merupakan peristiwa besar, suatu rezim kuat dan berkuasa selama 32 tahun, tiba-tiba saja tertumbangkan.

Untuk itu Presiden baru dan Kabinet baru harus memperoleh kepercayaan rakyat, harus kredibel, harus akseptabel. Hanya dengan demikian maka stabilitas nasional sebagai landasan bagi usaha penyelamatan dan rehabilitasi dapat diwujudkan.

---

\*Asli makalah ini dikemukakan di media masa pada tanggal 23 Mei 1998, kemudian ditambah/disempurnakan dan diajukan pada Seminar di LEMHANAS dengan judul tematik "Strategi Pemulihan Kepercayaan Masyarakat dalam Rangka Mensukseskan Reformasi", 21 September 1998.

Masalah instabilitas dan keabsahan sudah penulis kemukakan dalam berbagai media sejak Prof. Dr. B.J. Habibie melantik Kabinetnya. Namun kiranya masalah instabilitas pemerintahan dan keabsahan Prof. B.J. Habibie sebagai Presiden masih terus menerus menjadi pembicaraan hangat. Misalnya, pada Seminar Memperingati Lahirnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 (Kembali ke UUD 1945) yang diadakan oleh Universitas Muhammadiyah Palu, masalah keabsahan juga dibicarakan dalam debat yang seru. Ada baiknya masalah keabsahan itu diungkapkan lagi.

### Pendekatan Politik dan Pendekatan Hukum

Kita perlu membedakan antara pendekatan politik dengan pendekatan hukum (ketatanegaraan). Seperti kita ketahui jatuhnya Presiden Soeharto adalah suatu kasus politik, yaitu Presiden dijatuhkan oleh tekanan politik. Jatuhnya Presiden Soeharto tentu tidak saja membawa implikasi politik, tetapi juga implikasi hukum. Legitimasi hukum diperlukan untuk mengesahkan suatu peristiwa politik.

Dari pendekatan politik itu, penulis cenderung menyatakan bahwa Pasal 8 UUD 1945 tidak bisa dipakai sebagai landasan pengesahan Prof. Dr. Habibie yang Wakil Presiden untuk menduduki jabatan Presiden. *Lengsernya* Presiden Soeharto merupakan kasus politik, Presiden Soeharto dijatuhkan oleh mahasiswa atas kehendak rakyat sebagai pimpinan rezim yang tidak dikehendaki rakyat. Prof. Dr. Habibie merupakan bagian integral dari rezim yang ditolak oleh rakyat itu. Dengan demikian Prof. Dr. Habibie termasuk yang ditolak pula oleh rakyat dan tidak laik politik untuk menduduki jabatan Presiden menggantikan Presiden "terguling".

Pendekatan politik seperti dikemukakan di atas ternyata ditunjang pula oleh TAP MPR No. II Tahun 1973, yang menegaskan bahwa Presiden dan Wakil Presiden merupakan "satu paket" kepemimpinan nasional. Dengan kata lain apabila Presiden *lengser* secara politik, menjadi sepantasnyalah Wakil Presiden ikut *lengser* pula. Pasal 2 ayat (2) TAP MPR No. II Tahun 1973 ini menyatakan sbb: *Calon Wakil Presiden selain memenuhi persyaratan yang ditentukan pada pasal 1 Ketetapan ini, harus juga menyatakan sanggup dan dapat bekerjasama dengan Presiden.* Lebih dari sekedar tanggungjawab politik "satu paket", ketentuan ini merupakan pula tanggungjawab moril bagi Wakil Presiden untuk sepatutnya ikut *lengser*.

Juli - Agustus 1998

Kita menyaksikan di media masa bahwa akseptabilitas pemerintahan baru ini tipis. Terhadap pemerintahan baru ini terus-menerus dipertanyakan legitimasinya. Tidak sedikit pula yang mengatakan bahwa pemerintahan baru ini tidak memenuhi syarat keabsahan hukum. Bahkan ada yang menegaskan sebagai inkonstitusional.

Dari segi hukum (konstitusi) seorang Presiden Republik Indonesia adalah seorang mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Ia menerima mandat dari MPR. Presiden "bertunduk" dan "bertanggungjawab" kepada MPR. Oleh karena itulah ia tidak "*neben*" (berkeesajaraan) tetapi "*untergeordnet*" (terbawahi) oleh MPR.

Terlepas dari Pasal 8 UUD 1945 yang tidak relevan diterapkan untuk kasus politik jatuhnya Presiden Soeharto, kita saksikan pula bahwa Presiden baru kita tidak (belum) menerima mandat dari MPR, tetapi menerima mandat dari mantan Presiden sebelumnya yang baru saja berhenti menjabat sebagai Presiden. Memang sebagai Wakil Presiden, Prof. Dr. Habibie telah memperoleh pengesahan (pengangkatan) dari MPR, namun TAP PMR No. VII Tahun 1973 telah dibuat secara khusus (tertuang di konsiderannya) untuk memberi penegasan mengenai pengabsahannya dalam menggantikan seorang Presiden yang *lengser*. Tentulah seorang "Presiden" yang tidak (belum) menerima mandat dari MPR bukanlah Presiden Mandataris yang absah.

Ketidakabsahan ini lebih jelas lagi bila kita lihat dari TAP MPR No. VII Tahun 1973 (tentang Keadaan Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan). Menurut TAP MPR Pasal 2 ini ditegaskan: (1) *Dalam hal Presiden berhalangan tetap, maka ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya*; (2) *Wakil Presiden sebelum memegang jabatan Presiden sebagai dimaksud pada ayat (1) pasal ini, bersumpah atau berjanji dihadapan Dewan Perwakilan Rakyat*; (3) *Apabila Dewan Perwakilan rakyat untuk maksud tersebut pada ayat (2) pasal ini tidak mungkin mengadakan rapat, maka Wakil Presiden sebelumnya memegang jabatan Presiden bersumpah atau berjanji di hadapan Mahkamah Agung*.

Jadi berdasar TAP MPR No. VII Tahun 1973 Pasal 2 Presiden yang baru mestinya tidak boleh hanya bersumpah di hadapan media elektronik belaka (di Istana Merdeka) dan dilaksanakan tanpa hadirnya DPR pleno dalam suatu sidang resmi DPR. Alasan bahwa DPR tidak bisa hadir/bersidang karena pendudukan halaman DPR/MPR oleh mahasiswa tidaklah dapat diterima. Rapat DPR dalam kenyataan masih dapat dan mungkin dilakukan. *De facto* DPR masih tetap aktif, bahkan seluruh Fraksi DPR di bawah pimpinan Ketua MPR/DPR

beberapa hari menjelang "pengunduran diri" Presiden Soeharto masih tetap aktif, bahkan dari gedung DPR/MPR Pimpinan DPR/MPR meminta Presiden Soeharto mengundurkan diri. Di samping itu DPR lah yang mempunyai hak (prerogatif) untuk menyatakan apakah DPR "mungkin" atau "tidak mungkin" mengadakan rapat sesuai dengan ayat (2) Pasal 2 TAP ini, dan mempertanggungjawabkan pernyataannya secara publik kepada masyarakat. DPR tidak membuat pernyataan apa-apa, Pemerintahlah yang secara sepihak menyatakan seolah-olah DPR tidak mungkin mengadakan rapat.

Di samping itu perlu pula diungkap di sini TAP MPR No. VI Tahun 1973 (tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/ Atau Antar Lembaga Tinggi Negara). Pasal 4 TAP ini menyatakan sbb: *Majelis dapat memberhentikan Presiden sebelum habis masa jabatannya karena: (a) Atas permintaan sendiri; (b) Berhalangan tetap; (c) Sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara*". Perkataan "dapat memberhentikan" pada Pasal 4 ini bersifat prerogatif-imperatif.

Jadi sesuai TAP MPR No. VI Tahun 1973 Pasal 4 ayat (a), berhenti Presiden Soeharto harus ditetapkan diterima oleh MPR. Kurang lebihnya, Presiden diangkat dan "menerima mandat" dari MPR, dan apabila Presiden berhenti tentunya dalam pengertian Presiden yang bersangkutan "mengembalikan mandat" kepada MPR.

Dengan demikian ketidakabsahan peristiwa pengunduran diri Presiden Soeharto dan diangkatnya Presiden Habibie (tanpa jelas siapa sebenarnya yang mengangkat Presiden baru ini) secara hukum memperoleh jastifikasi.

### Konvensi yang Gugur

Menengok sejarah kepresidenan Republik Indonesia kita peroleh fakta sbb: memang Presiden Soekarno pernah dua kali melakukan sumpah jabatan hanya dihadapan Ketua Mahkamah Agung Dr. Mr. Koesoemah Atmadja pada 17 Desember 1949 dan di hadapan Mr. Wirjono Prodjodikoro pada 10 Juli 1959 (lihat Prof. Harun Alrasid, 1998). Kejadian "darurat" semacam itu bisa menjadi suatu preseden, menjadi konvensi (*the convention of the constitution*) yang bersifat *derogatoir* (lihat Prof. Harun Alrasid, *ibid*). Namun konvensi ini, menurut pandangan saya, telah gugur dengan sendirinya (*ruled-out*) oleh TAP MPR No. VI Tahun 1973 dan TAP MPR No. VII Tahun 1973 yang memberikan kepastian hukum dalam ujud hukum tertulis (konsideran

(b), (c) dan (d) TAP MPR No. VII Tahun 1973 mempertegas hal ini).

Tentu tidaklah tepat apabila ada pula yang membandingkan kasus sumpah pengangkatan Wakil Presiden Habibie dengan kasus sumpah dan pengangkatan Wakil Presiden Lyndon B. Johnson menjadi Presiden Amerika Serikat di atas pesawat terbang untuk menggantikan Presiden John F. Kennedy yang terbunuh, dan bersumpah di depan Ketua Mahkamah Agung yang kebetulan berada pula di dalam pesawat terbang yang sama. Perbandingan ini *out of context* dan tidak relevan, secara akademik sangat *absurd*. Baik Presiden Kennedy dan Wakil Presiden Johnson adalah pilihan rakyat Amerika Serikat secara demokratis tanpa proses rekayasa politik sebagaimana terjadi pada Pemilu Indonesia dan penyusunan anggota MPR/DPR. Mereka adalah pimpinan negara yang dipilih secara demokratis dan dikehendaki rakyat, bukan pimpinan rezim yang ditolak atau dijatuhkan rakyat secara politik. Di samping itu tentu pula di Amerika Serikat tidak ada TAP MPR seperti TAP MPR No. VI Tahun 1973 ataupun TAP MPR No. VII Tahun 1973 sebagaimana yang berlaku bagi Indonesia.

Jadi kalau ada seorang pakar menyatakan bahwa keberhentian Presiden Soeharto dan pengangkatan Presiden Habibie adalah konstitusional, dapat saja diartikan bahwa sebagai pakar (mungkin tanpa ia sadari) telah keluar dari batas-batas kepakarannya (*off-side*) dan terjebak subyektivitas dalam menerapkan pasal-pasal konstitusi dan TAP-TAP MPR.

Tiga hari sebelum lengsernya Presiden Soeharto, pakar yang sama, kiranya tanpa disadarinya, telah membiarkan seorang presiden terjerumus dalam membuat keputusan inkonstitusional, yaitu keputusan Presiden Soeharto untuk mengadakan Pemilu secepatnya (sebagai kelengkapan dari keputusan beliau membentuk Komite Reformasi dan Kabinet Reformasi). Ini merupakan suatu kelengahan apabila tidak diketahui bahwa Pemilu tidak bisa dilaksanakan sembarang waktu. Sesuai TAP MPR No. IV/1998 (tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara), Pemilu hanya bisa dilaksanakan pada tahun 2002. Apabila ingin mempercepat Pemilu, TAP MPR No. IV/1998 ini harus dicabut lebih dulu (melalui Sidang Umum MPR). Presiden Soeharto telah terkecoh oleh masukan yang keliru dari pakar tatanegara.

### Realita Lapangan, Hak Prerogatif dan Aspirasi Rakyat

Kelompok Ali Sadikin (Petisi 50) sebagai sesepuh (*pioneer*) gerakan reformasi (dicap sebagai *dissident* oleh rezim Soeharto) menganggap pemerintahan baru ini tidak absah, tidak sesuai dengan konstitusi. Ini tentu merupakan suatu sikap politis. Kelompok ini perlu diberi bobot khusus, karena sejak tahun 1980, tatkala orang lain belum berani mengeritik Pemerintah, apalagi mengeritik Kepresidenan, kelompok Ali Sadikin telah sering memperingatkan kita tentang bahaya dari rezim Soeharto. Sebagaimana sekarang ini, 18 tahun kemudian, kita merasakan kebenaran Kelompok Petisi-50.

Sikap kelompok Ali Sadikin yang demikian itu, yang diikuti pula oleh sikap banyak kelompok lain yang menolak keabsahan Pemerintahan baru dan Kabinet baru ini, tentu akan merupakan kendala utama bagi penyelenggaraan pemerintahan. Solusi harus dicari, diawali antara lain dengan upaya melakukan rekonsiliasi nasional di luar ataupun di dalam MPR.

Mari kita lihat realita yang ada. Kelemahan pokok Kabinet Habibie antara lain adalah bahwa kabinet reformasinya ini berbau keras "perkoncoan" dan masih lebih banyak di antara menteri-menterinya merupakan kelanjutan dari kekuasaan lama. Ini berarti anggur lama di dalam botol baru. Tentu secara obyektif kita harus menilainya dari *performance* kabinet ini di lapangan. Apakah kepentingan kelompok, kepentingan penguasa lama akan dominan lagi, ataukah kepentingan nasional yang bakal diutamakan.

Perkoncoan yang muncul di dalam kabinet Habibie adalah suatu kasus politik. Di pihak lain, susunan kabinet nepotistik yang demikian merupakan pula kasus hukum, dalam artian susunan kabinet merupakan "hak prerogatif" Presiden. Sebagai kasus politik, susunan kabinet perkoncoan membuktikan bahwa pemerintahan Habibie merupakan kepanjangan dari rezim Soeharto, yang secara politik pemerintahan Habibie ini harus pula ditolak. Dari segi hukum, memang Presiden mempunyai hak prerogatif. Hak prerogatif adalah hak yang diperoleh Presiden dari rakyat. Dengan demikian hak prerogatif didayagunakan dengan tetap menghormati rakyat, dengan senantiasa memperhatikan suara kebatinan dan aspirasi rakyat, tidak sembarang disalahgunakan secara politik, atau dengan kata lain, tidak boleh *politically abused*. Tanpa memperhatikan aspirasi rakyat, mengangkat orang-orang yang tidak disukai rakyat sebagai menteri dalam kabinet, jelas merupakan penyalahgunaan hak prerogatif dan merupakan pelecehan terhadap

hak-hak demokrasi rakyat.

Secara *de facto* memang ada Presiden Habibie dan ada Kabinet Reformasi. Meskipun dari segi hukum seperti dikemukakan di atas tidak absah, namun harus diakui secara *de facto* pemerintahan Habibie memiliki dan melaksanakan kekuasaan riil. Masalahnya terletak pada ketiadaan posisi *de jure* dan keabsahan politik, yang bisa sangat fatal dan "self-defeating" terhadap eksistensinya.

Dengan demikian dari segi politik dan hukum, kepresidenan dan Kabinet Reformasi ini mengidap ketidak absahan yang sungguh-sungguh. Oleh karena itu bisa saja orang menyebutnya, sebagaimana tercatat dari berbagai pemberitaan, sebagai "kepresidenan darurat" dan "kabinet darurat" yang "transisional" belaka, bahkan ada yang menolak keberadaannya. Dalam situasi semacam ini negara kita sangat rawan ketidakstabilan. Apabila semangat utama reformasinya adalah menegakkan konstitusi dan Pancasila, mengapa Pemerintahan baru ini justru diawali dengan mengabaikan landasan konstitusional?

Seperti diperkirakan sejak awal, serangan bertubi-tubi sepanjang hidup pemerintahan baru ini berkelanjutan. Keabsahannya pasti akan selalu dituntut. Akibatnya akseptasi akan tetap lemah. Kepercayaan dari rakyat tidak cukup. Hal ini akan sulit untuk dapat melahirkan stabilitas nasional.

Justru inilah yang menjadi keprihatinan tulisan ini, bagaimana mengatasi ketidakabsahan. Pilihannya hanyalah menyiapkan dan menyelenggarakan Sidang Umum dan Sidang Istimewa DPR dan MPR dalam tempo yang sesingkat-singkatnya untuk memberikan keabsahan kepada pemerintahan baru ini, atau pun menolaknya. Apabila terbukti bahwa pemerintahan Habibie benar-benar merupakan kelanjutan dari Pemerintahan Soeharto (pendapat penulis demikian), maka MPR (MPRS baru) harus menolak Prof. Dr. B.J. Habibie.

Sementara MPR/DPR yang ada masih bisa diberdayakan, tentu dengan lebih dahulu direformasi, harus direnovasi dan direhabilitasi, sekaligus direvitalisasi, agar benar-benar bisa merupakan representasi rakyat, menjadi penjelmaan dari seluruh kehendak rakyat Indonesia, benar-benar menjadi *Verstretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*, bukan *Verstretungsorgan des Willens der Staatspartei*. MPR/DPR harus direformasi lebih dahulu. Bagaimana mungkin reformasi bisa berjalan dengan mengandalkan pada MPR/DPR peninggalan rezim Soeharto yang tidak representatif, yang 50% anggotanya diangkat dan 50% dipilih melalui Pemilu yang tidak jujur?

### Reformasi, Deformasi, Revolusi

Reformasi yang dikehendaki oleh rakyat adalah Reformasi Paripurna, menyangkut segala bidang kehidupan masyarakat (politik, hukum, ekonomi, dan sosial-budaya) serta meliputi keseluruhan kelembagaan penta politika (legislatif, yudikatif, eksekutif, auditori/BPK, advisori/DPA). Dengan kata lain reformasi paripurna ini adalah reformasi struktural, bukan marginal atau tambal-sulam. Sistem nasional kita harus kita rubah secara keseluruhan, sistem mana selama 32 tahun dibentuk oleh seorang presiden diktatorial yang memperoleh legitimasinya melalui penafsiran konstitusi dan Pancasila berdasar kepentingan kekuasaannya. Presiden Soeharto telah mengatur bahwa lembaga kepresidenan tidak lagi *untergeordnet* terhadap MPR, juga tidak sekedar *neben*, bahkan keseluruhan lembaga-lembaga tinggi dan tertinggi negara semuanya telah menjadi *untergeordnet* terhadap Presiden. Oleh karena itu reformasi tambal-sulam dikhawatirkan tidak akan mampu membawakan perubahan struktur dan sistem yang cukup solid untuk mengatasi ketimpangan (penyimpangan) struktural yang diciptakan rezim pimpinan Presiden Soeharto. Reformasi marginal yang tambal-sulam justru dapat dipakai pemerintahan "*status-quo*" untuk menyembunyikan penyelewengan dan penyimpangan lama, bahkan untuk menghidupi sisa-sisa kekuatan lama untuk bangkit kembali. Maka pilihannya adalah mengawali reformasi melalui perubahan mendasar (*back to basics*) terhadap misi, peran dan fungsi keseluruhan kelembagaan penta politika. Reformasi yang demikian memang bersubstansi revolusioner.

Reformasi marginal tambal-sulam belaka dikhawatirkan hanya akan berjalan tersendat-sendat, menjadi episode-episode politik yang ibaratnya menuangkan "anggur lama ke dalam botol baru", yang pada setiap tahapnya akan menimbulkan instabilitas dan kekesalan politik yang berkepanjangan. Hal semacam ini akan bisa mendorong tuntutan reformasi berubah menjadi tuntutan revolusi. Untuk pelaksanaan reformasi dituntut terbentuknya korps aparat yang bersih dan berwibawa. Tanggahnya rezim pimpinan Presiden Soeharto tak terlepas dari dukungan operator-operator rezim dalam aparatur penta politika. Dengan demikian reformasi akan sulit terlaksana tanpa disertai dengan *retooling* aparatur.

Apabila reformasi terhadap lembaga-lembaga penta politika tidak segera dilaksanakan, dapat diperkirakan tidak akan terbentuk energi nasional untuk melaksanakan reformasi, dikhawatirkan reformasi



akan bisa menjadi revolusi sosial. Akan berlaku di situ adagium *vox populi vox Dei* sebagai energi revolusioner yang melegitimasi suatu keterpaksaan sejarah (*historische notwendigkeit*) untuk secara ekstra-konstitusional membentuk Indonesia baru dan maju.

### Penutup

Meskipun *platform* reformasi yang disepakati masyarakat meliputi reformasi di bidang politik, hukum, ekonomi dan sosial-budaya, serta meliputi keseluruhan lembaga penta politika, namun yang rakyat anggap *urgent* dan *to the point* adalah pemberantasan KKN secara nyata. Justru ini yang tidak digarap oleh Pemerintahan Habibie, sehingga awal September 1998 ini mahasiswa dan rakyat telah "turun jalanan" lagi. Rakyat merasa terlecehkan, KKN berjalan terus, bahkan Presiden Habibie telah dinilai melakukan nepotisme terang-terangan, mempertahankan eksklusivisme kelompoknya, dst. "*Refor-mation in the system*" pun tidak nampak jelas, apalagi "*reformation of the system*" (istilah Dr. Roeslan Abdulgani, 1 Juni 1998). Reformasi telah "*deformed*", reformasi telah menjadi deformasi untuk mempertahankan suatu "*status-quo*".

**- It is not from the benevolence of the butcher, the brewer, or the baker that we expect our dinner, but from their regard to their own interest -**

**" Bukan dari kedermawanan si tukang daging, atau peracik minuman, atau si tukang roti, kita mengharapkan bahan pangan kita, melainkan dari kepedulian mereka terhadap kepentingan dirinya sendiri."**

**(Adam Smith , An Inquiry into the Nature and causes of the Wealth of Nation, 1776)**