



# JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

Edisi 01/Tahun 2016

ISSN : 2085-4862

## PANCASILA DALAM IMPLEMENTASI

- Bambang Sadono** | Pancasila, Pilkada, Dan Money Politic
- Catur Wido Haruni** | Penerapan Sistem Demokrasi Pancasila (Hubungannya dengan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945: Kerakyatan Yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dan Permusyawaratan)
- Dyah Hapsari Praningrum** | Pancasila Sebagai Dasar Dalam Kehidupan Sosial Bersama
- I D.G. Atmadja** | Sistem Demokrasi Pancasila: Konsep Dan Implementasinya Dalam Bidang Sosial Budaya
- Kustadi** | Revitalisasi Nilai-Nilai Pancasila Melalui Pendidikan Holistik Yang Berkelanjutan
- I Made Suantina** | Konsep Dan Implementasi Demokrasi Pancasila Dalam Bidang Sosial-Budaya
- Krishna Djaya Darumurti** | Revitalisasi Pancasila Dalam Tindakan Diskresi Pemerintah
- Danny E. Waimbo** | Ekonomi Kerakyatan Sebagai Penjabaran Demokrasi Pancasila
- Hanike Monim** | Perempuan Dalam Sistem Politik Demokrasi Pancasila
- Indirani Wauran-Wicaksono** | Pola Asuh Pancasila Dalam Keluarga Sebagai Basis Revitalisasi Nilai-Nilai Pancasila
- Tri Budiyo** | Memanusiakan Manusia (Revitalisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara)

## Pancasila, Pilkada, dan *Money Politic*

Oleh Bambang Sadono<sup>1</sup>

### A. Paradigma Baru Pilkada

Pro kontra pemilihan kepala daerah (Pilkada) langsung atau melalui DPRD sudah berlalu. Pilkada baik gubernur, bupati, maupun walikota tetap dilaksanakan secara langsung. Bahkan babak baru Pilkada serentak sudah dimulai pada Bulan Desember 2015, dan akan berlangsung lagi Februari 2016. Dinamika pilkada langsung sudah menjadi bagian dari budaya politik, yang melibatkan para calon, partai pendukung, para penyelenggara, pemerintah, dan tentu saja masyarakat yang sangat kepentingan sebagai pemilih. Pilkada merupakan potret paling nyata dari praktek demokrasi kita.

Persoalannya apa yang akan dicapai dengan demokrasi. Demokrasi hanya cara, dan pilkada langsung hanya media. Tujuan akhir dari pilkada untuk menghasilkan kepala daerah (dan wakilnya) yang bisa mencari solusi atas semua problema yang dihadapi daerahnya. Yang terjadi bisa saja terpilih kepala daerah dengan pengorbanan dan biaya yang besar, baik dari masyarakat, kandidat, partai politik, maupun negara, namun tujuan tidak tercapai. Tujuan tidak tercapai jika yang terpilih tidak lebih baik dari sebelumnya, atau bahkan lebih buruk.

Sayang sekali, dalam Perppu 1/2014 yang mengoreksi UU 23/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, tidak disebutkan secara tegas tujuan penyelenggaraan pilkada tersebut. Dalam Perppu tersebut<sup>2</sup> dalam pertimbangan hanya disebut "bahwa untuk menjamin pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota". Hanya prosesnya yang dipersyaratkan, bukan gol akhir yang akan dicapai yang ditekankan.

Ketika ada gagasan untuk Pilkada melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang kemudian dikukuhkan dalam UU 22/2014, sebenarnya salah satu alasannya adalah tingginya biaya yang harus ditanggung baik oleh negara, kandidat, bahkan partai politik, dan masyarakat. *Money politic* yang merajalela di mana-mana, bukan hanya menimbulkan

---

<sup>1</sup> Bambang Sadono, anggota DPD-RI mewakili Jawa Tengah, dan dosen Program Magister Hukum Universitas Semarang

<sup>2</sup> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

dampak pragmatis dengan merebaknya praktek korupsi yang melibatkan pejabat publik, tetapi juga meruntuhkan moral dan budaya politik demokrasi yang sedang tumbuh.

Kemudian lahir Perppu 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, yang menganulir pilkada melalui DPRD, dengan sejumlah catatan. Dalam konsiderans Perppu tersebut<sup>3</sup> juga disebutkan “bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat dan proses pengambilan keputusannya telah menimbulkan persoalan serta kegentingan yang memaksa sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009”.

Perbaikan pengaturan, antara lain aturan agar partai politik tidak memungut dana dari kandidat, diatur dalam Pasal 47 ayat 4, UU 8/2015, yang merupakan perbaikan dari Perppu 1/2014, sebagai berikut<sup>4</sup> : “Setiap orang atau lembaga dilarang memberi imbalan kepada Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam bentuk apapun dalam proses pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota”.

Pertarungan substansi UU Pilkada ternyata terus berlanjut<sup>5</sup>. DPR RI kemudian melakukan revisi terbatas, menyangkut kontroversi siapa yang berhak mencalonkan kandidat jika partai berkonflik sampai ke pengadilan.

## **B. Politik Hukum Pilkada**

Melihat arah pengaturan Pilkada ini tersirat bahwa diperlukan paradigma baru, yang tidak sama dengan yang selama ini dilakukan oleh kandidat, penyelenggara, masyarakat pada umumnya, dan sebagainya. Paradigma baru itu harus bisa merombak praktek politik yang mengandalkan uang, dan penegakan hukum yang konsisten. Karena dampaknya pasti tidak bisa diperoleh kepala daerah yang militan, kreatif, bekerja keras, dan dekat dengan rakyat.

Paradigma baru mengisyaratkan bahwa Pilkada tidak cukup hanya mengandalkan calon yang populer, didukung jaringan yang kuat, dan dana yang memadai. Jika ingin mendapat pemimpin yang lebih baik dan lebih bermanfaat bagi warganya, harus didorong kandidat yang mempunyai gagasan dan keberanian. Karena itu medannya tidak sekedar pencitraan, lobi untuk mendapatkan dukungan partai politik, dan menggagalkan dukungan pemilih dengan mempersiapkan *money politic*, dalam berbagai bentuknya.

Yang menjadi pertanyaan, mengapa dengan undang-undang dasar dan pasal yang sama bisa dilahirkan praktek politik yang berbeda. Memang pengaturan pilkada yang menjadi dasar politik hukum dalam konstitusi cukup singkat<sup>6</sup>. Pasal 18, ayat 4, UUD 1945

---

<sup>3</sup> Ibid Perppu 1/2014, hal 2

<sup>4</sup> UU 8/2015.

<sup>5</sup> Republika, 2015, “Revisi Terbatas UU Pilkada Mulai Dibahas 18 Mei”, 5 Mei

<sup>6</sup> UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

paska amandemen berbunyi “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Kata-kata demokratis ini ternyata dalam penterjemahannya di tingkat undang-undang telah menjadi kontroversi, apakah bisa dipilih melalui DPRD, atukah harus melalui pemilihan langsung.

Paradigma yang berbeda, ternyata bisa terjadi dengan politik hukum yang tidak berubah. Hanya cara penafsiran para pembuat undang-undang dengan berbagai dinamika dan situasi sosial politik yang mengiringi menjadi penentu penjabaran politik hukum. Salah satu pertanyaan yang layak dimunculkan adalah, cukup memadaikah perumusan politik hukum pemilihan kepala daerah, yang ada pada UUD 1945. Apakah perubahan dalam tingkat undang-undang bisa memperbaiki kualitas Pilkada, sesuai dengan arahan politik hukum dalam konstitusi.

### C. Politik Hukum Konsitutional

Walaupun dalam penjabaran undang-undang tidak tersirat secara tegas mengenai tujuan Pilkada, jika politik hukum dikembalikan pada konstitusi atau undang-undang dasar, pasti di situ ditemukan rujukannya. Karena dalam undang-undang dasar pasti tercantum tujuan negara. Menurut Mahfud,<sup>7</sup> politik hukum merupakan *legal policy* atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang lan diberlakukan, baik pembuatan hukum baru, maupun penggantian hukum yang lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Tujuan negara seperti yang tercantum di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Jika undang-undang tentang pilkada tidak bisa menghasilkan masyarakat yang makin sejahtera dan kehidupan yang lebih cerdas, berarti politik hukum yang diarahkan konstitusi tidak berhasil. Kelsen<sup>8</sup> menyebut “*the constitutiton represents the highest level of positive law.*” Dan “*the essential function of the contitution consist in governing the organ and the process the general las creation, that is, of legislation.*” Semua produk undang-undang harus secara konsisten dan konsekuen sebagai turunan apa yang dirumuskan, maupun nilai-nilai yang tersirat dalam konstitusi.

Sebuah undang-undang yang baik seharusnya bisa menterjemahkan apa yang dirumuskan oleh konstitusi. Seperti pendapat Raharjo<sup>9</sup> yang mendefenisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, seperti : tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam

---

<sup>7</sup>Mahfud MD, Moh, 2011, **Politik Hukum Di Indonesia, Edisi Revisi**, Jakarta : Raja Garafindo Persada, hal 1

<sup>8</sup>Kelsen, Hans, 1992, *Introducion do The Problems of Legal Theory*, Great Britain : Clarendon, hal 64

<sup>9</sup>Rahardjo, Satjipto, 1991, *Ilmu Hukum, Cet. III*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hal 352

memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.

Jadi undang-undang yang baik harus merumuskan dengan jelas tujuannya, dan argumentasi dalam memilih sistem yang dianggap paling tepat. Walaupun setiap waktu undang-undang bisa diubah, namun perubahan yang terlalu sering, dan jaraknya sangat pendek mengesankan bahwa politik hukum dari konstitusi tidak bisa diterjemahkan dengan baik, kondisi budaya hukum yang buruk, tekanan politik yang cukup mengganggu, atau bahkan rumusan di konstitusinya yang kurang sesuai dengan dinamika jangka panjang yang dihadapi oleh bangsa.

Politik hukum menurut Wahyono<sup>10</sup>, memang harus kuat, karena merupakan kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk. Tegasnya, politik hukum merupakan kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu, yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum. Dari ini bisa sampai pada kesimpulan bahwa perumusan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di UUD 1945, memang kurang memadai. Sehingga pilihannya, undang-undangnya harus menafsirkan secara tepat, cermat, dan detail. Atau dilakukan perubahan pada ketentuan tersebut di undang-undang dasar.

Salah satu penyebab keraguan politik hukum mengenai pemilihan kepala daerah langsung atau lewat DPRD adalah tidak mampunya undang-undang untuk memberi solusi dalam persoalan-persoalan yang muncul, salah satunya adalah kasus *money politic*. Seperti ditulis Nasih<sup>11</sup>, praktik politik uang terjadi tidak lagi secara sembunyi-sembunyi, tetapi sudah sangat terang-terangan. Bukan lagi dalam bentuk "serangan fajar", tetapi sampai "serangan duha" dan bahkan serangan setelah "salat zuhur" terhadap mereka yang sampai siang hari tampak belum menggunakan hal pilih. Namun, pengawas pemilu tidak melakukan tindakan signifikan untuk mencegah praktik politik uang. Bahkan karena semakin masif terjadi, kemudian cenderung membiarkan. Yang lebih memprihatinkan lagi, jika terjadi pelanggaran yang diketahui, misalnya karena pelakunya sendiri yang mengaku melakukan praktik politik uang, tidak ada tindakan tegas penegak hukum. Penegakan hukum untuk memberikan efek jera tidak dilakukan. Lengkaplah sudah pemilu terselenggara dengan sangat buruk dan tanpa efek pembelajaran yang berharga untuk penyelenggaraannya yang lebih baik di masa depan.

Padahal jika mengikuti Teori Roscoe Pound<sup>12</sup> hukum tidak boleh mengawang dalam konsep-konsep yang logis analitis, tetapi harus mendarat ke dunia sosial yang nyata, dan ikut memberi solusi terhadap masalah-masalah yang ada. Teori Pound yang terkenal adalah "*law as a tool of social engineering*", hukum diciptakan memang untuk mengatur dan mengarahkan masyarakat. Jadi masalah-masalah yang ada di masyarakat, seperti kultur *money politic* harus dikelola dengan hukum, misalnya dengan mempersempit ruang

---

<sup>10</sup> Wahyono, Padmo, Padmo Wahjono, 1986, Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum, Cet. II, Jakarta: Ghaila Indonesia, hal 160.

<sup>11</sup> Nasih, Mohammad, 2014, "Pemilu Terburuk", Koran Sindo, 28 April 2014

<sup>12</sup> Pound, Roscoe dalam Tanya, Bernard L, 2011, Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama, Yogyakarta : Genta, hal 76

geraknya, dan kalau sudah terjadi, harus ada saksi yang bisa membuat jera, dan menghindarkan pengulangan perbuatan yang sama. Dalam kenyataannya sampai Pemilu presiden dan pemilu legislatif 2014, tidak ada hasil pemilu yang dibatalkan karena kasus *money politic*. Ini menunjukkan bahwa sistem hukum yang diarahkan oleh politik hukum dalam konstitusi tidak mampu memberi jawaban terhadap masalah yang ada.

Ketidakkonsistenan penjabaran hukum pilkada, sebenarnya makin terlihat jelas jika dikembalikan pada politik hukum konstitusional, yang menempatkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum. Sila mana dari Pancasila yang bisa membenarkan adanya praktek *money politic*. Seperti yang dikatakan oleh Prasetyo<sup>13</sup>, pembangunan hukum yang berlandaskan pada Pancasila, harus diarahkan untuk menampung dan mendukung kebutuhan hukum sesuai dengan perkembangan dan kemajuan yang terjadi. Hukum Pancasila diharapkan menjadi hukum yang responsif dalam menciptakan keadilan, ketertiban, dan kepastian hukum.

Tidak dirujuknya nilai-nilai Pancasila sebagai norma tertinggi bisa saja ini bagian dari dinamika sosial politik yang memang sudah mulai meninggalkan kesepakatan untuk menempatkannya sebagai sumber segala sumber hukum. Seperti yang dikemukakan oleh Asshiddiqie<sup>14</sup> minimnya perhatian pada Pancasila memang memprihatinkan. Pancasila seharusnya ditempatkan sebagai dasar negara yang menjadi sumber rujukan dan landasan utama dalam penyelenggaraan negara. Rujukan pada Pancasila bisa ditunjukkan melalui visi, misi, kebijakan, program, dan pengaturan yang dirumuskan dalam peraturan pelaksana di bawah undang-undang dasar.

Posisi Pancasila sebagai rujukan tata hukum belum diterjemahkan secara konsisten. Fungsinya sebagai sumber hukum, secara sosiologis-politis diakui, tetapi secara yuridis banyak mengalami politisasi, sehingga terjadi distorsi. Dari akar Pancasila, banyak tumbuh pohon undang-undang yang tidak mencerminkan nilai-nilai dasar induknya. Pijakan Pancasila seakan akan goyah. Pijakan yuridisnya tinggal pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12/2011, sebagai revisi dari UU nomor 10 /2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menegaskan "Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara".

Pertanyaan yuridis normatif muncul, karena penegasan mengenai definisi Pancasila diletakkan dalam format undang-undang. Ketetapan MPR dan MPRS yang pernah mengawal keberadaan Pancasila dalam UUD 1945, sudah dicabut. Sementara secara hierarkhi tidak ada kewajiban sebuah undang-undang harus merujuk undang-undang lain yang posisinya sederajat. Itulah sebabnya UU 12/2011 yang mengatur bahwa semua UU harus merujuk pada Pancasila, tidak mempunyai kekuatan operasional untuk memaksa. Jika Pancasila benar-benar dikehendaki sebagai sumber tata hukum, maka tidak cukup posisi Pancasila hanya ditegaskan dalam bentuk undang-undang. Tidak ada satu katapun Pancasila dalam Undang-Undang Dasar 1945, sebelum maupun sesudah amandemen. Tidak ada penjelasan juga bahwa yang dimaksud dengan Pancasila adalah nilai-nilai yang tercantum dalam Pembukaan UUD.

---

<sup>13</sup>Prasetyo, Teguh, 2014, Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila, Bandung: Nusamedia, hal 161

<sup>14</sup>Asshiddiqie, Jimly, 2009, Menuju Negara Hukum yang Demokratis, Jakarta : Bhuana Ilmu Populer, hal 226

Sebelum UUD 1945 diamandemen, walaupun posisi Pancasila hanya samar-samar dalam pembukaan, namun ada beberapa Ketetapan MPR yang melaksanakan UUD, mengamankan posisi Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara, sekaligus sebagai sumber segala sumber hukum. Antara lain pada pada Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966, Ketetapan MPR No.V/MPR/1973, dan kemudian dikuatkan dengan Ketetapan MPR No.IX/MPR/1978.

Kegagalan dalam merumuskan politik hukum yang sudah disepakati dalam konstitusi, akan menimbulkan dampak dalam penyelenggaraan negara. Berbagai pelanggaran dan penyimpangan pada tingkat peraturan pelaksana, atau tidak adanya kemampuan peraturan pelaksana untuk menjawab persoalan yang ada, akan dengan mudah dilihat ketidaktaatan azasnya dengan politik hukum yang dicanangkan dalam konstitusi. Ini antara lain terlihat dari kegagalan dalam merumuskan nilai-nilai mulia dalam Pancasila untuk dijabarkan dalam praktek demokrasi dalam Pilkada, terutama dalam merajalelanya *money politic*.

#### **D. Kesimpulan**

Praktek pelaksanaan undang-undang yang baik, memang bisa tidak bergantung pada kualitas baik kelengkapan maupun kesempurnaannya, tetapi juga bisa tergantung pada para penafsir dan pelaksananya. Namun undang-undang yang menjadi rujukan, khususnya undang-undang dasar yang tidak lengkap pasti akan mempunyai andil dalam kebiasaan penafsiran maupun pelaksanaannya.

Penjabaran masalah Pilkada dalam tingkat undang-undang mengundang kontroversi, karena rumusan di UUD nya memang sangat sederhana. Penafsiran kata demokratis bisa berbeda-beda. Ada yang melihat pilkada langsung lebih demokratis. Ada juga yang menganggap pilkada langsung justru tidak sesuai dengan semangat demokrasi perwakilan seperti yang terdapat nilai-nilai Pancasila. Termasuk rumusan mengenai *money politic*, yang sudah berkembang tidak hanya menyangkut pembelian suara pemilih, tetapi juga suap pada para penyelenggara pemilu, dan uang mahar yang harus disediakan pada kandidat untuk para pimpinan partai politik yang akan merekomendasi atau mencalonkannya.

Diperlukan ketegasan mengenai sistem pilkada langsung atau melalui DPRD yang dikehendaki oleh UUD. Jika keduanya memungkinkan, lebih baik ditegaskan bahwa pilkada bisa dilakukan secara langsung atau juga dengan melalui DPRD, sesuai kebutuhan masing-masing daerah. Jarak antara ideologi atau dasar negara Pancasila yang kemudian diterjemahkan dalam UUD, dan ditindaklanjuti dengan undang-undang dalam pengalaman sejarah terbukti bisa dijabatani dengan ketetapan MPR.

Pengembalian praktek demokrasi ke azas awalnya seperti yang terlihat pada nilai-nilai Pancasila sebagai *grundnorm*, bisa menjadi alat pengukur keberhasilan dalam menjaga konsistensi sesuai tata urutan dan hierarki dalam perundang-undangan. *Money politic* yang tidak bisa dicegah karena lemahnya rumusan dalam undang-undang, ditambah

dengan tidak konsistennya para penegak hukum, membuktikan bahwa keberadaan Pancasila sebagai sumber nilai dan sumber tertib hukum belum dihayati dan dilaksanakan oleh para pembuat dan pelaksana undang-undang.

#### **E. Bahan Bacaan**

##### a. Buku

01. Asshiddiqie, Jimly, 2009, Menuju Negara Hukum yang Demokratis, Jakarta : Bhuana Ilmu Populer
02. Kelsen, Hans, 1992, *Introduction do The Problems of Legal Theory*, Great Britain : Clarendon
03. Mahfud MD, Moh, 2011, Politik Hukum Di Indonesia, Edisi Revisi, Jakarta : Raja Garafindo Persada
04. Padmo Wahjono, 1986, Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum, Cet. II. Jakarta: Ghaila Indonesia.
05. Prasetyo, Teguh, 2014, Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila, Bandung: Nusamedia
06. Rahardjo, Satjipto, 1991, Ilmu Hukum, Cet. III, Bandung: Citra Aditya Bakti
07. Tanya, Bernard L, 2011, **Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama**, Yogyakarta : Genta

##### b. Media

01. Koran Sindo, 2014, "Pemilu Terburuk" oleh Mohammad Nasih, 28 April 2014
02. Republika, 2015, "Revisi Terbatas UU Pilkada Mulai Dibahas 18 Mei", 5 Mei

##### c. Undang-Undang

01. UU 8/2015 tentang Perubahan atas UU 1/2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perppu) 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang



**PENERAPAN SISTEM DEMOKRASI PANCASILA**  
**(Hubungannya dengan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945: Kerakyatan**  
**Yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dan Permusyawaratan)**

... ————— ...

*Oleh :*  
**Catur Wido Haruni<sup>1</sup>**

**Abstraksi**

Demokrasi Indonesia adalah kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (Demokrasi Pancasila). Jadi demokrasi Pancasila adalah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat yang sesuai nilai-nilai dan falsafah hidup bangsa Indonesia Pancasila yang berasaskan kekeluargaan. Sila ke-4 Pancasila “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”, Sila ke-4 ini merupakan sendi asas kekeluargaan masyarakat sekaligus sebagai asas atau prinsip tata pemerintahan Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945 yang berbunyi: “...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia, yang berkedaulatan rakyat...”. Konsep ini memang bukanlah hal yang mudah untuk diwujudkan, untuk itu demokrasi Pancasila harus tetap menjadi panglima dalam membangun demokrasi dan nilai-nilai dasar Pancasila sebagai moral

---

<sup>1)</sup> Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang, Makalah disampaikan pada acara Focus Group Discussion dengan tema Penguatan Sistem DEMokrasi Pancasila, yang diselenggarakan oleh PPOTODA FH Universitas Baruwijaya dengan MPR RI, pada tanggal 7 Maret 2016, di Malang

guidance yang menjadi pegangan dan pedoman dalam berbagai aspek kehidupan berbangsa bernegara, sehingga dapat direalisasikan secara maksimal. Untuk itu, maka yang terpenting bagaimana membumikan nilai-nilai Pancasila dalam berdemokrasi di Indonesia, sehingga cita-cita dan tujuan bernegara terwujud sebagaimana diharapkan oleh para pendiri Negara (*the founding fathers*).

## A. PENDAHULUAN

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh karena itu hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati secara operasional implikasinya disetiap negara tidak sama. Sekedar menunjukkan betapa rakyat diletakkan pada posisi penting dalam asas demokrasi ini.

Indonesia merupakan salah satu negara demokrasi. istilah demokrasi itu sendiri, tidak termaktub dalam Pembukaan UUD 1945, yang memuat Pancasila. Namun, esensi demokrasi terdapat dalam Sila keempat Pancasila, Kedaulatan Rakyat yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan berdasar Permusyawaratan/Perwakilan. Demokrasi yang pada hakikatnya merupakan kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Dengan kata lain bahwa dalam negara demokrasi kedaulatan berada di tangan rakyat yang itu artinya bahwa rakyat mempunyai peran dan andil yang besar dalam menentukan kepu-

tusan-keputusan bagi negaranya. Hal ini kembali menegaskan bahwa dalam negara demokrasi rakyat ikut serta dalam proses pengambilan keputusan (*decision making process*). Pengambilan keputusan tersebut salah satunya dalam memilih pemimpin agar nantinya mampu memimpin negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Demokrasi di Indonesia ialah Demokrasi Pancasila, yaitu demokrasi yang berlandaskan atas nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Seperti nilai ketuhanan, kemanusiaan (kebebasan), persatuan, musyawarah mufakat, serta keadilan. Demokrasi yang didasari nilai-nilai luhur Pancasila yang menjadi dasar negara Indonesia. Oleh karena itu, demokrasi Pancasila memiliki kekhasan yang membuatnya berbeda dengan demokrasi lain di dunia.

## B. MAKNA DEMOKRASI PANCASILA

Menurut Abraham Lincoln, demokrasi itu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*democracy is government from the people, by the people and for the people*)<sup>2</sup>. Dengan demikian inti dari konsep

<sup>2</sup>) Sukarna, *Sistem Politik, Bandung*, 1976, hlm..43

demokrasi adalah partisipasi rakyat untuk melindungi kepentingan bersama, bukan untuk melindungi sebagian rakyat dan menafikan sebagian lagi. Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi itu bahkan disebut kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan<sup>3</sup>. Secara normatif, demokrasi merupakan sesuatu yang secara idiil yang hendak dilakukan atau diselenggarakan oleh sebuah negara, sedangkan secara empirik demokrasi dalam perwujudan kehidupan politik praktis<sup>4</sup>.

Henry B. Mayo memberikan pengertian demokrasi adalah *A democratic political system is one in which public policies are made on majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom*<sup>5</sup>. (Terjemahan: demokrasi sebagai sistem politik adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan

politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik).

Demokrasi di Indonesia yang tertuang dalam UUD 1945 selain mengakui adanya kebebasan dan persamaan hak juga sekaligus mengakui perbedaan serta keanekaragaman mengingat Indonesia adalah “Bhinneka Tunggal Ika” berdasarkan pada moral persatuan, ketuhanan dan kemanusiaan yang beradab<sup>6</sup>. Menurut Notonegoro Demokrasi Pancasila adalah kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan yang berke-Tuhan-nan Yang Maha Esa, yang Berkepribadian Kemanusiaan yang Adil dan Beradab yang mempersatukan Indonesia dan yang berkedaulatan seluruh rakyat. Sedangkan menurut Dardji Darmodihadjo bahwa “Demokrasi Pancasila merupakan kedaulatan atau kekuasaan berada di tangan rakyat yang bersumber kepribadian dan filsafah hidup bangsa Indonesia yang perwujudannya seperti ketentuan – ketentuan dalam pembukaan dan Undang – Undang Dasar 1945”<sup>7</sup>.

Ada banyak Pengertian demokrasi Pancasila yang berkembang saat ini, tetapi pada hakikatnya pengertian demokrasi Pancasila adalah sebagai berikut:

---

3) Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta, Konstitusi Presss, 2005, hlm. 241.

4) Afan Gaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2000, hlm.79.

5) Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, New York, Oxford University Press, 1960, hlm. 70

6) Kaelan, 2010, *Pendidikan Pancasila*, Penerbit ‘Paradigma’, Jogyakarta, hlm. 181

7) Dardji Darmodiharjo, 1981, *Santiaji Pancasila*, Penerbit Usaha Nasional Surabaya, hlm. 272

## 1. Norma

Demokrasi Pancasila adalah norma yang di dalamnya mengatur penyelenggaraan kedaulatan rakyat dan penyelenggaraan pemerintahan negara, baik dalam kehidupan politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan, bagi setiap warga negara Republik Indonesia. Termasuk organisasi kekuatan sosial politik, organisasi kemasyarakatan, dan lembaga kemasyarakatan lain serta lembaga-lembaga negara yang berada di pusat maupun di daerah

## 2. Kekeluargaan dan Gotong Royong

Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang didasari sikap kekeluargaan dan gotong royong yang ditujukan untuk tercapainya kesejahteraan rakyat. Di dalamnya, terkandung unsur-unsur untuk berkesadaran religius, berdasarkan kebenaran, kecintaan serta budi pekerti luhur, berkepribadian Indonesia, dan berkesinambungan.

## 3. Mengakui Kebebasan Individu

Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang mengakui adanya kebebasan individu. Namun, sifatnya tidak mutlak karena pelaksanaannya harus diselaraskan dengan tanggung jawab sosial dalam masyarakat.

## 4. Sistem Pengorganisasian Negara

Demokrasi Pancasila adalah sebuah sistem pengorganisasian negara. Pengorganisasian ini dilakukan oleh rakyat sendiri atau dengan persetujuan rakyat.

## 5. Cita-cita Universal

Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang memiliki cita-cita yang universal. Cita-cita demokrasi dipadukan dengan cita-cita hidup bangsa Indonesia yang dijiwai semangat kekeluargaan sehingga pelaksanaannya tidak ada dominasi mayoritas atau minoritas.

Berdasarkan definisi tersebut, kita dapat memberikan identifikasi berupa ciri-ciri Demokrasi Pancasila sebagai berikut:

- a. Adanya aturan penyelenggaraan kedaulatan rakyat dan penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Demokrasi Pancasila berlaku untuk semua lapisan masyarakat di seluruh Indonesia.
- c. Kedaulatan berada di tangan rakyat.
- d. Didasari sikap kekeluargaan dan gotong royong.
- e. Adanya penghargaan terhadap hak asasi manusia.
- f. Adanya keselarasan antara hak dan kewajiban warga negara.
- g. Setiap keputusan yang diambil dilakukan dengan bermusyawarah untuk mencapai mufakat.
- h. Kebijakan yang diambil selalu mendahulukan kepentingan rakyat atau kepentingan umum.
- i. Adanya ketidaksetujuan terhadap

kebijakan yang dibuat pemerintah dinyatakan dan disalurkan pada wakil-wakil rakyat, bukan dengan cara demonstrasi atau kegiatan lain yang merugikan semua pihak.

- j. Tidak mengenal adanya partai pemerintahan atau partai oposisi.
- k. Tidak mengenal adanya diktator mayoritas dan tirani di kalangan minoritas.
- l. Demokrasi Pancasila tidak menganut sistem monopartai.
- m. Pemilu dilakukan dengan menganut sistem LUBER.

### C. PENERAPAN DEMOKRASI PANCASILA DI INDONESIA (HUBUNGAN DENGAN KERAKYATAN YANG DIPIMPIN OLEH HIKMAT KEBIJAKSANAAN DAN PERMUSYAWARATAN)

Demokrasi di tiap-tiap negara dibangun berdasar atas latar belakang yang berbeda, maka dapat dipastikan pula bahwa pelaksanaannya pastilah berbeda-beda pula. Namun tentu terdapat pula sebuah garis merah yang dapat menjadi patokan agar sebuah negara dapat disebut demokratis atau tidak demokratis. Garis merah itu adalah kedaulatan rakyat. Apabila dalam sebuah negara suara rakyat melalui lembaga perwakilannya menentukan arah kebijakan, aturan hukumnya, maka negara tersebut adalah negara demokrasi. Indonesia mem-

perlihatkan cita-cita demokrasi tersebut. Soekarno dalam pidatonya pada sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia ( Selanjutnya disebut BPUPKI) pada tanggal 1 Juni 1945 menyebutkan kedaulatan rakyat melalui konsep perwakilan. Menyatakan bahwa:

"...Dasar itu ialah dasar muafakat, dasar perwakilan, dasar permusyawaratan. Negara Indonesia bukan satu negara untuk satu orang, bukan satu negara untuk satu golongan walaupun golongan kaya. Tetapi kita mendirikan negara "semua buat semua", "satu buat semua, semua buat satu". Saya yakin, bahwa syarat yang mutlak untuk kuatnya Negara Indonesia ialah permusyawaratan, perwakilan"<sup>8</sup>.

Sejalan dengan pemikiran Soekarno, Muhammad Yamin dalam sidang BPUPKI menyatakan bahwa "permusyawaratan rakyat adalah wujud tertinggi kedaulatan rakyat, dan kedaulatan rakyat syaratnya adalah adanya wakil langsung rakyat dan daerah"<sup>9</sup>. Pemikiran Muhammad Yamin yang menggambarkan ruh konstitusi sangat sesuai dengan kondisi kebangsaan Indonesia dan kaidah-kaidah kehidupan masyarakat negara modern. Bangunan lembaga pemegang kedaulatan rakyat merupakan perpaduan antara wakil rakyat dan wakil daerah yang dipilih langsung oleh rakyat.

Dasar Negara Indonesia menganut kedaulatan rakyat, hal ini da-

<sup>8</sup>) Sekretariat Negara Republik Indonesia, Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 22 Mei 1945 - 22 Agustus 1945, Jakarta, 1995, hlm. 77

<sup>9</sup>) Ibid, hlm.181-182

pat dilihat dalam Pancasila sila ke-4, isinya adalah "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan".

Makna dari sila ke-4 ini adalah bahwa Kerakyatan berasal dari kata rakyat yaitu sekelompok manusia yang berdiam dalam satu wilayah negara tertentu. Dengan sila ini berarti bahwa bangsa Indonesia menganut sistem demokrasi yang menempatkan rakyat di posisi tertinggi dalam hirarki kekuasaan. Hikmah kebijaksanaan berarti penggunaan ratio atau pikiran yang sehat dengan selalu mempertimbangkan persatuan dan kesatuan bangsa, kepentingan rakyat dan dilaksanakan dengan sadar, jujur dan bertanggung jawab serta didorong dengan itikad baik sesuai dengan hati nurani. Permusyawaratan adalah suatu tata cara khas kepribadian Indonesia untuk merumuskan atau memutuskan sesuatu hal berdasarkan kehendak rakyat sehingga tercapai keputusan yang bulat dan mufakat.

Dalam kamus Bahasa Indonesia makna musyawarah adalah pembahasan bersama dengan maksud mencapai keputusan atas penyelesaian masalah. Sedangkan makna permufakatan, salah satunya adalah sesuatu yang disepakati. *Voting* dalam konteks permufakatan adalah sebuah mekanisme menuju kesepakatan tersebut. Mekanisme yang sama sesungguhnya juga dilakukan oleh

para pendiri bangsa dalam sidang-sidang BPUPKI dimana mekanisme voting dilakukan dengan meminta seseorang yang setuju untuk berdiri, sedangkan yang tidak untuk tetap duduk. Mekanisme *voting* juga terdapat dalam UUD 1945 sebelum perubahan sebagai tergambar dalam Pasal 37 yang mengatur tata cara perubahan konstitusi tersebut. Jadi *Voting* merupakan mekanisme menuju mufakat tersebut, *voting* bukanlah sesuatu hal yang bertentangan dengan musyawarah menuju mufakat<sup>10</sup>. Perwakilan adalah suatu sistem, dalam arti, tata cara mengusahakan turut sertanya rakyat mengambil bagian dalam kehidupan bernegara melalui lembaga perwakilan.

Dengan demikian sila ini mempunyai makna bahwa rakyat dalam melaksanakan tugas kekuasaannya ikut dalam pengambilan keputusan-keputusan. Sila ke-4 ini merupakan sendi asas kekeluargaan masyarakat sekaligus sebagai asas atau prinsip tata pemerintahan Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945 yang berbunyi: "...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia, yang berkedaulatan rakyat...".

Dengan demikian berarti demokrasi Pancasila merupakan demokrasi deliberatif. Dalam demokrasi deliberatif terdapat tiga prinsip utama<sup>11</sup>:

a. prinsip deliberasi, artinya sebe-

<sup>10)</sup> Slamet Effendy Yusuf, 2009, *Kedaulatan Rakyat Dalam Perspektif Pancasila*, Procceding Konggres Pancasila, Yogyakarta, 30 Mei- 1 Juni 2009, Penerbit SEKretariatn Jenral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm.338-339

<sup>11)</sup> Aziz Sstiwawan, *Demokrasi Pancasila*, <https://azizsustiawan.wordpress.com/2013/11/02/makalah-demokrasi-pancasila/>, diakses pada tanggal 2 Maret 2016

lum mengambil keputusan perlu melakukan pertimbangan yang mendalam dengan semua pihak yang terkait.

- b. Prinsip *reasonableness*, artinya dalam melakukan pertimbangan bersama hendaknya ada kesediaan untuk memahami pihak lain, dan argumentasi yang dilontarkan dapat dipertanggungjawabkan secara rasional.
- c. prinsip kebebasan dan kesetaraan kedudukan, artinya semua pihak yang terkait memiliki peluang yang sama dan memiliki kebebasan dalam menyampaikan pikiran, pertimbangan, dan gagasannya secara terbuka serta kesediaan untuk mendengarkan.

Demokrasi yang deliberatif diperlukan untuk menyatukan berbagai kepentingan yang timbul dalam masyarakat Indonesia yang heterogen. Jadi setiap kebijakan publik hendaknya lahir dari musyawarah bukan dipaksakan. Deliberasi dilakukan untuk mencapai resolusi atas terjadinya konflik kepentingan. Maka diperlukan suatu proses yang fair demi memperoleh dukungan mayoritas atas sebuah kebijakan publik demi suatu ketertiban sosial dan stabilitas nasional<sup>12</sup>.

Lebih lanjut berdasarkan Pembukaan UUD Negara Republik Indo-

nesia Tahun 1945 (Selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) alinea keempat, menyatakan bahwa:

‘...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Indonesia, yang terbentuk dalam susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia’.

UUD NRI Tahun 1945 dengan jelas menyatakan bahwa, Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah suatu negara yang menganut paham kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat memang menjiwai Negara Kesatuan Republik Indonesia dan kedaulatan rakyat yang dianut oleh Indonesia harus sesuai dengan landasan filosofis dan yuridis negara, yaitu Pancasila. Kemudian Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 (sebelum Amandemen) menyatakan bahwa “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

Akan tetapi paham kedaulatan rakyat selama ini melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat ada pe-

---

<sup>12)</sup> Ibid

nyimpangan<sup>13</sup>. Setelah Amandemen Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan undang-undang dasar”. Perubahan Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dengan sendirinya menegaskan bahwa MPR bukan satu-satunya yang melaksanakan kedaulatan rakyat<sup>14</sup>. Pelaksanaan kedaulatan rakyat sepenuhnya diserahkan pada mekanisme konstitusi yaitu Undang Undang Dasar. Inilah perkembangan mutakhir dari manifestasi paham kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 yang baru, sebagai dasar proses pelaksanaan demokrasi Negara Indonesia kedepan<sup>15</sup>.

Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 diatas itu mengandung tiga makna, yaitu: 1) Kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh seluruh lembaga negara yang ditetapkan dalam UUD; 2) Kedaulatan rakyat harus tunduk pada konstitusi : supremasi konstitusi; 3) Kedaulatan rakyat dibatasi aturan UUD : demokrasi konstitusional

Berdasarkan uraian tentang kedaulatan rakyat tersebut, jelaslah bahwa secara de jure negara Indo-

nesia adalah negara berkedaulatan rakyat. Disamping menganut paham kedaulatan rakyat, pada saat yang sama menganut paham kedaulatan hukum. Hal ini tercermin dalam pengertian Negara Hukum yang tercantum dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, menyatakan “Negara Indonesia adalah Negara hukum”. Artinya disamping menganut paham kedaulatan rakyat atau demokrasi, tetapi demokrasi yang bersifat konstitusional atau *constitutional democracy*, yaitu demokrasi berdasar atas hukum. Dengan perkataan lain, konsepsi Pasal 1 Ayat (2) dan Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 terkait satu sama lain. Negara Indonesia di satu segi adalah negara demokrasi yang berdasar hukum (*constitutional democracy*), tetapi disegi yang lain adalah negara hukum yang demokratis (*democracy rule of law, democraticshe rechtstaat*)<sup>16</sup>.

Kedaulatan rakyat Indonesia berdasarkan ketentuan undang-undang dasar (*constitutional democracy*) diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Kedaulatan rakyat diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercer-

---

<sup>13</sup>) Perubahan Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan konsekuensi dari kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang dikukuhkan sebagai Lembaga Tertinggi Negara yang dianggap merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat. Melalui kekuasaan yang besar dari MPR, maka dalam praktek-praktek ketatanegaraan yang terjadi selama ini (sebelum perubahan UUD) tidak jarang penggunaannya diselewengkan sebagai sarana memperbesar kekuasaan Presiden di luar ketentuan Undang-Undang Dasar 1945. Pada masa Orde Baru melalui MPR telah terjadi pemberian kekuasaan tidak terbatas kepada Presiden melalui Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1998 tentang pemberian Tugas dan Wewenang Khusus Kepada Presiden/Mandataris MPR Republik Indonesia Dalam Rangka Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional Sebagai Pengamalan Pancasila.

<sup>14</sup>) Bagir Manan, *Perkembangan Undang-Undang Dasar 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 53.

<sup>15</sup>) Dedi Mulyadi, *Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi*, Grmata Publishing, Jakarta, 2012, hlm. 15

<sup>16</sup>) Jimly Asshiddiqie, *Green Contitution (Nuansa Hijau UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945)*, Rajawali Pers- PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm.108



min dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (Selanjutnya disebut MPR) yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat ( Selanjutnya disebut DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (Selanjutnya disebut DPD) sebagai pemegang kekuasaan legislatif, Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, dan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai pemegang kekuasaan yudikatif. Dalam menentukan kebijakan pokok pemerintahan dan mengatur ketentuan-ketentuan hukum berupa undang-undang dasar dan undang-undang dan juga dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, dibentuklah suatu kelembagaan kedaulatan rakyat berdasarkan sistem perwakilan yang menghadirkan DPR dan DPD. Bahkan di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota, kelembagaan kedaulatan rakyat itu disalurkan melalui sistem perwakilan sehingga menghadirkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah<sup>17</sup>.

Pada waktu sekarang sudah tidak memungkinkan lagi, untuk meminta dan atau memperoleh putusan-putusan politik secara langsung dari seluruh rakyat. Menurut Mac Iver seperti dikutip oleh Jenedjri M. Gaffar bahwa model demokrasi langsung sudah tidak mungkin lagi dilaksanakan di masa modern ini karena wilayah negara yang luas dan jumlah penduduk yang selalu meningkat. Apabila demokrasi langsung

dipaksakan dengan kondisi saat ini justru akan menimbulkan perbedaan kesempatan karena untuk menjalankannya dibutuhkan biaya dan waktu yang tidak semua warga negara mampu menanggungnya<sup>18</sup>. Karena itu, berkembang mekanisme yang mampu menjamin kepentingan dan kehendak warga negara menjadi bahan pembuatan keputusan melalui orang-orang yang mewakili mereka, yaitu demokrasi perwakilan<sup>19</sup>.

Pada umumnya negara-negara yang menganut paham kedaulatan rakyat, sekarang realitasnya dilaksanakan tiap kali secara kontinyu dengan jalan melaksanakan pemilu, misalnya tiap 4 tahun sekali, tiap 5 tahun sekali, tiap 7 tahun sekali dan sebagainya menurut peraturan perundangan yang mengaturnya. Dalam hal ini, pemilu bermaksud untuk membentuk suatu badan atau lembaga yang menjadi wadah para wakil rakyat yang representatif (mencerminkan kehendak rakyat). Tujuan pembentukan badan atau lembaga perwakilan rakyat itu sendiri, adalah agar dapat dilimpahkan (didelegasikan) kekuasaan melaksanakan kedaulatan rakyat, dari seluruh rakyat selaku pemilik, kepada lembaga perwakilan tersebut, selaku pemegang kuasa (mandataris) dari rakyat. Dalam rangka pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat itu di lapangan, diperlukan mekanisme yang secara substansial menjamin penyaluran aspirasi, pendapat, kehendak rakyat yang berdaulat itu. Ka-

17) Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 71-72

18) Jenedjri M. 2013, Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Konstitusi Press, , hlm. 26

19) *Ibid*, hlm.26

rena itu, orang menciptakan lembaga perwakilan rakyat dan lembaga partai politik sebagai penyalurnya<sup>20</sup>.

#### D. PENUTUP

Penerapan demokrasi di Indonesia harus dijiwai dengan ideologi atau dasar negara RI yaitu Pancasila. Pancasila sebagai dasar atau ideologi negara harus diterapkan dalam kehidupan berdemokrasi. Dalam demokrasi Pancasila, keuniversalan cita-cita

demokrasi dipadukan dengan cita-cita hidup bangsa Indonesia yang dijiwai oleh semangat kekeluargaan, sehingga tidak ada dominasi mayoritas atau minoritas. Dan Yang terpenting bagaimana membumikan nilai-nilai Pancasila dalam berdemokrasi di Indonesia, sehingga cita-cita dan tujuan bernegara terwujud sebagaimana diharapkan oleh para pendiri Negara (*the founding fathers*).

## Daftar Pustaka

- Afan Gaffar, 2000, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Bagir Manan, *Perkembangan Undang-Undang Dasar 1945*, FH UII Press, Yogyakarta
- Dedi Mulyadi, 2012, *Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi*, Gramata Publising, Jakarta
- Darmodihardjo, Dkk, 1981, *Santiaji Pancasila*, Penerbit Usaha Nasional, Surabaya
- Henry B. Mayo, 1960, *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York,
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta
- \_\_\_\_\_, 2005, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta
- \_\_\_\_\_, 2009, *Green Contitution (Nuansa Hijau UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945)*, Rajawali Pers- PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta
- Jenedjri M. 2013, *Gaffar, Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Konstitusi Press
- Kaelan, 2010, *Pendidikan Pancasila*, Penerbit Paradigma, Yogyakarta
- Notonagoro, 1975, *Pantjasila Dasar Filsafat Negara Republik Indonesia*
- Slamet Effendy Yusuf, 2009, *Kedaulatan Rakyat Dalam Perspektif Pancasila*, *Proceeding Konggres Pancasila*, Yogyakarta, 30 Mei- 1 Juni 2009, Penerbit Sekretariat Jenral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi , Jakarta.
- Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badang Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, 22 Mei 1945 - 22 Agustus 1945, Jakarta, 1995
- Aziz Sstiawan, *Demokrasi Pancasila*, <https://azizsustiawan.wordpress.com/2013/11/02/makalah-demokrasi-pancasila/>, diakses pada tanggal 2 Maret 2016



**PANCASILA SEBAGAI DASAR DALAM KEHIDUPAN  
SOSIAL BERSAMA**

... ————— ...

*Oleh :*  
**Dyah Hapsari Prananingrum**

## A. PENDAHULUAN

.....*Saya yakin tugas sejarah yang berat itu akan bisa kita pikul bersama dengan persatuan, gotong royong dan kerja keras. Persatuan dan gotong royong adalah syarat bagi kita untuk menjadi bangsa besar. Kita tidak akan pernah besar jika terjebak dalam keterbelahan dan keterpecahan. Dan, kita tidak pernah betul-betul merdeka tanpa kerja keras. ....*

*Kita juga ingin hadir di antara bangsa-bangsa dengan kehormatan, dengan martabat, dengan harga diri. Kita ingin menjadi bangsa yang bisa menyusun peradabannya sendiri. Bangsa besar yang kreatif yang bisa ikut menyumbangkan keluhuran bagi peradaban global. ....Kerja besar membangun bangsa tidak mungkin dilakukan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden ataupun jajaran Pemerintahan yang saya pimpin, tetapi membutuhkan topangan kekuatan kolektif yang merupakan kesatuan seluruh bangsa.....<sup>1</sup>*

Sepenggal pidato presiden Joko Widodo saat pelantikannya menjadi Presiden Republik Indonesia yang ke 6, merupakan pidato kebangsaan yang menggugah kita bangsa Indonesia untuk bersama-sama berpikir dan bertindak untuk bangsa Indonesia dengan mendasarkan pada dasar filosofi kita. Pidato ini memberi arah bagi bangsa ini untuk menyelesaikan masalah-masalah khususnya masalah sosial yang saat ini terjadi.

Sunaryati-Hartono dalam Oratio Dies FH UNPAR ke 50 menyatakan kondisi bangsa Indonesia setelah 63 tahun merdeka “...keadaan dan kehidupan nasional saat ini sungguh sangat menyedihkan dan memprihatinkan...” watak (*volksgeist*) dan solidaritas bangsa Indonesia pada saat ini justru semakin memburuk<sup>2</sup>. Faktor-faktor yang menyebabkan kondisi yang demikian karena adanya tuntutan yang berlebih (*exploding demands*), egoisme dan individualisme masyarakat Indonesia di abad 21 sangat meningkat, disamping faktor peningkatan jumlah penduduk yang sangat cepat. Pernyataan demikian menggambarkan kondisi realita masyarakat di tengah penetrasi budaya konsumerisme, hedonisme yang mengagung-agungkan sisi materialisme sehingga meminggirkan *volksgeist*. *Volksgeist* diartikan sebagai kesadaran umum manusia atau jiwa manusia (*general consciousness of the people atau spirit of the people*)<sup>3</sup>.

Kondisi demikian, mengingatkan pada ajaran filsafat individualisme pada jaman Renaissance yang bertitik tolak dari keyakinan bahwa manusia diciptakan dalam kebebasan dan kesetaraan atau *men are created free and equal*. Pandangan ini terus berkembang, dimantapkan oleh filsuf penganut aliran naturalisme rasional seperti Hugo Grotius, Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jaques Rous-

---

<sup>1</sup>) Pidato Pelantikan Presiden Joko Widodo.

<sup>2</sup>) Sunaryati Hartono, 2008, *Makalah: Membangun Budaya Hukum Pancasila sebagai bagian dari Sistem Hukum Nasional Indonesia di*

*Abad 21*, FH UNPAR, Bandung, hlm.2

<sup>3</sup>) Bernard L. Tanya, 2010, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*,

seau, Montesquieu dan sebagainya<sup>4</sup>. Pada masa ini, perilaku manusia seperti halnya terakselerasi menjadi semakin hedonis karena pandangan rasionalis dan individualitas telah memicu persaingan antara manusia yang berdampak munculnya eksploitasi antar manusia maupun dengan alam secara berlebihan. Dengan semboyan kebebasan, kesamaan dan persaudaraan, individu diberi hak untuk mengejar kepentingan diri seluas-luasnya dalam rangka mencapai kemakmuran “publik” secara luas<sup>5</sup>.

Realitas manusia pada dasarnya tidaklah cukup disebutkan dalam satu rumusan kalimat. Dari sudut filsafati, manusia dapat disebutkan dalam 3 definisi, yaitu:

- 1) Definisi klasik menyatakan bahwa manusia adalah hewan berbudi atau animal rationale. Bukan berarti bahwa manusia itu sama dengan hewan yang hanya ditambah dengan budi. Dalam aksi-reaksi biologis ada persamaan, walaupun hanya dalam suatu momen saja dari totalitas atau keseluruhan. Namun dalam aksi-reaksi psikologis, manusia dengan hewan sama sekali berbeda<sup>6</sup>.
- 2) *Geist-in-welt*, Manusia dipandang dari sudut sungguh-sungguh sebagai barang di dunia yang badani, oleh karena memiliki sifat-sifat badani juga.

- 3) *Esprit incarné*, Manusia adalah roh yang telah menjelma menjadi daging. Maksudnya bahwa manusia betul-betul bersifat jasmani, *stoffelijk*<sup>7</sup>.

Dengan demikian, berdasarkan pandangan filsafati manusia di atas, dapat diketahui adanya kesatuan kata dan artinya, bahwa manusia adalah sekaligus jasmani dan rohani. Dan keistimewaan manusia bila dibandingkan dengan makhluk yang lain adalah akal budi yang dimilikinya. Manusia memiliki, menguasai dan memastikan dirinya sendiri. Kesadaran tersebut merupakan kesempurnaan yang tidak terdapat pada makhluk lainnya.

Notohamidjoyo<sup>8</sup>, menyatakan bahwa manusia meliputi obyek, subyek dan relasi. Manusia sebagai obyek adalah manusia dalam perwujudan lahiriah yang memiliki tubuh, mengisi suatu ruang sehingga dapat dicandra. Manusia selain sebagai obyek juga mewujudkan subyek yang berarti mempunyai kehendak dan mengambil keputusan yang bebas. Namun demikian belumlah lengkap memberikan gambaran tentang manusia tanpa melihat manusia sebagai relasi, karena baik dalam manusia sebagai obyek, maupun segi subyek itu dialaminya dalam suatu relasi. Manusia bukanlah subyek yang berdiri

---

4) Soediman Kartohadiprojo, 2010, *Pancasila sebagai Pandangan Hidup Bangsa*, Gatra Pustaka, Jakarta, hlm.373.

5) Heru Nugroho, 2001, *Negara, Pasar, dan Keadilan Sosial*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, hlm. 140.

6) A. Sudiarja, 2006, *Karya Lengkap Driyarkara: Esai-esai Filsafat Pemikiran yang Terlibat Penuh dalam Perjuangan Bangsa*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 146.

7) Ibid, hlm.7.

8) Notohamidjoyo, 1973, *Demi Keadilan dan Kemanusiaan*, BPK Gunung Mulia, Jakarta, hlm. 9.

sendiri, melainkan senantiasa dalam perhubungan dengan kenyataan. Manusia bukan pula kebebasan saja, namun kebebasan dalam tanggung jawab. Sering kali manusia dikatakan memiliki *human ecology*, bahwa manusia hidup dalam hubungan timbal-balik dengan lingkungannya, dan masyarakatlah lingkungan dimana manusia hidup. Dengan demikian, hakekat manusia dapat dilukiskan sebagai obyek-subyek-relasi.

Pendapat Driarkara dan Notohadjono di atas, melengkapi pengertian apa itu manusia secara filsafati. Manusia merupakan subyek sekaligus obyek atau *geist-in-welt* yang memiliki *human ecology* dan kesadaran memiliki, menguasai dan memastikan dirinya sendiri karena manusia memiliki akal budi.

## B. PANCASILA SEBAGAI DASAR KEHIDUPAN SOSIAL BERSAMA

Demikian pula manusia Indonesia yang memiliki *human ecology* dan kesadaran memiliki, menguasai dan memastikan dirinya sendiri karena manusia memiliki akal budi yang terikat pada nilai-nilai dasar yang diyakini bersama sebagai satu bangsa. Pancasila sebagai filosofische grondslag terdapat dalam pembukaan UUD 1945 dan juga sebagai *common platforms* kehidupan bersama masyarakat Indonesia sebagai bangsa, berisikan nilai-nilai dan cita-cita bangsa yang telah disepakati sebagai satu kesatuan

bangsa dan negara. Dengan demikian dalam konteks kehidupan sosial bersama, Pancasila menjadi pedoman bagi kehidupan bernegara bagi bangsa Indonesia.

Relevansi Pancasila sebagai sebuah cita bersama (*rechtsidee*), maka tujuan kehidupan sosial berbangsa berdasarkan cita Pancasila adalah mewujudkan perlindungan bagi seluruh rakyat Indonesia. Perlindungan secara pasif dengan mencegah tindakan sewenang-wenang, perlindungan secara aktif dengan menciptakan kondisi kemasyarakatan yang manusiawi memungkinkan proses kemasyarakatan berlangsung secara wajar dan adil bagi tiap manusia memperoleh kesempatan yang luas dan sama untuk mengembangkan seluruh potensi kemanusiaannya secara utuh<sup>9</sup>. Tujuan pengayoman tersebut adalah untuk memelihara dan mengembangkan potensi kemanusiaan tersebut yang disebutkan dalam Penjelasan UUD 1945 bahwa budi pekerti kemanusiaan serta cita-cita moral rakyat yang luhur berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Pelaksanaan pengayoman itu dilaksanakan dengan mewujudkan:

- 1) Ketertiban dan keteraturan yang memunculkan prediktabilitas;
- 2) Kedamaian yang berketentraman;
- 3) Keadilan (distributif, komutatif, vindikatif, protektif);
- 4) Kesejahteraan dan keadilan sosial;
- 5) Pembinaan akhlak luhur berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

---

<sup>9)</sup> Arief Sidharta, 2008, *Struktur Ilmu Hukum Indonesia*, Jurnal Refleksi Hukum FH-UKSW, Salatiga, hlm. 139.



Pembukaan UUD 1945 meletakkan kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat Indonesia pada pemerintah yang dinyatakan sebagai berikut.

Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Namun demikian, tanggung jawab pemerintah seperti yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 seperti di atas, sering kali tidak dilakukan ataupun tidak cukup memberikan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Pada kondisi inilah mendorong masyarakat berbuat untuk menolong masyarakat sendiri, mewujudkan kesejahteraan tersebut

melalui orang ataupun kelompok orang yang memiliki tanggung jawab sosial yang didasari oleh filantropis untuk menolong orang lain. Kegiatan sosial yang merupakan ungkapan dari tanggung jawab sosial pelakunya dalam meningkatkan harkat dan martabat manusia. Sesuatu yang wajib secara moral. Orang perorang atau sekelompok orang melakukan kegiatan-kegiatan yang bersifat filantropi dengan tujuan sosial, kemanusiaan maupun keagamaan. Pada awalnya kegiatan-kegiatan filantropi ini dilakukan masyarakat pada masa lalu dalam bentuk yang lebih sederhana, dan dalam perkembangannya aktivitas filantropis ini diwujudkan dalam bentuk lembaga tertentu dan bersifat tetap.

Di Indonesia, kegiatan yang dilakukan baik dalam label sosial, kerdermawanan (*charity*), kemanusiaan, ataupun karitatif ini, sangat dipengaruhi oleh faktor budaya yang hidup di lingkungan masyarakat menjadi dasar kegiatan filantropi. Dengan demikian, berbeda dengan filosofi barat yang bertolak dari keyakinan bahwa *man are created free and equal*, maka filosofi dalam kehidupan bermasyarakat di Indonesia justru bertolak dari keyakinan bahwa manusia diciptakan dalam kebersamaan dengan sesama<sup>10</sup>.

Pengertian filantropi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai cinta kasih (kerdewawanan dan sebagainya) kepada sesama<sup>11</sup>.

<sup>10</sup>) Soediman Kertohadiprojo, 2006, *Filsafat Pancasila Yang Bertolak Dari Keyakinan Bahwa Manusia Diciptakan Dalam Kebersamaan Dengan Sesama*, Gramedia, Jakarta, hal 105.

<sup>11</sup>) Kamus Besar Bahasa Indonesia

Filantropi diambil dari bahasa Yunani, berasal dari kata *philein* dan *anthropos*. Kata *Philein* berarti cinta dan *anthropos* yang berarti manusia. Dengan demikian filantropi dapat diartikan sebagai tindakan seseorang mencintai manusia lain sehingga rela menyumbangkan waktu, uang dan tenaganya demi orang lain. Istilah ini pada umumnya diberikan kepada orang-orang kaya yang memberikan banyak dana untuk amal. Walaupun pemahaman yang demikian sudah semakin ditinggalkan, karena dalam perkembangannya filantropi bukan saja dilakukan oleh orang-orang kaya, namun lebih kepada orang yang memiliki keinginan untuk melakukan filantropi.

Filantropi adalah *moral action in response to "human problematic"*. *Philanthropy over time represents "the social history" of the moral imagination. Philanthropy is essential to a free, open, democratic and civil society. Most of the activities we label Philanthropy have been going on for a very long time. Organized charity is older than democracy and capitalism, older than christianity and budhism, older than societies and other traditions that no longer exist. Charity in its less organized, spontaneous form, as ad hoc individual expression, is as old as humanity itself*<sup>12</sup>.

Merujuk pendapat Robert L. Payton dan Michael P Moody di atas, Filantropi merupakan aksi moral dalam menanggapi problema yang dihadapi oleh manusia. Filantropi memiliki arti yang penting di dalam

suatu masyarakat yang bebas, terbuka, demokratis dan masyarakat sipil. Sebagian besar kegiatan dengan label filantropi telah berlangsung untuk waktu yang sangat lama, lebih tua dari demokrasi dan kapitalisme, lebih tua dari ajaran-ajaran agama maupun tradisi-tradisi lain. Filantropi yang demikian, dalam wujud yang sangat sederhana dan tidak terorganisir bentuknya, spontan, sebagai ekspresi individu, yang sama tuanya dengan kemanusiaan itu sendiri.

Seperti telah dikemukakan di atas, filantropi telah berlangsung cukup lama, lebih tua dari demokrasi dan kapitalisme, lebih tua dari ajaran Kristen dan Budha. Para Pharaoh, lebih dari 1.000 (seribu) tahun sebelum lahirnya Nabi Isa (penulis: Yesus), telah memisahkan sebagian kekayaannya untuk tujuan-tujuan keagamaan. Praktek filantropi lain, Xenophon melakukan kegiatan filantropis dengan cara menyumbangkan tanah dan bangunan untuk kuil bagi pemujaan kepada Artemis, pemberian makanan dan minuman bagi yang membutuhkan, dan hewan-hewan korban<sup>13</sup>. Praktek filantropi lain yang dapat disebutkan adalah apa yang dilakukan Plato menjelang kematiannya pada tahun 347 sebelum Masehi, dengan cara memberikan hasil pertanian dari tanah-tanah yang dimilikinya, untuk selamanya bagi kepentingan Akademia yang dirikannya. Dengan demikian pada dasarnya filantropi, dalam bentuk yang kurang terorgani-

<sup>12</sup>) Robert L. Payton and Michael P Moody, 2008, *Understanding Philanthropy, Its Meaning and Mission*, Indiana University Press, hlm. 6.

<sup>13</sup>) Chatamarrasdjid, 2002, *Badan Hukum Yayasan*, Citra Aditya, Bandung, Hlm. 141.

sir sebagai ekspresi individu, setua manusia itu sendiri.

Terminologi filantropi mencakup kegiatan yang beragam tujuan mulai yang murni sosial atau kedermawanan (*charity*) dan juga karitatif, sebagai contoh memajukan agama, mengentaskan kemiskinan, pelayanan kesehatan, peningkatan kemampuan ekonomi, bantuan hukum dan kegiatan lain yang bersifat sosial. Dengan demikian filantropi dapat diartikan sebagai upaya menolong sesama, kegiatan berderma, atau kebiasaan beramal dari seseorang yang dengan ikhlas menyisihkan sebagian dari harta atau sumberdaya yang dimilikinya untuk disumbangkan kepada orang lain yang memerlukan. Didalam filantropi terjadi perpindahan sumber daya secara sukarela untuk tujuan membantu, sosial dan kemasyarakatan<sup>14</sup>. Termasuk dalam lingkup bantuan ini adalah membantu memberdayakan secara ekonomi, melakukan advokasi, penguatan bagi individu ataupun sekelompok individu.

Adapun kedermawanan atau *charity*, merupakan salah satu bagian dari cakupan filantropi. *Charity* masuk ke dalam bahasa Inggris dari bahasa Latin dan Prancis Lama, yang berarti kasih dan kepedulian bagi orang lain atau kebaikan untuk semua. Selain itu, *charity* memiliki makna yaitu kepedulian dan belaian<sup>15</sup>. Pada tradisi ajaran agama-agama seperti yang

telah penulis kemukakan pada tulisan sebelumnya, *charity* sebagai perwujudan dari ekspresi cinta kita kepada Tuhan, dengan menganugerahkan cinta itu pada sesama kita, ciptaan Tuhan. Hal itu sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Abraham Lincoln, "*With malice towards none, with charity for all*"<sup>16</sup>. *Charity* bukan hanya sebuah konsep agama, namun *charity* telah menjadi dasar sebagai kepercayaan dalam kehidupan: apakah seseorang percaya pada Tuhan atau tidak, orang akan percaya pada nilai intrinsik yang terkandung dalam *charity*, dan menjadi dasar kehidupan seseorang dan perilaku berdasarkan keyakinan itu.

Filantropis sebagai inti dari kegiatan sosial, hadir dan langgeng didasarkan pada pengalaman rohani yang dimiliki manusia, seperti yang telah dipaparkan di atas. Disamping pengalaman rohani manusia, kesadaran terhadap hakekat manusia sebagai makhluk sosial dan makhluk budaya berpengaruh sangat mendalam terhadap aktivitas filantropis manusia. Paul Vinogradoff menyebutkan manusia didefinisikan bukan saja sebagai makhluk biologis namun manusia juga makhluk sosial. Manusia sebagai makhluk sosial atau social animal menjalankan kehidupan secara berkelompok dan bermasyarakat, tergantung hidupnya satu sama lainnya untuk bertahan hidup dan memenuhi kebutuhan hidupnya<sup>17</sup>. Manusia senantiasa hidup bersama-sama dengan

<sup>14</sup>) Zaim Saidi dan Hamid Abidin, 2003, *Filantropi dan Hukum di Indonesia*, Jentera, Edisi 2, Jakarta, hlm. 4-5.

<sup>15</sup>) [www.wilmott.ca](http://www.wilmott.ca), diunduh pada tanggal 7 Januari 2012

<sup>16</sup>) Ibid

<sup>17</sup>) Sanderson, Stephen K., 2003, *Makro Sosiologi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta Hlm. 29.

manusia dan makhluk hidup lainnya. Hal ini karena manusia tidak dapat memenuhi kebutuhannya dalam hidup dengan terisolasi dan terpisah dari alam dan manusia lain, manusia membutuhkan orang lain untuk melakukan kerjasama dan saling menolong dengan manusia lain. Berdasar fitrah manusia sebagai makhluk yang tidak dapat hidup sendiri, Aristoteles dalam bukunya *Republica* menjelaskan, bahwa manusia adalah *zoon politicon*. Sebagai *zoon politicon*, manusia secara individual merupakan elemen terkecil dari masyarakat sipil atau *civil society* yang merupakan kumpulan individu-individu yang menempati daerah tertentu membentuk kesatuan masyarakat. Dengan demikian sebagai makhluk politik, eksistensi manusia tidak terpisahkan dengan konsepsi masyarakat. Aristoteles ingin mengatakan bahwa politik, dalam arti kata kesalinghubungan (*interrelation*) antar manusia, merupakan salah satu dimensi terpenting dari manusia<sup>18</sup>. Kebutuhan akan kehadiran orang lain dalam wujud saling menolong dan saling membutuhkan merupakan nilai esensi dari manusia sebagai *zoon politicon*.

Selain sebagai makhluk sosial yang memiliki kebutuhan saling menolong satu dengan yang lain dan bekerja sama, manusia juga merupakan makhluk budaya atau cultural animal. Sebagai makhluk budaya, manusia menciptakan dan mentransmisi-

kan pengetahuan dan bersama-sama mempertahankan tradisi berpikir dan berperilaku yang benar-benar terbebas dari genetika<sup>19</sup>.

Realitas kesalinghubungan antar manusia dalam suatu komunitas masyarakat di Indonesia serta mentransmisikan pengetahuan dan mempertahankan tradisi dalam perwujudan filantropis dapat dilihat antara lain pada kebiasaan memetik hasil panen padi yang dilakukan masyarakat Sumba dengan cara menyisihkan sebagian kecil hasil panen padi untuk tidak dipetik. Pada masyarakat Sumba, sebagian kecil hasil panen padi yang masih berada di pohonnya ini dapat dipetik oleh siapapun yang membutuhkan, khususnya bagi orang-orang yang tidak mempunyainya. Imbal balik dari pemberian hasil panen tersebut bahwa sipemilik lahan akan mendapatkan tenaga dengan mudah dalam mengolah tanah pertaniannya. Dimensi sosial terdapat pada kebiasaan ini sebagai respon terhadap rawan pangan dan kemiskinan yang terjadi pada masyarakat Sumba, sekaligus sebagai bentuk kohesi sosial yang terefleksi melalui tolong menolong dan gotong royong dalam pengolahan lahan. Masyarakat Sumba secara tradisional memandang kebun sebagai sumber penghidupan, sebagaimana tercermin dari ungkapan haka tana mangami ratu atau mencangkul tanah, mencabut rumput<sup>20</sup>. Di daerah Jawa khususnya Jawa

<sup>18</sup>) M. Nasruddin, 2008, *Dekonstruksi Kekuasaan: Konsolidasi Semangat Kebangsaan*, LKiS-Pelangi Aksara, Jakarta, hlm.44.

<sup>19</sup>) Sanderson, Stephen K., 2003, *Makro Sosiologi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta Hlm. 29

<sup>20</sup>) Umbu Rauta, Dyah Hapsari Prananingrum dkk, 2011, *Tiga Gerakan Perspektif Historis, Filosofis, Yuridis dan Sosiologis*, Pemerintah Daerah Sumba Tengah-FH UKSW, Sumba, Hlm 68

Tengah, dikenal budaya sambatan yang dilakukan saat seseorang membutuhkan bantuan dari orang lain yaitu untuk pembangunan rumah, membantu dalam pesta perkawinan dan perayaan lainnya. Bentuk filantropi sederhana lain yang dapat ditemukan pada masyarakat Jawa adalah kegiatan jimpitan yaitu menyisihkan benda baik dalam wujud uang ataupun beras, sesuai dengan kesepakatan warga masyarakat, guna kepentingan sosial dan kemanusiaan. Kepentingan sosial dan kemanusiaan dalam tradisi budaya Jawa dalam bentuk jimpitan tersebut dapat dimanfaatkan untuk kepentingan bersama dalam komunitas masyarakat tersebut ataupun juga dimungkinkan untuk membantu salah satu atau beberapa orang anggota komunitas masyarakat tersebut yang membutuhkan.

Aktivitas filantropis sederhana yang dilaksanakan suatu komunitas masyarakat tersebut di atas, lahir dari kearifan lokal yang dimiliki oleh komunitas masyarakat tertentu. Kearifan lokal (*local wisdom*) terdiri dari dua kata yaitu kearifan (*wisdom*) dan lokal (*local*). Dalam Kamus Inggris Indonesia John M. Echols dan Hassan Syadily, *local* berarti setempat, sedangkan *wisdom* (kearifan) sama dengan kebijaksanaan. Dengan demikian *local wisdom* (kearifan setempat) secara umum dapat dipahami sebagai gagasan-gagasan setempat (*local*) yang bersifat bijaksana, penuh kearifan,

bernilai baik, yang tertanam dan diikuti oleh anggota masyarakatnya<sup>21</sup>.

### C. PENUTUP

Hakekat Pancasila sebagai cita-cita dan harapan yang dituju bangsa Indonesia atau *rechtsidee*, diwujudkan dalam kehidupan pribadi, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, yang mengandung tiga masalah pokok yaitu bagaimana harusnya manusia itu berhubungan dengan Tuhan, dirinya sendiri, dan lingkungannya<sup>22</sup>. Cita adalah sumber dari segala sumber kehidupan bersama atau sumber tertib bagi rakyat Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila adalah sebagai berikut<sup>23</sup>.

Sila Pertama, mengandung nilai religius, antara lain kepercayaan terhadap adanya Tuhan Yang Maha Esa sebagai Pencipta segala sesuatu dengan segala sifat-sifatnya yang sempurna dan suci.

Sila Kedua, mengandung nilai kemanusiaan, antara lain:

- 1) Pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia dengan segala hak dan kewajiban asasinya;
- 2) Perlakuan yang adil terhadap sesama manusia, terhadap diri sendiri, alam sekitar, dan Tuhan;
- 3) Manusia sebagai makhluk beradab atau berbudaya yang me-

<sup>21)</sup> [www.jurnal.filsafat.ugm.ac.id](http://www.jurnal.filsafat.ugm.ac.id) diunduh 22 Februari 2012

<sup>22)</sup> Darji Darmodihardjo, 2006, *Pokok-pokok filsafat hukum: apa dan bagaimana filsafat hukum Indonesia*, Gramedia Utama, Jakarta, hlm.105

<sup>23)</sup> S.A. Kodhi dan Soejadi dalam Darji Darmodihardjo, Op.cit. hlm.105-106

memiliki daya cipta, rasa, karsa dan keyakinan.

Sila Ketiga, mengandung nilai persatuan bangsa, antara lain:

- 1) Pengakuan terhadap kebhinneka tunggal ikaan unsur-unsur bangsa Indonesia, seperti suku, agama, bahasa dan adat istiadat;
- 2) Pengakuan terhadap persatuan bangsa dan wilayah Indonesia, serta wajib membela dan menjunjungnya (patriotisme);
- 3) Cinta dan bangga akan bangsa dan negara Indonesia (nasionalisme);

Sila Keempat, mengandung nilai kerakyatan, antara lain:

- 1) Negara adalah untuk kepentingan seluruh rakyat;
- 2) Kedaulatan adalah ditangan rakyat;
- 3) Manusia Indonesia sebagai warga negara dan warga masyarakat mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama;
- 4) Pimpinan kerakyatan adalah hikmat kebijaksanaan yang dilandasi akal sehat;

- 5) Keputusan diambil berdasarkan musyawarah untuk mufakat oleh wakil-wakil rakyat.

Sila Kelima, mengandung nilai keadilan sosial, antara lain;

- 1) Perlakuan yang adil disegala bidang kehidupan, terutama dibidang politik, ekonomi, dan sosial budaya;
- 2) Perwujudan keadilan sosial itu meliputi seluruh rakyat Indonesia;
- 3) Keseimbangan antara hak dan kewajiban;
- 4) Menghormati hak milik orang lain;
- 5) Cita-cita masyarakat adil dan makmur merata materiel dan spiritual bagi seluruh rakyat Indonesia;
- 6) Cinta akan kemajuan dan pembangunan.

Dengan demikian sangat dipahami bahwa Pancasila memiliki kedudukan yang sangat penting dalam tata kehidupan sosial bersama masyarakat Indonesia.

## Daftar Pustaka

- A. Sudiarja, 2006, *Karya Lengkap Driyarkara: Esai-esai Filsafat Pemikiran yang Terlibat Penuh dalam Perjuangan Bangsa*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta,
- Arief Sidharta, 2008, *Struktur Ilmu Hukum Indonesia*, Jurnal Refleksi Hukum FH-UKSW, Salatiga
- Bernard L. Tanya, 2010, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*
- Darji Darmodiharjo, 2006, *Pokok-pokok filsafat hukum: apa dan bagaimana filsafat hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Heru Nugroho, 2001, *Negara, Pasar, dan keadilan Sosial*, Pustaka Pelajar Yogyakarta,
- Notohamidjoyo, 1973, *Demi Keadilan dan Kemanusiaan*, BPK Gunung Mulia, Jakarta
- Nasruddin, 2008, *Dekonstruksi Kekuasaan: Konsolidasi Semangat Kebangsaan*, LkiS-Pelangi Aksara, Jakarta, hlm.44.
- Robert L. Payton and Michael P Moody, 2008, *Understanding Philanthropy, Its Meaning and Mission*, Indiana University Press
- Soediman Kartohadiprojo, 2010, *Pancasila sebagai Pandangan Hidup Bangsa*, Gatra Pustaka, Jakarta
- Sanderson, Stephen K., 2003, *Makro Sosiologi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Sunaryati Hartono, 2008, *Makalah: Membangun Budaya Hukum Pancasila sebagai bagian dari Sistem Hukum Nasional Indonesia di Abad 21*, FH UNPAR, Bandung
- Umbu Rauta, Dyah Hapsari Prananingrum dkk, 2011, *Tiga Gerakan Perspektif Historis, Filosofis, Yuridis dan Sosiologis*, Pemerintah Daerah Sumba Tengah-FH UKSW, Sumba
- Zaim Saidi dan Hamid Abidin, 2003, *Filantropi dan Hukum di Indonesia*, Jentera, Edisi 2, Jakarta,
- [www.jurnal.filsafat.ugm.ic.id](http://www.jurnal.filsafat.ugm.ic.id)





**SISTEM DEMOKRASI PANCASILA:  
KONSEP DAN IMPLEMENTASINYA DALAM BIDANG SOSIAL  
BUDAYA**

... ————— ...

*Oleh:*  
**I D.G. Atmadja**

## A. PENGANTAR

Perlu direnungkan kritik yang dikemukakan Herman Finer (1962) terhadap demokrasi dari negara-negara Eropa Timur, di Asia termasuk Indonesia yakni sistem “Demokrasi Terpimpin” (*Guided Democracy*) yang kecanduan semangat Nasionalisme Asia dan masuknya pengaruh ideologi komunis, karena tidak menganut “pertanggungjawaban” (*responsibility*) sehingga dituduh sama dengan “Fasis”. Argumentasinya karena “Demokrasi Terpimpin” tidak menganut “pertanggungjawaban” dalam aktualisasi pemerintahannya. Pertanyaannya bagaimana dengan “Demokrasi Pancasila”? Sebelum menjawab pertanyaan ini perlu dikutip pendapat Herman Finer dalam bahasa Inggris sebagai berikut:

*“There are many variations in responsible and nonresponsible systems. The constitutional forms of nations have developed the responsible system vary according to historical accident, environment, problems, and crisis. For example, some have a relatively definite separation of power, as in USA, or less separation of power, as in French, or non at all as in Britain, Australia and Canada. The non responsible government vary also. Among Communist System Poland and Yugoslavia, for example, vary much from model of government in the USSR, China also have it modification, going to extreme dictatorship, as compare with Russia. These differents and the rest of the world. There is also a second kind of non responsible system that which as come to be called fascist or nazi – in which leading*

*philosophy is not universal doctrine of authority as communism is for the USSR, but rather more complete addiction to the rule in the name of nationality, the specific character of the nation in question. Example are the government of Spain, Indonesia’s “Guided Democracy”, and Nasser’s Egypt with its Arab nationalism and Pan-Arabia all of “Facist” nature. (Herman Finer, 1962: 5).*

Kritik Herman Finer itu dapat kita bantah bahwa “Demokrasi Pancasila” benar-benar Sistem Pemerintahan Demokrasi bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dasar pembenarannya didasarkan pada paham “Konstitusionalisme Indonesia” yakni pembatasan kekuasaan pemerintahan berlandaskan asas kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum. [Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945). Juan J. Linz dalam bukunya “*Defining and Crafting Democratic*” paham Konstitusionalisme melahirkan konsep “*democratic government under the rule of law*”. Dalam UUDS 1950, diformulasikan normanya berbunyi: “Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan” (Pasal 1 ayat 1). Pembeneran ilmiahnya merujuk pada argumentasi bahwa bagi bangsa Indonesia untuk mengadaptasikan bentuk dan model demokrasi yang sesuai dengan budaya dan corak masyarakat Indonesia sendiri, maka dengan demikian konsep “Sistem Demokrasi Pancasila” absah secara empirik dan teoritik. (Yudilatif, 2011: 458).

Bertumpu pada pembenaran

konstitusionalitas dan pembenaa ilmiah konsep “Sistem Demokrasi Pancasila”, penulis mengemukakan sistematisa pemikiran, sebagai berikut:

- a. Memahami Konsep Sistem Demokrasi Pancasila perspektif formal dan material.
- b. Legitimasi Simbolik dan Substantif Sistem Demokrasi Pancasila.
- c. Implementasinya dalam Bidang Sosial Budaya tantangan dan harapan.

Penulis membatasi diri terhadap pembahasan implementasi Sistem Demokrasi Pancasila pada tantangan dan harapan, dengan alasan makalah ini bukan hasil penelitian empirik, tetapi merupakan pengkajian secara analitis-sintesis bersumber dari bahan bacaan melahirkan asumsi tantangan yang berkarakter ideologis dari arus balik globalisasi dan harapan berbasis pada semangat “demokrasi” dalam konteks keindonesiaan yang berawasan akulturasi budaya dan kearifan lokal.

## B. PEMBAHASAN

### 1. Memahami Konsep Sistem Demokrasi Pancasila Perspektif Formal dan Material

Konsep Sistem Demokrasi Pancasila perspektif formal dianalisis dengan merujuk pada unsur-unsur demokrasi dan unsur-unsur “Demokrasi Pancasila menurut perkembangan sistem ketatanegaraan Indoneia dalam koridor konstitusi.

Dengan catatan bahwa unsur-unsur teori umum (*general theory*) demokrasi formal terserap secara implisit ke dalam unsur-unsur “Demokrasi Pancasila”.

Dari beragam pandangan teoritik tentang unsur-unsur umum demokrasi, secara singkat penulis merujuk pandangan S.M. Amin (1981:5-14)), ada lima unsur, yaitu: (a) Pemilihan Umum; (b) Kepartaian; (c) Triaspolitika; (d) Oposisi; dan (e) Voting

Bandingkan dengan Robert Dahl mengidentifikasi 6 prasyarat institusi demokrasi mencakup: (1) pejabat terpilih, (2) pemilihan umum yang bebas, adil, dan berkala, (3) kebebasan berbicara, (4) tersedianya sumber-sumber informasi alternatif, (5) otonomi berserikat, dan (6) kewarganegaraan inklusif. Bahkan Abraham Lincoln memaknai demokrasi secara sederhana dengngan ungkapannya “*democracy is government of the people, by the people, for the people*”. Tentu saja di zaman modern bahkan kini menyukai budaya postmodern tidak mungkin “rakyat memerintah secara langsung” seperti polis di Athena (Yunani Kuno). Oleh karena itu sistem pemerintahan demokratis itu mengandung sedikitnya tiga ide pokok meliputi:

- 1) Kekuasaan pemerintah berasal dari rakyat yang diperintah;
- 2) Kekuasaan itu harus dibatasi; dan
- 3) Pemerintah yang berdaulat artinya pemerintah yang kuat untuk dapat menyelenggarakan pemerintahan mewujudkan “*good governance*”. (Yudi Latif, op.cit., : 453).

Dalam konteks itu konsep “Demokrasi Pancasila” dalam arti formal sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia berbasis konstitusi, unsur-unsurnya, sebagai berikut:

- a. Negara Hukum (*Rechtstaat*) bukan Negara Kekuasaan (*Machtstat*)

Hasil Simposium Fakultas Hukum UI, 7 Mei 1966 tentang Indonesia Negara Hukum merumuskan :

- 1) Negara Republik Indonesia adalah suatu Negara Hukum yang berdasarkan Pancasila. Pancasila sebagai dasar negara yang mencerminkan jiwa bangsa Indonesia, harus menjiwai semua peraturan hukum dan pelaksanaannya. Dalam Negara Indonesia, dimana falsafah Pancasila begitu meresap, hingga negara kita dapat dinamakan Negara Pancasila, asas kekeluargaan merupakan titik tolak dari kehidupan kemasyarakatan.
- 2) Ciri-ciri khas suatu Negara Hukum:
  - a) Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi, yang mengandung persamaan di bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, cultural dan pendidikan.
  - b) Peradilan yang bebas tidak memihak, tidak dipengaruhi oleh suatu kekuasaan/kekuatan lain apapun.
  - c) Legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.

Catatan, menurut Franken (Belanda) idependensi kekuasaan kehakiman mencakup:

- a) Independensi konstitusional dalam dimensi pemisahan kekuasaan, menurut doktrin Trias Politika;
  - b) Independensi fungsional dalam menjalankan fungsi peradilan, para hakim bebas menerakan hukum, baik menafsirkan undang-undang, menemukan hukum (*rechtsvinding*), dan bahkan menciptakan hukum (*rechtschepping*);
  - c) Independensi personal, hakim secara pribadi tidak terpengaruh baik sesama rekan majelis, peradilan tingkata di atasnya, hakim hanya tunduk pada hukum.
  - d) Independensi praktis berkenaan dengan ketidak berpihakan hakim (imparsialitas) dalam memutus perkara. (H. Imam Anshori Saleh, 2014: 123).
- b. Sistem konstitusional, mengandung asas “pembatasan kekuasaan pemerintah (*limited government*) dan kekuasaan politik tunduk pada supremasi hukum.
  - c. Sistem Perwakilan (*representative government*) rakyat diwakili melalui lembaga perwakilan yang dipilih melalui Pemilu. Setelah amendemen sistem perwakilan menganut sistem “bikameral a simetris” (*soft bicameralism*) karena kewenangan antara DPR (perwakilan politik) dan DPD (perwakilan daerah) tidak seimbang

- khususnya dalam “kekuasaan membentuk undang-undang, meskipun berdasarkan Yurisprudensi MK, Putusan No. 92/PUU-X/2012, fungsi legislasi “terbatas” DPD diperkuat yakni haknya sama dengan Presiden dalam mengajukan dan membahas Rancangan Undang-Undang. (Atmadja, dkk., 2015: 106).
- d. Sistem Presidensial, kekuasaan pemerintahan berada ditangan Presiden, ia bertindak sebagai Kepala Pemerintahan disertai hak prerogatif sebagai “Kepala Negara”.
- e. Pertanggungjawaban, sebelum perubahan UUD 1945 Presiden pemegang kekuasaan tertinggi di bawah MPR (mandataris MPR) bertanggungjawab kepada MPR. Sesudah amendemen pertanggungjawaban “politik” bergeser menjadi pertanggungjawaban hukum sesuai prinsip “supremasi konstitusi” (Pasal 1 ayat 1 UUD Negara RI Tahun 1945). Oleh karena itu Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan dari jabatannya melalui “*impeachment*”. Namun prinsip-prinsip pemerintahan yang bersih dan berwibawa menuntut “setiap penyelenggara negara bertanggungjawab” dalam bentuk:
- 1) pertanggungjawaban etik-moral berkenaan dengan perilaku yang tidak tercela untuk menjaga kehormatan martabat para pejabat negara;
  - 2) Pertanggungjawaban politik berkenaan dengan tindakan pejabat negara wajib menggunakan kewenangannya berdasarkan atas asas kemanfaatan;
  - 3) Pertanggungjawaban hukum, setiap pejabat negara dalam bertindak wajib mempertimbangkan “asas keadilan”;
  - 4) Pertanggungjawaban administrasi dalam arti menjaga efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan.

Dari unsur-unsur itu secara formal “Demokrasi Pancasila” sungguh-sungguh demokrasi bukan “diktator” atau “fasis” sebagaimana tuduhan ilmuwan Barat, Herman Finer terhadap “Demokrasi Terpimpin” (*Guided Democracy*) tahun 1962.

Demokrasi Pancasila dalam pemahaman perspetif material berkaitan dengan aktualisasi “sinergitas” suprastruktur politik dan infra struktur politik dalam siklus ketatanegaraan kurun waktu lima-tahunan. Siklus ketatanegaraan lima-tahunan melalui pemilu, baik pemilu legislatif, pemilu presiden (Pasal 22E UUD Negara RI Tahun 1945), dan pemilukada (Pasal 18 ayat 4 UUD Negara RI Tahun 1945) dan UU Pemerintahan Daerah.

Suprastruktur politik yakni lembaga-lembaga negara utamanya “lembaga-lembaga politik”, seperti MPR, DPR, DPD, Presiden memiliki tugas dan kewajiban menjaga kewibawaan negara baik keluar dalam hubungan diplomatik dan politik luar negeri

yang bebas dan aktif, maupun ke dalam yakni secara substansial dan aktual menjalankan kewenangannya untuk mewujudkan tujuan negara dan cita-cita negara singkatnya “masyarakat adil dan makmur” material-spiritual atau meminjam ucapan kidalang “tata tentrem kerteraharje, gemah ripah lohginawi”. Kewajiban lain suprastruktur politik, memelihara kepercayaan rakyat pada “kehadiran”, dengan menjaga keluhuran martabat jabatannya serta menjalankan tugas dan wewenang berbasis peranggungjawaban moral, politik, hukum, dan adminisrasi.

Di balik itu infrastruktur politik, baik partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan juga kalangan profesonal dan cendekiawan dalam kerangka sistem, memiliki fungsi “tuntutan dan dukungan” (*support and dimand*) baik dalam bentuk kontrol sosial maupun partisipasi dan tuntutan atas hak-hak konstitusionalnya sebagai warga negara. Dalam hubungan sinegis antar suprastruktur dan infrastruktur politik perlu sama-sama menyadari yakni dari sudut pandang etika-politik berlaku prinsip legitimasi “subyek” yakni “legitimasi religius” dan “legitimasi demokratis”.

Inilah gambaran ringkas pemahaman penulis mengenai aktualisasi konsep “Demokrasi Pancasila” perseptif material. Apabila hubungan sinergitas itu, siklus ketatanegaran berjalan secara akuntabel dan legitimasi “religius serta legitimasi demokratis” terjaga keniscayaannya “Konsep Sistem Demokrasi Pancasila

la” menjadi utuh-paripurna.

## 2. Legitimasi Simbolik dan Substantif Demokrasi Pancasila

Legitimsi disini dipahami sebagai keabsahan “Demokrasi Pancasila” dari sudut pandang hukum. Teori hukum memilah legitimasi simbolik berbasis pada nilai-nilai dasar yang menjadi identitas hukum nasional suatu bangsa, sedangkan legitimasi substantif berupa nilai-nilai instrumental dan nilai *praxis*, yang membudaya dalam tataran praktik berbasis hukum positif. Merujuk pada kedua pengertian legitimasi itu scara singkat dapat dianalisis kebenaran ilmiahnya dalam Hukum Tata Negara.

Nilai-nilai dasar yang merupakan identitas atau penanda sistem hukum Indonesia yang membedakannya dengan sistem hukum negara lain adalah cita hukum (*rechtside*) Pancasila memiliki fungsi konstitutif menentukan dasar pembenar mengikatnya norma; dan fungsi regulatif menjadi tolok ukur, rambu-rambu menentukan norma hukum itu adil atau tidak adil (*just or unjust law*). Mengacu pada cita hukum bangsa Indonesia, penulis berpendapat, bahwa legitimasi simbolik “Demokrasi Pancasila” yaitu empat pilar kebangsaan mencakup: “Pancasila, UUD Negara RI Tahun 1945, Bhineka Tunggal Ika, dan NKRI”.

Legitimasi substantif merupakan nilai-nilai instrumental perwujudannya berupa figur hukum peraturan perundang-undangan yaitu: UU Pemilu Legislatif, UU Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, UUMD3,

UU Parpol, dan UU Organisasi Sosial Kemasyarakatan, serta konvensi dalam praktek pelaksanaannya.

### 3. Implementasi Sistem Demokrasi Pancasila dalam Kehidupan Sosial Budaya Harapan dan Tantangan

Alfian (1986) menengarai bahwa salah satu dampak pembangunan sejak Tahun 1978 menimbulkan "transformasi sosial-budaya". Ia memaknai transformasi sosial budaya di satu pihak dapat mengandung arti proses perubahan struktur sosial. Di pihak lain mengandung makna perubahan atau pembaharuan nilai. Salah satu proses perubahan struktur sosial yang merupakan dampak negatif dari ketimpangan distribusi kekayaan nasional, ketimpangan pendapatan karena "kue" pembangunan dinikmati oleh sekelompok kecil anggota masyarakat (investor, badan usaha asing multi national corporation, penguasa korup) menimbulkan kesenjangan sosial yang sangat mencolok. Angka kemiskinan makin menunjukkan kecendrungan "menaik" secara tajam, pertanda terjadi problem besar dalam hal "keadilan sosial".

A.S.S. Tambunan (2003), memperingatkan tantangan yang dapat "membawa masyarakat ke ambang pintu kehancuran" yaitu masuknya arus globalisasi yang berkarakter individualistik, pasar-bebas mengandung sistem neo-kapitalisme, neoliberal, bahkan neo-imperialisme yang jelas berentangan dengan nilai-nilai Pancasila dan UUD Negara RI Ta-

hun 1945 yang merupakan fundamen "Sistem Demokrasi Pancasila".

Tantangan berkenaan dengan perubahan nilai-nilai dalam kehidupan sosial budaya sebagai dampak globalisasi, penulis mengidentifikasi antara lain: nilai komunalisme-kolektivisme, dan kekelurgaan, musyawarah mufakat yang merupakan "roh" UUD 1945 mulai tergerus, elit politik tampaknya terbius nilai "demokrasi liberal" yang "mengagungkan" prinsip "one man one vote", "the winner take all", dan *majority rule* yang mengabaikan perlindungan terhadap minoritas.

Perubahan nilai yang juga menakutkan bahkan lebih menakutkan dari "hantu komunisme" kata Henry From dalam bukunya berjudul "*Revolution of Hope*", budaya post modern yaitu bahayanya "hantu" teknologi yang menimbulkan "dehumanisasi" yakni "manusia menjadi budak teknologi". Pendapat Henry From itu harus diartikan bahwa dalam kehidupan sosial-budaya kita harus selektif memilih teknologi yakni secara "tepat guna", karena bagaimanapun kita telah menikmati kenyamanan kehidupan dengan bantuan teknologi. Tantangan yang diidentifikasi itu tidak menjadikan kita pesimis, tetapi justru membangkitkan semangat disertai harapan-harapan.

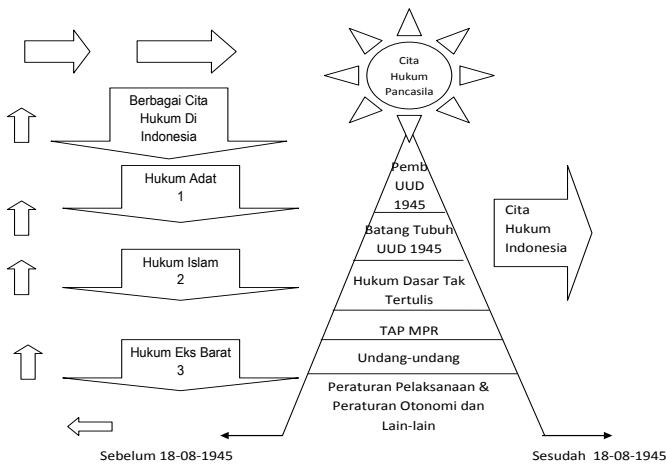
Harapan yang dapat dijadikan basis sosial-budaya mengaktualisasikan "Sistem Demokrasi Pancasila", yakni masih kuatnya meresap nilai-nilai kearifan lokal. Didukung kalangan "*local genius*", baik cendekiawan, budayawan, tokoh-tokoh masyar-

kat dan tokoh agama. Kearifan lokal bangsa Indonesia yakni kemampuan beradaptasi terhadap perubahan, sehingga kohesi sosial dalam struktur sosial “masyarakat adat” masih tetap terjaga. Contohnya masih kuatnya sistem kekerabatan, sistem pewarisan, sistem pengambilan keputusan secara musyawarah-mufakat, dan kehidupan beragama, sehingga kuatnya nilai-nilai religius tetap terjaga.

Di bidang kebudayaan, terutama kesenian dan arsitektur, bangsa kita telah membuktikan kemampuannya berakulturasi dengan budaya dunia, baik “Budaya Timur” maupun “Budaya Barat”. Contoh kekaguman dunia pada arsitektur bangunan Candi, Rumah-rumah Adat, termasuk “Arsitektur Bali”, dan kesenian nusantara.

Kembali ketatanan struktur so-

sial, kemampuan bangsa Indonesia mempertahankan identitas hukum “asli” yakni sistem Hukum Adat. Hukum Adat sebagai produk masyarakat dan budaya Indonesia dalam “Pembangunan Hukum Nasional” yang melahirkan “Sistem Hukum Indonesia” dimana Pancasila sumber dari segala sumber hukum negara, refleksinya adalah Cita Hukum Pancasila menjadi “payung” Sistem Hukum Nasional. Penulis menggambarkan sistem hukum Indonesia yang eksis sebagai landasan formal tata hukum (*legal order*), seperti bagan di bawah ini.



Sumber: diolah dari H. Zainudin Ali, 2006, Filsafat Hukum, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 125.



Bagan ini menunjukkan secara empiris berlaku pluralisme sistem hukum di Indonesia pada sisi kanan piramida yang menjadi bahan hukum baik bahan hukum ideal maupun bahan hukum real membangun sistem hukum nasional sesuai dan berlandaskan Cita Hukum Pancasila yang menguasai hukum dasar tertulis dan hukum dasar tidak tertulis yang susunan normanya tersusun secara *hirarkis pyramidal* merupakan ideal menuju unifikasi hukum yang secara formal seyogyanya direalisasikan melalui "Sistem Demokrasi Pancasila".

### C. PENUTUP

Uraian di atas menunjukkan pandangan penulis "Sistem Demokrasi Pancasila secara konseptual memiliki pembenaran ilmiah, teoritis-empiris, dan dasar konstitusionalitas yang kuat. Legitimasi simboliknya Pancasila, UUD Negara RI Tahun 1945, Bhineka Tunggal Ika, dan NKRI sesuai dengan Keputusan MPR. Legitimasi substantifnya UU Pemilu, UU MD3, UU Parpol dan UU Ormas. Aktualisasinya dalam kehidupan sosial budaya menghadapi tantangan ideologi globalisasi

yang potensial membawa perubahan struktur sosial dan perubahan serta pembaruan nilai-nilai. Namun bangsa Indonesia memiliki optimisme dapat mengimplementasikan "Demokrasi Pancasila" dalam bidang sosial budaya di dukung masyarakat adat berbasis kearifan lokal, dan dukungan "*local genius*".

Oleh karena itu kita memberikan apresiasi prakarsa MPR menyosialisasikan dan mendiskusikan "Konsep Sistem Demokrasi Pancasila dalam Bidang Sosial Budaya" sebagai tema bahasan bagi "Focus Group Discussion". Rekomendasi penulis kepada MPR bahwa sesuai dengan wewenang secara potensial MPR memiliki "kekuatan" untuk menjadi motivator dan motor penggerak mengaktualisasikan "kehidupan" Demokrasi Pancasila secara aktual dalam hubungan antar suprastruktur politik yang berumah di Dewan, yang berumah di Istana dan bersinergi pula dengan infrastruktur politik dalam hal ini cendekiawan dan budayawan yang berumah di "angin" meminjam bahasanya budayawan W.S. Rendra (almarhum). Terimakasih atas perhatian dan kesabarannya.

## Daftar Pustaka

- Ali, zainudin, 2006, *Filsafat Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Alfian, 1986, *Transformasi Sosial Budaya Dalam Pembangunan Nasional*, UI Press, Jakarta .
- Amin, S.M., 1981, *Demokrasi Selayang Pandang*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Atmadja, dkk. (2015), *Teori Konstitusi & Konsep Negara Hukum*, Setara Press, Malang.
- Finer, Herman, 1962, *The Major Government of Modern Europe*, Happer & Row, Publishers, New York, and London.
- Latif, Yudi, 2011, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas*, PT. Gramedia Pustaka, Jakarta.
- Tambunan, A.S.S., 2003, *Negara Kesatuan Republik Indonesia Sedang Di Ambang Pintu Kehancuran*, Yayasan Kepada Bangsaaku, Jakarta.

## REVITALISASI NILAI-NILAI PANCASILA MELALUI PENDIDIKAN HOLISTIK YANG BERKELANJUTAN\*

... ————— ...

*Oleh :*  
**Kustadi\*\***

---

\* Disampaikan dalam kegiatan Focus Group Discussion yang diselenggarakan oleh MPRI bekerjasama dengan UKSW Salatiga pada 3 Juni 2015 di Salatiga.

\*\* Dosen Fakultas Hukum UKSW Salatiga

## A. PENDAHULUAN

Dewasa ini kondisi masyarakat Indonesia tengah mengalami krisis identitas yang sangat memprihatinkan, oleh karena itu perlu dilakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila agar seluruh proses penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara kembali berpedoman pada nilai-nilai Pancasila. Revitalisasi nilai-nilai Pancasila dilakukan melalui pendidikan holistik yang berkelanjutan. Istilah revitalisasi merupakan suatu proses, cara, perbuatan menghidupkan atau menggiatkan kembali<sup>1</sup>, sedangkan istilah holistik merupakan cara atau strategi yang dilakukan untuk mengatasi suatu masalah atau gejala sebagai satu kesatuan yang utuh<sup>2</sup>, dan yang dimaksud berkelanjutan merupakan kegiatan yang terus menerus dilakukan secara berkesinambungan<sup>3</sup>. Dengan demikian revitalisasi nilai-nilai Pancasila harus dilakukan melalui pendidikan yang dilaksanakan secara holistik dalam arti pendidikan secara luas dan menyeluruh yang merupakan satu kesatuan yang utuh meliputi pendidikan formal maupun non formal yang dilakukan secara berkesinambungan.

Sebagaimana diuraikan di muka bahwa revitalisasi nilai-nilai Pancasila dilatar belakangi adanya kondisi masyarakat Indonesia yang pada akhir-akhir ini telah menyimpang bahkan mengingkari terhadap nilai-nilai Pancasila sebagai pedoman dan

falsafah dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Namun harus disadari bahwa revitalisasi nilai-nilai luhur dari Pancasila merupakan pekerjaan sangat besar oleh karena itu diperlukan adanya dukungan dari setiap elemen pemerintahan Negara dan masyarakat bekerjasama untuk menyukseuskannya.

Revitalisasi sebagai usaha untuk penguatan kembali nilai-nilai Pancasila harus dilakukan secara cermat dengan metode dan strategi serta langkah-langkah yang tepat agar nilai-nilai Pancasila dapat dimengerti dan dipahami oleh masyarakat yang pada akhirnya warga masyarakat menyadarinya arti pentingnya nilai-nilai Pancasila yang selanjutnya akan diwujudkan dalam sikap dan perilakunya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Jika warga masyarakat telah memahami arti pentingnya nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara maka perilaku warga masyarakat dapat mengamalkan nilai-nilai Pancasila secara tepat, yang pada akhirnya mewujudkan masyarakat yang aman, damai dan tenteram sehingga tujuan Negara yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dapat diwujudkan.

Sebagaimana penulis kemukakan di muka bahwa akhir-akhir ini terdapat sikap dan perilaku sekelompok orang dalam kehidupan masyarakat telah mengalami perubahan yang sangat memprihatinkan. Bangsa Indonesia yang semula mendapat

---

1) Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 954.

2) *Ibid*, hlm. 406.

3) *Ibid*, hlm.637.

stigma sebagai bangsa yang santun, ramah kepada siapa saja, menjunjung tinggi toleransi, bergotong royong, *tepo sliro* bahkan di desa kalau ada orang yang akan mendirikan rumah atau pindahan rumah dikerjakan dengan bergotong royong yaitu bersama-sama (sambatan) oleh para tetangganya. Orang yang akan mendirikan rumah atau akan pindahan rumah tidak perlu membayar upah tenaga kerja karena para tetangga yang ikut mengerjakan dilakukannya secara ikhlas. Bahkan para tetangga yang datang disertai dengan membawa beras, gula, kopi, teh, sayuran serta perlengkapan pertukangan yang dibutuhkan. Kehidupan yang damai, rukun dan tenteram seperti itu telah berubah sangat drastis karena berkembangnya radikalisme dan kekerasan telah terjadi diberbagai lingkungan pergaulan, baik di wilayah perkotaan maupun di pedesaan. Kehidupan di perkotaan sering ditampilkan dengan adanya tawuran siswa sekolah, berkembangnya geng-geng ataupun organisasi massa dengan simbol-simbol kekerasan, demikian pula terjadi konflik antar kampung dengan alasan yang tidak jelas. Yang sangat memprihatinkan adalah perkelahian antara polisi dengan TNI telah terjadi di berbagai daerah dan perkelahian antara Kopasus dengan TNI angkatan udara sehingga mengakibatkan korban meninggal dunia.

Kondisi kehidupan masyarakat Indonesia di era tahun 60 an, yang penulis rasakan di Jawa sering dikumandangkan adanya semboyan yaitu "*mangan ora mangan kumpul*"

juga ada semboyan "*rukun agawe santosa*", dalam bahasa Indonesia disebut "bersatu kita teguh, bercerai kita runtuh". Semboyan-semboyan seperti itu selalu terpampang di dinding sekolah-sekolah agar siswa dapat memahami arti semboyan tadi dalam kehidupan masyarakat. Semboyan-semboyan tadi juga dimuat dalam bacaan-bacaan anak-anak sekolah dengan contoh-contoh yang dapat dipahami oleh anak-anak, namun saat ini sudah tidak pernah lagi diperhatikan oleh para pengambil kebijakan pendidikan. Yang sangat merisaukan adalah semboyan yang mestinya sangat baik dan memiliki kandungan kearifan lokal seperti "*jer basuki mowo bea*" yang artinya adalah untuk meraih suatu cita-cita membutuhkan pengorbanan, namun sekarang telah diplesetkan yaitu, jika ada orang yang menginginkan untuk menduduki posisi tertentu atau jabatan tertentu misalnya akan mencalonkan anggota DPR atau kepala daerah harus memberikan sejumlah uang suap kepada mereka yang akan memilihnya atau mengangkatnya. Semboyan yang demikian ini membawa perubahan yang sangat luar biasa dalam kehidupan masyarakat karena seolah-olah membenarkan jika seseorang akan diangkat sebagai PNS harus membayar uang suap terlebih dahulu, atau untuk menduduki jabatan-jabatan tertentu di berbagai lingkungan pemerintahan membutuhkan dana yang besar. Demikian pula setiap pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah selalu muncul issue adanya pemberian uang suap (*money politic*), adanya *issue*

serangan fajar dengan membagi-bagi uang kepada penduduk yang akan melakukan pemilihan.

Krisis identitas di atas mengakibatkan adanya disorientasi kehidupan orang-orang dalam hubungannya satu sama lain, bahkan krisis identitas tersebut telah menyebar ke berbagai bidang kehidupan, sosial kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan termasuk pemerintahan. Hal ini menunjukkan nilai-nilai pancasila belum diamalkan sepenuhnya oleh warga masyarakat tercermin dari akhlak pelaku bangsa yang mengalami degradasi dan rendahnya perhatian sebegini besar warga masyarakat terhadap eksistensi pancasila. Dalam dunia politik yang dipersoalkan hanya kalah dan menang untuk meraih jabatan politik dan kekuasaan, padahal politik tanpa etika melahirkan semboyan pokoknya menang entah dengan berbagai cara (kotor) yang dilakukan untuk memenangkannya. Demikian pula dalam bidang pemerintahan menunjukkan etika aparat pemerintahan semakin merosot, karena yang diperhatikan hanya jabatan-jabatan tanpa memperhatikan tanggung jawab yang harus disandangnya. Korupsi telah menyebar ke berbagai tingkatan karena pada saat meraih jabatan tadi telah memberikan uang suap kepada pejabat yang mengangkatnya. Dalam bidang hukum juga muncul adanya issue adanya mafia peradilan yang melibatkan kepolisian, kejaksaan, advokad dan hakim. Demikian pula dalam bidang ekonomi nampak tidak adanya etika dan moral sehingga terjadi kejahatan bidang

ekonomi dengan berbagai cara untuk meraih keuntungan yang tidak halal. Terjadi kerusakan lingkungan hidup akibat pembuangan limbah sembarangan, terjadinya *illegal logging*, *illegal fishing* serta pembakaran hutan di berbagai wilayah tanah air. Pelanggaran atas etika bidang ekonomi disebabkan lemahnya etika pemerintahan dalam pengawasan dan pengendalian para pelaku ekonomi, perijinan yang mestinya selektif telah dilakukan oleh aparat pemerintah yang berwenang sehingga terjadinya masalah dalam pemanfaatan ruang, ada sekitar 4000 izin pertambangan yang bermasalah dan sebagainya. Demikian pula di bidang sosial, etika dalam pergaulan hidup telah tergerus akibat derasnya arus informasi yang tak terkendali sampai menonjolnya nilai-nilai primordial agama, keyakinan, suku, aliran kepercayaan yang membedakan secara jelas diantara orang-orang dalam kehidupan masyarakat. Hal ini akan berpengaruh dalam hubungannya kelompok satu sama lain sehingga mudah terjadi konflik kekerasan diberbagai wilayah.

Merosotnya nilai-nilai pancasila dalam kehidupan masyarakat ini sangat dipengaruhi dampak negatif dari globalisasi serta tingkat pemahaman masyarakat yang sangat kurang terhadap nilai-nilai luhur pancasila, bahkan ada sekelompok orang yang beranggapan bahwa di era reformasi ini tidak perlu lagi membicarakan nilai-nilai pancasila karena pancasila dianggapnya membosankan seperti di era pemerintahan Presiden Soeharto. Memang di era pemerintahan

Presiden Soeharto sangat gencar melakukan penataran pancasila baik dilingkungan pendidikan formal seperti sekolah-sekolah dan perguruan tinggi, di lingkungan PNS termasuk militer dan kepolisian serta di lingkungan masyarakat seperti kelurahan/desa dan RT/RW. Model penyampaian atau menanamkan nilai-nilai pancasila melalui penataran tersebut dianggap sangat membosankan dan menghabiskan uang Negara, oleh karena itu pada awal reformasi ada sekelompok orang yang berusaha untuk menggantikan mata kuliah pancasila dari kurikulum di lingkungan perguruan tinggi menjadi pendidikan kewarganegaraan.

Uraian di atas menunjukkan bahwa nilai-nilai pancasila belum dipahami dengan baik oleh semua pihak, oleh karena itu diperlukan revitalisasi nilai-nilai pancasila melalui pendidikan holistik yang berkelanjutan. Berikut ini akan dijelaskan mengenai pengertian nilai dan ruang lingkungannya, selanjutnya diuraikan nilai-nilai pancasila yang digali oleh Bung Karno. Selanjutnya penulis akan melakukan pembahasan terkait dengan metode cara dan strategi untuk melakukan pendidikan holistik yang berkelanjutan. Model pendidikan seperti ini harus dilakukan oleh segenap elemen pemerintahan negara bekerjasama dengan masyarakat untuk memasyarakatkan nilai-nilai pancasila sehingga warga masyarakat

dapat mengerti, memahami dan menyadari arti pentingnya nilai-nilai pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

## B. NILAI-NILAI PANCASILA

Apakah nilai itu? Nilai (*value*) termasuk dalam pokok bahasan salah satu cabang filsafat yaitu aksiologi. Risieri Frondizi menjelaskan bahwa nilai itu tidak ada untuk dirinya sendiri, ia membutuhkan pengembangan untuk berada sehingga nilai bukan merupakan benda atau unsur dari benda melainkan sifat kualitas, sui generis, yang dimiliki obyek tertentu yang dikatakan baik<sup>4</sup>. Nilai biasanya digunakan untuk menunjuk kata benda yang abstrak, yang dapat diartikan sebagai keberhargaan (*worth*) atau kebaikan (*goodness*), dengan demikian nilai dapat diartikan sebagai sifat atau kualitas dari sesuatu yang bermanfaat bagi kehidupan manusia, baik lahir maupun batin. Bagi manusia, nilai dijadikan landasan, alasan, atau motivasi dalam bersikap dan bertingkah laku, baik disadari maupun tidak<sup>5</sup>.

Manusia menganggap sesuatu memiliki nilai, karena ia merasa membutuhkannya, kesadaran ini muncul dari akal budinya yang menilai dunia di sekitarnya dan berusaha memperoleh apa yang diperlukan atau mengunggulkannya.

Bagaimana kita dapat mengetahui adanya nilai? Hal ini dijawab

---

<sup>4</sup>) Frondizi, Risieri, *What is Value*, diterjemahkan Cuk ananta Wijaya dengan judul *Pengantar Filsafat Nilai*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001, hlm. 9.

<sup>5</sup>) Darmodiharjo, Darji dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum; Apa Dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Grmedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hlm.233.

oleh Risieri Frondizi bahwa agar suatu obyek tertentu memiliki nilai dibutuhkan adanya seorang pengemban sehingga keberadaan nilai tersebut dapat diketahui oleh orang lain, jika tidak ada pengemban melalui intuisi yang dimilikinya maka nilai yang terkandung disana akan tetap terselubung bagi kita<sup>6</sup>. Pengemban dapat memahami adanya nilai dengan perasaan intensional (*intensioales fuhler*) dan keadaan perasaan sensitif (*gefuhlszustand*)<sup>7</sup>. Selanjutnya Risieri Frondizi dengan mengutip pendapat Max Scheler menjelaskan bahwa kehadiran nilai yang menyertai obyek yang bernilai memiliki hakekat baik, isi pemikiran, perbuatan dan sebagainya yang harus direalisasikan tanpa memperhatikan siapa dan apa yang harus mencapainya, yang penting adalah bahwa isi itu termasuk dalam kawasan sesuatu yang harus dicapai<sup>8</sup>.

Notonagoro membagi nilai dalam tiga macam nilai pokok, yaitu nilai: (1) material, (2) vital, dan (3) kerohanian. Sesuatu dikatakan bernilai material apabila sesuatu itu berguna bagi jasmani manusia. Selanjutnya sesuatu bernilai vital jika ia berguna bagi manusia untuk dapat mengadakan kegiatan (beraktivitas). Sesuatu dikatakan bernilai kerohanian ini dapat dibedakan lebih lanjut menjadi: (a) nilai kebenaran atau kenyataan, yang bersumber pada unsur akal (rasio) manusia, (b) nilai keindahan, yang

bersumber pada unsur rasa (estetis) manusia, (c) nilai kebaikan moral, yang bersumber pada kehendak (karsa) manusia, dan (d) nilai religious, yang bersumber pada kepercayaan manusia, dengan disertai penghayatan melalui akal dan budi nuraninya<sup>9</sup>.

Uraian di atas menunjukkan bahwa obyek yang memiliki kualitas nilai sangat dibutuhkan dalam kehidupan masyarakat, namun untuk mengerti adanya nilai diperlukan adanya pengemban karena tanpa kehadiran seorang pengemban maka nilai tersebut tetap terselubung dan tidak dapat diketahui keberadaan oleh orang lain. Risieri Frondizi mengatakan bahwa orang yang dapat memahami adanya nilai adalah orang yang memiliki perasaan intensional serta perasaan sensitive, pendapat yang demikian ini adalah sangat tepat karena sejarah membuktikan bahwa Bung Karno adalah sebagai penggali Pancasila. Bung Karno pada saat memberikan kuliah tentang Pancasila di Istana Negara Jakarta yang kemudian dilanjutkan di Siti Hinggil Yogyakarta bersama Senat Universitas Gajah Mada tanggal 21 Februari 1958. mengatakan bahwa Pancasila bukan buatan saya tetapi saya gali bertahun-tahun dari khasanah budaya bangsa Indonesia. Selanjutnya Bung Karno menjelaskan bahwa masyarakat Indonesia ibaratnya terdiri dari beberapa saf yaitu saf pra Hindu artinya kondisi masyarakat pada saat

---

6) Frondizi, Risieri, Op Cit, hlm. 40.

7) Ibid, hlm, 126.

8) Ibid, hlm. 112.

9) Darmodiharjo, Darji dan Shidarta, op Cit, hlm 235.



sebelum kedatangan agama Hindu yang digambarkan oleh Bung Karno telah menjadi bangsa yang berkultur dan bercita-cita. Berkultur sudah, beragama sudah, hanya agamanya lain dengan agama sekarang ini, bercita-cita sudah<sup>10</sup>.

Selanjutnya Bung Karno menjelaskan bahwa penggalian Pancasila dilakukan jauh sebelum agama-agama besar mulai menyebarluas di bumi kita ini. Pancasila baik sebagai suatu kesatuan maupun lima silanya satu persatu berakar dan hidup sosio-budaya bangsa. Itulah alasan terdalam mengapa Pancasila diterima, bertahan dan menjadi landasan membangun identitas nasional. Pernyataan Bung Karno pada tanggal 17 Agustus 1954 menyatakan sebagai berikut: Apa jang saja kerdjakan tempo hari, ialah sekedar memformuleer perasaan-perasaan jang ada didalam kalangan rakjat dengan beberapa kata-kata, jang saja namakan Pantjasila. Dan salah sekali djika ada orang jang mengatakan bahwa PantjaSila itu buatan Soekarno... saja sekedar menggali didalam bumi Indonesia dan mendapatkan lima berlian, dan lima berlian inilah saja anggap dapat menghiasi tanah air kita dengan tjara jang seindah-indahnya... Aku menggali didalam buminja rakjat Indonesia, dan aku melihat didalam kalbunja bangsa Indonnesia itu hidup lima perasaan. Lima perasaan itu dapat dipakai sebagai alat mempersatu daripada bangsa Indonesia jang 80 djuta ini. Dan tekanan kita memang terle-

terhadap daja mempersatu daripada PantjaSila itu”.

Selanjutnya Notonagara menyatakan bahwa Pancasila tergolong nilai kerohanian, tetapi nilai kerohanian yang mengakui adanya nilai material dan vital artinya Pancasila tergolong nilai kerohanian namun di dalamnya juga terdapat nilai-nilai lain secara lengkap dan harmonis, baik nilai material, vital, kebenaran (kenyataan), estetis, etis, maupun nilai religius. Hal ini nampak sila-sila Pancasila dari sila yang pertama sampai dengan sila yang kelima tersusun secara sistematis, hierarkis, dan bulat utuh<sup>11</sup>.

Darji Darmodiharjo menjelaskan bahwa isi kandungan nilai-nilai Pancasila mempunyai sifat obyektif dan sekaligus subyektif. Obyektif berarti sesuai dengan obyeknya umum, dan universal, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Rumusan dari sila-sila Pancasila itu sendiri menunjukkan adanya sifat-sifat yang abstrak, umum dan universal.
- 2) Inti dari nilai-nilai Pancasila akan tetap ada sepanjang masa dalam kehidupan bangsa Indonesia dan mungkin pada bangsa lain, baik dalam adat kebiasaan, kebudayaan, kenegaraan, maupun dalam hidup keagamaan, dan lain-lainnya.
- 3) Pancasila yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 menurut ilmu hukum memenuhi syarat sebagai pokok norma (kaidah) fundamental Negara, tidak dapat

<sup>10)</sup> Bung Karno, *Pantjasila Dasar Filsafat Negara*, Empu Tantular, Jakarta, 1960, hlm. 48.

<sup>11)</sup> Darmodiharjo, Darji dan Shidarta, *Op Cit*, hlm. 236.

diubah oleh orang atau lembaga manapun kecuali oleh pembentuk Negara, in casu PPKI, yang sekarang sudah tidak ada lagi. Ini berarti nilai-nilai Pancasila akan abadi dan obyektif.

- 4) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 yang menggantikan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 menegaskan bahwa Pancasila yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 adalah sumber hukum nasional. Walaupun tidak secara rinci disebutkan apa yang dimaksud dengan sumber hukum dasar nasional itu, dapat disimpulkan bahwa Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tetap memberi tempat yang tinggi pada Pembukaan UUD 1945. Artinya Pembukaan UUD 1945 secara falsafati tidak mungkin dapat diubah, termasuk oleh MPR hasil Pemilu karena mengubah Pembukaan UUD 1945 berarti membubarkan Negara hasil Proklamasi 17 Agustus 1945.

Nilai Pancasila yang bersifat subyektif dalam arti keberadaan nilai-nilai itu bergantung pada bangsa Indonesia sendiri. Uraianannya adalah sebagai berikut:

- 1) Nilai Pancasila timbul dari bangsa Indonesia, sebagai hasil penilaian dan pemikiran filsafat bangsa Indonesia.
- 2) Nilai-nilai Pancasila merupakan filsafat (pandangan hidup) bangsa Indonesia yang paling sesuai,

yang diyakini oleh bangsa Indonesia sebagai petunjuk yang paling baik, benar, adil dan bijaksana dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

- 3) Nilai-nilai Pancasila mengandung keempat macam nilai kerohanian seperti disebutkan di muka, yang manifestasinya sesuai dengan sifat budi nurani bangsa Indonesia<sup>12</sup>.

Nilai-nilai Pancasila yang terkandung dalam Proklamasi Kemerdekaan yang selanjutnya diuraikan secara lebih rinci dalam Pembukaan UUD 1945. Dari rumusan Alinea I menyebutkan "Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa, dan oleh sebab itu maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan". Rumusan ini jelas terkandung di dalamnya adanya nilai kemerdekaan, kemanusiaan, dan keadilan, yang kesemuanya dapat dikaitkan dengan nilai-nilai Pancasila sebagaimana dirumuskan dalam setiap sila dari Pancasila.

### C. PEMBAHASAN

Mengingat pentingnya nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, oleh karena itu proses penyelenggaraan berbangsa dan bernegara harus berpedoman pada nilai-nilai Pancasila. Bung Karno mengatakan bahwa nilai-

---

<sup>12)</sup> Darmodiharjo, Darji dan Shidarta, Op Cit, hlm.236-237.

nilai Pancasila berfungsi sebagai alat pemersatu bangsa Indonesia yang terdiri dari berbagai suku, ras, agama, bahasa dan budaya membutuhkan ikatan yang kokoh agar tidak terce-rai berai. Oleh karena itu jika nilai primordial lebih dominan dalam diri setiap warga masyarakat akan mengancam perpecahan diantara masing-masing suku bangsa, agama, ras dan sebagainya. Mereka akan pecah berantakan karena tidak ada kekuatan untuk mengikatnya, dengan demikian diperlukan adanya persatuan dalam perbedaan (*unity in diversity*) di dalam nilai-nilai Pancasila. Nilai-nilai Pancasila diyakini dapat meper-satukan dari berbagai afiliasi seperti etnis, bahasa, regional dan agama di antara rakyat Indonesia.

Sehubungan itu Charles F Andrain menjelaskan bahwa nilai yang dianut bersama oleh suatu masyarakat dapat menumbuhkan perasaan solidaritas sosial, meningkatkan kesadaran mengenai perbedaan mereka dengan orang lain dan suatu perasaan nilai tersebut merupakan konsep-konsep yang sangat umum mengenai hal yang diinginkan, suatu kriteria untuk menentukan tindakan-tindakan mana yang harus diambil serta bagaimana nilai-nilai tersebut akan diwujudkan<sup>13</sup>.

Persoalannya adalah bagaimana metode dan strategi yang harus dilakukan agar warga masyarakat dapat mengerti, memahami dan sadar akan nilai-nilai luhur Pancasila sehingga diharapkan semua warga

masyarakat dapat mengamalkan nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini penting agar nilai-nilai Pancasila diwujudkan dalam perilaku konkrit dalam hubungannya satu sama lain dalam kehidupan masyarakat. Untuk mencapai tingkat kesadaran intelektual masyarakat seperti yang diharapkan harus didukung oleh segenap elemen negara bekerjasama dengan masyarakat untuk saling bekerjasama dimulai dari tingkat nasional sampai di daerah-daerah, kecamatan dan pelosok desa. Komitmen bersama diantara para elit partai sangat dibutuhkan agar tidak saling menyalahkan satu sama lain. Sehubungan itu perlu langkah-langkah memasyarakatkan nilai-nilai Pancasila melalui jalur pendidikan formal di sekolah-sekolah mulai TK sampai perguruan tinggi. Untuk itu harus dilakukan dengan metoda pembelajaran yang sangat menarik dan diampu oleh guru atau dosen yang memberikan contoh teladan yang baik sikap perilakunya. Peran guru dan pendidik sangat menentukan keberhasilan untuk menanamkan nilai-nilai dalam diri anak didiknya karena jika hanya ngomong saja tidak memberikan contoh teladan maka muncul istilah "*jarkoni*" singkatan dari "*iso ngajari nanging ora iso nglakoni*" yang artinya dapat memberikan nasihat tetapi tidak dapat menunjukkan perilaku sebagai teladan yang baik. Pendidikan non formal dimulai dari lingkungan keluarga masing-masing, dengan de-

<sup>13</sup>) Andrain, Charles F, *Political Life And Social Change*, diterjemahkan Luqman Hakim dengan judul *Kehidupan Politik Dan Perubahan Sosial*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1992, hlm. 76.

mikian lingkungan keluarga memiliki peran dan tanggung jawab dalam menanamkan nilai-nilai Pancasila. Peran orang tua sangat menentukan karena nasehat dan teladan orang tua merupakan fondasi yang akan dibawa oleh anak-anaknya sampai menjadi dewasa. Oleh karena itu orang tua harus menyadari bahwa perilakunya akan dicontoh oleh anak-anaknya. Demikian pula yang harus dilakukan oleh tokoh-tokoh masyarakat, tokoh-tokoh agama serta para elit partai, mereka tidak cukup hanya memberikan nasihat tentang nilai-nilai Pancasila namun yang paling penting mereka harus memberikan contoh dalam perilakunya agar dapat diketahui oleh warga masyarakat.

Uraian di atas menunjukkan bahwa meningkatkan kesadaran masyarakat akan nilai-nilai luhur Pancasila adalah penting sehingga warga masyarakat dapat mengetahui, memahami yang selanjutnya akan diwujudkan melalui sikap dan perilakunya dalam kehidupan masyarakat. Proses pengkabaran akan nilai-nilai luhur Pancasila akan berlanjut dalam proses pendidikan, yang tidak hanya hendak menanam pengetahuan tentang nilai-nilai Pancasila (kognisi) saja, akan tetapi juga menggugah perasaan (afeksi) dan membentuk sikap positif. Dengan cara ini diharapkan mereka memahami yang pada gilirannya akan menyadari arti pentingnya nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

#### D. PENUTUP

Revitalisasi nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara mutlak diperlukan. Pelaksanaan kegiatan tersebut membutuhkan dukungan dari seluruh elemen Negara yang bekerjasama dengan seluruh lapisan masyarakat yang mulai dari tingkat pusat, daerah-daerah, kecamatan, desa-desa bahkan sampai di lingkungan keluarga. Perlu disadari bahwa pembentukan dan penerimaan nilai-nilai Pancasila harus dilakukan dengan hati-hati dan cermat dengan menggunakan metode sosialisasi, internalisasi dan refleksi bagi tokoh-tokoh masyarakat, agama dan para elit partai. Faktor yang sangat berpengaruh adalah keteladanan para tokoh-tokoh pemerintahan, tokoh masyarakat, tokoh agama dan elit partai politik.

Jadi peran keluarga, sekolah, guru dan pendidik, tokoh-tokoh masyarakat, tokoh agama dan para elit partai sangat penting. Jika seluruh elemen Negara dan masyarakat telah berkomitmen untuk memasyarakatkan nilai-nilai Pancasila maka menimbulkan tingkat kecerdasan intelektual di seluruh lapisan masyarakat. Dengan demikian nilai-nilai Pancasila dapat dimengerti, dipahami dan akhirnya menumbuhkan kesadaran masyarakat untuk mewujudkannya dan mengamalkannya nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Disamping itu perlu kita disadari bersama bahwa untuk mewujudkan kondisi seperti itu dibutuhkan adanya kelembagaan Negara

yang adil serta prosedur hukum yang tidak memihak. Terwujudnya suasana masyarakat Indonesia yang aman, nyaman, damai, harmonis, saling tolong menolong yang pada gilirannya

akan tercapainya tujuan Negara yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.  
SEMOGA

## Daftar Pustaka

Andrain, Charles F, *Political Life and Social Change*, diterjemahkan Luqman Hakim dengan judul *Kehidupan Politik Dan Perubahan Sosial*, PT Tiara Wacana, Yogyakarta, 1992.

Bung Karno, *Pantjasila Dasar Filsafat Negara*, Empu Tantular, Djakarta, 1960.

Darmodiharjo, Darji dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum; Apa Dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006.

Frondizi, Risieri, *What is Value?* diterjemahkan Cuk Ananta Wijaya dengan judul *Pengantar Filsafat Nilai*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001.

**KONSEP DAN IMPLEMENTASI DEMOKRASI PANCASILA DALAM  
BIDANG SOSIAL-BUDAYA**

... ————— ...

*Oleh :*  
**I Made Suantina**

## A. PENDAHULUAN

Sejarah perkembangan kehidupan kenegaraan Indonesia mengalami suatu perubahan dan perkembangan yang sangat besar terutama berkaitan dengan gerakan reformasi. Namun demikian setelah kurang-lebih 17 tahun Bangsa Indonesia melakukan reformasi di segala bidang, fakta menunjukkan terjadinya carut-marut dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan Negara. Reformasi di bidang hukum dan politik telah banyak dilakukan, namun kenyataannya tidak banyak membawa perubahan yang berarti dalam kehidupan rakyat, terutama menyangkut kesejahteraan baik lahir maupun bathin. Dalam perkembangan kehidupan kenegaraan, nampak arah prinsip konstitusionalisme dan demokrasi sangat dominan, namun mengabaikan prinsip *welfare state*.

Meskipun proses demokratisasi melalui aspek normatif kenegaraan telah banyak dilakukan setelah reformasi, namun secara esensial pengertian kekuasaan di tangan rakyat menjadi bias. Kekuasaan rakyat nampak dominan tatkala melakukan Pemilu atau Pemilukada, namun setelah itu saluran demokrasi tersumbat, permasalahan yang dihadapi oleh rakyat kurang terakomodir dalam kehidupan kenegaraan. Oleh karena itu sistim demokrasi dewasa ini justru memberikan kekuasaan yang sangat besar terhadap Presiden dan DPR, karena nampak dalam berbagai kebijakan bukan atas dasar kehendak rakyat, melainkan kehendak penguasa

sa baik eksekutif maupun legislatif.

Meskipun pasca reformasi rakyat seakan-akan nampak mengenyam kebebasan, namun dalam kenyataan kebebasan itu bersifat semu, karena dalam kenyataan, kalangan elit politiklah yang mengenyam kebebasan. Fakta menunjukkan bahwa untuk berpartisipasi dalam kekuasaan politik baik eksekutif

Disampaikan pada acara Focus Group Discussion (FGD) MPR-RI pada tanggal 5 Maret 2015 bertempat di Hotel Paradiso, Sanur, Denpasar Bali

maupun legislatif, nampaknya berkorelasi positif dengan biaya yang sangat tinggi, sehingga kondisi seperti ini rakyat kecil sulit ikut berpartisipasi.

Selain itu pasca reformasi dewasa ini semua Warga Negara merasakan betapa rapuhnya rasa Nasionalisme Indonesia. Banyak anak-anak Bangsa Indonesia mengembangkan Organisasi Swadaya Masyarakat, namun dalam kenyataannya loyalitasnya lebih kuat pada kekuatan Internasional, atau bahkan Trans-Nasional, sehingga dukungan Internasional sangat dominan. Akibatnya persoalan-persoalan Bangsa terutama yang menyangkut persatuan dan kesatuan tidak mendapat perhatian, akibatnya rasa Nasionalismenya-pun juga semakin pudar.

Kaburnya pengertian bernegara pada warga Negara merupakan kenyataan pahit yang kita lihat pada era reformasi dewasa ini. banyak elemen



dan kelompok masyarakat mengembangkan potensinya, namun tidak jarang mengarah pada gerakan separatis yang menggoyahkan persatuan dan kesatuan Bangsa dan Negara Indonesia.

Memahami ideologi Pancasila secara utuh dan benar bagi seluruh komponen Bangsa Indonesia dalam kondisi seperti saat ini menjadi sangat penting. Beberapa nilai kearifan lokal yang telah diadopsi menjadi nilai dan norma di tingkat Nasional sesungguhnya tidak kalah hebatnya dengan nilai budaya luar. Karena itu marilah kita secara serius dan sungguh-sungguh mengenali dan memahami apa yang telah kita miliki sebelum mencampakkannya dan terburu-buru mengadopsi budaya asing ke dalam segala tata kehidupan kita bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

## B. PANCASILA SEBAGAI IDEOLOGI

Istilah ideologi berasal dari kata "*idea*" yang berarti "gagasan, konsep, pengertian dasar, cita-cita" dan "*logos*" yang berarti "ilmu". Kata "*idea*" berasal dari kata bahasa Yunani "*eidōs*" yang artinya "bentuk". Disamping itu ada kata "*idein*" yang artinya "melihat". Maka secara harfiah, ideologi berarti ilmu pengertian-pengertian dasar. Dalam pengertian sehari-hari, "*idea*" disamakan artinya dengan "cita-cita". Cita-cita yang dimaksud adalah cita-cita yang bersifat tetap yang harus dicapai, sehingga cita-cita yang bersifat tetap itu sekaligus

merupakan dasar, pandangan atau faham. Memang pada hakekatnya, antara dasar dengan cita-cita itu sebenarnya dapat merupakan satu-kesatuan. Dasar ditetapkan karena atas suatu landasan, asas atau dasar yang telah ditetapkan pula. Dengan demikian ideologi mencakup pengertian tentang ide-ide, pengertian dasar, gagasan dan cita-cita.

Sebagai suatu ideologi bangsa dan Negara Indonesia maka Pancasila pada hakekatnya bukan hanya merupakan suatu hasil perenungan atau pemikiran seseorang atau kelompok orang sebagaimana ideologi-ideologi lain di dunia, namun Pancasila diangkat dari nilai-nilai adat-istiadat, nilai-nilai kebudayaan serta nilai religius yang terdapat dalam pandangan hidup masyarakat Indonesia sebelum membentuk negara, dengan lain perkataan unsur-unsur yang merupakan materi (bahan) Pancasila tidak lain diangkat dari pandangan hidup masyarakat Indonesia sendiri, sehingga bangsa ini merupakan kausa materialis (asal bahan) Pancasila.

Unsur-unsur Pancasila tersebut kemudian diangkat dan dirumuskan oleh para pendiri negara, sehingga Pancasila berkedudukan sebagai dasar negara dan ideologi bangsa dan negara Indonesia. Dengan demikian Pancasila sebagai Ideologi bangsa dan negara Indonesia berakar pada pandangan hidup dan budaya bangsa, dan bukannya mengangkat atau mengambil ideologi dari bangsa lain. Selain itu Pancasila juga bukan hanya merupakan ide-ide atau hasil perenungan dari seseorang saja, yang han-

ya memperjuangkan suatu kelompok atau golongan tertentu, melainkan Pancasila dari nilai-nilai yang dimiliki oleh bangsa sehingga Pancasila pada hakekatnya untuk seluruh lapisan serta unsur-unsur bangsa secara komprehensif. Oleh karena ciri khas Pancasila itu maka memiliki kesesuaian dengan Bangsa Indonesia.

### C. PANCASILA SEBAGAI DASAR KEHIDUPAN

Setiap bangsa di dunia senantiasa memiliki suatu cita-cita serta pandangan hidup yang merupakan suatu basis nilai dan setiap pemecahan masalah yang dihadapi oleh bangsa tersebut. Bangsa yang hidup dalam suatu kawasan negara bukan terjadi secara kebetulan melainkan melalui suatu perkembangan kausalitas, dan hal ini menurut Ernest Renan dan Hans Khons sebagai suatu proses sejarah terbentuknya suatu bangsa, sehingga unsur kesatuan atau nasionalisme suatu bangsa ditentukan juga oleh sejarah terbentuknya bangsa tersebut. Meskipun bangsa Indonesia terbentuk melalui suatu proses penjajahan bangsa asing, namun tatkala akan mendirikan suatu negara telah memiliki suatu landasan filosofis yang merupakan suatu esensi *cultural religious* dari bangsa Indonesia sendiri yaitu berketuhanan, berke-manusiaan, bersatu, berkerakyatan, dan berkeadilan. Hal inilah yang oleh Notonagoro bangsa Indonesia disebut sebagai kausa materialis Pancasila. Tekad untuk menentukan bahwa filsafat Pancasila sebagai dasar

filosofis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara ini telah mendapatkan legitimasi yuridis tatkala *the founding fathers* kita mengesahkan dalam konstitusi UUD 1945.

Konsekuensinya selama bangsa Indonesia memiliki kehendak bersama untuk membangun bangsa di atas dasar filosofis nilai-nilai Pancasila, seharusnya segala kebijakan dalam negara terutama dalam melakukan suatu pembaharuan-pembaharuan dalam negara dalam proses reformasi dewasa ini nilai-nilai Pancasila merupakan suatu pangkal tolak derivasi baik dalam bidang politik, sosial, ekonomi, hukum serta kebijakan hubungan internasional dewasa ini. Hal inilah dalam wacana ilmiah dewasa ini diistilahkan bahwa Pancasila sebagai Paradigma dalam Kehidupan berbangsa dan bernegara.

Secara lebih rinci filsafat Pancasila sebagai dasar kehidupan kebangsaan dan kenegaraan adalah merupakan Identitas Nasional Indonesia. Hal ini didasarkan pada suatu realitas bahwa kausa materialis atau asal nilai-nilai Pancasila adalah bangsa Indonesia sendiri. Konsekuensinya ciri khas sifat, serta karakter bangsa Indonesia tercermin dalam suatu sistem nilai filsafat Pancasila.

Selain itu filsafat Pancasila merupakan dasar dari Negara dan Konstitusi (Undang-Undang Dasar Negara) Indonesia. Sebagai mana diketahui bahwa filsafat Pancasila sebagai dasar Negara Republik Indonesia, memiliki konsekuensi segala peraturan perundang-undangan dijabarkan dari nilai-nilai Pancasila. Dengan lain per-

kataan, Pancasila merupakan sumber hukum dasar Indonesia, sehingga seluruh peraturan hukum positif Indonesia diderivasikan atau dijabarkan dari nilai-nilai Pancasila.

#### D. NILAI-NILAI DARI SILA PANCASILA

Reformasi telah menghasilkan suatu perubahan rumusan nilai-nilai dari sila Pancasila yang dituangkan dalam Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 sebanyak 45 butir. Ketetapan MPR tersebut sekaligus mencabut

Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang Ekaprasetya Pancakarsa yang menjabarkan kelima sila dalam Pancasila menjadi 36 butir pengamalan sebagai pedoman praktis bagi pelaksanaan Pancasila. Namun sayangnya Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 dengan 45 butir Pancasila tersebut tidak pernah dipublikasikan, apakah butir-butir ini benar-benar diamalkan dalam keseharian warga negara Indonesia atau tidak? Bagan berikut ini adalah perbandingan antara kedua Ketetapan MPR dimaksud.

| Tap MPR No. II/MPR/1978<br>( ERA ORDE BARU )  | Tap MPR No. I/MPR/2003<br>( ERA REFORMASI )   |
|---|---|
| <b>SILA KETUHANAN YANG MAHA ESA</b>   | <b>SILA KETUHANAN YANG MAHA ESA</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Percaya dan Takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan agama dan kepercayaan masing-masing menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Bangsa Indonesia menyatakan kepercayaannya dan ketakwaan-nya terhadap Tuhan Yang Maha Esa.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Hormat menghormati dan bekerjasama antar pemeluk agama dan penganut-penganut kepercayaan yang berbeda-beda sehingga terbina kerukunan hidup.</li> </ul>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Manusia Indonesia percaya dan takwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa, sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Saling menghormati kebebasan menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Mengembangkan sikap hormat menghormati dan bekerjasama antara pemeluk agama dengan penganut kepercayaan yang berbeda-beda terhadap Tuhan Yang Maha Esa.</li> </ul>                 |

|  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak memaksakan suatu agama dan kepercayaan kepada orang lain.</li> </ul>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Membina kerukunan hidup di antara sesama umat beragama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.</li> </ul>   |
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa adalah masalah yang menyangkut hubungan pribadi manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa.</li> </ul>   |
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengembangkan sikap saling menghormati kebebasan menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing.</li> </ul>  |
| <b>SILA KEMANUSIAAN YANG ADIL DAN BERADAB</b>  | <b>SILA KEMANUSIAAN YANG ADIL DAN BERADAB</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengakui persamaan derajat persamaan hak dan persmaan kewajiban antara sesama manusia.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengakui dan memperlakukan manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Saling mencintai sesama manusia.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengakui persamaan derajat, persamaan hak, dan kewajiban asasi setiap manusia, tanpa membeda-bedakan suku, keturunan, agama, kepercayaan, jenis kelamin, kedudukan sosial, warna kulit dan sebagainya.</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengembangkan sikap tenggang rasa.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengembangkan sikap saling mencintai sesama manusia.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak semena-mena terhadap orang lain</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengembangkan sikap saling tenggang rasa dan tepa selira.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menjunjung tinggi nilai kemanusiaan.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengembangkan sikap tidak semena-mena terhadap orang lain.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemar melakukan kegiatan kemanusiaan.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Berani membela kebenaran dan keadilan.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemar melakukan kegiatan kemanusiaan.</li> </ul>  |

|  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Bangsa Indonesia merasa dirinya sebagai bagian dari seluruh umat manusia, karena itu dikembangkan sikap hormat-menghormati dan bekerjasama dengan bangsa lain.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Berani membela kebenaran dan keadilan.</li> </ul>   |
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Bangsa Indonesia merasa dirinya sebagai bagian dari seluruh umat manusia.</li> </ul>  |
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Mengembangkan sikap hormat menghormati dan bekerjasama dengan bangsa lain.</li> </ul>   |
| <b>SILA PERSATUAN INDONESIA</b>  | <b>SILA PERSATUAN INDONESIA</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Menempatkan kesatuan, persatuan, kepentingan, dan keselamatan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan.</li> </ul>                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Mampu menempatkan persatuan, kesatuan, serta kepentingan dan keselamatan bangsa dan negara sebagai kepentingan bersama di atas kepentingan pribadi dan golongan.</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Rela berkorban untuk kepentingan bangsa dan negara.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Sanggup dan rela berkorban untuk kepentingan negara dan bangsa apabila diperlukan.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Cinta Tanah Air dan Bangsa.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Mengembangkan rasa cinta kepada tanah air dan bangsa.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Bangga sebagai Bangsa Indonesia dan ber-Tanah Air Indonesia.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Mengembangkan rasa kebanggaan berkebangsaan dan bertanah air Indonesia.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Memajukan pergaulan demi persatuan dan kesatuan bangsa yang ber-Bhineka Tunggal Ika.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Memelihara ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.</li> </ul>   |
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Mengembangkan persatuan Indonesia atas dasar Bhinneka Tunggal Ika.</li> </ul>   |
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Memajukan pergaulan demi persatuan dan kesatuan bangsa.</li> </ul>  |

| SILA KERAKYATAN YANG DIPIMPIN OLEH HIKAH KEBIJAKSANAAN DALAM PERMUSYAWARATAN/PERWAKILAN  | SILA KERAKYATAN YANG DIPIMPIN OLEH HIKMAH KEBIJAKSANAAN DALAM PERMUSYAWARATAN/PERWAKILAN   |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengutamakan kepentingan negara dan masyarakat</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sebagai warga negara dan warga masyarakat, setiap manusia Indonesia mempunyai kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama.</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak memaksakan kehendak kepada orang lain.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak boleh memaksakan kehendak kepada orang lain.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan untuk kepentingan bersama.</li> </ul>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan untuk kepentingan bersama.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Musyawarah untuk mencapai mufakat diliputi semangat kekeluargaan.</li> </ul>                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Musyawarah untuk mencapai mufakat diliputi oleh semangat kekeluargaan.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dengan iktikad baik dan rasa tanggung jawab menerima dan melaksanakan hasil musyawarah.</li> </ul>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menghormati dan menjunjung tinggi setiap keputusan yang dicapai sebagai hasil musyawarah.</li> </ul>                              |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Musyawarah dilakukan dengan akal sehat dan sesuai dengan hati nurani yang luhur.</li> </ul>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dengan iktikad baik dan rasa tanggung jawab menerima dan melaksanakan hasil keputusan musyawarah.</li> </ul>                      |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Keputusan yang diambil harus dapat dipertanggung jawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Di dalam musyawarah diutamakan kepentingan bersama di atas kepentingan pribadi dan golongan.</li> </ul>                           |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia serta nilai-nilai kebenaran dan keadilan.</li> </ul>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Musyawarah dilakukan dengan akal sehat dan sesuai dengan hati nurani yang luhur.</li> </ul>                                       |

|  |   |
|--|---|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Keputusan yang diambil harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia, nilai-nilai kebenaran dan keadilan mengutamakan persatuan dan kesatuan demi kepentingan bersama.</li> </ul> |
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Memberikan kepercayaan kepada wakil-wakil yang dipercayai untuk melaksanakan pemusyawaratan.</li> </ul>  |
| <b>SILA KEADILAN SOSIAL BAGI SELURUH RAKYAT INDONESIA</b>  | <b>SILA KEADILAN SOSIAL BAGI SELURUH RAKYAT INDONESIA</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Mengembangkan perbuatan-perbuatan yang luhur yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan gotong-royong.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Mengembangkan perbuatan yang luhur, yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan kegotongroyongan.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Bersikap adil</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Mengembangkan sikap adil terhadap sesama.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Menghormati hak-hak orang lain.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Menghormati hak orang lain.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Suka memberi pertolongan kepada orang lain.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Suka memberi pertolongan kepada orang lain agar dapat berdiri sendiri.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Menjauhi sikap pemerasan terhadap orang lain.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tidak menggunakan hak milik untuk usaha-usaha yang bersifat pemerasan terhadap orang lain.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Tidak bersifat boros</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tidak menggunakan hak milik untuk hal-hal yang bersifat pemborosan dan gaya hidup mewah.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Tidak bergaya hidup mewah</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tidak menggunakan hak milik untuk bertentangan dengan atau merugikan kepentingan umum.</li> </ul>  |

|   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak melakukan perbuatan yang merugikan kepentingan umum.</li> </ul>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suka bekerja keras.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suka bekerja keras.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suka menghargai hasil karya orang lain yang bermanfaat bagi kemajuan dan kesejahteraan bersama.</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menghargai hasil karya orang lain.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suka melakukan kegiatan dalam rangka mewujudkan kemajuan yang merata dan berkeadilan sosial.</li> </ul>    |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bersama-sama berusaha mewujudkan kemajuan yang merata dan berkeadilan sosial.</li> </ul> |   |
| <b>36 Butir</b>   | <b>45 Butir</b>   |

Cobalah kita bandingkan antara 36 butir dengan 45 butir di atas apakah ada hal-hal prinsip yang dapat kita temukan dalam perumusan tersebut. Kalaupun kemudian 45 butir tersebut dianggap lebih lengkap rumusannya maka yang menjadi pertanyaan berikutnya adalah, mengapa sosialisasinya tidak segenar era sebelumnya? Maka tidak salah kemudian jika ada anggapan yang mengatakan bahwa Pancasila saat ini hanya sekedar sebagai hiasan dan untaian kata yang indah dipajang dan didengar namun dalam prakteknya sangat jauh menyimpang.

#### E. IMPLEMENTASI NILAI-NILAI PANCASILA

Reformasi tahun 1998 telah mengantarkan Bangsa Indonesia pada dua titik psikologis kebangsaan. Pertama, perasaan bangga karena mer-

asa telah terlepas dari genggaman kekuasaan yang bersifat otoritarian dan sentralistik. Kondisi bathin ini kemudian tercermin pada penguatan serta pengagungan demokratisasi dan desentralisasi. Kedua, perasaan gundah karena reformasi juga didalihkan sebagai biang dari berbagai perubahan sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara yang tidak terkontrol. Liberalisme seakan telah menggeser falsafah Gotong Royong dan Musyawarah Mufakat yang menjadi ciri kebangsaan selama ini.

Setelah melewati kurun waktu 17 tahun saatnyalah kita merefleksikan diri, apakah reformasi telah mengantarkan kita kepada tatanan kehidupan yang lebih baik, lebih buruk, atau stagnan. Karena sejatinya kita harus malu kepada Negara lain, karena menjelang usia kemerdekaan kita yang ke 70 tahun ternyata kita masih dan terus berkutat pada per-



soalan internal. Persoalan penataan kehidupan berbangsa dan bernegara dalam kurun waktu 65 tahun nampaknya belum juga final. Sehingga muncul pertanyaan, "Mulai kapan Negeri ini akan memikirkan secara sungguh-sungguh tentang perbaikan dan peningkatan taraf hidup rakyatnya, sesuai cita-cita Proklamasi Kemerdekaan RI tanggal 17 Agustus 1945?" Maka hemat saya hal ini harus segera difinalkan, untuk kemudian dilakukan langkah-langkah akselerasi dalam pembangunan guna mengejar segala bentuk keteringgalan dalam percaturan Dunia.

Melalui tulisan ini saya ikut urun pendapat bagaimana implementasi Nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara saat ini. Hemat saya bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ini pada awalnya dibangun dengan semangat Gotong Royong oleh seluruh komponen bangsa. Perbedaan Suku, Agama, Ras, dan Golongan tidak pernah menjadi penghambat dalam mewujudkan persatuan saat itu, hal ini tercermin pada semangat Sumpah Pemuda di tahun 1928. Demikian juga dalam pola pengambilan keputusan yang bersifat kenegaraan diupayakan melibatkan semua komponen Bangsa tanpa kecuali ! Pola pengambilan keputusan itu kemudian kita kenal dengan istilah Musyawarah Mufakat. Kedua nilai-nilai tersebut dikristalisasi pada Sila Ke-4 dari Pancasila, yang berbunyi "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan". Jadi jelas bahwa *Founding Father* kita tidak

pernah menanamkan nilai-nilai yang serba kuantitas seperti yang diajarkan oleh teori Demokrasi saat ini. Bahkan istilah "tirani minoritas" dan "diktator mayoritas" tidak mendapat tempat dalam khasanah kehidupan Bangsa Indonesia.

Amandemen UUD 1945 yang dilakukan 4 kali di era reformasi telah membawa perubahan mendasar dalam tata-kelola kenegaraan dan pemerintahan di Indonesia, serta menjauhkan bangsa ini dari pengalaman nilai-nilai Pancasila. Misalnya, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, keanggotaannya-pun tidak lagi mencerminkan plurarisme Bangsa Indoensia. Demikian juga DPR yang keanggotaannya 100 % dari Partai Politik, semula diposisikan sebagai lembaga mitra Pemerintah namun sekarang menjadi lembaga yang cenderung berhadap-hadapan dengan Pemerintah. Rekrutment keanggotaan kedua lembaga itu-pun 100 % melalui pemilihan umum (*election*), tidak ada lagi utusan Daerah, Utusan Golongan, dan unsur TNI / POLRI melalui pengangkatan. Jadi jelas bahwa semangat gotong royong tersebut telah dihapuskan dari hukum dasar kita. Sehingga saat ini pastilah ada komponen bangsa yang tertinggal atau merasa tidak dilibatkan dalam pengelolaan negara.

Demikian juga cara pengambilan keputusan musyawarah mufakat, secara sistematis tidak digunakan lagi, hampir setiap pengambilan keputusan menggunakan cara pemungutan suara (*voting*). Bahkan model pengambilan keputusan melalui

*voting* ini telah menjaral sampai ke lembaga-lembaga adat. Contohnya, dalam pemilihan Bendesa Pakraman di Bali saat ini sudah meniru cara-cara itu. Penghapusan lembaga negara yang bernama Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan reposisi lembaga MPR tersebut, hemat saya, menjadikan Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan betul-betul *powerfull* atau *super body*. Terlebih lebih presiden dipilih secara langsung oleh rakyat !

Utusan Daerah yang digantikan dengan pembentukan lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) nampaknya sampai saat ini masih menjadi lembaga yang mandul. Selain itu pembentukan DPD telah merencanakan sistim parlemen dua kamar (*bicameral system*) karena antara DPR dengan DPD tidak ada keseimbangan kekuasaan (*balancing power*). Sampai saat ini saya belum bisa menemukan arti penting dari pelembagaan utusan daerah ke dalam wadah DPD ini, kecuali saya memandang itu sebagai upaya melemahkan posisi tawar Daerah dalam setiap pengambilan keputusan di tingkat Nasional. Padahal sistim rekrutmennya juga melalui Pemilihan Umum sama halnya dengan anggota DPR, mengapa lembaganya harus dipisahkan ?

Nilai-nilai Pancasila yang menyangkut "Persatuan Indonesia" (Sila Ke-3) juga telah terkoyakkan oleh penggunaan istilah "koalisi" dan "oposisi". Hal ini cukup ironis, bahwa spirit kebersamaan dalam meraih kemerdekaan dulu kemudian saat ini diingkari oleh generasi penerusnya

sendiri. Demikian juga, akibat dihembuskannya kebebasan di era reformasi ini maka muncullah perilaku yang "tidak beradab", lihatlah misalnya perkelahian beberapa kali pada sidang di DPR, demotrasi yang anarkis, perang antar suku, dan lain sebagainya. Semua itu adalah pengingkaran terhadap nilai-nilai Sila Ke-2 dari Pancasila. Sedangkan sila "Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia" memang sulit dibuat indikatornya. Namun demikian yang kita rasakan bahwa jurang pemisah antara si Kaya dengan si Miskin masih sangat lebar. Segala kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan nampaknya belum mampu merubah angka kemiskinan di Indonesia secara signifikan.

## F. PENUTUP

Akhirnya, saya memang tidak bermaksud untuk mengajak kita saling menyalahkan, melainkan pandangan saya ini hanya sebagai wujud refleksi diri sebagai Bangsa dalam mengarungi perjalanan waktu dan menata diri menuju "Masyarakat Adil dan Makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945". Sejarah telah mengajarkan kita bahwa kekacauan pernah terjadi di Negeri ini hingga akhirnya kita harus kembali kepada pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Akankah sejarah itu terulang kembali ? Hanya waktu yang akan bisa menjawab !

Semoga ini menjadi bahan renungan dan sekaligus pembelajaran bagi seluruh anak bangsa bahwa mel-

akukan perubahan tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara tidak semudah melakukan demonstrasi dijalanan atau tidak pula semudah membakar gedung-gedung pemerintah. Dan sebagai akhir dari paparan saya ini iijinkan saya mengajak para

peserta untuk kembali pada jati diri kita sebagai bangsa Indonesia hidup rukun dalam kebhinekaan, musyawarah mufakat dalam pengambilan keputusan, dan gotong-royong dalam mengatasi segala kesulitan.



**REVITALISASI PANCASILA DALAM TINDAKAN DISKRESI  
PEMERINTAH**

... ————— ...

*Oleh :*  
**Krishna Djaya Darumurti**

## A. KONSEP KEKUASAAN DISKRESI PEMERINTAH

### 1. Pengertian Diskresi

Secara etimologis, konsep diskresi (*discretion*) memiliki akar kata *discernere* (Latin). Kata ini dalam bahasa Inggris memiliki padanan (sinonim) dengan kata *discernment* dan *judgment*<sup>1</sup>. Dalam pengertian demikian, konsep diskresi secara konseptual sesungguhnya tidak mengandung makna yang negatif seperti banyak tanggapan atau reaksi yang muncul. Pengertian tersebut mirip (paralel) dengan makna leksikalnya dalam *Black's Law Dictionary* yang mengartikan diskresi sebagai: "1. *Wise conduct and management; cautious discernment; prudence.* 2. *Individual judgment; the power of free decision-making.*"<sup>2</sup>

Penjelasan pada paragraf di atas mengindikasikan adanya salah pengertian serius dalam memaknai konsep diskresi pada tataran teoretis-konseptual, terutama pemaknaannya dalam konteks antinomi dengan tuntutan asas legalitas yang cenderung dimaknai secara negatif sebagai tuntutan untuk bertindak secara legalistik supaya tindakan tersebut sesuai dengan hukum. Dalam perspektif demikian, pandangan yang keliru mengenai konsep diskresi perlu diluruskan dan dipahami secara benar (diobjektivisasi). Memberikan perspektif lain yang lebih positif

maknanya mengenai konsep diskresi merupakan misi utama penelitian ini. Perspektif tersebut adalah "*An exercise of discretion is subject to reversal only if the discretion is abused.*"<sup>3</sup> Sesuai pengertian itu maka diskresi merupakan konsep yuridis (*legal concept*) tentang kekuasaan pemerintah yang sah (*legitimate*) di mana badan atau pejabat pemerintah yang menjalankannya berhak untuk memperoleh perlindungan hukum. Implikasinya, pelaksanaan diskresi baru bermakna negatif manakala terjadi penyalahgunaan atas tindakan diskresi tersebut, dan hal itu yang seyogianya dipermasalahkan.

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, analisis mengenai konsep diskresi seyogianya difokuskan pada kebalikan dari situasi tindakan normal bagi badan/pejabat pemerintah dalam kerangka negara hukum (*the rule of law*) yang menuntut supaya tindakan badan/pejabat pemerintah tersebut bersifat berlandaskan peraturan (*rule-based*) atau mengikuti peraturan (*rule following*). Menurut Maurice Rosenberg, dalam situasi demikian konsep diskresi bermakna: "*a decision maker has a wide range of choice as to what he decides, free from the constraints which characteristically attach whenever legal rules enter the decision process.*"<sup>4</sup> Pendapat tersebut diperkuat oleh Kenneth Culp Davis yang menjelaskan prakondisi bagi dimilikinya kekuasaan diskresi oleh badan/

1) George P. Fletcher, "Some Unwise Reflections About Discretion," *Law and Contemporary Problems*, Vol. 47, 1984, h. 270.

2) Bryan A. Garner, *Editor in Chief, Black's Law Dictionary*, Ninth Edition, West, St. Paul-Minnesota, 2009, h. 534.

3) George P. Fletcher, *Op.cit.*, h. 271.

4) Seperti dikutip dalam George C. Christie, *Op.cit.*, h. 747-748.

pejabat pemerintah sebagai berikut: *"An administrator has discretion whenever the effective limits on his power leave him free to make a choice among possible courses of action or inaction."*<sup>5</sup> Lebih lanjut Davis menjelaskan ruang lingkup diskresi adalah: *"Discretion is not limited to what is authorised but includes all that is within 'the effective limits' on the officer's power."*<sup>6</sup>

Seperti nampak di atas, diskresi pada hakikatnya menampakkan satu kecenderungan berupa pengecualian dari keharusan bertindak sesuai *general rule* dari peraturan perundang-undangan (*pendekatan rule-based atau rule following*). Pengecualian tersebut mengandung karakter yang melekat (*inherent*) dengan kebebasan yang disertai dengan ruang lingkup luas secara fungsional berbanding lurus terhadap cakupan dari kekuasaan/kewenangan yang dimiliki oleh badan/pejabat pemerintah. Bahkan lebih jauh lagi ada pandangan yang beranggapan bahwa badan/pejabat pemerintah secara inheren memiliki kebebasan bertindak residual tanpa adanya otorisasi undang-undang sekalipun. Pemikiran ini timbul dari asumsi bahwa pemerintah boleh melakukan tindakan apapun sepanjang tidak melanggar hukum atau hak-hak individual. Pandangan ini mengakui bahwa kedudukan pemerintah sama dengan individu yang diandaikan

(dipresumsikan) sama-sama memiliki kebebasan dan boleh melakukan apapun sepanjang tidak dilarang oleh hukum. Itu artinya, undang-undang atau putusan pengadilan dapat membatasi kebebasan tersebut. Sepanjang hal itu tidak dilakukan maka dianggap pemerintah memiliki kebebasan bertindak. Pengertian ini dikonsepsikan sebagai *"the third source authority for government action"* yang dikembangkan oleh B.V. Harris dari Selandia Baru<sup>7</sup>.

Pengertian diskresi nampak lebih konkret dalam pendapat Charles H. Koch, Jr. Yang menjelaskan tentang lima makna konsep diskresi (*administrative discretion*), yaitu:

*The authority to make individualizing decisions in the application of general rules can be characterized as "individualizing discretion." Freedom to fill in gaps in delegated authority in order to execute assigned administrative functions may be called "executing discretion." The power to take action to further societal goals is "policymaking discretion." If no review is permitted, the agency is exercising "unbridled discretion." Finally, if the decision cannot by its very nature be reviewed, the agency is exercising "numinous discretion."*<sup>8</sup>

Dalam mengkatagorikan ke-lima konsep diskresi tersebut (yaitu *individualizing discretion, executing discretion, policymaking discretion, un-*

---

5) Kenneth Culp Davis, *Administrative Law: Cases – Text – Problems*, West Publishing Co., St. Paul-Minnesota, 1977, h. 443

6) Ibid.

7) Matthew Mortimer, *Is Positive Authorisation in Law Necessary for Lawful Public Body Action?*, dissertation, Bachelor of Laws (honours), University of Otago, 2012, h. 8.

8) Charles H. Koch Jr., "Judicial Review of Administrative Discretion," *The George Washington Law Review*, Vol. 54, 1986, h. 470.

9) Ibid.

*bridled discretion dan numinous discretion*) Koch, Jr. Menggunakan kriteria berupa kemungkinan pengadilan dapat menguji/tidak tindakan diskresi tersebut.

Lebih lanjut Koch, Jr. menjelaskan bahwa semangat yang dikandung oleh konsep diskresi adalah untuk memberikan perlindungan bagi pejabat yang menjalankannya berupa ruang kebebasan atas kemungkinan terjadinya kesalahan ketika melakukan tindakan tersebut: *"all types of discretion are characterized by some sense that the agency needs a degree of freedom to make mistakes."*<sup>9</sup> Pernyataan tersebut disetujui oleh J.H. Grey yang berpendapat: *"Discretion may best be defined as the power to make a decision that cannot be determined to be right or wrong in any objective way."*<sup>10</sup> Pendapat ini bersandar pada judicial opinion kasus *Secretary of State for Education and Science v. Tameside Metropolitan Borough Council* (1977). Dalam kasus ini the Supreme Court of Canada menyatakan: *"The very concept of administrative discretion involves a right to choose between more than one possible course of action upon which there is room for reasonable people to hold differing opinions as to which is to be preferred."*<sup>11</sup>

Sejalan dengan penjelasan di atas, Maria O'Sullivan juga menekankan makna konsep diskresi sebagai keadaan yang berkebalikan dengan

situasi tindakan berdasarkan peraturan perundang-undangan. O'Sullivan menyatakan:

*The term 'discretion' indicates the existence of a level of choice in making a decision and is usually expressed by use of the word 'may' in a statutory provision. This can be contrasted with those statutory provisions which require a decision maker to make a decision if certain criteria are satisfied. The important aspect of a discretion in terms of administrative law is that it is designed to allow a decision maker to examine the merits of a particular case, rather than applying criteria in an automatic fashion.*<sup>12</sup>

Pendapat di atas tidak berbeda secara pokok (substansial) dengan pendapat yang selama ini telah diterima dalam studi Hukum Administrasi di Indonesia. Beranjak dari pemahaman seperti yang dikembangkan oleh studi Hukum Administrasi Belanda maka nampak secara konseptual di mana diskresi dimaknai sebagai:

*"the administrative authority can weigh the different interests and give its own administrative judgment. In this case, there is a lack of detailed regulations in the background law on which the decision rests: it is left to the insight of the administrative authority to use the power in a sensible manner."*<sup>13</sup>

Sementara konsep sebaliknya, kekuasaan atau kewenangan terikat, dimaknai bahwa *"the administration*

---

<sup>10</sup>) J.H. Grey, "Discretion in Administrative Law," *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 17, 1979, h. 107.

<sup>11</sup>) Seperti terkatip dalam Ibid.

<sup>12</sup>) Maria O'Sullivan, "Failure to Exercise Discretion or Perform Duties," dalam Matthew Groves dan H.P. Lee, eds., *Australian Administrative Law: Fundamentals, Principles and Doctrines*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, h. 253.

<sup>13</sup>) J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1998, 27.



*is compelled to act in a prescribed manner.*"<sup>14</sup> Dari penjelasan di atas nampak adanya kesamaan pengertian dari konsep diskresi yang mencerminkan dapat disama-ratakan (digeneralisirnya) makna dari konsep tersebut.

Upaya memahami makna dari konsep diskresi tidak lengkap tanpa mempertimbangkan konsepsi yang dikemukakan oleh John Locke. Konsep diskresi yang dikemukakan Locke mengandung konsepsi paling otentik dengan diberikan istilah prerogatif (*prerogative*). Kerangka pikir yang melatar belakangi pemikiran Locke tentang prerogatif adalah konsep *limited government*. Dalam posisi yang demikian, prerogatif hanya salah satu kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah dalam situasi sangat khusus dalam kerangka konsep *limited government*. Sebagai asas umum Locke menyatakan doktrin tentang kekuasaan pemerintah dalam kerangka konsep *limited government* bahwa "*the powers of government ought to be exercised by established and promulgated laws.*"<sup>15</sup> Selanjutnya, sebagai asas khusus atau pengecualian, Locke mengemukakan konsep prerogatif, yaitu: "*to act according to discretion, for the publick good, without the prescription of the Law, and sometimes even against it.*"<sup>16</sup>

Pendapat yang dikemukakan Locke sangat penting untuk memahami hakikat konsep diskresi secara luas dan lengkap (komprehensif). Konsep diskresi Locke pada hakikatnya

menggambarkan keadaan (konstelasi) aktivitas penyelenggaraan pemerintahan yang tidak mungkin sepenuhnya mampu menjamin atau memastikan bahwa "*the powers of government ought to be exercised by established and promulgated laws,*" tetapi adakalanya, sebagai sebuah pengecualian, pemerintah harus "*to act according to discretion, for the publick good, without the prescription of the Law, and sometimes even against it.*" Kata kunci untuk digaris bawahi sebagai makna yang kuat dari konsep diskresi di sini adalah tidak hanya otorisasi bertindak bagi pemerintah tanpa adanya ketentuan (preskripsi) dari peraturan perundang-undangan, tetapi juga tindakan tersebut bahkan dimungkinkan untuk menentang peraturan perundang-undangan yang berlaku. Konsep diskresi dengan demikian tidak menyalahi konsep *limited government* Lockean, tetapi diskresi memang dibutuhkan bagi jalannya pemerintahan ketika "*the powers of government ought to be exercised by established and promulgated laws*" tidak lagi mampu menjadi penyelesaian yang tepat bagi tindak pemerintahan.

Pengertian ini dikuatkan oleh David Dyzenhaus yang menyatakan interpretasinya atas teori Locke sebagai berikut:

*His position is that in ordinary times, government should take place within a framework of clear and determinate rules, established by the legislature.*

---

14) Ibid.

15) Dalam Two Treatises of Government, Book II, par. 137 seperti dikutip oleh Clement Fatovic, *Outside the Law: Emergency and Executive Power*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 2009, h. 39.

16) Dalam Two Treatises of Government, Book II, par. 160 seperti dikutip oleh Ibid.

*However, when situations arise which are both not covered by a rule and which are politically urgent in that they demand an instant response, the executive has the moral authority to respond as it sees fit, even though it lacks legal authority and even when it has to act illegally.*<sup>17</sup>

Konsepsi demikian saat ini kurang dianut walaupun itu tidak berarti konsepsi tersebut salah.

Secara filosofis, konsep diskresi Locke yang diberi nama lain yaitu prerogatif masih tetap relevan dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Pendapat tersebut relevan manakala pemerintah diperhadapkan tidak hanya pada kualitas legislasi yang tidak fungsional dengan tuntutan tanggung jawabnya dalam memerintah, tetapi juga adakalanya legislasi tersebut justru mengandung cacat moral yang seyogianya tidak dihiraukan oleh pemerintah. Contoh untuk kasus ini adalah diperسالahkannya tindakan para pejabat Nazi-Jerman yang secara legalistik menjalankan undang-undang mereka yang rasis, termasuk sebagai dasar untuk melakukan pembantaian dan tindak kekejamam kepada orang-orang Yahudi (yang lebih dikenal sebagai praktik *holocaust*). Di depan the

Nuremberg War Criminal Tribunal, pembelaan diri berupa alasan pembenar menjalankan undang-undang yang sah ternyata ditolak oleh tribunal, padahal alasan tersebut dikenal bersifat universal dalam hukum pidana. A contrario, berhadapan dengan undang-undang yang cacat moral tersebut berlaku asas bahwa undang-undang tidak mengikat sehingga orang yang dalam posisi di bawah undang-undang tersebut justru berada di bawah kewajiban untuk tidak melaksanakan perintah-perintahnya<sup>18</sup>. Argumen ini sejalan dengan pendapat **Oren Gross** yang menyatakan:

*Public officials, like everybody else, ought to obey the law, even when they disagree with specific legal commands. However, there may be extreme exigencies where officials may regard strict obedience to legal authority as irrational or immoral. Public officials who believe that the law is so fundamentally unjust as to be devoid of both legitimacy and legality may exercise their discretion and refuse to apply, or seek actively to undermine, such law*<sup>19</sup>.

Kekuasaan diskresi, dengan demikian, dapat digeneralisir penger-tiannya sebagai keputusan atau tindakan individual ketika pembatasan efektif pada kekuasaan pemerintah

---

<sup>17</sup>) David Dyzenhaus, "The Compulsion of Legality," dalam Victor Ramraj, ed., *Emergencies and the Limits of Legality*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, h. 42.

<sup>18</sup>) Pengertian ini secara eksplisit termanifestasikan dalam dua pernyataan Radbruch atas isu validitas substantif undang-undang berikut ini. Pertama, "Where there is not even an attempt at justice, where equality, the core of justice, is deliberately betrayed in the issuance of positive law, then the statute is not merely 'flawed law', it lacks completely the very nature of law." Gustav Radbruch, "Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law," *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 26, 2006 (diterjemahkan oleh Bonnie Litschewski Paulson dan Stanley L. Paulson), h. 7. Kedua, "There can be laws that are so unjust and so socially harmful that validity, indeed legal character itself, must be denied them." Gustav Radbruch, "Five Minutes of Legal Philosophy," *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 26, 2006 (diterjemahkan oleh Bonnie Litschewski Paulson dan Stanley L. Paulson), h. 14.

<sup>19</sup>) Oren Gross, "Extra-Legality and the Ethic of Political Responsibility," dalam Victor Ramraj, ed., *Emergencies and the Limits of Legality*, Op.cit., h. 60.

membebaskannya untuk membuat pilihan berdasarkan kemungkinan keharusan dari bertindak atau tidak bertindak demi kemaslahatan masyarakat (*public good*) tanpa adanya preskripsi dari perundang-undangan, dan bahkan dimungkinkan untuk menyimpang dari perundang-undangan yang berlaku<sup>20</sup>.

## 2. Kekuasaan Pemerintah Tanpa Diskresi Tidak Mungkin

Fungsi pemerintahan yang diwujudkan melalui tindak pemerintahan amat luas. Salah satu tuntutan dalam rangka penundukan diri pemerintah terhadap asas negara hukum adalah kepatuhan pemerintah terhadap asas legalitas. Namun sulit dibayangkan eksistensi kekuasaan pemerintah tanpa diskresi dalam rangka fungsi pemerintahan tersebut. Dalih atau rasionalisasi eksistensi kekuasaan diskresi terkait dengan kekhasan fungsi pemerintahan ini sangat penting karena seperti diargumentasikan oleh banyak yuris terkemuka, kekuasaan pemerintah memiliki sifat sangat khusus sesuai lingkup tuntutan fungsionalnya, keunggulan perbandingan yang tidak dimiliki

oleh badan pemerintah yang lain (legislatif dan yudisial)<sup>21</sup>.

Dalam konteks demikian Kenneth Culp Davis meyakini bahwa kekuasaan diskresi pada pemerintah sangat penting. P.P. Craig yang merangkum pemikiran Davis menyatakan: "*Discretion is a vital tool in society aiding the individualisation of justice, and no society has existed in which discretion was absent.*"<sup>22</sup> Pemikiran yang dikemukakan Davis sejalan dengan H.W.R. Wade yang menyatakan:

*It used to be thought to be classical constitutional doctrine that wide discretionary power was incompatible with the rule of law. But this dogma cannot be taken seriously to-day, and indeed it never contained much truth. What the rule of law demands is not that wide discretionary power should be eliminated, but that the law should be able to control its exercise. Modern government demands discretionary powers which are as wide as they are numerous*<sup>23</sup>.

Pendapat senada dengan itu juga dikemukakan oleh A.W. Bradley dan K.D. Ewing yang menyatakan bahwa kebutuhan pemerintah dalam menjalankan kekuasaan atau kewenangannya dengan berbagai cara sehingga pada akhirnya diskresi bah-

---

<sup>20</sup> Dalam konteks ini maka ruang lingkup kekuasaan diskresi pada pemerintah mencakup semua ranah tindak pemerintahan (bestuurshandelingen), yaitu minus bidang kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudisial. Bidang tersebut sekurang-kurangnya meliputi: kekuasaan regulasi (delegated legislation); keputusan-keputusan pemerintah (KTUN); tindakan-tindakan faktual; tindakan-tindakan polisionil dan penegakan hukum; sanksi pemerintahan, dan lain-lain.

<sup>21</sup> Eric A. Posner dan Adrian Vermeule, *Terror in Balance: Security, Liberty and the Courts*, Oxford University Press, Oxford, 2007, h. 4; Clement Fatovic, Op.cit., h. 2. Lihat juga Jeremy D. Bailey, *Thomas Jefferson and Executive Power*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, h. 1-27 yang secara khusus membahas visi Thomas Jefferson tentang hakikat kekuasaan eksekutif dengan tesis atau argumen "*the execution of laws is more important than the making of them.*"

<sup>22</sup> P.P. Craig, *Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 1983, h. 380.

<sup>23</sup> H.W.R. Wade, *Administrative Law*, English Language Book Society-Oxford University Press, London, 1986, h. 347. Pernyataan ini pada hakikatnya merupakan kritik terhadap konsepsi the rule of law yang dikemukakan A.V. Dicey.

kan dapat menjadi suatu kewajiban:

*Since it is inherent in the nature of a power that it may be exercised in various ways, use of a power invariably requires the exercise of discretion. Often there may be a duty to exercise a discretion. When an official decides to perform a duty or to exercise a power or discretion in a certain way, the decision may delight some persons and disappoint others. Within a democracy, choices of this kind should be made by those who bear political responsibility for them, not by judges<sup>24</sup>.*

Martina Künnecke memberikan pandangan fungsional yang pasti dalam menilai eksistensi kekuasaan diskresi dalam kerangka hukum administrasi yang bertolak dari penyelenggaraan pemerintahan sebagai berikut: *"In the administrative decision-making process the concept of discretion is an important tool to reach just decisions. It offers an important degree of flexibility."*<sup>25</sup> Seperti tersirat dari pendapat di atas, tuntutan untuk mencapai suatu keputusan yang adil serta keluwesan (fleksibilitas) dalam jalannya penyelenggaraan pemerintahan modern merupakan harga sangat mahal bagi pemerintah, dan dalam hal ini diskresi dipandang akan mampu memberikan sumbangan penting.

Bahkan secara tegas dinyatakan pula bahwa keberadaan (eksistensi) diskresi tidak terhindarkan. Hal ini dinyatakan oleh Cass R. Sunstein:

*"A legal system cannot avoid some degree of discretion, in the form of power to choose according to one's moral or political convictions. As we will see, the interpretation of seemingly rigid rules usually allows for discretion."*<sup>26</sup>

Pendapat di atas yang menyatakan bahwa diskresi tidak terhindari bertolak dari keyakinan tentang hakikat hukum yang bersifat interpretif sehingga meskipun suatu aturan hukum nampak sangat ketat, namun ketika tetap harus diinterpretasi maka otomatis diskresi menjadi diberikan ruang. Atas dasar itu Sunstein meyakini bahwa diskresi memang tidak mungkin dihilangkan, sehingga yang diperlukan adalah strategi lain, yaitu: *"a legal system can certainly make choices about how much discretion it wants various people to have."*<sup>27</sup> Sarana atau instrumennya adalah dengan peraturan perundang-undangan yang tersimpul di dalamnya atau berimplikasi: *"approaches to law that try to make most or nearly all legal judgment under the governing legal provision in advance of actual cases."*<sup>28</sup>

Pentingnya keluwesan/fleksibilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan ini nampak tercermin dalam pendapat Jack Goldsmith dan John F. Manning, Harvard Law School, yang menjelaskan isu hubungan antara asas legalitas dengan ketidaklengkapan undang-undang dalam situasi

---

<sup>24</sup>) A.W. Bradley dan K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, Pearson Education Ltd., Harlow-London, 2007, h. 666.

Pendapat ini mengacu pada kasus *Alconbury Developments Ltd v Environment Secretary* (2001).

<sup>25</sup>) Martina Künnecke, *Op.cit.*, h. 74.

<sup>26</sup>) Cass R. Sunstein, "Problem with Rules," *California Law Review*, Vol. 83, 1995, h. 960.

<sup>27</sup>) *Ibid.*

<sup>28</sup>) *Ibid.*, h. 961.

pemerintah harus melakukan suatu tindakan. Kedua sarjana mengemukakan teori yang disebut *completion power* yang dipresumsikan ada secara inheren pada setiap kekuasaan pemerintah dalam menjalankan skema undang-undang yang dirancang oleh pembentuk undang-undang. Dalam konteks penelitian ini, teori tersebut pada hakikatnya berusaha memberikan pendapat yang masuk akal terhadap keberadaan kekuasaan diskresi pemerintah dalam kerangka delegasi dari pembentuk undang-undang kepada pemerintah *to execute the laws*. Goldsmith dan Manning menyatakan:

*The completion power is the President's authority to prescribe incidental details needed to carry into execution a legislative scheme, even in the absence of any congressional authorization to complete that scheme. The completion power complements but does not derive from particular statutory commands. It is a de-feasible power; Congress can limit it, for example, by denying the President the authority to complete a statute through certain means or by specifying the manner in which a statute must be implemented. But in the absence of such affirmative legislative limitation or specification, courts and Presidents have recognized an Article II power of some uncertain scope to complete a legislative scheme*<sup>29</sup>.

Menurut teori ini, *completion power* hanya dapat terjadi/tidak dapat terjadi bergantung sepenuhnya pada Congress dalam membuat un-

dang-undang. *Completion power* akan terjadi manakala skema legislasi yang dibangun oleh Congress tidak merumuskan/menjabarkan secara lengkap dan bersifat membatasi (limitatif) kaidah-kaidah tentang langkah-langkah dalam rangka pelaksanaannya. Presiden, dalam pelaksanaannya, sebagai kepala pemerintahan yang harus melaksanakan legislasi, akan melengkapinya supaya legislasi dapat diterapkan (implementatif). Pengertian *a contrario*, jika Congress telah secara lengkap dan limitatif menetapkan skema pelaksanaan legislasinya, maka *completion power* tidak akan terjadi.

Sejalan dengan pemahaman di atas, diskresi sebagai tuntutan keluwesan/fleksibilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, Kuntjoro Purbopranoto mengemukakan konsepsi diskresi yang menarik dengan bertolak sebelumnya dari konsep besturen yang dikemukakan oleh C. Van Vollenhoven. Menurut Vollenhoven, yang dimaksud dengan besturen ialah "*het spontaan en zelfstandig behartigen van het belang van land en volk door hogere en lagere overheden*" (atau pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat secara spontan dan tersendiri oleh penguasa tinggi dan rendahan)<sup>30</sup>. Selanjutnya Kuntjoro Purbopranoto mengartikan konsep spontan dan zelfstandig:

"*Spontaan*" ialah segera atas inisiatif sendiri menghadapi keadaan dan keperluan yang timbul, satu demi

<sup>29</sup>) Jack Goldsmith dan John F. Manning, "The President's Completion Power," *Yale Law Journal*, Vol. 115, 2006, h. 2282.

<sup>30</sup>) Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Penerbit Alumnus, Bandung, 1975, h. 42.

satu (*individuelle gevallen*) termasuk dalam bidangnya demi kepentingan umum. Contoh kebakaran; jika Pak Camat menghadapi peristiwa kebakaran ia harus segera bertindak ialah untuk memadamkannya dan menghindari bahaya yang lebih besar demi kepentingan umum, kalau dianggapnya perlu dengan merobohkan rumah-rumah/gubuk-gubuk penduduk sekelilingnya. Arti istilah "*zelfstandig*" ialah: tidak perlu menunggu perintah atasan, atas tanggung jawab sendiri<sup>31</sup>.

Atas dasar itu Kuntjoro Purbopranoto kemudian menjelaskan konsepsinya tentang diskresi (*freies Ermessen*) dalam kerangka cara bertindak pemerintah sebagai berikut:

Cara bertindak alat pemerintahan harus berdasar kebijaksanaan pada umumnya atau dengan mengingat azas "*freies Ermessen*". Tidak perlu mendasari secara ketat norma-norma undang-undang (seperti hakim/peradilan), tetapi harus dapat segera bertindak menurut keperluan, untuk mengatasi situasi mendadak dan sebagainya (lihat azas "*spontaan*") asal bijaksana dan tidak melampaui batas kewenangan dan hukum<sup>32</sup>.

Pandangan Kuntjoro Purbopranoto sangat tepat karena mengembalikan makna diskresi sesuai etimologinya, yaitu dengan menekankan pentingnya pertimbangan kebijaksanaan. Selain itu, pandangan tersebut secara kontekstual menggarisbawahi pentingnya keluwesan

(fleksibilitas) pemerintahan melalui perantara konsep diskresi dengan mempertimbangkan situasi urgen yang sering dihadapi pemerintah sehingga tindakan spontan dan *zelfstandig* acapkali justru lebih penting dan perlu dihargai. Oleh karena itu kemudian muncul satu preskripsi yang terang benderang tentang cara bertindak pemerintah, yaitu "tidak perlu mendasari secara ketat norma-norma undang-undang." Kesimpulan ini sesuai dengan pendapat Kuntjoro Purbopranoto sendiri dalam bagian lain tulisannya yang tegas menyatakan:

Dalam pandangan kita azas "*freies Ermessen*" itu justru harus kita dasarkan pada azas kebijaksanaan, yang menghendaki bahwa Pemerintah dalam segala tindak-tanduknya itu harus berpemandangan luas dan selalu dapat menghubungkan dalam menghadapi tugasnya itu gejala-gejala masyarakat yang harus dihadapinya, serta pandai memperhitungkan lingkungan akibat-akibat tindak pemerintahannya itu dengan penglihatan yang jauh ke depan<sup>33</sup>.

Faktor yang juga relevan sebagai pertimbangan keniscayaan perlunya kekuasaan/kewenangan diskresi pemerintah adalah situasi tidak lazim yang tidak mampu diramalkan (diprediksi) atau diketahui lebih dulu (diantisipasi) secara tepat (presisi) oleh peraturan perundang-undangan sebagai dasar bertindak pemerintah sesuai asas legalitas. Pernyataan ini

---

31) Ibid., h. 43.

32) Ibid., h. 44.

33) Kuntjoro Purbopranoto, Op.cit., h. 36.

mengandung satu makna *a contrario* secara tersirat atau implisit bahwa sesungguhnya kekuasaan diskresi tidak diperlukan manakala pembentuk undang-undang mampu menghasilkan undang-undang sebagai dasar tindakan bagi pemerintah secara lengkap, sempurna serta mengetahui lebih dulu (antisipatif) terhadap semua kemungkinan yang ada. Tetapi tuntutan demikian mustahil mampu dipenuhi oleh pembentuk undang-undang.

Oleh karena itu, pengecualian atas keberlakuan asas legalitas seyogianya ditanggapi sebagai hal yang normal atau biasa. Sunstein menyatakan: *"It is familiar to find rules that have explicit or implicit exceptions for cases of necessity or emergency. It is unfamiliar to find rules without any such exceptions."*<sup>34</sup> Sesuai dengan pernyataan di atas adalah hakikat fungsional dari kekuasaan/kewenangan diskresi pemerintah sebagai situasi pengecualian dari peraturan perundang-undangan baik karena alasan kebutuhan (*necessity*) maupun terpaksa (*emergency*). Dalam situasi demikian maka tidak mungkin asas legalitas dapat berlaku secara normal dengan menuntut pemerintah untuk bertindak di bawah kerangka kewenangan/kekuasaan terikat (*rule-based* atau *rule following*). Dengan kata lain keberlakuan diskresi bersifat sesuai keadaan yang tepat (*situasional*), atau tidak dapat disamaratakan (*digeneralisir*) dalam semua keadaan (situasi).

Penjelasan di atas diperkuat oleh argumen Nomi Claire Lazar bahwa diskresi adalah hal biasa dalam keadaan pengecualian (eksepsional) karena pemerintah memerlukan kekuasaan yang besar dan hal ini tetap sejalan dengan asas *the rule of law*, yaitu nilai yang mendasarinya. Lazar menyatakan:

*"But discretion is in fact quite normal. In responding to the very real dangers and tensions of emergency powers our focus should be broader. Emergency powers are not illiberal in mitigating the rule of law, because it is not the rule of law itself but the values underlying it that are intrinsically valuable."*<sup>35</sup>

Dalam keadaan pengecualian (eksepsional) ini dipahami bahwa:

*"Regardless of good laws, regardless even of good dispositions to make laws, law cannot rule alone. This is true even in everyday government, where discretion and flexibility come in at every stage. Public officials exercise discretion regarding which laws are considered, when laws are enforced, and what ought to be done when the law is silent."*<sup>36</sup>

Pada akhirnya dapat disimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan yang baik sekalipun adakalanya memiliki keterbatasan dalam memberikan ketentuan pengaturan (preskripsi) sebagai dasar bertindak bagi pemerintah karena faktor penyesuaian keadaan (*situasional*). Menanggapi hal itu pemerintah tidak boleh berdiam diri dengan alasan peraturan perundang-undangan

<sup>34)</sup> Ibid., h. 962.

<sup>35)</sup> Nomi Claire Lazar, *States of Emergency in Liberal Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, h. 117.

<sup>36)</sup> Ibid., h. 116.

tidak memberikan ketentuan pengaturan baginya untuk bertindak. Diskresi dengan demikian adalah solusinya seperti diklaim Lazar berikut ini:

*"If there is more to power than the rule of law, then, if the rule of law is not intrinsically valuable, it would follow that there is no intrinsic reason to be concerned about a shift away from the rule of law toward more discretionary individual rule."*<sup>37</sup>

Pada kesempatan lain, dilandasi asas *"People are ends in themselves, and States and institutions are means to their well-being,"*<sup>38</sup> Lazar mengklaim:

*"Because so many elements intervene in human affairs – the vicissitudes of human error, the ultimate unpredictability of human agency, even the weather – judgement and agency are necessary elements of effective institutions."*<sup>39</sup>

Secara teoretis maupun praktis, tindakan dalam keadaan tidak lazim atau eksepsional yang seringkali tidak didasari oleh peraturan perundang-undangan, atau bahkan dilakukan secara bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, pada hakikatnya tidak akan dipandang sebagai hal yang bertentangan dengan hukum sepanjang terbukti bahwa alasan dari tindakan itu memenuhi kriteria yang diletakkan oleh asas kebutuhan (*necessity*). Pengertian

demikian telah bersifat umum. Hal ini dapat dikonfirmasi lewat pernyataan Judith Gardam berikut ini: *"a state of necessity may be invoked by a State as a defence to a breach of an obligation imposed by international law."*<sup>40</sup> Pernyataan ini, yang diberikan dalam konteks hukum internasional, sesungguhnya berlaku pula secara mutatis mutandis dalam konteks hukum nasional, termasuk dalam hal ini adalah Hukum Administrasi tentang kekuasaan diskresi pemerintah. Argumen tersebut sejalan dengan pendapat yang dikemukakan Sunstein di atas.

### 3. Diskresi dalam Kerangka Tujuan Hukum

Secara hakiki konsep diskresi dapat dijustifikasi karena konsisten dan sebangun dengan tujuan hukum<sup>41</sup>. Lebih lanjut penelitian ini berargumen menolak dapat dijustifikasinya diskresi dari perspektif kekuasaan belaka, yang nuansanya cenderung positivistik. Konsisten dengan itu maka landasan bagi diskresi adalah moralitas yang melekat secara inheren dalam kerangka tujuan hukum, dalam hal ini untuk merealisasikan tujuan hukum itu sendiri dalam kerangka kehidupan bernegara.

Menurut Peter Mahmud Mar-

---

<sup>37)</sup> Ibid., h. 135.

<sup>38)</sup> Nomi Claire Lazar, "A Topography of Emergency Power," dalam Victor Ramraj, ed., *Emergencies and the Limits of Legality*,

Op.cit., h. 156.

<sup>39)</sup> Ibid., h. 171.

<sup>40)</sup> Judith Gardam, *Necessity, Proportionality and the Use of Force by States*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, h. 1.

<sup>41)</sup> Peter Mahmud Marzuki menyatakan: "Tidak semua aliran dalam ilmu hukum membahas tujuan hukum. Perbincangan mengenai tujuan hukum merupakan karakteristik aliran hukum alam. Yang demikian ini disebabkan hukum alam berkaitan dengan hal-hal yang bersifat transenden dan metafisis di samping hal-hal yang membumi." Peter Mahmud Marzuki, Op.cit., h. 97.



zuki, tujuan hukum pada hakikatnya mengarah kepada sesuatu yang hendak dicapai sehingga implikasinya tujuan itu merujuk pada sesuatu yang ideal dan abstrak<sup>42</sup>. Isu tentang tujuan hukum ini sangat penting karena tujuan tersebut yang mampu menjadikan hukum bermartabat. Dalam pemikiran yang dikemukakan Gustav Radbruch, hukum adalah *"a creation of man, and like any human creation it can be understood only by its idea... a view of human creations that is blind to purposes, that is, to values, is impossible."*<sup>43</sup> Menyimpulkan tentang hakikat hukum dikaitkan dengan aspek nilai atau tujuannya, Radbruch kemudian menyatakan:

*"Law is a cultural phenomenon, that is, a fact related to value. The concept of law can be determined only as something given, the meaning of which is to realize the idea of law. Law may be unjust (summa jus – summa injuria); but it is law only because its meaning is to be just."*<sup>44</sup>

Pada analisis akhir, pandangan yang hakiki tentang tujuan hukum adalah untuk membedakan hukum yang sesungguhnya dengan sesuatu yang dianggap sebagai "hukum" hanya karena dibuat oleh penguasa (karena didasari oleh adanya kekuasaan belaka). Sejalan dengan itu, Peter Mahmud Marzuki mengemukakan konsepsi tentang tujuan hukum yang dikaitkan dengan posisi manusia dalam hidup bermasyarakat sebagai modus survival manusia. Dalam kon-

teks demikian maka tujuan hukum adalah untuk memenuhi baik kebutuhan aspek fisik maupun aspek eksistensial manusia dalam hidup bermasyarakat<sup>45</sup>.

Tujuan hukum yang demikian dinyatakan melalui konsep keadilan. Esensi keadilan, menurut Peter Mahmud Marzuki, berpangkal pada moral manusia yang mewujudkan rasa cinta kasih dan sikap kebersamaan. Dalam konteks demikian maka yang kemudian menjadi isu sentral di sini adalah: Dapatkah eksistensi konsep diskresi pada pemerintah dijustifikasi oleh moralitas, dalam hal ini keadilan, sehingga diskresi tersebut valid dalam kerangka tujuan hukum? Konsep kekuasaan/kewenangan diskresi pada pemerintah harus dipahami dalam konteks tujuan inherennya sehingga dapat dibandingkan apakah tujuan tersebut konsisten dengan tujuan hukum.

Hasil pembahasan yang telah dilakukan sebelumnya di atas menunjukkan bahwa eksistensi konsep diskresi adalah tidak untuk dirinya sendiri (yaitu kekuasaan/kewenangan pada pemerintah semata). Tetapi, eksistensi konsep diskresi tersebut harus memiliki tujuan, dan tujuan tersebut harus benar (atau ideal). Hal ini untuk menjamin supaya eksistensi konsep diskresi tersebut tidak sewenang-wenang (*unreasonable*). Berdasarkan pembahasan yang telah dilakukan di atas, posisi dari

---

42) Ibid., h. 98.

43) Kurt Wilk, *The Legal Philosophy of Lask, Radbruch and Dabin*, Cambridge-Mass.: Harvard University Press, 1950, h. 51-52.

44) Ibid., h. 52.

45) Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit.*, h. 139.

kekuasaan/kewenangan diskresi pada badan/pejabat pemerintah adalah dalam kerangka hukum. Dalam konteks ini, tindakan diskresi yang dapat dilakukan oleh badan/pejabat pemerintah bersifat situasional. Jika syarat situasionalitas ini tidak terpenuhi maka badan/pejabat pemerintah tersebut tunduk sepenuhnya pada tuntutan asas legalitas (kewenangan terikat, *rule-based* atau *rule following*). Clement Fatovic menjelaskan pemikiran John Locke tentang diskresi (dalam hal ini digunakan istilah lain yaitu prerogatif) sebagai berikut:

*Prerogative is no ordinary power of government. Indeed, it is literally defined by the concrete contingencies that call it forth. It is "a Power in the hands of the Prince to provide for the publick good, in such Cases, which depending upon unforeseen and uncertain Occurrences, certain and unalterable Laws could not safely direct" (II, § 158). Prerogative is justified by the fact that the extraordinary is an ordinary part of politics. As Larry Arnhart puts it, "Executive prerogative is a political response to that flux in the world that runs against the fixity of law"*<sup>46</sup>.

Dengan demikian maka pertanyaannya: Apakah tujuan dari diskresi? Saya setuju dengan tujuan diskresi (prerogatif) yang dikemukakan John Locke yaitu "*for the publick good.*" Dengan menggunakan teknik inferensi Locke menyatakan: "*Prerogative is nothing but the Power of doing publick good without a Rule*" (II, § 166).<sup>47</sup>

Tuntutan ini menurut saya merupakan asas yang universal sebagai landasan maupun pembatasan terhadap diskresi. Hal itu nampak dari klaim Locke: "*Salus Populi Suprema Lex, is certainly so just and fundamental a Rule, that he, who sincerely follows it, cannot dangerously err*" (II, § 158).<sup>48</sup> Pandangan tersebut didukung oleh John Finnis yang menyatakan:

*Some who hold office in common ('public') enterprises, civil or military, have responsibilities clearly definable and regulated by rules which require little more than application or administration. Other responsibilities cannot be discharged adequately unless the officers who bear them are permitted to exercise a wide and even unreviewable discretion. Such discretionary authority remains, however, public; it is the good of the common enterprise that the officers are conscientiously to pursue, not their own ('private') advantage*<sup>49</sup>.

Pertanyaan selanjutnya adalah: Apakah tujuan diskresi tersebut konsisten atau sejalan dengan tujuan hukum? Tujuan hukum yang lazim didiskusikan dalam kajian Filsafat Hukum adalah keadilan. Dalam hukum, keadilan merupakan tuntutan niscaya karena ketidakadilan adalah situasi yang dicela dimanapun, bahkan ketika konsep keadilan itu sendiri sulit didefinisikan secara positif. Terkait dengan itu Anthony D'Amato menyatakan: "*We can all agree on what is unjust, whereas we find it hard to say*

<sup>46</sup>) Clement Fatovic, Op.cit., h. 51. Kutipan pendapat Locke mengacu pada *Two Treatises of Government*, Book II, par. 158.

<sup>47</sup>) Clement Fatovic, Op.cit., h. 61. Kutipan pendapat Locke mengacu pada *Two Treatises of Government*, Book II, par. 166.

<sup>48</sup>) Ibid., h. 61. Kutipan pendapat Locke mengacu pada *Two Treatises of Government*, Book II, par. 158.

<sup>49</sup>) John Finnis, *Natural Law and Natural Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2011, h. 168.

*what justice is*<sup>50</sup>. Hukum harus mewujudkan keadilan karena ketidakadilan tidak dikehendaki, yakni dalam pengertian *"a condition in which the humanity of the people living in it, both as individuals and as social creatures, is fundamentally denied."*<sup>51</sup> Dalam rumusan yang positif, hubungan antara hukum dan keadilan, dan bahwa keadilan adalah tujuan hukum, nampak dalam pandangan Radbruch yang secara metaforis menyatakan: *"est autem jus a justitia, sicut a matre sua, ergo prius fuit justitia quam jus (but law issues from justice as from its mother, as it were, so there has been justice prior to law)."*<sup>52</sup>

Peter Mahmud Marzuki mengemukakan pemikiran tentang tujuan hukum yang lebih fundamental yaitu damai sejahtera (*peace*) di mana keadilan sebagai prasyaratnya. Peter Mahmud Marzuki menyatakan<sup>53</sup>:

Untuk menciptakan keadaan damai sejahtera tersebut, hukum mempertimbangkan kepentingan-kepentingan secara cermat dan menciptakan keseimbangan di antara kepentingan-kepentingan itu. Tujuan untuk mencapai damai sejahtera itu dapat terwujud apabila hukum sebanyak mungkin memberikan pengaturan yang adil, yaitu suatu pengaturan yang di dalamnya terdapat kepentingan-kepentingan yang dilindungi secara seimbang sehingga setiap orang sebanyak mungkin memperoleh apa yang menjadi bagiannya.

Berdasarkan pembahasan di

atas dapat disimpulkan bahwa tujuan yang menjadi dasar eksistensial konsep kekuasaan diskresi konsisten atau sejalan dengan hukum. Dalam pengertian yang lebih fungsional dapat dinyatakan bahwa supaya justifiable maka konsep diskresi harus dilandasi oleh tujuan hukum; atau, tindakan diskresi yang dilakukan oleh pemerintah harus dibimbing oleh tujuan hukum. Dengan demikian, keadilan dapat menjadi moralitas dari diskresi dalam mewujudkan masyarakat yang damai sejahtera seperti tergambar di atas.

Sejalan dengan itu, badan/pejabat pemerintah yang menjalankan tindakan diskresi harus sadar bahwa melakukan tindakan tersebut akan dinilai atau diuji oleh standar moralitas di mana tindakan tersebut harus conform karena adanya keterikatan pada moralitas a priori yang menjadi dasarnya. Dikembalikan pada makna etimologisnya, *discernere*, maka pelaksanaan tindakan diskresi mutlak memerlukan syarat tambahan bagi pelaksanaannya, yaitu kebijaksanaan (*wisdom*). Dalam konteks demikian pemikiran yang saya kembangkan dalam penelitian ini sejalan dengan pemikiran yang dikemukakan oleh Kuntjoro Purbopranoto tentang konsep diskresi.

Dalam perkembangannya saat ini di Indonesia, konsep kekuasaan diskresi dituangkan ke dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014

50) Anthony D'Amato, *Analytic Jurisprudence Anthology*, Anderson Publishing Co., Cincinnati-Ohio, 1995, h. 251.

51) Hilaire McCoubrey dan Nigel D. White, *Textbook on Jurisprudence*, Blackstone Press Ltd., London, 1996, h. 287.

52) Gustav Radbruch dalam Kurt Wilk, *Op.cit.*, h.73.

53) Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit.*, h. 150-152.

tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal 1 angka 9 UU No. 30 Tahun 2014 mendefinisikan diskresi:

“Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.”

Ketentuan penting terkait dengan penggunaan diskresi terdapat di dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d UU No. 30 Tahun 2014 yang mewajibkan agar pejabat pemerintahan mematuhi Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dalam menggunakan diskresi. Simpulan dari ketentuan ini adalah, secara hakikat, konsep kekuasaan diskresi menjadi non-eksisten, karena kekuasaan diskresi menjadi kekuasaan berdasarkan undang-undang (asas legalitas). Lebih lanjut, pendasarannya untuk konsep kekuasaan diskresi dalam UU No. 30 Tahun 2014 juga tidak tepat. Hal itu nampak dalam Pasal 22 UU No. 30 Tahun 2014 yang memberikan nuansa asas kemanfaatan sebagai tujuan bagi kekuasaan diskresi. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa konsep kekuasaan diskresi dalam UU No. 30 Tahun 2014 bertentangan dengan kerangka pikir yang saya kembangkan dalam penelitian ini terkait dengan konsep kekua-

saan diskresi pemerintah.

## B. ASAS HUKUM YANG MELANDASI KEKUASAAN DISKRESI PEMERINTAH

### 1. Asas Keadilan

Keadilan adalah asas hukum yang universal<sup>54</sup>. Dalam pembahasan yang dilakukan sebelumnya nampak bahwa keadilan identik dengan hukum. Isu tentang keadilan menjadi mengemuka ketika dikaitkan dengan alasan atau dasar bagi konsep kekuasaan diskresi yaitu penyelenggaraan kemaslahatan masyarakat (*public good*). Pertimbangan kemaslahatan masyarakat dapat berubah menjadi sewenang-wenang manakala berada di luar jangkauan kendali (kontrol) keadilan. Oleh karena itu, konsep kemaslahatan masyarakat (*public good*) yang dasarnya adalah *salus populi suprema lex* seyogianya didiskusikan bersama-sama dengan asas keadilan supaya maknanya tidak condong menjadi utilitarian, tetapi tetap menghormati dan mempertahankan keutuhan hak-hak individu. Argumen inilah yang membedakan pandangan saya mengenai konsep kekuasaan diskresi pemerintah dengan kebanyakan pandangan yang cenderung lebih bernuansa utilitarian.

Dalam konteks demikian maka asas keadilan yang dirasa sejalan dengan pengertian ini adalah *justice*

---

<sup>54</sup>) Bandingkan misalnya dengan John Rawls yang menyatakan: “Justice is the first virtue of social institutions, as truth is of systems of thought. A theory however elegant and economical must be rejected or revised if it is untrue; likewise laws and institutions no matter how efficient and well-arranged must be reformed or abolished if they are unjust.” John Rawls, *A Theory of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge-Massachusetts, 1999, h. 3.

as fairness yang dikemukakan John Rawls. Menjelaskan tujuan studinya tentang teori keadilan yaitu *justice as fairness*, Rawls mengklaim bahwa pemikirannya merupakan alternatif bagi utilitarianisme dengan alasan:

*The primary reason for wanting to find such an alternative is the weakness, so I think, of utilitarian doctrine as a basis for the institutions of constitutional democracy. In particular, I do not believe that utilitarianism can provide a satisfactory account of the basic rights and liberties of citizens as free and equal persons, a requirement of absolutely first importance for an account of democratic institutions. I used a more general and abstract rendering of the idea of the social contract by means of the idea of the original position as a way to do that. A convincing account of basic rights and liberties, and of their priority, was the first objective of justice as fairness. A second objective was to integrate that account with an understanding of democratic equality, which led to the principle of fair equality of opportunity and the difference principle<sup>55</sup>.*

Seperti tersurat dari pernyataan Rawls, utilitarianisme dianggap tidak mampu memberikan perlindungan memadai terhadap hak-hak asasi manusia yang merupakan tuntutan yang niscaya dari negara demokratis-konstitusional. Karena teori keadilannya lebih memprioritaskan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia maka Rawls memperlakukan teori keadilannya sebagai alternatif bagi

teori keadilan menurut pandangan utilitarianisme.

Rawls mengemukakan bahwa teori keadilannya ditujukan kepada *"the basic structure of society, or more exactly, the way in which the major social institutions distribute fundamental rights and duties and determine the division of advantages from social cooperation."*<sup>56</sup> Secara lebih konkret lagi teori keadilan Rawls pada hakikatnya ditujukan untuk menjawab isu kenegaraan seperti tersirat dari konsep major institutions-nya yang dibatasi maknanya sebagai *"the political constitution and the principal economic and social arrangements."*<sup>57</sup>

Teori keadilan yang dikemukakan Rawls tidak a-historis karena merupakan kelanjutan dari tradisi teori kontrak sosial yang dikemukakan oleh John Locke, J.J. Rousseau, dan Immanuel Kant. Rawls menggunakan kerangka pikir teori kontrak sosial untuk meletakkan prinsip-prinsip dari teori keadilannya melalui konsep the original agreement di mana prinsip-prinsip dari teori keadilannya menjadi objek di dalamnya<sup>58</sup>. Prinsip-prinsip tersebut, yang kemudian diklaim Rawls sebagai prinsip-prinsip teori keadilannya yaitu *justice as fairness*, adalah:

*They are the principles that free and rational persons concerned to further their own interests would accept in an initial position of equality as defining the fundamental terms of their association.*

---

55) John Rawls, Op.cit., h. xi-xii.

56) Ibid., h. 6.

57) Ibid.

58) Ibid., h. 10.

*These principles are to regulate all further agreements; they specify the kinds of social cooperation that can be entered into and the forms of government that can be established*<sup>59</sup>.

Rawls menamakan teori keadilannya *justice as fairness* bukan dalam pengertian bahwa justice sama dengan fairness, tetapi karena prinsip-prinsip keadilan tersebut disetujui atau disepakati dalam situasi yang fair sehingga dikatakan bahwa teori keadilannya adalah *justice as fairness*<sup>60</sup>.

Situasi yang fair dalam persetujuan atau kesepakatan untuk prinsip-prinsip keadilannya tersebut dikonsepsikan dengan *veil of ignorance* yang melandasi *the original position of equality* bagi setiap orang yang diasumsikan terlibat dalam kesepakatan untuk penentuan prinsip-prinsip keadilan tersebut<sup>61</sup>. Situasi ini pada hakikatnya bersifat hipotetis belaka. Yang dimaksud dengan *veil of ignorance* adalah "*no one knows his place in society, his class position or social status, nor does any one know his fortune in the distribution of natural assets and abilities, his intelligence, strength, and the like.*"<sup>62</sup> *Veil of ignorance* ini yang diyakini oleh Rawls akan mampu menghasilkan prinsip-prinsip keadilan yang objektif ketika orang-orang diberikan kesempatan yang sama (dalam hal ini kesempatan fair) untuk menyepakati prinsip-

prinsip keadilan itu. Rawls secara langsung menyatakan penilaiannya sebagai berikut:

*This ensures that no one is advantaged or disadvantaged in the choice of principles by the outcome of natural chance or the contingency of social circumstances. Since all are similarly situated and no one is able to design principles to favor his particular condition, the principles of justice are the result of a fair agreement or bargain*<sup>63</sup>.

Pada kesempatan lain Rawls juga menambahkan bahwa orang-orang yang menyepakati prinsip-prinsip keadilan dalam *original position* ini bukan orang-orang yang egois, tetapi *rational* dan *disinterested*, yaitu *not taking an interest in one another's interests*<sup>64</sup>.

Pilihan melalui kesepakatan atas prinsip-prinsip keadilan yang pertama inilah yang kemudian menjadi landasan bagi penataan institusional: "*Then, having chosen a conception of justice, we can suppose that they are to choose a constitution and a legislature to enact laws, and so on, all in accordance with the principles of justice initially agreed upon.*"<sup>65</sup> Sebagai implikasinya, hal itu yang kemudian menentukan apakah suatu situasi sosial dipandang adil atau tidak. Untuk itu Rawls menyatakan: "*Our social situation is just if it is such that by this sequence of hypothetical agreements we would have contracted*

---

59) Ibid.

60) Ibid., h. 11.

61) Ibid.

62) Ibid.

63) Ibid.

64) Ibid., h. 12.

65) Ibid.

into the general system of rules which defines it.<sup>66</sup>

Berdasarkan kerangka metodologis di atas selanjutnya Rawls sampai pada substansi dari teori keadilannya, yaitu prinsip-prinsip keadilan yang dihasilkan melalui *the original agreement* oleh aktor-aktor yang dilandasi situasi *veil of ignorance*. Prinsip-prinsip keadilan tersebut adalah:

*First: each person is to have an equal right to the most extensive scheme of equal basic liberties compatible with a similar scheme of liberties for others.*

*Second: social and economic inequalities are to be arranged so that they are both (a) reasonably expected to be to everyone's advantage, and (b) attached to positions and offices open to all<sup>67</sup>.*

Dikaitkan kembali dengan pernyataan di depan, fokus dari prinsip-prinsip keadilan dalam teori keadilan Rawls adalah posisinya yang lebih mengutamakan perlindungan hak ketimbang pertimbangan yang bersifat utilitarian. Artinya, teori keadilan Rawls tersebut berusaha memastikan supaya hak-hak individu tidak dikorbankan begitu saja demi kepentingan orang-orang yang lebih banyak<sup>68</sup>. Sejalan dengan itu, di bagian lain tulisannya, Rawls menyatakan:

*Each person possesses an inviolability founded on justice that even the welfare of society as a whole cannot override. For this reason justice denies that the loss of freedom for some is made right by a greater good shared by others. It does not allow that the sacrifices imposed on a few are outweighed by the larger sum of advantages enjoyed by many<sup>69</sup>.*

Satu-satunya pengecualian yang dapat diterima dari situasi ini adalah untuk menghindari atau mencegah terjadinya ketidakadilan lebih besar: *"The only thing that permits us to acquiesce in an erroneous theory is the lack of a better one; analogously, an injustice is tolerable only when it is necessary to avoid an even greater injustice.<sup>70</sup>"* Pengertian ini sangat penting untuk memaknai konsep kemaslahatan masyarakat (*public good*) supaya dalam interpretasinya untuk menjadi dasar bagi pelaksanaan diskresi tidak sewenang-wenang, tetapi interpretasinya dibatasi supaya sesuai atau sejalan dengan konsep keadilan yang benar, dalam hal ini teori keadilan Rawls yaitu *justice as fairness*.

Berdasar konsepsi keadilan di atas maka selanjutnya akan dikonstruksikan konsepsi kemaslahatan masyarakat (*public good*) yang

---

66) Ibid.

67) Ibid., h. 52.

68) Lord Lloyd of Hampstead dan M.D.A. Freeman, Lloyd's Introduction to Jurisprudence, English Language Book Society dan Stevens, London, 1985, h. 414. Gagasan yang diperjuangkan dalam penentangan terhadap pandangan utilitarian adalah diabaikannya prinsip moral bahwa manusia seyogianya diperlakukan sebagai "tujuan-dalam-dirinya-sendiri" bukan sebagai alat. Moralitas tersebut menunjukkan bahwa slogan the greatest happiness of the greatest number yang menggambarkan ajaran utilitarian secara umum berbahaya bagi gagasan hak-hak individu karena hanya memperlakukan manusia sebagai alat. Andre Ata Ujan, Keadilan dan Demokrasi: Telaah Filsafat Politik John Rawls, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2001, h. 146. Untuk pembahasan yang lebih bersifat umum lihat H.L.A. Hart, "Between Utility and Rights," Columbia Law Review, Vol. 79, 1979, h. 828-846.

69) John Rawls, Op.cit., h. 3.

70) Ibid., h. 4.

ideal, yaitu konsep kemaslahatan masyarakat yang non-utilitarian, tetapi yang berdasarkan *justice as fairness* dengan memberikan penekanan pada jaminan perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak dan kebebasan individu (*right-based approach*). Tujuan yang sah untuk dilakukannya tindakan diskresi oleh pemerintah adalah untuk kemaslahatan masyarakat (John Locke). Atas dasar itu kemudian diklaim sebagai prinsip pembenaran yang kuat untuk diskresi bahwa “*Salus Populi Suprema Lex, is certainly so just and fundamental; a Rule, that he, who sincerely follows it, cannot dangerously err*.” Pemahaman yang benar atas konsepsi kemaslahatan masyarakat tersebut yang selanjutnya menjadi isu sentral dalam hubungan dengan asas keadilan.

Pandangan yang dikemukakan oleh Locke di atas pada hakikatnya mengandung pemikiran bahwa pemerintah memperoleh “*indirect legislative powers to make exceptions to the duly enacted laws of the commonwealth when strict adherence to them would undermine the public good*.”<sup>71</sup> Pandangan ini tidak bertentangan dengan asas non-delegasi atau *delegatus non potest delegare* karena pada kesempatan lain Locke telah memastikan bahwa: “*Legislative cannot transfer the Power of Making Laws to any other hands*” (II, § 141)<sup>72</sup>. Dalam konteks ini Locke telah memberikan bobot pertimbangan lebih un-

tuk konsep kemaslahatan masyarakat (*public good*) manakala tengah bersaing dengan konsep-konsep kepentingan lain yang sama *legitimate*-nya. Dalam kerangka pikir Locke, konsep kemaslahatan masyarakat ekuivalen dengan *the substantive principles of natural law* yang melampaui batasan *the formal rules of human law*<sup>73</sup>.

Perhatian utama pemikiran Locke adalah usaha untuk mencegah atau menghindari timbulnya penggunaan kekuasaan pemerintah secara sewenang-wenang, dan diskresi, karena dalam bayangannya bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan masyarakat (*public good*), bukan termasuk jenis kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary rule*) tersebut. Terkait dengan itu Clement Fatovic menjelaskan:

“*arbitrary power conforms neither to determinate rules nor to the general ends of society, whereas discretionary power, however informal and indeterminate, can be instrumental to the preservation of the community*.”<sup>74</sup>

Dengan demikian dapat disimpulkan secara tersirat bahwa keabsahan suatu tindakan diskresi ditentukan oleh keterpenuhan tujuan yang menjadi dasar dilakukannya diskresi tersebut.

Dalam melakukan tindakan diskresi maka yang terpenting untuk dibuktikan adalah:

“*The exercise of prerogative for the*

---

71) Clement Fatovic, *Outside the Law: Emergency and Executive Power*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 2009, h. 53.

72) *Ibid.*

73) *Ibid.*, h. 81.

74) *Ibid.*, h. 54.



*public good demands evidence of certain dispositions and characteristics that allow the executive to manage the affairs of government skillfully and in a manner consistent with its ends.*<sup>75</sup>”

Sebelum mengambil putusan untuk melakukan tindakan diskresi atau tidak maka yang seyogianya dipertimbangkan lebih dulu adalah ada/tidaknya tuntutan kemaslahatan masyarakat (*public good*) untuk melakukan tindakan tersebut. Oleh karena itu, dalam situasi demikian, pertimbangan paling penting adalah pertimbangan “*prudence*” dan “*experience*” dari pejabat<sup>76</sup>, sehingga pemakaian konsep *public good* sebagai pemicu bagi tindakan diskresi dari pemerintah tidak akan sewenang-wenang dan jatuh ke dalam penilaian penyalahgunaan kekuasaan diskresi oleh pemerintah.

Untuk sampai pada pertimbangan *prudence* dan *experience* itulah maka konsep *public good* seyogianya diinterpretasi dalam kerangka pertimbangan asas keadilan supaya yang menjadi hasilnya adalah tindakan diskresi yang sah oleh pemerintah karena bukan merupakan praktik penyalahgunaan kekuasaan diskresi. Hal itu juga untuk menjamin kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahnya<sup>77</sup>. Akan menjadi masalah sangat serius jika interpretasi konsep *public good* tersebut semata-mata ber-

sifat *utilitarian*. Di sinilah relevansi teori *justice as fairness* yang dikemukakan John Rawls, yaitu supaya *public good* tidak dimaknai sebagai dihalalkannya pengorbanan sejumlah kecil orang untuk kepentingan sejumlah besar orang yang lain (mayoritas)<sup>78</sup>. Dengan demikian, konsisten dengan pendapat di awal, pertimbangan bagi diskresi tidak mudah, dan oleh karena itu dibutuhkan kepiawaian atau keahlian dari pemerintah berupa *prudence* dan *experience*. Karena itu tulisan ini berpendapat bahwa pemikiran-pemikiran klasik juga masih relevan dalam mendiskusikan isu ini selain pandangan tentang keadilan yang non-utilitarian, tetapi yang *right-based*, seperti dikemukakan Rawls.

Pertimbangan utama dalam menjamin supaya seseorang tidak dikorbankan untuk kepentingan mayoritas adalah posisi atau kedudukan manusia yang sangat penting di mana kemudian dilindungi secara institusional oleh hukum melalui konsep hak. Dalam pandangan Ronald Dworkin secara tegas dinyatakan:

*Anyone who professes to take rights seriously, and who praises our Government for respecting them, must have some sense of what that point is. He must accept, at the minimum, one or both of two important ideas. The first is the vague but powerful idea of human dignity. This idea is associated with Kant, but defended by*

<sup>75</sup>) Ibid., h. 65.

<sup>76</sup>) Ibid.

<sup>77</sup>) Ibid., h. 72.

<sup>78</sup>) Klaus Mathis menjelaskan bahwa problematik utama yang dihadapi oleh utilitarianisme adalah terkait dengan hak-hak asasi manusia. Dalam perspektif utilitarianisme terjadi “the subjugation of law, justice and human dignity to considerations of usefulness.” Klaus Mathis, *Efficiency Instead of Justice? Searching for the Philosophical Foundations of the Economic Analysis of Law*, Springer, Dordrecht, 2009, h. 117-119.

*philosophers of different schools, supposes that there are ways of treating a man that are inconsistent with recognising him as a full member of the human community, and holds that such treatment is profoundly unjust. The second is the more familiar idea of political equality. This supposes that the weaker members of a political community are entitled to the same concern and respect of their government as the more powerful members have secured for themselves, so that if some men have freedom of decision whatever the effect on the general good, then all men must have the same freedom<sup>79</sup>.*

Pandangan Dworkin di atas menyatakan moralitas di dalam tuntutan kepada pemerintah dalam memperlakukan individu sesuai haknya. Sesuai pandangan tersebut, konsep *human dignity* dan *political equality* menjamin perlindungan terhadap setiap individu meskipun sedang berhadapan dengan kepentingan kelompok yang lebih luas (kepentingan mayoritas).

Pertanyaannya kemudian adalah: Mengapa dalam mendiskusikan konsep *public good* tersebut porsi kepentingan individual masih perlu dipertimbangkan atau diberikan tempat? Tidakkah hal itu justru *contradictio in terminis* dengan konsep *public good* sendiri? Dalam kasus ini saya berpendapat bahwa bahaya jebakan pertimbangan utilitarian sangat perlu diwaspadai karena sangat rawan dalam mengabaikan posisi manusia yang hakiki atau asasi. Contoh

demikian nampak sangat eksplisit dalam kebijakan perang melawan terorisme yang dijalankan oleh pemerintahan Presiden George W. Bush, Jr. Di Amerika Serikat.

Mengkritik kebijakan Presiden Bush, Jr. Yang bertolak belakang dengan prinsip-prinsip HAM yang selama ini diyakini oleh Amerika Serikat, Harold Hongju Koh menyatakan:

*"We now downplay torture and violations of the Geneva Conventions committed by ourselves or our allies as necessary elements of the war on terror, claiming that freedom from fear is now the overriding human rights value."<sup>80</sup>*

Dengan alasan menjamin kebebasan dari rasa takut mayoritas rakyat Amerika Serikat, pemerintahan Presiden Bush, Jr. Mempraktikkan penyiksaan kepada para tersangka teroris untuk memperoleh pengakuannya. Ini adalah contoh penerapan konsep *public good* yang tidak tepat, dan tidak boleh dibiarkan terulang karena secara terang benderang mengabaikan *human dignity*. Tindakan diskresi pemerintah tidak boleh dijalankan atas pertimbangan konsep *public good* yang pada analisis akhir justru mengesasi atau bertentangan dengan gagasan *human dignity* itu sendiri.

Dalam pemikiran klasik, posisi manusia yang khas dalam kaitan dengan konsep *public good* menjadi perhatian Thomas Aquinas dengan mengemukakan konsep hukum "positif" sebagai "perintah akal budi demi kebaikan umum, dan diprom-

---

<sup>79)</sup> Ronald Dworkin, *Taking ...*, Op.cit., h. 198-199.

<sup>80)</sup> Harold Hongju Koh, "Setting the World Right," *Yale Law Journal*, Vol. 115, 2006, h. 2353.

ulgasikan oleh ia yang memiliki wewenang membina masyarakat.<sup>81</sup>” Dari pengertian tersebut nampak bahwa Aquinas memberikan perhatian khusus terhadap isu hubungan antara hukum dengan *public good*. Dalam menyatakan kriteria hukum positif yang adil Aquinas memposisikan konsep *public good* sebagai batu ujinya. Kriteria tersebut adalah: (1) diperintahkan atau diundangkan demi kebaikan umum; (2) ditetapkan oleh legislator yang tidak menyalahgunakan kewenangan legislatifnya; dan (3) memberikan beban yang setimpal demi kepentingan kebaikan umum<sup>82</sup>.

Konsep *public good* oleh Aquinas dimaknai sebagai ketertiban sosial yang mendukung atau menjamin setiap individu untuk mencapai kesempurnaan kemanusiaannya, dalam kehidupannya sendiri maupun di dalam masyarakat<sup>83</sup>. E. Sumaryono merumuskan pemikiran Aquinas tentang hubungan antara individu dan masyarakat sebagai berikut:

Akal budi, sebagai sisi spiritual manusia, mengatur dan mengarahkan emosi serta perasaannya (sisi material manusia) menuju kebaikan; b) Jika manusia sebagai persona individual lebih dihormati dari masyarakat. Ini dimaksudkan demi kebaikan umum, sebab “masyarakat ada untuk manusia, bukan manusia ada untuk

masyarakat”; serta c) Demikian juga jika kebaikan umum lebih didahulukan daripada kebaikan individual, dalam arti sebagai tatanan sosial dan yuridis yang memungkinkan setiap persona memenuhi kebutuhannya sendiri secara maksimal, menunjukkan bahwa kepentingan individu itu sendiri berada di atas kepentingan masyarakat<sup>84</sup>.

Sementara dalam kesimpulannya tentang kontribusi pemikiran Aquinas di bidang hukum, Sumaryono menyatakan: “Dengan demikian, relevansi ajaran Thomas Aquinas tentang hukum kodrat tampak terutama melalui usaha Thomas dalam membela manusia di hadapan hukum, dan menempatkannya pada kedudukannya yang benar.”<sup>85</sup>

Pertanyaannya adalah: Apakah yang dimaksud dengan “kedudukannya yang benar” tersebut? Dalam pemikiran Aquinas, ide-ide atau gagasan yang positif tentang manusia telah muncul dengan didasari oleh kesadaran mengenai kodrat manusia sebagai makhluk sosial dan politik. Sesuai kodratnya maka manusia perlu bersekutu dengan sesamanya yang kemudian melahirkan “komunitas politik”. Konsepsi yang ideal tentang manusia yang dikemukakan oleh Aquinas adalah keyakinan-nya atas gagasan kebebasan manusia

---

<sup>81</sup>) E. Sumaryono, *Etika dan Hukum: Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2002, h. 17. Dalam bahasa Latin: “nihil est aliud quaedam rationis ordinatio ad bonum commune, ab eo qui curam communitatis habet, promulgata.” Hilaire McCoubrey dan Nigel D. White, *A Textbook on Jurisprudence*, Blackstone Press Limited, London, 1996, h. 73.

<sup>82</sup>) E. Sumaryono, *Ibid.*, h. 20.

<sup>83</sup>) *Ibid.*, h. 178 dengan mengacu pada pendapat Joseph M. De Torre.

<sup>84</sup>) *Ibid.*, h. 172.

<sup>85</sup>) *Ibid.*, h. 290.

dalam komunitas politik. Dalam De Regimine Principum Aquinas mengemukakan bahwa komunitas politik merupakan persekutuan “manusia bebas” di bawah pimpinan seorang penguasa yang akan menuntunnya mencapai kebaikan umum<sup>86</sup>. Yang dimaksud dengan manusia bebas adalah manusia sebagai makhluk yang dapat mengarahkan dirinya sendiri. Keyakinan demikian sangat penting karena terbukti bahwa berdasarkan konsepsinya tentang kodrat manusia maka Aquinas meluruskan pemahaman yang benar tentang hakikat hukum<sup>87</sup>.

Dengan kerangka pikir tersebut Aquinas meletakkan paradigma tentang keberlakuan hukum yaitu “keberlakuan hukum karena kualitas adil” yang menggeser paradigma “keberlakuan hukum karena dipaksakan”<sup>88</sup>. Dalam perspektif Aquinas, harkat dan martabat manusia merupakan kriteria hukum yang adil yang dilembagakan melalui konsep hak. Menurut Aquinas, hukum positif dianggap valid jika menjabarkan atau mencerminkan intisari kodrat manusia yaitu harkat dan martabatnya sehingga karena itu hukum positif tersebut dianggap memiliki kualitas adil. Dengan demikian, harkat dan martabat manusia memiliki fungsi regulatif terhadap hukum positif, yaitu sebagai norma fundamental untuk menentukan validitas atau keberlakuannya<sup>89</sup>.

Dengan cara pandang ini pula maka seyogiannya konsep public good dimaknai, yaitu dengan kesadaran tentang keadilan dan kodrat manusia yang menjustifikasi perlunya perlindungan dan penghormatan hak-hak manusia dalam kerangka pemaknaan *public good*.

Sesuai dengan uraian di atas tidak nampak adanya pemikiran utilitarian dalam konsepsi Aquinas tentang hukum dan manusia ketika mendiskusikan konsep *public good*. Hal itu karena ajaran teori atau filsafat hukum yang dikemukakan Aquinas bertumpu pada konsepsi manusia yang ideal, yaitu makhluk yang rasional dan bebas secara kodrati. Oleh karena itu, ajaran filsafat hukum yang dikemukakan Aquinas sangat manusiawi. Pengertian ini nampak dalam pendapat Sumaryono tentang ajaran Aquinas sebagai berikut: “Selain sebagai makhluk rasional, manusia adalah makhluk yang memiliki kehendak dan melakukan suatu perbuatan karena ia tertarik pada nilai kebaikan tertentu pada sesuatu hal.”<sup>90</sup>

Pengertian ini sangat terkait erat dengan konsep kepatuhan atau ketaatan terhadap hukum. Di dalam diri manusia sesungguhnya telah terdapat kesadaran diri untuk patuh atau taat kepada hukum. Hal itu ditentukan oleh kodratnya sebagai makhluk yang rasional dan bebas. Hanya kepada hukum yang adil

---

86) Ibid., h. 243.

87) Ibid.

88) Ibid., h. 290. Lihat juga Hilaire McCoubrey dan Nigel D. White, Op.cit., h. 74.

89) E. Sumaryono, Ibid., h. 288-289.

90) Ibid., h. 263.

maka muncul kesadaran diri tersebut. Hal yang sama juga berlaku dalam memaknai konsep *public good*. Ini artinya, dalam konteks keadilan, konsep *public good* seyogianya dimaknai paralel dan konsisten dengan tuntutan kodrat manusia tersebut untuk mencegah interpretasinya yang sewenang-wenang (*unreasonable* dan mengorbankan kebebasan seseorang). Tindakan sewenang-wenang dan bertentangan dengan nilai kebaikan tertentu yang diyakini manusia niscaya akan ditolak atau tidak dikehendaki. Kesadaran untuk penerimaan terhadap prinsip ini secara absolut sangat mendasar maknanya dikaitkan dengan fungsi pemerintah dalam memerintah secara adil atau berkeadilan.

Seperti Aquinas, John Finnis juga bertolak dari konsepsi yang ideal tentang manusia sebagai kerangka bagi ajaran filsafat hukumnya. Sebagai dasar tindakan Finnis mengemukakan konsep *practical reasonableness* yang menjelaskan mengapa suatu tindakan harus dilakukan<sup>91</sup>. Dalam konsepsinya tentang *practical reasonableness* nampak secara eksplisit pembelaan Finnis terhadap pertimbangan kemanusiaan. Finnis menyatakan: "*it is always unreasonable to choose directly against any basic value, whether in oneself or in one's fellow human beings.*"<sup>92</sup> Pernyataan ini mengindikasikan bahwa tindakan yang bertentangan dengan nilai dasar manusia harus dianggap sewenang-wenang, menim-

bulkan ketidakadilan, dan oleh karena itu tidak boleh menjadi dasar atau motivasi bagi tindakan.

Selanjutnya Finnis mengemukakan hak-hak yang dianggap sangat penting bagi manusia yang tidak boleh diabaikan, yaitu:

*"(a) not to be deprived of life as a direct means to an end, (b) not to be deceived in the course of factual communication, (c) not to be condemned upon charges which are known to be false, (d) not to be denied procreative capacity, and (e) to be accorded 'respectful consideration' in any assessment of the common good."*<sup>93</sup>

Hak-hak yang dikemukakan Finnis tersebut tidak lain adalah substansi atau materi muatan dari konsepsinya tentang *practical reasonableness*, yaitu kriteria untuk tindakan yang dapat diterima oleh akal sehat. Dengan parameter tersebut nampak bahwa pandangan Finnis lebih spesifik dan konkret dibandingkan dengan Aquinas dalam menderivasi konsepsi tentang nilai-nilai kemanusiaan sebagai dasar tindakan atau dasar bagi ajaran filsafat hukumnya. Hak-hak tersebut sangat relevan dalam menafsirkan konsep *public good* supaya tetap sejalan dengan asas keadilan seperti yang hendak digagas melalui pembahasan Sub-Bab ini, yaitu konsepsi keadilan yang bertumpu pada pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

Sejalan dengan argumen yang telah peneliti kemukakan di atas ada-

---

91) Ibid., h. 98.

92) Hilaire McCoubrey dan Nigel D. White, Op.cit., h. 99.

93) Ibid., h. 99.

lah pandangan tentang tujuan hukum yang dikemukakan oleh Peter Mahmud Marzuki yang bertolak dari pemikiran bahwa moral merupakan landasan tujuan hukum. Pemikiran ini dilatarbelakangi oleh fungsi hukum dalam kerangka hidup bermasyarakat sebagai modus survival manusia. Dalam hidup bermasyarakat tersebut, sesuai kodratnya sebagai makhluk sosial, manusia memiliki kebutuhan-kebutuhan terkait dengan aspek fisik dan aspek eksistensialnya yang harus dilindungi atau dipenuhi oleh hukum<sup>94</sup>. Konsep moral sebagai landasan tujuan hukum pada hakikatnya bertolak dari kecenderungan manusia untuk selalu hidup bermasyarakat. Berdasarkan pemahaman tersebut maka Peter Mahmud Marzuki mengemukakan bahwa rasa cinta kasih dan sikap kebersamaan merupakan pengertian dari moral itu sendiri<sup>95</sup>. Hal itu ditegaskan lewat pernyataan langsunnya sebagai berikut:

Mengingat kodratnya sebagai makhluk sosial, untuk dapat melangsungkan hidupnya dan eksistensinya sebagai manusia, manusia mengembangkan sarana yang bersifat immateriil yang dapat menjadi perekat dalam hidup bermasyarakat. Sarana itu terpancar dalam diri manusia itu sendiri, yaitu cinta kasih, sikap kebersamaan atau apa pun namanya yang menunjuk kepada adanya agregasi yang bersifat asosiatif-kooperatif, dan keinginan untuk tetap dapat melang-

sungkan kehidupan bermasyarakat. Bahkan cinta kasih dan sikap kebersamaan itulah yang merupakan landasan kehidupan bermasyarakat<sup>96</sup>.

Dengan metode inferensi Peter Mahmud Marzuki merumuskan esensi dari pengertian keadilan yang berpangkal pada moral manusia yaitu rasa cinta kasih dan kebersamaan. Pandangan tersebut sangat relevan jika, misalnya, dikaitkan dengan maxim klasik tentang keadilan yang dikemukakan oleh Ulpianus yaitu "*Justitia est perpetua et constans voluntas jus suum cuique tribuendi*" (atau keinginan yang terus menerus dan tetap untuk memberikan kepada orang apa yang menjadi haknya)<sup>97</sup>. Perspektif tersebut seyogianya menjadi sumber inspirasi bagi pelaksanaan kekuasaan atau kewenangan diskresi pemerintah karena dengan demikian tindakan diskresi yang dijalankan pemerintah dapat dianggap adil. Pemikiran yang dikemukakan Peter Mahmud Marzuki di atas sejalan dengan pemikiran Thomas Aquinas yang telah diuraikan sebelumnya.

Adapun kesimpulan yang dapat dirumuskan berdasarkan pemahaman ini adalah semua aspek instrumentalitas hukum, termasuk di dalamnya adalah konsep kekuasaan diskresi, seyogianya dimaknai sebagai bentuk pemberdayaan manusia menyangkut keterpenuhan aspek fisik dan aspek eksistensialnya. Demikianhalnya interpretasi konsep

---

94) Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, h. 41-43.

95) *Ibid.*, h. 44.

96) *Ibid.*, h. 43.

97) *Ibid.*, h. 139.

*public good* dalam rangka tindakan diskresi pemerintah tiada lain adalah dalam rangka mengejar cita-cita luhur itu.

Konsisten dengan itu, sebagai perwujudan keadilan yang hakiki, maka penelitian ini bersepakat dengan pandangan Rawls, sebagaimana telah dikemukakan di muka, bahwa “*Each person possesses an inviolability founded on justice that even the welfare of society as a whole cannot override. For this reason justice denies that the loss of freedom for some is made right by a greater good shared by others. It does not allow that the sacrifices imposed on a few are outweighed by the larger sum of advantages enjoyed by many.*” Inilah prinsip untuk memaknai konsep *public good* yang hakiki, yaitu konsep *public good* sebagaimana didikte oleh asas keadilan yang menjunjung tinggi martabat manusia (*right-based theory of justice*), bukan konsep *public good* menurut perspektif utilitarian. Pengertian ini merupakan prasyarat utama bagi konsep kekuasaan diskresi pemerintah dan sekaligus, terutama, yang harus dipertimbangkan dalam pelaksanaannya supaya tindakan diskresi tersebut dapat diterima secara moral<sup>98</sup>.

Pengertian tersebut sejalan dengan pendapat Hilaire McCoubrey dan Nigel D. White tentang konsep

keadilan (*justice*) dan ketidakadilan (*injustice*). Menurut McCoubrey dan White, yang dimaksud dengan konsep keadilan adalah “*a condition in which the optimum balance is achieved between individual aspiration and collective need (which may be seen as a sum total of the combined individual aspirations of the member of a society).*”<sup>99</sup> Sementara ketidakadilan adalah “*a condition of society in which the humanity of the people living in it, both as individuals and as social creatures, is fundamentally denied.*”<sup>100</sup> Sesuai pengertian tersebut maka tindakan diskresi pemerintah seyogianya menghindari timbulnya kondisi ketidakadilan, khususnya dalam interpretasi konsep *public good* sebagai dasar pelaksanaan tindakan diskresi. Dalam disposisi yang positif maka seyogianya ketika menginterpretasi konsep *public good* pemerintah perlu mempertimbangkan tercapainya *the optimum balance* antara *individual aspiration* dengan *collective need*.

## 2. Asas Equity

Konsep *equity* yang dimaksudkan di sini bukan tentang sistem peradilan di Inggris yaitu *Courts of Chancery* yang memiliki yurisdiksi “*to correct any injustice which result from the rigid application of the common law.*”<sup>101</sup>

<sup>98</sup>) Argumen ini jelas sangat berbeda dengan argumen klasik yang bertolak dari konsep *welfare State* yang cenderung utilitarian. Lihat misalnya: Fritz Morstein Marx, “Comparative Administrative Law: A Note on Review of Discretion,” *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 87, 1939, h. 953-954. Sesuai waktu penulisan artikel tersebut nampak bahwa konsepsi kekuasaan diskresi yang dikemukakan cenderung bersifat utilitarian ketimbang *right-based*. Hal itu terindikasi dari pendapat Marx yang melihat bahwa kekuasaan diskresi pemerintah merupakan fenomena perluasan fungsi pemerintah dalam mendorong berkembangnya industrialisasi.

<sup>99</sup>) Hilaire McCoubrey dan Nigel D. White, *Op.cit.*, h. 286.

<sup>100</sup>) *Ibid.*, h. 287.

<sup>101</sup>) Alastair Hudson, *Understanding Equity and Trusts*, Routledge, London-New York, 2008, h. 2.

Akan tetapi, secara filosofis, konsep *equity* (atau *epieikeia*) di sini adalah konsep yang diinisiasi oleh Aristoteles, yang berpasangan dengan konsep keadilan. Jacqueline Nolan-Haley menyatakan: “Aristotle regarded equity as a corrective to the general laws and a form of justice that was superior to and in tension with strict legal justice.”<sup>102</sup>

Argumen yang akan dijabarkan di sini pada hakikatnya adalah konsep penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas legalitas, yaitu *rule-based* atau *rule following*, dapat menjadi masalah jika diberlakukan secara rigid atau legalistik. Oleh karena itu, diskresi pada hakikatnya adalah relaksasi atau pelonggaran terhadap rigiditas dari asas legalitas tersebut. Dengan demikian, basis atau landasan bagi relaksasi atas rigiditas dari asas legalitas tersebut yang di sini dikonsepsikan sebagai asas *equity* dengan mengacu pada konsepsi asalnya menurut Aristoteles (dan dipertajam oleh Thomas Aquinas<sup>103</sup>).

Mengacu pada Aristoteles, ada dua pandangan tentang hukum yang menjadi perhatiannya, yaitu: “law ensures strict uniformity and predictability, while equity tempers law to offer relief from hardship.”<sup>104</sup> Hal itu didasari pemikiran bahwa “universal laws could

*promote injustice as well as justice, and thus fashioned a notion of juridical equity to temper the strict application of laws.*”<sup>105</sup> Pendapat Aristoteles sendiri tentang *equity* dinyatakan dalam *The Nicomachean Ethics*, Book Vx, 5-xi:

*The source of the difficulty is that equity, though just, is not legal justice, but a rectification of legal justice. The reason for this is that law is always a general statement, yet there are cases which it is not possible to cover in a general statement ... Hence, while the equitable is just, and is superior to one sort of justice, it is not superior to absolute justice, but only to the error due to its absolute statement. This is the essential nature of the equitable; it is a rectification of law where law is defective because of its generality*<sup>106</sup>.

Yang menjadi isu utama dalam diskusi tentang *equity* adalah tataran keumuman dari aturan hukum (yang saat ini termanifestasikan dalam peraturan perundang-undangan) berimplikasi pada suatu situasi khusus belum tentu mampu terakomodasi di dalamnya sehingga “its inflexibility does little for the adaptation of justice to individual cases that do not fall easily under such rules.”<sup>107</sup>

Solusi untuk isu tersebut menurut Aristoteles adalah *the equitable approach in law*. Pendekatan *equitable*

---

102) Jacqueline Nolan-Haley, “Merger of Law and Mediation: Lessons from Equity Jurisprudence and Roscoe Pound,” *Cardozo Journal of Conflict Resolution*, Vol. 6, 2004, h. 60.

103) Thomas Aquinas sendiri sering dianggap sebagai juru bicara Aristoteles, sehingga kemudian muncul ungkapan “*sine Thoma Aristoteles mutus esset*” (tanpa Thomas, Aristoteles bisu). M. Sastrapratedja, “Kata Pengantar,” dalam E. Sumaryono, *Op.cit.*, h. 9.

104) Thomas O. Main, “Traditional Equity and Contemporary Procedure,” *Washington University Law Review*, Vol. 78, 2003, h. 430.

105) *Ibid.*, h. 429-430.

106) Samantha Hepburn, *Principles of Equity and Trusts Law*, Cavendish Publishing, Sydney-London, 2001, h. 3.

107) Mark Tebbit, *Philosophy of Law: An Introduction*, Routledge, London-New York, 2005, h. 9.



menurut Aristoteles ditujukan untuk “the prevention of the unfortunate consequences of applying a general rule to a particular case that it does not, at a deep moral level, really cover.”<sup>108</sup> Contoh konkret mengenai penerapan pendekatan equitable tersebut adalah “while it is right in general that rule X should be applied, it does not really apply to this particular case Y, despite the formal requirements being fulfilled.”<sup>109</sup> Samantha Hepburn menyimpulkan pandangan Aristoteles tentang equity sebagai berikut:

*Aristotle felt that the form of justice which ‘equity’ most represents is collective justice because it rectifies the unfairness flaw from distributive justice. According to Aristotle, equitable justice is superior because it individualises a legal justice. Whilst law is universal, it is not possible to make a universal statement which shall be correct about all things; equity ensures that the law as generally stated is not applied unjustly to individual situations*<sup>110</sup>.

Oleh karena itu Hepburn berpandangan bahwa “The vitality of equity lies in its individuality.”<sup>111</sup>

Konsep equity dari Aristoteles dipertajam maknanya oleh Aquinas, khususnya menyangkut peranan *natural law* dalam keberlakuan hukum. Sumaryono menjelaskan kontribusi Aquinas tersebut sebagai berikut:

*Epieikeia* mempertahankan superioritas hukum yang intrinsik dan

tidak tertulis, yang *inheren* di dalam kodrat manusia, serta ‘mengatasi’ kodifikasi norma-norma hukum positif. Dalam pengertian ini, peranan hukum kodrat menjadi relevan terutama sebagai ‘semangat’ atau ‘jiwa’ hukum positif. Pada kasus semacam ini, *epieikeia* merupakan interpretasi restriktif atas pemberlakuan hukum pada perkara-perkara yang sulit untuk diselesaikan secara formal. Dengan demikian, dapat diartikan pula bahwa *epieikeia* adalah manifestasi peranan hukum kodrat dalam keberlakuan hukum<sup>112</sup>.

Aquinas mendefinisikan *equity* sebagai kualitas moral, yaitu kualitas yang memungkinkan manusia (sebagai penyandang hak) untuk mengikuti kehendak penguasa, meskipun dalam menjalankan ketentuan hukumnya ia tidak sepenuhnya mengikuti bunyi kalimat ketentuan hukumnya<sup>113</sup>. Sumaryono menjelaskan penerapan dari pandangan Aquinas tentang *equity* sebagai berikut:

*Epieikeia* dipergunakan jika dalam menangani kasus-kasus yang diatur oleh suatu hukum tertentu mengalami kesulitan pemberlakuannya, atau untuk mengatasi jika penerapan hukum tersebut tidak mencapai sasarannya. Oleh karenanya, jika hukum menentukan upah minimum yang terlalu rendah, maka semangat *epieikeia* akan menggerakkan para

---

108) Ibid.

109) Ibid.

110) Samantha Hepburn, Op.cit., h. 6.

111) Ibid., h. 3.

112) E. Sumaryono, Op.cit., h. 277.

113) Ibid., h. 276.

manajer untuk memberikan upah yang melebihi ketentuan hukum yang ada<sup>114</sup>.

Penjelasan Sumaryono konsisten atau sejalan dengan misi dari konsep *equity* yang dikemukakan Aquinas sebagai bentuk manifestasi perkembangan karakteristik perilaku seseorang yang bertabiat baik. Gagasan *equity* dari Aquinas berkaitan dengan konsepsinya tentang kekuasaan yang bertolak dari kesadaran tentang pentingnya suatu habitus atau perangai seseorang yang dianggap sinonim maknanya dengan konsep keutamaan atau *virtutes*. Menurut Aquinas, keutamaan merupakan faktor yang dapat menyempurnakan kekuasaan manusia dalam mengarahkan diri pada perbuatan baik, atau bahkan pada perilaku yang terbaik<sup>115</sup>.

Secara teoretis, tuntutan untuk penerapan *equity* biasanya lebih ditujukan kepada badan yudisial. Hal itu nampak dari pernyataan berikut ini: "*Equity moderates the rigid and uniform application of law by incorporating standards of fairness and morality into the judicial process.*"<sup>116</sup> Dalam konteks proses yudisial, *equity* mendorong perlunya *judicial discretion*. Tentang hal itu Roscoe Pound menyatakan: "*in its development became a system wherein the element of judicial discretion was given greater play, and the circumstances of particular cases were more attended to*

*than the fixity of legal rules would permit.*"<sup>117</sup>

Meskipun tuntutan penerapan asas *equity* cenderung bersifat yudisial, namun penerapan oleh pemerintah, sebagai landasan konsep kekuasaan diskresi pemerintah, tetap dimungkinkan secara *mutatis mutandis*. Penerapan asas *equity* sebagai landasan bagi tindakan diskresi pemerintah secara teoretis seyogianya dikembalikan pada konsepsi asalnya sebagai koreksi terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang terlalu umum dan yang terlalu rigid dalam menuntut penerapannya. Argumen tersebut mengandung koherensi secara inheren dengan pembelaan yang dilakukan oleh Kenneth Culp Davis berikut ini:

*"Every governmental and legal system in world history has involved both rules and discretion. No government has ever been a government of laws and not of men in the sense of eliminating all discretionary power. Every government has always been a government of laws and of men."*<sup>118</sup>

Argumen ini sendiri secara fungsional adalah untuk memperkuat argumen sebelumnya.

Menjelaskan secara logis dan fungsional mengenai hubungan antara hukum dan asas *equity*, Pound menyatakan:

*Before the law, we have justice with-*

---

114) Ibid.

115) Ibid.

116) Thomas O. Main, Op.cit., h. 430.

117) Roscoe Pound, "The Decadence of Equity," Columbia Law Review, Vol. 5, 1905, h. 22.

118) Seperti dikutip oleh Thomas O. Main, Op.cit., h. 429 dengan mengacu pada *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry* (1969), h. 17.

out law; and after the law and during the evolution of law we still have it under the name of discretion, or natural justice, or equity and good conscience, as an anti-legal element. Without entangling ourselves in the discussion as to the definition of law, we may say that laws are general rules recognized or enforced in the administration of justice<sup>119</sup>.

Pendapat Pound mengindikasikan bahwa dalam perkembangan hukum, keadilan sangat berperan penting secara a priori. Sebelum hukum diformalisasi melalui perantara kekuasaan negara yang sah, yang ada adalah keadilan. Ketika terjadi formalisasi hukum (menjadi peraturan perundang-undangan), keadilan tersebut yang menjadi diskresi, *natural justice, equity, atau good conscience*<sup>120</sup>. Dalam konteks formalisasi ini Pound menyoroti bahwa isu utamanya kemudian menjadi kemerosotan cita hukum tersebut, keadilan, karena praktik dalam administrasinya yang mekanistik<sup>121</sup>. Hal itu tidak sesuai dengan gagasan awalnya.

Atas dasar itu Pound menyimpulkan: *"equity is part of law, in the sense that it is necessary to the working of any legal system."*<sup>122</sup> Atau lebih tepatnya, menurut Aristoteles, *equity* adalah bentuk khusus dari keadilan, yaitu: *"a quality intimately connected with, but distinct from and more precise than, justice."*<sup>123</sup> Implikasinya, secara logis pula, diskresi diperlukan dalam

administrasi hukum untuk terwujudnya *equity*. Sementara siapa yang melaksanakannya, apakah badan yudisial atau pemerintah, adalah persoalan nomor dua karena yang lebih hakiki adalah dalam pelaksanaannya tidak mungkin *general rules* dapat diizinkan berjalan sendiri untuk mencapai tujuan keadilan tanpa diimbangi dengan adanya asas *equity*.

Menutup pembahasan oleh subbab ini saya akan mengutip pendapat C.K. Allen dalam *Law in the Making* (1939) yang mendiskusikan secara khusus tentang *equity* sebagai berikut:

*Equity has been, as Maine called it, a kind of "supplementary or residuary jurisdiction" without which law would have been fatally stunted ... A legal rule ... aims at establishing a generalization for an indefinite number of cases of a certain kind. Uniformity and universality are essential qualities of it. But no generalization can be completely general ... Law and justice exist for the regulation of actual rights and duties; and the incompleteness of the generalization, which is certain to make itself felt at some point or other, may produce results which are antithetic to the very purpose of the generalization. In nearly all legal systems, therefore, a discretionary or moderating influence has been superadded to the rigor of formulated law. It has assumed different names at different times but we may consider it under the general description of equity. It has exhibited itself in two principal forms:*

---

119) Roscoe Pound, Op.cit., h. 20.

120) Lihat juga Roscoe Pound, "Justice according to Law," Columbia Law Review, Vol. 13, 1913, h. 697-699.

121) Roscoe Pound, "The Decadence ...," Loc.cit.

122) Ibid., h. 35.

123) Mark Tebbit, Loc.cit.

(1) *a liberal and humane interpretation of law in general, so far as that is possible without actual antagonism to the law itself. This we may call equity in general;* (2) *a liberal and humane modification of the law in exceptional cases not coming within the ambit of the general rule – this we may call particular equity*<sup>124</sup>.

Catatan yang diberikan oleh Allen menegaskan kembali hasil kajian tentang konsep kekuasaan diskresi yang telah dilakukan sebelumnya dengan bertumpu pada keterbatasan asas legalitas yang menghendaki supaya preskripsi hukum dinyatakan secara eksplisit melalui undang-undang (dan produk-produk hukum sejenis yang lebih rendah hirarkinya sebagai penjabarannya). Jika dianggap bahwa tataran keumuman itu dan penerapannya secara mekanistik yang diharapkan mampu menjamin objektivitas hukum maka kasus-kasus faktual yang dihadapi seringkali justru jauh dari harapan itu. Oleh karena itu Pound mengkritik fenomena ini dengan mengatakan: *“cases occur in which, owing to its necessary mechanical operation, the moral law is violated and broken by the positive law.”*<sup>125</sup> Dalam kasus demikian inilah, apakah ranahnya yudisial ataupun pemerintahan, penerapan diskresi dianggap mampu memberikan hasil lebih adil, yaitu dengan *equity*, baik dalam bentuknya: *a liberal and humane interpretation of law in general* atau *a liberal and*

*humane modification of the law in exceptional cases not coming within the ambit of the general rule* (dalam versi Allen). Untuk keleluasaan bertindak, pemerintah dalam rangka diskresi sangat membutuhkan dasar-dasar justifikasi yang memadai. Dalam konteks asas *equity* inilah keleluasaan bertindak pemerintah melalui diskresi dapat dijustifikasi secara meyakinkan sama seperti tuntutan kepada badan yudisial yang seringkali diminta untuk memutuskan suatu perkara berdasarkan pertimbangan *ex aequo et bono*.

Kelemahan inheren pada tataran keumuman peraturan perundang-undangan sebagai dasar tindakan telah lama diyakini sebagai sebuah persoalan yang perlu diberikan solusi lewat konsep tindakan diskresi. Pandangan sangat bijak atas permasalahan tersebut dikemukakan oleh Presiden Thomas Jefferson yang menyatakan: *“to lose our country by a scrupulous adherence to written law, would be to lose the law itself, with life, liberty, property and all those who are enjoying them with us; thus absurdly sacrificing the end to the means.”*<sup>126</sup> Posisi spesifik yang diambil oleh Jefferson adalah peraturan perundang-undangan hanya merupakan alat. Di balik alat tersebut, yang keberlakuannya dilandasi oleh asas legalitas, terdapat tujuan jauh lebih luas. Ini berarti ada pengakuan bahwa pendekatan *rule following* secara

<sup>124)</sup> Seperti dikutip oleh G.M. Razi, *“Reflections on Equity in the Civil Law System,”* The American University Law Review, Vol. 13, 1963, h. 43. Satu catatan penting yang diberikan oleh artikel ini adalah diskusi tentang *equity* di civil law system yang kurang melembaga karena dilakukan oleh dunia akademis yang berbeda dengan di common law system yang menjadi produk badan yudisial. *Ibid.*, h. 24.

<sup>125)</sup> Roscoe Pound, *Op.cit.*, h. 21.

<sup>126)</sup> Seperti dikutip dalam Clement Fatovic, *Op.cit.*, h. 253.

legalistik sangat potensial untuk mengorbankan tujuan yang lebih luas tersebut dengan mengutamakan alat atau sarana untuk mencapainya. Seperti diingatkan oleh Aristoteles, pendekatan tersebut justru menimbulkan ketidakadilan yang berarti bahwa keadilan sebagai tujuan hukum tidak tercapai. Di sinilah letak relevansi asas *equity* sebagaimana telah didiskusikan secara panjang lebar di atas, yaitu supaya tidak terjadi *sacrificing the end to the means*.

Pendekatan dalam penerapan asas *equity* sebagai metode dalam interpretasi peraturan perundang-undangan dikemukakan oleh William Blackstone yang berpendapat:

*"Equity, in its true and genuine meaning, is the soul and spirit of all law; positive law is construed, and rational law is made by it. In this, equity is synonymous with justice in that, to the true and sound interpretation of the rule."*<sup>127</sup>

Dalam menghadapi pertentangan antara rasionalitas dan spirit peraturan perundang-undangan dengan *the letter of the law* maka Blackstone mengutamakan yang pertama, yaitu *equity* itu sendiri. Tentang *equity* sebagai metode interpretasi peraturan perundang-undangan Blackstone selanjutnya menyatakan:

*From this method of interpreting laws, by the reason of them, arises what we call equity; which is thus defined by Grotius, 'the correction of that, wherein the law (by reason of its universality) is deficient.' For since in laws all cases can-*

*not be foreseen or expressed, it is necessary, that when the general decrees of the law come to be applied to particular cases, there should be somewhere a power vested of excepting those circumstances, which (had they been foreseen) the legislator himself would have excepted*<sup>128</sup>.

Dalam pengertian demikian, apakah digunakan dalam konteks yudisial maupun pemerintahan, esensi dari konsep *equity* sendiri pada hakikatnya adalah diskresi. Jika dipandang bahwa *equity* harus dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari hukum, yaitu sebagai *the spirit of the law*, maka demikian pula halnya dengan diskresi. Di sini jelas bahwa kekuasaan diskresi pemerintah sangat *legitimate* sesuai asas *equity*; satu paket kekuasaan pemerintah yang diberikan oleh hukum dalam dua tataran. Pertama, oleh asas legalitas, pemerintah harus menjalankan kekuasaan pemerintahan secara *rule following* terhadap peraturan perundang-undangan. Kedua, oleh asas *equity*, pemerintah adakalanya harus melakukan tindakan diskresi, yaitu melakukan *the equitable approach in law*.

Secara substantif, asas *equity* tidak menentukan preskripsi yang definitif bagi tindakan, tetapi hanya meletakkan kerangka evaluatifnya. Dalam konteks itu Samantha Hepburn menyatakan:

*"Equity does not apply defined rules, it evaluates specific conduct; this requires flexibility and discretion. Most*

---

127) Samantha Hepburn, Op.cit., h. 7.

128) Clement Fatovic, Op.cit., h. 148.

*equitable principles are based upon discretionary standards of conduct rather than definitive rules; these standards usually stem from the basic precepts of good faith, honesty and generosity, and in this sense are relational in nature.*"<sup>129</sup>

Sesuai dengan sifat dari kerangka hukumnya yang demikian maka yang lebih menjadi isu utama adalah posisi sikap bathin subjektif dari pembuat tindakan yang harus dapat diobjektivasi oleh asas *equity* tersebut (yaitu dengan *good faith, honesty and generosity*) karena tiadanya preskripsi bagi tindakan yang definitif yang ditawarkan oleh asas *equity* itu sendiri.

### C. KONSEP KEKUASAAN DISKRESI PEMERINTAH DALAM PERSPEKTIF PANCASILA

#### 1. Asas Keadilan, Asas Equity dan Pancasila

Hukum sebagai pengemban nilai keadilan menurut Radbruch menjadi ukuran bagi adil tidak adilnya aturan hukum dan hukum itu sendiri. Berkaitan dengan hal itulah, maka Radbruch menyatakan:

*"The resolution of the [possible] conflict between justice and legal certainty may well be found in a formula such as this: Preference is given to the positive law, duly enacted and secured by state power as it is, even when it is unjust and fails to benefit the people, unless its conflict with justice reaches so intolerable a level that the statute becomes, in effect,*

*'false law' and must therefore yield to justice...One line of distinction, however, can be drawn with utmost clarity: Where there is not even an attempt at justice, where equality, the core of justice, is deliberately betrayed in the issuance of positive law, then the statute is not merely 'false law', it lacks completely the very nature of law. For law, including positive law, cannot be otherwise defined than as a system and an institution whose very meaning is to serve justice.*"<sup>130</sup>

Menilik pernyataan Radbruch tersebut, maka keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif (mutlak) bagi kekuasaan diskresi. Memiliki sifat normatif, karena keadilan menjadi landasan hukum dan sekaligus tolok ukur bagi kekuasaan diskresi, sebab kepada keadilan-lah hukum berpangkal. Sedangkan konstitutif, karena keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi hukum sebagai hukum. Tujuan hukum tidak bisa dilepaskan dari tujuan akhir dari hidup bermasyarakat yang tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai dan falsafah hidup yang menjadi dasar hidup masyarakat itu, yang akhirnya bermuara pada keadilan. Jadi tujuan hukum adalah harus keadilan, karena hukum menuntut keadilan dan keadilan menuntut hukum - dalam hal inilah maka ide dasar dan tujuan dari hukum tidak bisa lain, selain keadilan. Berkaitan dengan hal itu, Radbruch menyatakan:

*"Law is the reality the meaning of which is to serve the legal value, the idea*

<sup>129)</sup> Samantha Hepburn, *Op.cit.*, h. 7-8.

<sup>130)</sup> Heather Leawoods, *Gustav Radbruch: An Extraordinary Legal Philosopher*, *Journal of Law and Policy*, Vol. 2, 2000, hal 489.

of law. The concept of law thus is oriented toward the idea of law. Now the idea of law can be none other than justice."<sup>131</sup>

Pernyataan Radbruch mengandung konsekuensi bahwa peraturan yang tidak adil harus dikoreksi. Dalam hal terjadi ketidakadilan, maka asas *equity* dapat menjadi acuan untuk mencapai dalam kerangka keadilan. Asas *equity* merupakan sumber hukum sebagai perluasan dari bagian asas hukum umum. Namun, penggunaan *equity* bersifat terbatas di dalam hal penggunaan hukum untuk mendapatkan keadilan. Penerapan asas *equity* sudah menjadi tradisi yang lama di pengadilan dalam menginterpretasikan dan menjadikannya sebagai bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan yang adil.<sup>132</sup> Dalam hukum asas *equity* memiliki fungsi:<sup>133</sup>

- a. *As filling the gaps in the law (praeter legem)*
- b. *As providing the basis for the most just interpretation (infra legem)*
- c. *As providing a basis in moral principle for making an exception to the normal application of a rule of international law (contra legem),*
- d. *As providing basis for deciding an individual case in a way that may disregard existing law (ex aequo et bono).*

Berdasarkan fungsinya tersebut, maka penggunaan *equity* adalah demi tercapainya keadilan. Penerapan asas

*equity* berfungsi untuk mengkoreksi aturan hukum dalam mencapai keadilan. Dalam kerangka Indonesia, pesan keadilan dapat dirujuk pada sila kelima Pancasila yang menyebutnya sebagai keadilan sosial. Sila kelima ini tidak lain merupakan ujung harapan dari semua sila lainnya. Sila pertama sampai dengan sila keempat saling berkaitan satu sama lain. Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan. Kesemua ini harus menghasilkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat, oleh karena itulah perumusan kelima sila pada Alinea IV Pembukaan UUD 1945 diakhiri dengan kalimat, "serta dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".

Berdasarkan kerangka ke-Indonesia-an, maka asas *equity* dalam mengkoreksi dan mewujudkan keadilan sosial haruslah bersandar pada nilai-nilai dan falsafah Pancasila. Seperti dikemukakan sebelumnya, keadilan sosial dirumuskan sebagai sila kelima dalam Pancasila. Pancasila sebagai norma dasar (*Grundnorm*) secara implisit telah mendasari berbagai norma positif di Indonesia dengan berbagai karakter produk hukum. Hal tersebut bermakna adanya suatu muatan nilai yang hendak diwujudkan

131) Kurt Wilk, *The legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin*, Harvard University Press, Cambridge, 1950, hal 73.

132) Owen McIntyre. *Utilisation and Environmental Protection of Shared International Freshwater Resources - The Role of Equity*. Faculty of Law University College Cork. [http://www.nuigalway.ie/dern/documents/53\\_owen\\_mcintyre.pdf](http://www.nuigalway.ie/dern/documents/53_owen_mcintyre.pdf). Diakses pada tanggal 17 Mei 2015.

133) Edith Brown Weiss, dalam Karen A. Moir. *Intergenerational Equity and Large-scale Mining in Latin America: The implications of limited human rights protections for future generations*. University of Essex. 2012, hal 35.

kan oleh sebuah *Grundnorm* dan mesti dioprasionalkan oleh norma-norma yang berada pada level yang lebih rendah. Memahami *Grundnorm* sebagai proses preskripsi yang mengasasi dan menjadi dasar bagi keabsahan norma hukum, berarti di dalamnya mengandung asas bagi pengembangan suatu sistem hukum. Dalam konteks ini maka *Grundnorm* berposisi pada sisi substantif yang mengabsahkan seluruh bentuk tindakan pemerintah.

Berdasarkan hal tersebut, maka dalam kerangka ke-Indonesia-an, asas *equity* dalam mengkoreksi dan mewujudkan keadilan haruslah bersandar pada nilai-nilai falsafah Pancasila. Pemaknaan konsep Pancasila sebagai sandaran asas *equity* dalam mengkoreksi dan mewujudkan asas keadilan, menurut Syachran didasarkan pada analisis penyelenggaraan fungsi dan tugas pemerintahan, di mana terdapat suatu jaminan bahwa tindakan-tindakan pemerintah tidak melanggar hak dan kewajiban asasi manusia, serta adanya suatu keseimbangan antara kepentingan negara yang mewakili kepentingan umum (rakyat) dan perorangan. Atas dasar itu apabila terjadi sengketa (*dispute*) antara pemerintah dengan rakyat terdapat suatu jaminan pengayoman hukum berdasarkan Pancasila<sup>134</sup>.

Mengacu pada pemahaman di atas, peneliti memahami bahwa koreksi keadilan dalam asas *equity* yang bersandar pada nilai atau falsafah Pancasila dapat dibenarkan sesuai

bobot materi dalam Pancasila, antara lain: pertama, muatan Pancasila merupakan bobot nilai atau filosofis masyarakat Indonesia yang dirumuskan oleh *Founding Fathers*; kedua, Pancasila sebagai sumber segala hukum dalam tatanan hukum nasional; ketiga, Pancasila tidak menentukan perintah dan larangan serta sanksi melainkan hanya menentukan asas-asas fundamental bagi hukum.

Makna Pancasila bagi negara hukum Indonesia menempatkan asas *equity* dalam mewujudkan keadilan dalam seluruh aspek penyelenggaraan negara antara lain; pertama, keseimbangan lahir dan batin seperti terlihat dalam sila ketuhanan dan sila keadilan kesejahteraan dalam makna kemajuan ekonomi; kedua, keseimbangan antara internasionalitas (kosmopolitisme) dan kebangsaan (nasionalisme) seperti dalam sila kemanusiaan dan sila persatuan; ketiga, keseimbangan kepentingan negara dan rakyat sebagaimana dikehendaki oleh sila persatuan dan kerakyatan; keempat, keseimbangan antara demokrasi politik dan demokrasi ekonomi sebagaimana sila kerakyatan dan sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia; dan kelima, keseimbangan antara individu, masyarakat, bangsa dan negara yang termaktub dalam kesatuan rangkaian sila-sila Pancasila<sup>135</sup>. Oleh karena itu Pancasila merupakan sistem nilai yang sangat mengedepankan asas *equity* dalam mengkoreksi perwujudan asas

<sup>134</sup>) Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, hal. 3-4.

<sup>135</sup>) Lihat Saafroedin Bahar dkk., *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUP-KI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998, hal. 90-103.



keadilan sehingga memberi landasan hukum bagi tindakan diskresi pemerintah.

Pancasila merupakan justifikasi substantif sebagai landasan tindakan diskresi yang diambil oleh pemerintah. Pelaksanaan kekuasaan diskresi pemerintah menuntut justifikasi substantif yang kuat, meskipun eksistensi kekuasaan diskresi tidak terbantahkan secara hukum. Dalam pengertian demikian, karena pelaksanaan kekuasaan diskresi tidak beroperasi di jalur yang normal, kewajiban menaati asas legalitas (*rule-bound atau rule-following situation*), maka alasan substantif yang memicu pemerintah melakukan tindakan diskresi harus sangat kuat. Hal ini sejalan dengan pendapat Ariel L. Bendor yang menyatakan: *"The fact that the power is discretionary does not imply that the authority will in all cases have a choice among several possible decisions or actions."*<sup>136</sup> Bendor menyatakan beberapa prinsip yang mendasari konsep kekuasaan diskresinya sebagai berikut:

*"First, the choice of decision is made on the basis of a series of considerations. Second, each possible decision reflects a different balancing of those considerations. Third, the law, either explicitly or through interpretation, determines which considerations shall be taken into account when exercising discretion (the relevant considerations)."*<sup>137</sup>

Selanjutnya, menjelaskan tentang prinsip-prinsip tersebut, Bendor

menyatakan:

*First, in choosing its preferred outcome the authority must take account of all relevant considerations. Second, in making its decision the authority must not give heed to any motive, purpose or consideration which is not relevant. Third, the authority must accord weight to the relevant considerations reasonably, or, at any rate, in a manner which is not arbitrary and capricious, extremely unreasonable or patently untenable. When the exercise of such power may result in a violation of human rights, more specific rules may apply, which greatly restrict discretion, such as the requirements of clear and present danger or proportionality*<sup>138</sup>.

Oleh karena itu, jika badan atau pejabat pemerintah sungguh-sungguh menyadari hakikat dari kekuasaan diskresi, maka pilihan untuk melakukan tindakan diskresi justru bukan hal yang mudah. Keputusan untuk melakukan tindakan diskresi dituntut supaya dijelaskan secara memadai bahwa pilihan untuk melakukannya tidak terhindarkan. Pendapat ini sejalan dengan pandangan the United States Court of Appeals (D.C. Circuit 1971) dalam kasus *Environmental Defense Fund v. Ruckelshaus* yang menyatakan:

*"Judicial review must operate to ensure that the administrative process itself will confine and control the exercise of discretion. Courts should require administrative officers to articulate the*

---

<sup>136)</sup> Ariel L. Bendor, "On Aristotelian Equality, the Fundamental Right to Equality, and Governmental Discretion, *Review of Constitutional Studies*, Vol. 8, 2003, h. 2.

<sup>137)</sup> *Ibid.*, h. 3.

<sup>138)</sup> *Ibid.*

*standards and principles that govern their discretionary decisions in as much detail as possible.*"<sup>139</sup>

Dalam konteks inilah, maka badan atau pejabat pemerintah yang hendak melakukan tindakan diskresi harus mampu menjelaskan alasan bagi tindakannya sesuai dengan asas-asas hukum umum supaya tindakan diskresinya sendiri menjadi sah. Pengertian yang sekaligus juga tersirat di sini adalah kekuasaan diskresi pemerintah tunduk pada batasan-batasan hukum baik menyangkut aspek legitimasinya, maupun menyangkut aspek-aspek operasional atau pelaksanaannya. Asas-asas hukum umum di sini, yaitu asas keadilan dan asas *equity*, merupakan kerangka hukum yang solid sebagai dasar motivasi bagi tindakan diskresi yang legitimate. Kedua asas tersebut dapat digantikan dengan nama atau istilah lain yaitu Pancasila. Di dalamnya akan ditemukan kebenaran fundamental sebagai landasan hukum bagi tindakan diskresi pemerintah.

## 2. Pancasila Sebagai Landasan Hukum Tindakan Diskresi Pemerintah

Pada bagian ini penulis tidak bermaksud latah dengan mengaitkan (atau lebih tepatnya mencocok-cocokkan) konsep kekuasaan diskresi pemerintah dengan Pancasila. Upaya

yang dilakukan ini sangat rasional jika bertolak sebelumnya dari kerangka pikir bahwa konsep kekuasaan diskresi pemerintah adalah konsep hukum serta Pancasila merupakan cita hukum bagi bangsa Indonesia, yaitu gambaran (proyeksi) bernegara dan berhukum yang ideal sebagai preskripsi bagi tindakan pemerintah maupun warga negara di Indonesia. Rasionalitas atau kewajaran dari argumentasi ini nampak dalam pengertian cita hukum yang dikemukakan oleh B. Arief Sidharta berikut ini:

cita-hukum itu akan mempengaruhi dan berfungsi sebagai asas umum yang mempedomani (*guiding principle*), norma-kritik (kaidah evaluasi) dan faktor yang memotivasi dalam penyelenggaraan hukum (pembentukan, penemuan, penerapan hukum) dan perilaku hukum. Dirumuskan dan dipahaminya cita-hukum akan memudahkan penjabarannya ke dalam berbagai perangkat aturan kewenangan dan aturan perilaku dan memudahkan terjaganya konsistensi dalam penyelenggaraan hukum<sup>140</sup>.

Senada dengan itu, tetapi lebih padat dan lugas, Peter Mahmud Marzuki berpendapat: "*Pancasila philosophically dictates all Indonesian legal rules to emanate each of its elements in respective area of law so concerned.*"<sup>141</sup>

Oleh karena itu, wajar kiranya jika konsep kekuasaan diskresi pemerintah di Indonesia, bertolak

<sup>139</sup>) Seperti dikutip dalam Kenneth Culp Davis, "*Informal Administrative Action: Another View*," *The American University Law Review*, Vol. 26, 1977, h. 843.

<sup>140</sup>) Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung, 2000, hal. 181.

<sup>141</sup>) Peter Mahmud Marzuki, *An Introduction to Indonesian Law*, Setara Press, Malang, 2011, h. 72.

dari pengertian di atas, dikaitkan pula dengan Pancasila dalam fungsinya sebagai cita hukum bangsa Indonesia sehingga konsep kekuasaan diskresi tersebut dapat mengandung makna yang khas atau spesifik (yaitu ciri ke-Indonesia-an). Selain itu, upaya yang tengah peneliti lakukan ini pada hakikatnya juga serupa dengan yang pernah dilakukan Kuntjoro Purbo-pranoto ketika mendiskusikan tentang hak-hak asasi manusia dalam perspektif Pancasila<sup>142</sup>. Dengan adanya contoh tersebut maka upaya ini dapat memperoleh pembenaran (*justification*).

Menjelaskan tentang hakikat makna atau substansi dari Pancasila, Arief Sidharta mengemukakan kerangka pikir sebagai berikut:

Pancasila adalah pandangan hidup bangsa Indonesia yang mengungkapkan pandangan bangsa Indonesia tentang hubungan antara manusia dan Tuhan, manusia dan sesama manusia, serta manusia dan alam semesta yang berintikan keyakinan tentang tempat manusia individual di dalam masyarakat dan alam semesta<sup>143</sup>.

Bertolak dari kerangka pikir tersebut, pandangan hidup bangsa Indonesia mengenai tiga segi hubungan atau relasi (manusia-Tuhan, manusia-manusia, dan manusia-alam semesta),

maka Pancasila pada hakikatnya adalah refleksi bahwa:

alam semesta dengan segala isinya, termasuk manusia, yang sebagai suatu keseluruhan terjalin secara harmonis, diciptakan oleh Tuhan. Kehadiran manusia di dunia dikodratkan dalam kebersamaan dengan sesama, namun tiap manusia memiliki kepribadian yang unik yang membedakan yang satu dari yang lain. Keseluruhan pribadi dengan keunikannya masing-masing mewujudkan satu kesatuan, yakni kemanusiaan<sup>144</sup>.

Selanjutnya Arief Sidharta mengelaborasi makna yang terkandung di dalam Pancasila sebagai berikut:

Tiap manusia dan masyarakat harus mengakui, menerima, memelihara dan melindungi kepribadian tiap manusia warga masyarakat. Namun, hal itu tidak berarti bahwa kepentingan tiap manusia individual secara tersendiri harus didahulukan dari masyarakat; sebab, terbawa oleh kodrat kebersamaan dengan sesamanya itu, tiap manusia individual hanya dapat mewujudkan kemanusiaannya di dalam masyarakat, dalam kebersamaan dengan sesama manusia. Jadi, dalam kehadiran dan kehidupannya, manusia itu tidak terlepas dari ketergantungan pada kebersamaan dengan sesamanya dalam masyarakat. Kebe-

---

<sup>142)</sup> Kuntjoro Purbo-pranoto, *Hak-Hak Asasi Manusia dan Pancasila*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1982. Serupa dengan itu adalah studi yang dilakukan oleh A. Gunawan Setiardi, *Hak-hak Asasi Manusia Berdasarkan Ideologi Pancasila*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1993. Sementara untuk studi lebih spesifik adalah J.E. Sahetapy, Pidana Mati dalam Negara Pancasila yang merupakan skripsi di Fakultas Hukum Universitas Airlangga (1958-1959). Dimuat dalam J.E. Sahetapy, *Pidana Mati dalam Negara Pancasila*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, h. 1-65.

<sup>143)</sup> Bernard Arief Sidharta, *Op.cit.*, h. 181-182.

<sup>144)</sup> *Ibid.*, h. 183.

hagiaan dan upaya untuk mewujudkan tidak dapat terisolasi dari kebahagiaan masyarakat sebagai suatu keseluruhan. Selain itu, manusia juga tidak terlepas dari ketergantungan pada lingkungan alam dan Tuhan. Kebersamaan dengan sesamanya serta ketergantungan pada alam dan Tuhan adalah struktur dasar yang hakiki dari keberadaan manusia. Struktur dasar kebersamaan dengan sesamanya dan keterikatan pada alam dan Tuhan ini dirumuskan dalam bentuk sila-sila dari Pancasila<sup>145</sup>.

Philipus M. Hadjon yang menjelaskan makna Pancasila dalam perspektif kenegaraan mengemukakan bahwa Pancasila berfungsi menjawab pertanyaan-pertanyaan filosofis tentang konsep negara yang akan dibentuk. Menurut Hadjon:

Rangkaian lima sila dari Pancasila merupakan suatu rangkaian yang tersusun secara sistematis-logis yang isinya adalah ide dasar negara Republik Indonesia yang akan menjawab berbagai pertanyaan filosofis seperti yang pernah dipikirkan oleh pemikir-pemikir kenegaraan. Rangkaian lima sila itu akan menjawab berbagai pertanyaan seperti: apa tujuan negara, bagaimana bentuk negaranya, bagaimana sistem pemerintahannya, seberapa jauh partisipasi warganya dalam pengambilan keputusan<sup>146</sup>.

Selanjutnya, menjelaskan substansi atau materi muatan Pancasila dari rangkaian atau sistematika sila-silanya, Hadjon menyatakan:

Sejak dari mula berdirinya negara, bangsa Indonesia mengakui bahwa kemampuan untuk mendirikan suatu negara merdeka adalah atas berkat Tuhan (alinea kedua UUD 1945). Dan sejalan dengan itu sila Ketuhanan yang Maha Esa menempati urutan pertama dalam rangkaian sila-sila Pancasila. Disusul dengan sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab adalah konsekwensi logis dari sila pertama karena dengan pengakuan eksistensi Tuhan berarti mengakui ciptaannya dan ciptaan yang paling mulia adalah manusia karena manusia adalah citra Allah. Dan dengan demikian pula mengakui harkat dan martabatnya sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang paling mulia. Dengan sila Persatuan Indonesia berarti mengakui kehendaknya, untuk hidup bersama dalam suatu masyarakat yang sifatnya politik yaitu Negara Republik Indonesia dan ini adalah sesuai kodrat manusia sebagai makhluk sosial. Pengaturan hidup bersama didasarkan atas musyawarah yang dibimbing oleh hikmat kebijaksanaan dan ini adalah sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan. Tujuan dari hidup bersama dalam suatu negara merdeka adalah untuk mencapai kesejahteraan bersama seperti rumusan sila kelima Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia<sup>147</sup>.

Pancasila mengandung nilai-nilai yang luhur karena di dalamnya

---

145) Ibid.

146) Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, h. 64-65.

147) Ibid., h. 65.

tercermin konsepsi tentang manusia yang ideal. Hal ini tidak sekadar pernyataan prinsip, tetapi sekaligus juga pernyataan faktual atau historis. Sumaryono mengatakan: "Bangsa Indonesia sejak semula sudah menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan. Semua nilai ini merupakan pendorong bangsa Indonesia untuk mewujudkan nilai-nilai yang menjadi dasar dan tujuan berbangsa dan bernegara."<sup>148</sup> Itu artinya, konsep kemanusiaan yang mewujud dalam Pancasila adalah konsep yang tumbuh, hidup dan berkembang dalam diri bangsa Indonesia sendiri dari waktu ke waktu. Sumaryono menjelaskan makna Pancasila dalam kaitan dengan kodrat manusia sebagai berikut:

Jika dikatakan bahwa Pancasila merupakan rumusan kodrat manusia meskipun dalam arti umum, maka dapat diartikan pula bahwa rumusan sila-sila Pancasila pada hakikatnya merupakan rumusan cara manusia memanusiaikan komunikasi atau hubungan sosial di dalam hidup bermasyarakat atau bernegara. Komunikasi yang manusiawi ini selanjutnya dimanifestasikan dalam pengakuan

atas hak-hak dasar, yaitu hak-hak asasi manusia, yang tidak lain adalah manifestasi nilai-nilai kemanusiaan seperti dirumuskan dalam sila-sila Pancasila. Dalam pelaksanaan selanjutnya, nilai-nilai kemanusiaan membentuk "rasa persaudaraan"<sup>149</sup>.

Tidak salah kiranya jika disimpulkan, berdasarkan pendapat-pendapat yang telah dikutip di atas, bahwa secara substantif Pancasila mengandung cita-cita atau konsepsi ideal mengenai visi bernegara dan ber hukum yang jauh dari semangat utilitarian<sup>150</sup>. Hal itu tercermin dari kedudukan kemanusiaan sebagai asas yang sentral dalam Pancasila<sup>151</sup>. Dalam pengertian demikian maka tidak salah jika Sumaryono mensejajarkan makna yang dikandung oleh Pancasila dengan ajaran natural law yang dikemukakan oleh Aquinas dalam memposisikan manusia dan kemanusiaannya dalam sistem ajaran filsafat hukumnya. Pokok-pokok ajaran Aquinas tentang kodrat manusia yang hakiki tersebut meliputi:

a) Kecenderungan untuk mempertahankan diri; b) Kecenderungan untuk melestarikan spesiesnya dan

148) E. Sumaryono, Op.cit., h. 277-278.

149) Ibid., h. 283.

150) Klaim non-utilitarian atas makna Pancasila ini sejalan dengan batasan pengertian yang dikemukakan oleh Rawls yang berarti bahwa makna yang dikandung dalam Pancasila lebih kuat bobot pertimbangan "right-based"-nya.

151) Bandingkan pendirian tersebut dengan pandangan yang dikemukakan oleh Kuntjoro Purbooprano berikut ini: "Di dalam uraian singkat karangan kami ini pembahasan dilakukan dari sudut tertentu yakni dasar filsafat kenegaraan dengan mengambil sebagai premisse bahwa 'Pancasila' sebagai satu kebulatan mengenai lima dasar kenegaraan kita itu, pada hakekatnya tidak mengutamakan salah satu sila sebagai dasar yang terpenting, akan tetapi sebaliknya bahwa antara lima sila itu sesungguhnya ada hubungan yang erat. Atas dasar filsafat yang disebut logika atau daya pikir maka yang menjadi pokok utama daripada rangkaian lima sila itu pada hemat kami ialah 'perikemanusiaan' karena menurut logika itu yang harus menjadi titik permulaan dalam pembahasan ini, baik filsafat maupun sudut kenegaraannya ialah 'manusia', khusus 'manusia Indonesia'. Manusia yang berkelompok menjadi satu kesatuan dan mempunyai kehendak yang satu di dalam manifestasinya merupakan satu 'bangsa' (sila kebangsaan). Haluan yang mencakup segala segi dan sifat manusia disebut serba manusia dan mewujudkan sila 'perikemanusiaan'." Kuntjoro Purbooprano, Hak-Hak Asasi ..., Op.cit., h. 41.

memperoleh keturunan; c) Kecenderungan untuk hidup bermasyarakat; d) Kecenderungan untuk memperoleh pengetahuan tentang Tuhan; e) Kecenderungan untuk memperoleh kebenaran dan menghindari kebodohan; serta f) Kecenderungan untuk berbuat atas dasar putusan akal<sup>152</sup>.

Kecenderungan yang bersifat manusiawi tersebut harus dilindungi, dan pemikiran demikian sejajar dengan makna inti dari Pancasila sebagaimana dijelaskan sebelumnya di atas oleh Sumaryono.

Untuk tidak mengulang kembali pernyataan-pernyataan yang telah dikutip maupun yang dikemukakan maka benang merah dari keseluruhan argumen di atas adalah dalam konteks ke-Indonesia-an, konsep kekuasaan diskresi pemerintah sebagai konsep hukum dapat dijustifikasi oleh Pancasila dalam fungsinya sebagai cita hukum. Konsepsi keberlakuan umum (*universal*) bahwa keadilan sendiri merupakan hakikat dari kemanusiaan juga menjadi kandungan dari Pancasila. Dengan dikandungnya nilai-nilai tersebut di dalam Pancasila maka hal ini sangat relevan fungsinya dalam melakukan interpretasi terhadap konsep *public good*.

Oleh karena itu sebagai implikasinya, jika dalam pernyataan untuk membenaran diskresi Locke mengklaim "*Salus Populi Suprema Lex, is certainly so just and fundamental; a Rule, that he, who sincerely follows it, cannot dangerously err*" maka pada kesempatan ini dapat pula diajukan

klaim yang paralel dengan itu bahwa "diskresi demi Pancasila tidak akan pernah salah." Pancasila sebagai cita hukum seyogianya menjadi dasar tindakan bagi badan-badan atau pejabat-pejabat pemerintah, terutama ketika melakukan tindakan diskresinya. Jika dalam melakukan tindakan diskresi badan atau pejabat pemerintah tersebut dituntut untuk bersikap hati-hati (*prudence*) dan pengalaman (*experience*) maka hal itu tentu bermakna bahwa mereka harus mempertimbangkan tindakan diskresinya untuk sejalan dengan Pancasila, khususnya dalam menginterpretasi konsep *public good* supaya sesuai dengan nilai-nilai yang dikandung dalam Pancasila.

Dalam kaitan itu, interpretasi konsep *public good* sesuai nilai-nilai dalam Pancasila, Alinea IV Pembukaan UUD NRI 1945 menggariskan sebagai tujuan negara Indonesia adalah:

"... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial."

Kuntjoro Purbopranoto memberikan interpretasi bahwa pernyataan Alinea IV Pembukaan UUD NRI 1945 mengandung pengertian bahwa kepentingan umum atau kepentingan nasional menjadi tujuan dari eksistensi pemerintahan negara Indonesia<sup>153</sup>. Atas dasar itu Kuntjoro Purbopranoto

---

152) E. Sumaryono, Op.cit., h. 285.

153) Kuntjoro Purbopranoto, Op.cit., h. 37.

selanjutnya menjelaskan mengenai makna kepentingan umum tersebut. Menurut Kuntjoro Purbopranoto, kepentingan umum meliputi kepentingan nasional, yaitu kepentingan bangsa, masyarakat dan negara. Kepentingan umum ini kedudukannya mengatasi kepentingan pribadi (individual), kepentingan golongan dan kepentingan daerah<sup>154</sup>.

Walaupun secara sepintas konsep kepentingan umum yang dikemukakan Kuntjoro Purbopranoto nampak bersifat utilitarian, namun dalam penjelasan selanjutnya karakter Pancasila di dalam konsep kepentingan umumnya nampak cukup jelas. Kuntjoro Purbopranoto mengatakan:

Kalau di atas kami kemukakan bahwa kepentingan umum mengatasi kepentingan individu, maka hal itu bukanlah berarti bahwa kita tidak mengakui kepentingan individu sebagai hakekat pribadi manusia, tetapi justru dalam kepentingan umum inipun terletak pembatasan terhadap kepentingan individu, sehingga kepentingan individu itu tidak bertumpu atas azas '*Jus suum cuique tribuere*' (memberi kepada masing-masing orang apa yang menjadi haknya), tetapi kepentingan individu itu tercakup dalam kepentingan masyarakat dan kepentingan nasional dan bertumpu atas 'Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.'<sup>155</sup>

Pendapat di atas dikonkretisasi dalam rincian jenis-jenis kepentingan

umum yang wajib dijalankan oleh pemerintah yang meliputi:

- 1) Memelihara kepentingan umum yang khusus mengenai kepentingan negara. Contoh: tugas pertahanan dan keamanan.
- 2) Memelihara kepentingan umum dalam arti kepentingan bersama daripada warga negara yang tidak dapat dipelihara oleh warga negara sendiri. Contoh: persediaan sandang-pangan, perumahan, kesejahteraan dan lain-lain.
- 3) Memelihara kepentingan bersama yang tidak seluruhnya dapat dilakukan oleh para warga negara sendiri, dalam bentuk bantuan negara. Contoh: pendidikan dan pengajaran, kesehatan dan lain-lain.
- 4) Memelihara kepentingan daripada warga negara perseorangan yang tidak seluruhnya dapat diselenggarakan oleh warga negara sendiri, dalam bentuk bantuan negara adakalanya negara memelihara seluruh kepentingan perseorangan itu. Contoh: pemeliharaan fakir-miskin, anak yatim, anak cacat dan lain-lain.
- 5) Memelihara ketertiban, keamanan dan kemakmuran setempat. Contoh: peraturan lalu lintas, pembangunan, perumahan, dan lain-lain<sup>156</sup>.

Ketika di atas telah didiskusikan secara spesifik bahwa konsep keadi-

---

154) Ibid.

155) Ibid., h. 37-38.

156) Ibid., h. 39-40. Kutipan tentang rincian makna kepentingan umum ini mengacu pada hasil penelitian yang dilakukan

oleh Universitas Gadjah Mada.

lan dan *equity* merupakan asas bagi kekuasaan diskresi maka pengertian tersebut sebenarnya telah dicakup pula secara lengkap atau komprehensif dalam nilai-nilai Pancasila. Tindakan diskresi berdasarkan Pancasila sama maknanya dengan diskresi menurut asas keadilan dan *equity*. Oleh karena itu, ketika memilih atau memutuskan untuk melakukan tindakan diskresi maka badan atau pejabat pemerintah harus benar-benar yakin tanpa alasan yang diragukan (*beyond reasonable doubt*) bahwa yang dilakukan itu sejalan dengan Pancasila. Jika hal itu terjadi maka dapat dipastikan bahwa tidak mungkin tindakan diskresi yang dilakukannya salah.

Mencerna dan meresapi nilai-nilai Pancasila merupakan tuntutan niscaya bagi badan-badan atau pejabat-pejabat pemerintah dalam bertindak atau memutuskan sesuatu. Penjelasan yang dijabarkan oleh Kuntjoro Purbopanoto di atas cukup memadai untuk menjadi bahan pertimbangan bagi badan atau pejabat pemerintah yang akan melakukan tindak pemerintahan, khususnya jika dalam tindak pemerintahan tersebut dirasa perlu ditempuh tindakan diskresi mengingat tuntutan kepentingan umum atau kemaslahatan masyarakat (*public good*). Atas dasar hal itu maka peneliti menganggap perlu untuk mempertimbangkan secara spesifik konsep kekuasaan diskresi pemerintah dalam pandangan Pancasila.

Pancasila sebagai cita hukum adalah landasan idiil bagi tujuan negara Indonesia yang seyogianya dire-

alisir oleh badan atau pejabat pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Pada analisis akhir Pancasila merupakan standar paling relevan sebagai pedoman (*guiding principle*) maupun kaidah evaluasi terhadap kekuasaan diskresi pemerintah dan pelaksanaannya sebelum dilakukan (*ex ante*) maupun sesudah dilakukan (*ex post*). Elaborasi makna yang terkandung di dalam sila-sila Pancasila akan semakin memaksimalkan fungsinya sebagai cita hukum karena dengan demikian maka Pancasila menjadi semakin operasional sebagai dasar tindakan, khususnya bagi pemerintah dengan kekuasaan diskresinya

## D. PENUTUP

### 1. Kesimpulan

Temuan dari penelitian ini dapat dirumuskan dalam kesimpulan sebagai berikut:

Kekuasaan diskresi adalah keputusan atau tindakan individual ketika pembatasan efektif pada kekuasaan pemerintah membebaskannya untuk membuat pilihan berdasarkan kemungkinan keharusan dari bertindak atau tidak bertindak demi kemaslahatan masyarakat (*public good*) tanpa adanya aturan atau preskripsi (*prescription*) dari perundang-undangan dan bahkan dimungkinkan untuk menyimpang dari perundang-undangan yang berlaku.

Hakikat dari kekuasaan pemerintahan adalah sifatnya yang kontinyu. Jalannya pemerintahan tidak



boleh terhenti hanya karena dasar untuk tindakan pemerintah tidak digariskan secara spesifik oleh undang-undang atau peraturan perundang-undangan (asas legalitas). Kekuasaan diskresi pemerintah adalah solusi untuk terjaminnya kontinyuitas jalannya pemerintahan.

Untuk menjadi kekuasaan hukum maka kekuasaan diskresi harus pula dibenarkan oleh Hukum, yang dalam hal ini adalah asas-asas hukum yang umum. Landasan hukum untuk kekuasaan diskresi pemerintah adalah asas-asas umum hukum yaitu asas keadilan dan asas *equity*.

Asas keadilan identik dengan hukum. Isu tentang keadilan menjadi muncul ketika dikaitkan dengan alasan bagi konsep kekuasaan diskresi yaitu penyelenggaraan kemaslahatan masyarakat (*public good*). Tindakan diskresi pemerintah sebaiknya menghindari kondisi ketidakadilan, khususnya dalam hal yang berhubungan dengan kemaslahatan masyarakat sebagai dasar pelaksanaan tindakan diskresi—ketika menginterpretasi kemaslahatan masyarakat, pemerintah perlu mempertimbangkan tercapainya keseimbangan optimal (*the optimum balance*) antara keinginan-keinginan individual (*individual aspiration*) dan kebutuhan kolektif (*collective need*).

Asas *equity* merupakan kualitas moral, yaitu kualitas yang memungkinkan individu dalam menjalankan ketentuan hukum tidak sepenuhnya mengikuti bunyi kalimat ketentuan hukum tersebut. Kekuasaan diskresi pemerintah sangat absah sesuai asas

*equity*—sebab pemerintah ada kalanya harus melakukan tindakan diskresi, yaitu melakukan pendekatan yang adil dalam hukum (*equitable approach in law*). Asas *equity* tidak menentukan ketentuan (preskripsi) yang definitif bagi tindakan diskresi, tetapi hanya meletakkan kerangka penilaiannya/ evaluatifnya yaitu dengan itikad baik (*good faith*), ketulusan (*honestly*) dan kebaikan (*generosity*).

Asas keadilan dan asas *equity* merupakan kerangka hukum yang kuat (*solid*) sebagai dasar bagi tindakan diskresi yang absah. Dalam konteks ke-Indonesia-an, landasan hukum tersebut sedasar atau paralel dengan Pancasila sebagai cita hukum bangsa Indonesia. Oleh karena itu, kedua asas tersebut dapat digantikan dengan nama atau istilah lain yaitu Pancasila—sebab kedua asas tersebut sebenarnya telah dicakup pula secara lengkap atau komprehensif dalam nilai-nilai Pancasila.

Pancasila merupakan landasan idiil bagi tujuan Negara Indonesia, karena merupakan patokan terkait (standar relevan) sebagai asas pemandu (*guiding principle*) maupun kaidah evaluasi terhadap kekuasaan pemerintah dan pelaksanaannya *ex ante* (sebelum dilakukan) maupun *ex post* (sesudah dilakukan). Hal ini berarti tindakan diskresi pemerintah yang objektif, sehingga dapat dibenarkan, adalah tindakan yang didasarkan pada nilai-nilai Pancasila.

## 2. Saran

Sejalan dengan kesimpulan di

atas maka penelitian ini mengusulkan saran-sebagai berikut:

Dalam konteks ke-Indonesiaan, badan/pejabat pemerintah perlu meresapi secara luas dan lengkap (komprehensif) dan mendalam nilai-nilai Pancasila dalam menjalankan

pemerintahan, khususnya dalam melakukan tindakan diskresi pemerintah. Dengan dapat dibenarkannya tindakan diskresi pemerintah oleh nilai-nilai Pancasila maka dapat dipastikan bahwa tindakan diskresi pemerintah tersebut legitimate.

## Daftar Pustaka

- Azhari, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, UI Press, Jakarta, 1995.
- Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Press, Jakarta, 2007.
- Ávila, Humberto, *Theory of Legal Principles*, Springer, Dordrecht, 2007.
- Bailey, Jeremy D., *Thomas Jefferson and Executive Power*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- Barnett, Hilaire, *Constitutional and Administrative Law*, Cavendish Publishing Ltd., London, 2002.
- Basah, Sjachran, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1986.
- Bradley, A.W., dan K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, Pearson Education Ltd., Harlow-London, 2007.
- Brouwer, J.G., dan A.E. Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1998.
- Bruggink, J.J.H., *Refleksi tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Carroll, Alex, *Constitutional and Administrative Law*, Pearson Education Limited, Harlow-London, 2007.
- Corwin, Edward S., *The Constitution and What It Means Today*, Princeton University Press, New Jersey, 1978.
- Craig, P.P., *Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 1983.
- D'Amato, Anthony, *Analytic Jurisprudence Anthology*, Anderson Publishing Co., Cincinnati-Ohio, 1995.
- Davis, Kenneth Culp, *Administrative Law: Cases - Text - Problems*, West Publishing Co., St. Paul-Minnesota, 1977.
- Dicey, A.V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, MacMillan and Co. Ltd., London, 1915.
- Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge-Mass., 1978.
- Fatovic, Clement, *Outside the Law: Emergency and Executive Power*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 2009.
- Finnis, John, *Natural Law and Natural Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- Fletcher, George P., *Basic Concepts of Legal Thought*, Oxford University Press, Oxford, 1996.
- Foster, Steven, *The Judiciary, Civil Liberties and Human Rights*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2006.
- Gardam, Judith, *Necessity, Proportionality and the Use of Force by States*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

Garner, Bryan A., *Editor in Chief, Black's Law Dictionary*, Ninth Edition, West, St. Paul-Minnesota, 2009.

Gellhorn, Ernest, dan Barry B. Boyer, *Administrative Law and Process in a Nutshell*, West Publishing Co., St. Paul-Minn., 1981.

Hadjon, Philipus M., *Pengertian-pengertian Dasar tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurshandeling)*, Djumali, Surabaya, 1985.

\_\_\_\_\_, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Penerbit Bina Ilmu, Surabaya, 1987.

\_\_\_\_\_, *Pemerintahan Menurut Hukum (Wet - En Rechtmatig Bestuur)*, Surabaya: Yuridika, 1992.

Hadjon, Philipus M., et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002.

Hamilton, Alexander, James Madison dan John Jay, *The Federalist with Letters of Brutus (Terence Ball, ed.)*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

Hamson, C.J., *Executive Discretion and Judicial Control: An Aspect of the French Conseil d'Etat*, Stevens & Sons, London, 1954.

Hart, H.L.A., *The Concept of Law*, Clarendon Press, Oxford, 1994.

Henkin, Louis, *The Rights of Man Today*, Columbia University Press, New York, 1988.

Hepburn, Samantha, *Principles of Equity and Trusts Law*, Cavendish Publishing, Sydney-London, 2001.

Hudson, Alastair, *Understanding Equity and Trusts*, Routledge, London-New York, 2008.

Jayawickrama, Nihal, *The Judicial Application of Human Rights Law: National, Regional and International Jurisprudence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961.

\_\_\_\_\_, *The Pure Theory of Law*, University of California Press, Berkeley, 1967.

Künnecke, Martina, *Tradition and Change in Administrative Law: An Anglo-German Comparison*, Springer, Berlin, 2007.

Kurnia, Titon Slamet, *Hak atas Derajat Kesehatan Optimal sebagai HAM di Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, 2007.

Lazar, Nomi Claire, *States of Emergency in Liberal Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

Le Sueur, Andrew, Javan Herberg dan Rosalind English, *Principles of Public Law*, Cavendish Publishing Ltd., London, 1999.

Lord Lloyd of Hampstead dan M.D.A. Freeman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, English Language Book Society dan Stevens, London, 1985.

Lubis, Todung Mulya, *In Search of Human Rights: Legal-Political Dilemmas of the Indonesia's New Order 1966-1990*, Gramedia Pustaka Utama dan Yayasan

SPES, Jakarta, 1993.

Malanczuk, Peter, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, Routledge, London-New York, 2002.

Marzuki, Peter Mahmud, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008.

\_\_\_\_\_, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2009.

\_\_\_\_\_, *An Introduction to Indonesian Law*, Setara Press, Malang, 2011.

Mathis, Klaus, *Efficiency Instead of Justice? Searching for the Philosophical Foundations of the Economic Analysis of Law*, Springer, Dordrecht, 2009.

McCoubrey, Hilaire, dan Nigel D. White, *Textbook on Jurisprudence*, Blackstone Press Ltd., London, 1996.

McLeod, Ian, *Legal Theory*, Pallgrave-Macmillan, London, 2003.

Minarno, Nur Basuki, *Penyalahgunaan Wewenang dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2011.

Murphy, Mark C., *Natural Law in Jurisprudence and Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

Nickel, James W., *Hak Asasi Manusia: Refleksi Filosofis atas Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.

Panizzon, Marion, *Good Faith in the Jurisprudence of the WTO: The Protection of Legitimate Expectations, Good Faith Interpretation and Fair Dispute Settlement*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2006.

Paust, Jordan J., *Beyond the Law: The Bush Administration's Unlawful Responses in the 'War' on Terror*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

P, Clive, *The Sources and Evidences of International Law*, Manchester University Press, Manchester, 1965.

Posner, Eric A., dan Adrian Vermeule, *Terror in Balance: Security, Liberty and the Courts*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

Pound, Roscoe, *Law Finding Through Experience and Reason*, The University of Georgia Press, Athens, 1960.

Purbopranoto, Kuntjoro, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1975.

\_\_\_\_\_, *Hak-Hak Asasi Manusia dan Pancasila*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1982.

Rangkuti, Siti Sundari, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, 2000.

Ratnapala, Suri, *Jurisprudence*, Cambridge University Press, 2009.

Rawls, John, *A Theory of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge-Massachusetts, 1999.

Sahetapy, J.E., *Pidana Mati dalam Negara Pancasila*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007.

Sapardjaja, Komariah Emong, *Ajaran Sifat Melawan-Hukum Materiel dalam Hukum Pidana Indonesia: Studi Kasus tentang Penerapan dan Perkembangannya*

dalam *Yurisprudensi, Alumni, Bandung*, 2002.

Setiardja, A. Gunawan, *Hak-hak Asasi Manusia Berdasarkan Ideologi Pancasila*, Kanisius, Yogyakarta, 1993.

Sidharta, Bernard Arief, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2000.

Sieghart, Paul, *The International Law of Human Rights*, Clarendon Press, Oxford, 1983.

Skhlar, Judith N., *Legalism: An Essay on Law, Morals and Politics*, Harvard University Press, Cambridge-Massachusetts, 1964.

Spelt, N.M., dan J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993.

Sumaryono, E., *Etika dan Hukum: Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*, Kanisius, Yogyakarta, 2002.

Tamanaha, Brian Z., *On the Rule of Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

\_\_\_\_\_, *Law as a Means to an End: Threat to the Rule of Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

Tebbit, Mark, *Philosophy of Law: An Introduction*, Routledge, London-New York, 2005.

Ujan, Andre Ata, *Keadilan dan Demokrasi: Telaah Filsafat Politik John Rawls*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2001.

Utrecht, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1962.

Vlies, I.C. van der, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, Dirjen Peraturan Perundang-undangan-Departemen Hukum dan HAM, Jakarta, 2005.

Wacks, Raymond, *Philosophy of Law: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

Wade, H.W.R., *Administrative Law*, English Language Book Society-Oxford University Press, London, 1986.

Wijoyo, Suparto, *Refleksi Mata Rantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan secara Terpadu: Studi Kasus Pencemaran Udara*, Airlangga University Press, Surabaya, 2005.

Wilk, Kurt, *The Legal Philosophy of Lask*, Radbruch and Dabin, Cambridge-Mass.: Harvard University Press, 1950.

Cherry, Mark J., "Natural Law and the Possibility of Global Ethics: An Introduction to a Culture in Crisis," dalam Mark J. Cherry, ed., *Natural Law and the Possibility of Global Ethics*, Kluwer Academic Publishers, New York, 2004.

Dyzenhaus, David, "The Compulsion of Legality," dalam Victor Ramraj, ed., *Emergencies and the Limits of Legality*, Cambridge University Press, Cambridge,

2008.

Gross, Oren, "Extra-Legality and the Ethic of Political Responsibility," dalam Victor Ramraj, ed., *Emergencies and the Limits of Legality*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

Hadjon, Philipus M., "Judicial Review of Administrative Actions and Governmental Liability in Indonesia," dalam Yong Zhang, ed., *Comparative Studies on Governmental Liability in East and Southeast Asia*, Kluwer Law International, the Hague, 1999.

\_\_\_\_\_, "Analisis atas Putusan Perkara Ir. Akbar Tandjung Ditinjau dari Sudut Pandang Hukum Administrasi Negara," dalam Amir Syamsuddin, et.al., *Putusan Perkara Akbar Tandjung (Analisis Yuridis Para Ahli Hukum)*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2004.

Lazar, Nomi Claire, "A Topography of Emergency Power," dalam Victor Ramraj, ed., *Emergencies and the Limits of Legality*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

Mettraux, Guenaell, "Trial at Nuremberg," dalam William A. Schabas dan Nadia Bernaz, eds., *Routledge Handbook of International Criminal Law*, London-New York, Routledge, 2011.

O'Sullivan, Maria, "Failure to Exercise Discretion or Perform Duties," dalam Matthew Groves dan H.P. Lee, eds., *Australian Administrative Law: Fundamentals, Principles and Doctrines*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Tamanaha, Brian Z., "A Concise Guide to the Rule of Law," dalam Gianluigi Palombella & Neil Walker, eds., *Relocating the Rule of Law*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2009.

Zolo, Danilo., "The Rule of Law: A Critical Reappraisal," dalam Pietro Costa dan Danilo Zolo, eds., *The Rule of Law: History, Theory and Criticism*, Springer, Dordrecht, 2007.

Jurnal

Barnett, Randy E., "Who's Afraid of Unenumerated Rights?," *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, Vol. 9, 2006.

Bedner, Adriaan, "An Elementary Approach to the Rule of Law," *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 2, 2010.

Bendor, Ariel L., "On Aristotelian Equality, the Fundamental Right to Equality, and Governmental Discretion," *Review of Constitutional Studies*, Vol. 8, 2003.

Christie, George C., "An Essay on Discretion," *Duke Law Journal*, 1986.

Davis, Kenneth Culp, "Ripeness of Governmental Action for Judicial Review: Part One," *Harvard Law Review*, Vol. 68, 1955.

\_\_\_\_\_, "Ripeness of Governmental Action for Judicial Review: Part Two," *Harvard Law Review*, Vol. 68, 1955.

\_\_\_\_\_, "Informal Administrative Action: Another View," *The American University Law Review*, Vol. 26, 1977.

Dworkin, Ronald, "The Model of Rules," *The University of Chicago Law*

Review, Vol. 35, 1967.

Fletcher, George P., *"Some Unwise Reflections About Discretion,"* Law and Contemporary Problems, Vol. 47, 1984.

Goldsmith, Jack, dan John F. Manning, *"The President's Completion Power,"* Yale Law Journal, Vol. 115, 2006.

Gosalbo-Bono, Ricardo, *"The Significance of the Rule of Law and Its Implications for the European Unions and the United States,"* University of Pittsburgh Law Review, Vol. 72, 2010.

Grey, J.H., *"Discretion in Administrative Law,"* Osgoode Hall Law Journal, Vol. 17, 1979.

Hart, H.L.A., *"Between Utility and Rights,"* Columbia Law Review, Vol. 79, 1979.

Koch Jr., Charles H., *"Judicial Review of Administrative Discretion,"* The George Washington Law Review, Vol. 54, 1986.

Koh, Harold Hongju, *"Setting the World Right,"* Yale Law Journal, Vol. 115, 2006.

Leawoods, Heather, *"Gustav Radbruch: An Extraordinary Legal Philosopher,"* Washington University Journal of Law and Policy, Vol. 2, 2000.

Main, Thomas O., *"Traditional Equity and Contemporary Procedure,"* Washington University Law Review, Vol. 78, 2003.

Marx, Fritz Morstein, *"Comparative Administrative Law: A Note on Review of Discretion,"* University of Pennsylvania Law Review, Vol. 87, 1939.

Nolan-Haley, Jacqueline, *"Merger of Law and Mediation: Lessons from Equity Jurisprudence and Roscoe Pound,"* Cardozo Journal of Conflict Resolution, Vol. 6, 2004.

Nzelibe, Jide, dan John Yoo, *"Rational War and Constitutional Design,"* Yale Law Journal, Vol. 115, 2006.

Post, Robert C., *"The Management of Speech: Discretion and Rights,"* The Supreme Court Review, 1984.

Pound, Roscoe, *"The Decadence of Equity,"* Columbia Law Review, Vol. 5, 1905.

\_\_\_\_\_, *"Justice according to Law,"* Columbia Law Review, Vol. 13, 1913.

Prakash, Saikrishna B., *"The Executive's Duty to Disregard Unconstitutional Laws,"* Georgetown Law Journal, Vol. 96, 2008.

Radbruch, Gustav, *"Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law,"* Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 26, 2006 (diterjemahkan oleh Bonnie Litschewski Paulson dan Stanley L. Paulson).

\_\_\_\_\_, *"Five Minutes of Legal Philosophy,"* Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 26, 2006 (diterjemahkan oleh Bonnie Litschewski Paulson dan Stanley L. Paulson).

Razi, G.M., *"Reflections on Equity in the Civil Law System,"* The American University Law Review, Vol. 13, 1963.



Reid, Charles J., "*The Three Antinomies of Modern Legal Positivism and Their Resolution in Christian Legal Thought*," *Regent University Law Review*, Vol. 18, 2005.

Rubin, Edward L., "*Discretion and Its Discontents*," *Chicago-Kent Law Review*, Vol. 72, 1997.

Scalia, Antonin, "*The Rule of Law as a Law of Rules*," *The University of Chicago Law Review*, Vol. 56, 1989.

Sunstein, Cass R., "*Problem with Rules*," *California Law Review*, Vol. 83, 1995.

Mortimer, Matthew, *Is Positive Authorisation in Law Necessary for Lawful Public Body Action?*, dissertation, Bachelor of Laws (honours), University of Otago, 2012.

Scheppele, Kim Lane, "*Law in a Time of Emergency: States of Exception and the Temptations of 9/11*," *Public Law and Legal Theory Research Papers Series*, University of Pennsylvania Law School, Research Paper No. 60, 2004.



# EKONOMI KERAKYATAN SEBAGAI PENJABARAN DEMOKRASI PANCASILA<sup>1</sup>

... ————— ...

*Oleh :*  
**Danny E. Waimbo<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup>) Makala ini disampaikan dalam Seminar Nasional MPR RI Kerjasama dengan UNIPA Manokwari, dengan Tema : "Konsep dan Implementasi Sistem Demokrasi Pancasila Dalam Bidang Politik dan Ekonomi". Diselenggarakan pada tanggal 16 Maret 2015 di Hotel Aston Niu, Manokwari Papua Barat.

<sup>2</sup>) Dosen Fakultas Ekonomi dan Bisnis UNIPA.

## A. PENDAHULUAN

Tahun 2015 Bangsa Indonesia memasuki usianya yang ke 70 tahun. Angka tersebut sejatinya, merupakan sebuah usia yang matang dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Namun hingga saat ini bangsa dan negara Indonesia masih diperhadapkan pada persoalan carut marut kebangsaan yang serius. Di dalam negeri, persoalan rendahnya kepercayaan terhadap pemerintah, lemahnya penegakan hukum, meningkatnya potensi disintegrasi oleh meningkatnya semangat primordialisme, perselisian ideologi, politik, agama, degradasi moral, kemiskinan dan pengangguran, serta makin rusaknya lingkungan hidup, semakin mengancam kelanggengan persatuan Indonesia. Dari luar negeri berupa tantangan globalisasi bagi negara kebangsaan (Kemendikbud, 2013).

Mencermati situasi kehidupan berbangsa yang demikian, sudah semestinya sebagai sebuah bangsa yang besar, melakukan upaya proaktif dalam membina nasionalisme dan wawasan kebangsaan warga negaranya menjadi mutlak untuk dilakukan. Salah satu cara atau metode pendekatan yang paling (minimal) mampu dilakukan adalah menumbuhkembangkan semangat reformasi yaitu melalui sistem demokrasi Pancasila.

Keberadaan Demokrasi Pancasila di era reformasi tentu saja membawa angin segar bagi semua elemen bangsa, teristimewa dalam menyampaikan aspirasinya dari sisi demokrasi politiknya, dimana sudah terbukti

dengan suksesnya pesta demokrasi (pemilu) yang sudah terlaksana selama 3 (tiga) periode, serta kebebasan pers, dan sebagainya. Akan tetapi praktek demokratisasi masih jauh dari tataran idealnya. Artinya pemahaman implementasi demokrasi Pancasila, masih diterapkan secara masif dan belum diarahkan pada proses yang hakiki dari konsep Demokrasi Pancasila itu sendiri. Pemahaman akan nilai-nilai yang terkandung dalam Demokrasi Pancasila (akhir-akhir ini) seringkali dijadikan sebagai "slogan" dan masih diterjemahkan keliru (ditafsirkan berbeda) oleh kepentingan individu atau golongan. Jika itu terjadi maka sebagai warga negara kita akan kehilangan ruh (orientasi) sebagai suatu bangsa yang merdeka dan berdaulat, karena kita tidak memahami secara utuh nilai-nilai dalam Pancasila.

Istilah demokrasi Pancasila, sejatinya adalah pemahaman demokrasi yang bersumber kepada kepribadian dan falsafah hidup bangsa Indonesia, yang perwujudannya seperti ketentuan dalam Pembukaan dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dasar dari Demokrasi Pancasila adalah kedaulatan rakyat, seperti tercantum dalam Pasal 1 (ayat 2) yaitu : Kedaulatan berada ditangan Rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Adapun asas Demokrasi Pancasila terdapat dalam Sila Keempat dalam Pancasila, yang berbunyi Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan. Jika ditilik lebih jauh, maka Demokrasi Pancasila adalah

rakyat, dan rakyat adalah demokrasi itu sendiri. Oleh karenanya, suara (rakyat) demokrasi tidak selamanya identik dengan partisipasinya dalam sistem politik, akan tetapi juga menyentuh ranah sosial budaya dan ekonomi suatu bangsa. Lalu, bagaimana implementasi Demokrasi Pancasila dalam kaitannya dengan kedaulatan dalam mensejahterakan warga negara dalam konteks (bidang) ekonomi di Indonesia?

## **B. KONSEP EKONOMI PANCASILA (EKONOMI KERAKYATAN)**

Sejatinya konsep (inti) Ekonomi Pancasila, menganut 3 (tiga) ideologi yaitu, Nasionalisme, Sosialisme, dan Demokrasi, tetapi kesemuanya didasarkan pada Humanisme, dan kepercayaan monoteisme (Darmawan, 2014). Istilah Ekonomi Pancasila, sesungguhnya lahir sebelum peristiwa 17 Agustus 1945, oleh *founding father* negeri ini. Bung Karno dalam artikelnya mengutarakan tiga sumber ideologi, yaitu Nasionalisme, Islamisme, dan Komunisme. Sedangkan Bung Hatta menyebut tiga sumber lain, yaitu, Islam, sosialisme dan budaya Indonesia. Seandainya Ekonomi Pancasila dapat dirumuskan sebagai “ekonomi yang mendasarkan diri pada nilai-nilai Pancasila” maka ekonomi Pancasila sebenarnya adalah sebuah sistem ekonomi campuran (Darmawan, 2014).

Istilah yang sama juga diutarakan (dalam atikelnya) Dr. Emil Salim pada tahun 1967. Dalam artikel terse-

but secara sederhana Ekonomi Pancasila disebut sebagai sebuah sistem ekonomi pasar yang dikendalikan pemerintah atau sistem ekonomi campuran karena perpaduan antara sistem kapitalisme dan sosialisme/ sistem ekonomi “jalan ketiga” (Darmawan, 2014). . Lain halnya yang diutarakan oleh Prof. Mubyarto. Menurut Mubyarto, praktek Ekonomi Pancasila dengan mudah dapat dijumpai dan dikenali dimana-mana di seluruh Indonesia. Praktek ekonomi ini sering disebut sebagai “ekonomi rakyat” yang bersifat moralitik, demokratis dan mandiri. Alasannya karena ekonomi rakyat bisa dijumpai di daerah-daerah, di pedesaan, dipinggiran kota, maupun dikampung-kampung, dengan usahanya seperti kerajinan rakyat atau industri-industri kecil. Atau dengan kata lain, Ekonomi Pancasila, dalam prakteknya dapat dijumpai dari ekonomi pedesaan, ekonomi rakyat, ekonomi daerah atau mungkin ekonomi keluarga. Dengan demikian, pemahaman tersebut di atas, Ekonomi Pancasila diidentikkan dengan ekonomi rakyat atau ekonomi kerakyatan (Darmawan, 2014).

Salah satu konsep Ekonomi kerakyatan yang sangat “membumi” adalah Koperasi. Istilah Koperasi pertama kali diutarakan oleh Mohamad Hatta. Dalam pidatonya tersebut Bung Hatta menegaskan bahwa dasar perekonomian Indonesia yang sesuai dengan Asas Kekeluargaan adalah Koperasi. Artinya seluruh perekonomian rakyat harus berdasarkan koperasi, tetapi tidak semua usaha harus dilakukan secara koperasi. Sedangkan

usaha-usaha yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh terus dikerjakan oleh orang seorang (Swasono,, 1986). Sama halnya yang utarakan oleh Prof. Darmawan Rahardjo (2014), bahwa Ekonomi Pancasila disebut juga sebagai ekonomi yang berasaskan kekeluargaan, kegotongroyongan dan kerjasama. Ini adalah nilai-nilai tradisional yang bersumber pada budaya Indonesia. Tetapi asas kekeluargaan ini, yang berdasarkan kepada solidaritas mekanis, telah ditransformasikan menjadi solidaritas fungsional dalam nilai-nilai individu dalam koperasi. Terlepas dari itu semua, konsep Demokrasi Ekonomi (Ekonomi Pancasila) secara normatif bersumber dari Pancasila itu sendiri. Yaitu ada 3 (tiga) pasal yang mendasari Sistem Ekonomi Pancasila (Indonesia), antara lain (lihat Hendar dan Kusnadi, 1999 dalam Weirimon, 2011) :

1) Pasal 33: Ayat (1) : “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan”; Ayat (2) : “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”; Ayat (3) : “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. (4) : “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandi-

rian, serta dengan menjaga keseimbangan”; Ayat (5) : “Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini akan diatur dalam undang-undang”.

- 2) Pasal 33 UUD 1945 diatas, mengingatkan kita Dalam pidatonya Bung Hatta yang menegaskan bahwa dasar perekonomian yang sesuai dengan asas kekeluargaan adalah koperasi. Artinya seluruh perekonomian rakyat harus berdasarkan koperasi, tetapi tidak semua usaha harus dilakukan secara koperasi. Sedangkan usaha-usaha yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh terus dikerjakan oleh orang seorang. Paksaan berkoperasi kepada perusahaan-perusahaan kecil yang tersebar letaknya adalah tidak pada tempatnya, bahkan melanggar dasar koperasi.
- 3) Pasal 33 UUD 1945 dianggap sebagai pasal yang paling penting, bagi pengaturan perekonomian nasional, sebab pasal ini mencerminkan sikap tegas para pendiri negara untuk tidak menganut sistem kapitali liberal. Dari pasal ini kita melihat pentingnya peranan negara dalam pengaturan perekonomian Indonesia. Pasal 33 UUD 1945 dianggap sebagai pasal yang paling penting, bagi pengaturan perekonomian nasional, sebab pasal ini mencerminkan sikap tegas para pendiri negara untuk tidak menganut sistem kapitali liberal. Dari pasal ini kita melihat pentingnya peranan negara dalam pengaturan perekonomian

Indonesia. Untuk itu diperlukan anggaran untuk menjalankan fungsi negara. Pasal 23 UUD 1945 memberikan landas untuk pengaturan tentang itu.

- 4) Pasal 23 UUD 1945. Salah satu isi pasal 23 ayat (1) menyatakan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan dengan undang-undang. (1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan tiap-tiap tahun dengan Undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan, Pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu. Pasal 23 ayat (1) dapat ditafsirkan bahwa keputusan pemerintah tentang anggaran harus berdasarkan hak dan kedaulatan rakyat, yang diwakili oleh para anggota DPR.
- 5) Pasal 27 (ayat 1) berbunyi “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghasilan yang layak bagi kemanusiaan”. Hal ini sejalan dengan tujuan dari Sistem Ekonomi Pancasila adalah tercapainya masyarakat yang adil dan makmur: Hal ini dapat dimaknai bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak. Untuk mewujudkan hal tersebut diatur dalam pasal 27 ayat (2) UUD 1945, yang berbunyi : “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghasilan yang layak bagi kemanusiaan”. Namun, dalam kenyataannya tidak semua warga negara mampu mendapatkan pekerjaan, karena ketidak mampu

bersaing maupun karena kemalangan yang menimpa diri dan keluarga: Dan bagi mereka yang tidak beruntung, menurut pasal 34 dipelihara oleh negara.

- 6) Pasal 34 berbunyi “Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara”.
- 7) Akhirnya, konsep Ekonomi Pancasila atau Sistem Ekonomi Kerakyatan secara umum dapat disimpulkan sebagai sistem ekonomi yang memadukan ideologi konstitusional (Pancasila dan UUD 1945) bangsa Indonesia dengan Sistem Ekonomi Campuran (Sistem Ekonomi Pasar Terkelola) yang diwujudkan melalui kerangka demokrasi ekonomi serta dijabarkan dalam langkah-langkah ekonomi yang berpihak dan pemberdayaan seluruh lapisan masyarakat, yang ditujukan untuk mewujudkan tercapainya masyarakat yang adil dan makmur.

### C. POTRET KEKINIAN DEMOKRASI EKONOMI INDONESIA

Pada bagian ini, penulis secara umum memperlihatkan beberapa potret kondisi sosial ekonomi kita. Tentu saja dari sisi yang berbeda, Sebagai refleksi untuk kita semua mencermati dan kemudian nantinya bagaimana mencari alternatif solusinya. Kondisi-kondisi tersebut antara lain: Pertama, Perkembangan politik dan ekonomi, pasca terpilihnya Bapak Ir. Joko Widodo dan Drs. Mohammad

Yusuf Kalla, sebagai Presiden dan Wakil Republik Indonesia yang ke 7. Jika dirunut dalam 100 seratus hari kerja Kepemimpinan Jokowi-JK, konflik yang paling menonjol adalah (1). Konflik aparat penegak hukum (KPK Vs Polri, Polri Vs Komnas HAM, KPK Vs Kejaksaan) dan sebagainya, turut serta ikut mempengaruhi terpuruknya perekonomian Indonesia. Kondisi itu diperparah dengan anjloknya mata uang Rupiah terhadap mata uang dollar Amerika sampai menembus level Rp. 13.000, - (angka tersebut menyamai kondisi krisis moneter pada pertengahan tahun 1998). Hal ini mengingatkan kita terhadap kedaulatan moneter kita, agar jangan dikacaukan oleh para spekulan (2). Buruknya kebijakan perdagangan, khususnya produksi pertanian. Sebagai contoh harga beras dan ketersediaan stok beras tidak stabil. Sampai saat ini, kita masih mengimpor kedelai (bahan baku utama tempe/tahu) yang adalah makan wajib (pokok) kebanyakan masyarakat Indonesia. Padahal, Kebijakan Presiden Jokowi terhadap kedaulatan pangan, sudah dicanangkan. (3). Hal yang cukup risikan juga dilihat dari kebijakan impor garam. Sedangkan 2/3 wilayah NKRI adalah laut. Ini menjadi ironi, di saat bangsa kita mengumandangkan kedaulatan maritim sebagai poros utama kebijakan pembangunan.

Faktor kedua, Ada prestasi dilihat dari peningkatan pertumbuhan ekonomi Indonesia yang mengalami pertumbuhan sebesar 6,4%. Akan tetapi, justru posisi tersebut, disinyalir menjadi sasaran empuk

negara-negara industri seperti Tiongkok, Jepang, dan negara-negara Asia lainnya dalam menginvestasikan modalnya di Indonesia. Hal lain yang ditemui, stabilnya tingkat pertumbuhan ekonomi Indonesia bukan jaminan perekonomian negara ini terlepas dari ancaman ekonomi global. Contoh kekinian yaitu, Kebijakan Kerjasama kawasan Asean MEA (Masyarakat Ekonomi Asean) atau Asean Economic Community (AEC) 2015. Pertanyaannya apakah kita sebagai bangsa sudah siap menghadapi kebijakan tersebut ?? Terlepas dari itu semua, tingginya angka pertumbuhan atau stabilnya pertumbuhan ekonomi Indonesia tidak bisa dijadikan jaminan rakyat Indonesia keluar dari persoalan kemiskinan. Hal ini disebabkan karena terjadinya ketimpangan luar biasa antara "si kaya vs si miskin". Sebagai contohnya : Konon 10% dari total Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia yang jumlahnya mencapai Rp. 7.396 triliun merupakan milik orang terkaya di Indonesia (Budimanta, 2012).

Faktor ketiga, Strategisnya posisi Indonesia, ketersediaan sumber daya alam yang melimpah, di wilayah nusantara ini, menjadi makanan empuk bagi para investor asing. Berikut beberapa contoh / fakta tersebut : (1). Dari Sektor Pertanian : a). input pertanian dipasok oleh 10 perusahaan asing dengan omzet US\$ 40 milyar ; b). 50% dari 5,7 juta hektar perkebunan sawit dikuasi oleh perusahaan asing. (2), dari Sektor Pertambangan : a). 90% tambang emas, perak dan tembaga dikuasi oleh asing. b). 85,4% dari



137 konsesi pengelolaan lapangan migas dikuasi asing; c). Tambang batu bara kecil dikuasai oleh Tionghoa dan India; (3) Sektor Perdagangan : a). Industri olahan pangan dikuasai oleh 10 MNC (*multy nasional cooperate*) dengan omzet US\$ 409 Milyar; b). 57% saham yang dicatat dan diper-timbangkan di bursa efek dikuasi asing. c). 71,3% investasi listrik sebesar Rp. 181 triliun pada sampai akhir 2011 dikuasi penanaman modal asing (PMA); (4). Sektor Perbankan : 38,8% dari 127 bank dikuasi asing dan lebih dari 50% dari 45 perusahaan dikuasi oleh asing (lihat Kompas, dalam Yuwono Prapto, 2012).

Data-data yang ditampilkan di atas menunjukkan bahwa “hampir semua sendi-sendi” perekonomian Indonesia berada di bawah kekuasaan asing. Kalau ini dibiarkan begitu saja maka Indonesia akan menjadi “surga” bagi para investor asing tersebut, lalu pertanyaannya ? Siapa yang sesungguhnya menikmati kekayaan bangsa Indonesia ?? Apakah kondisi di atas sesuai dengan semangat demokrasi ekonomi Pancasila, yang dicita-citakan pendiri bangsa atau sesuai dengan cita-cita luhur konstitusi negara kita. ?? Barangkali “potret kecil” di atas, sudah selayaknya kita mencari jalan keluar dalam penyelesaiannya. Minimal apa yang akan kita lakukan bisa menjadi alternatif penyelesaiannya.

#### **D. MEMBUMIKAN PANCASILA SEBAGAI PERTAHANAN TERAKHIR EKONOMI KERAKYATATAN**

Kita sebagai bangsa pernah mengenal bagaiman Kesaktian pancasila pernah diuji, lewat peristiwa G/30/S/PKI. Dimana Ideologi Pancasila ingin dirubah dengan ideologi lain. Akan tetapi nilai-nilai dasar yang terkandung di dalam ke 5 sila tersebut tetap ada dan eksis dalam bingkai NKRI sampai saat ini. Oleh karenanya, merujuk pada kesaktiannya, maka dalam memproteksi Eksistensi Demokrasi Ekonomi yang berlandaskan Pancasila, maka Pencerminan 5 (lima) Sila dalam Dasar Negara (Pancasila) sebagai pilar dalam memproteksi sistem ekonomi Indonesia. Antara lain :

- 1) Makna Sila 1 “Ketuhanan Yang Maha Esa” dalam Demokrasi Ekonomi. Antara Lain :
  - a) Sebagai warga negara dalam kehidupan berbangsa Indonesia harus bersyukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena diberikan anugerah kekayaan yang melimpah. Oleh sebab kita, Kita harus saling menghargai dan menghormati harkat dan martabat sesama manusia, dan menjaga dan memanfaatkan sumberdaya alam menurut dasar kemanusiaan yang beradab. Contoh : Masyarakat di Bali dengan budaya subaknya, selalu memohon perlindungan Tuhan untuk segala aktivitas bercocok tanam. Kita tidak bisa merusak sumberdaya alam yang negara ini miliki hanya untuk sesaat dan dinikmati oleh segelintit kelompok elit.
  - b) Ada relevansi positif aliran spritualisme, moralitas, demokrasi,

- dan humanisme dalam implementasi demokrasi Indonesia. Sehingga apa yang menjadi pandangan-pandangan *founding father* kita bisa terwujud sampai saat ini.
- c) Menumbuhkan sikap Takut Akan Tuhan dalam segala aktivitas yang harus dilakukan oleh setiap warga negara, dalam konteks negara berkeTuhanan.
- 2) Makna Sila Ke 2 “Kemanusiaan Yang Adil dan Beradap”, dalam konsep Demokrasi Ekonomi. Bahwa semua kekayaan harus dimanfaatkan untuk tujuan kemanusiaan, dan tidak dikomersialkan oleh segelintir orang, elite atau kelompok kepentingan tertentu. Negara dan semua elemen bangsa harus ikut serta dalam pencapaian tujuan tersebut. Kekayaan NKRI harus dimanfaatkan secara Adil bagi seluruh rakyat Indonesia, demi harga diri dan martabat serta kedaulatan rakyat dan bangsa Indonesia.
  - 3) Makna Sila Ke 3 “Persatuan Indonesia” dalam konteks Pluralisme ekonomi. Dimaknasi sebagai berikut :
    - a) Kebinnekaan suku bangsa menjadi sebuah potensi ekonomi, yang jika dimanfaatkan secara arif dan bijaksanaan akan membawa kemanfaatan ekonomi, tetapi juga akan lestari dengan memanfaatkan kearifan lokal dalam pengelolaannya.
    - b) Pluralisme ke suku bangsa boleh berbeda, berdasarkan adat istiadat, tetapi semangat nasionalisme dalam menempatkan persatuan, kesatuan, serta kepentingan dan keselamatan bersama di atas kepentingan pribadi dan golongan, menjadi modal sosial dalam pengembangan ekonomi kerakyatan ;
    - c) Mengembangkan rasa cinta kepada tanah air dan bangsa dengan cara memproduksi, mencintai produk-produk Indonesia.
  - 4) Makna sila ke 4 “Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmat, dan Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan / Perwakilan”. Maknanya adalah antara lain :
    - a) Membumikan Pancasila dalam semangat Koperasi sebagai sokoguru perekonomian Indonesia. Asas kekeluargaan dan kebersamaan dalam mencapai tujuan / manfaat perlu digalakan kehidupan berbangsa. Memperkuat sektor Koperasi dan UMKM. Alasannya, belajar dari pengalaman krisis moneter yang pernah menggerogoti perekonomian kita ditahun 1997, dimana banyak perusahaan-perusahaan mengalami kebangkrutan alias guling tikar, sehingga menyebabkan situasi *chaos* yang akhirnya menyebabkan pengangguran dimana-mana dan menyebabkan situasi sosial dan politik yang tidak terkendali, misalnya terjadi kerusuhan massal dan sebagainya. Namun dalam situasi tersebut usaha-usaha mikro (UKM) tidak terpengaruh dengan krisis moneter. Bahkan melalui UKM-UKM inilah banyak

dari aktivitas mereka yang mampu menghidupkan perekonomian masyarakat kecil. Sehubungan hal tersebut, maka menghadapi situasi saat ini, pemerintah seharusnya lebih melihat dan memperhatikan perkembangan UMKM di Indonesia.

- b) Ekonomi kreatif yang melibatkan banyak orang, yang bercirikan kearifan lokal. Sosial *enterpreuniership* (kewirausahaan sosial) menjadi sebuah titik pijak penjabaran ekonomi kerakyatan di daerah-daerah pedesaan. Kewirausahaan sosial mewakili kelompok masyarakat dengan modal yang minim, tetapi memiliki kreatifitas yang brilian dalam memajukan usahanya, tanpa merusak lingkungan tempat mereka berada. Sebagai contoh: bagaimana kelompok-kelompok masyarakat di Kepulauan Raja Ampat, memanfaatkan potensi pariwisata sebagai sumber pendapatan masyarakat, tanpa merusak lingkungan, melalui pendekatan kearifan lokal.
- c) Mengurangi investasi asing, dengan mengembangkan teknologi domestik. Kebijakan ini menjadi penting untuk dilakukan untuk melindungi industri-industri dalam negeri yang kebanyakan identik dengan perusahaan padat karya. Ketika perusahaan-perusahaan tersebut dilindungi maka penciptaan lapangan pekerjaan akan semakin terbuka. Pemberian ijin kepada perusahaan-perusahaan asing untuk berinvestasi di

Indonesia, tidak hanya melihat kepentingan mereka - memperoleh profit - dan dalam hal meningkatkan pertumbuhan ekonomi semata, melainkan bagaimana memanfaatkan modal mereka dalam investasi yang bergerak dalam kegiatan padat karya dan alih teknologi. Hal ini dilakukan mengingat bangsa Indonesia memiliki surplus tenaga kerja. Namun disisi lain penguasaan akan teknologi dan skill belum mumpuni atau masih minim, sehingga, jalan keluarnya ketika diperhadapkan pada kemampuan pemanfaatan teknologi, maka pemanfaatan teknologi domestik sudah semestinya diprioritaskan bagi industri-industri menengah dan kecil di Indonesia. Atau dengan kata mari kita galakan gerakan nasional ekonomi kreatif yang berlandaskan semangat kebersamaan, persaudaraan dan memanfaatkan kearifan lokal, dalam rangka memproteksi budaya dan menjaga kondisi lingkungan tetap lestari.

- 5) Makna Sila ke 5 “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia” dimaknai sebagai berikut :
  - a) Mengubah orientasi masyarakat dari pola konsumtif, dari pola konsumsi kelompok “kaya” ke pola konsumsi kelompok “miskin”. Pernyataan tersebut mengajak kita sebagai komponen bangsa untuk mengintropeksi diri kita, bahwa jangan kita terlalu terjebak dan terpengaruh dengan berba-

gai tawaran-tawaran prodak asing yang bertubi-tubi membanjiri pasar-pasar di negara kita. Ketika kita terjebak maka kita akan menjadi hamba mereka. Kita harus berintopeksi diri bahwa kita adalah negara agraris dengan sektor pertanian sebagai sektor utama yang menjadi andalan kita. Itu artinya, kita harus lebih menghargai produksi domestik kita. Oleh sebab itu, perilaku hidup gaya kapitalis hendaklah kita minimalkan lalu kemudian marilah kita hidup dengan memanfaatkan kondisi yang ada di sekitar kita. Misalnya, perilaku hidup mewah-mewah yang mana harus membelanjakan sesuatu ke luar negeri, sudah saatnya kita pikirkan kembali untuk memanfaatkan pasar-pasar tradisional yang ada di Indonesia.

- b) Selain itu, pembangunan harus berorientasi di pedesaan (kampung) yang bebas dari dominasi asing. Atau dengan katalain pendekatan desentralistik. Ini menjadi alternatif solusi kekinian. Dimana pendekatan pembangunan sudah seharusnya diarahkan ke daerah-daerah pinggiran agar lebih dekat dengan penghasil faktor produksi (bahan baku). Disatu sisi, ketika arah pembangunan ekonomi digiring kearah pedesaan maka,

intervensi asing agak sedikit diminimalisir, akibat kondisi pedesaan yang masih identik dengan kehidupan tradisional yang masih mempertahankan adat istiadat mereka. Kondisi inilah yang oleh Prof Mubyarto dikategorikan sebagai praktek ekonomi Pancasila atau Ekonomi Kerakyatan.

## E. CATATAN PENUTUP

Akhirnya sampailah pada penghujung tulisan ini. Mengutip apa yang disampaikan oleh Profesor Dr. Dawan Rahardjo, bahwa berbicara Ekonomi Pancasila perlu ditegaskan sebagai perekonomian yang bertujuan untuk mengentaskan masyarakat dari kemiskinan dan menghilangkan ketimpangan kesenjangan, eksploitasi, dan ketergantungan, melalui partisipasi masyarakat dalam kegiatan ekonomi sehingga tercapai suatu kondisi masyarakat berkeadilan atau masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Karena itu rumusan normatif mengenai Ekonomi Pancasila perlu disusun. Sebagaimana yang dikatakan oleh Bung Hatta, kita harus selalu ingat kepada pedoman normatif dalam kegiatan ekonomi, yaitu Pancasila yang perlu ditafsirkan secara sosial-ekonomi.

## Daftar Pustaka

Budimanta, Arif, 2012, "*Ancaman Ekonomi Indonesia* (lihat: [www.mpr.go.id/berita/read/2012/04/02/ancaman\\_ekonomi\\_indonesia](http://www.mpr.go.id/berita/read/2012/04/02/ancaman_ekonomi_indonesia)). Di akses pada tanggal : 15 Maret 2013.

Hendar dan Kusnadi, 1999, "*Ekonomi Koperasi*", Jakarta : Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi

Kemendikbud, 2013 "*Buku Modul Pendidikan Kewarganegaraan*" Penerbit UNIPA Manokwari

Rahardjo, Dawam, 2014 "*Ekonomi Pancasila Dalam Tinjauan Filsafat Ilmu*" Jurnal PUSTEP UGM (diakses pada tanggal 10 Maret 2015)

Sekretaris Jenderal MPR RI, 2013, "*Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*" Penerbit Sekjen MPR RI. Jakarta

Swasono, Sri Edi, 1985, "*Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*", Jakarta UI-Press

Weirimon, Simson, 2010 "*Buku Modul Sistem Ekonomi Indonesia*" Buku Ajar Fakultas Ekonomi UNIPA Manokwari

Yuwono Prapto, 2012, "*Bahan Ajar Sospol UKSW: PPs MSP Salatiga*."



## PEREMPUAN DALAM SISTEM POLITIK DEMOKRASI PANCASILA

... ————— ...

Oleh :  
**Hanike Monim**

## A. PENDAHULUAN

Perempuan sebagai sosok individu dilahirkan ke dunia oleh seorang perempuan tanpa bisa memilih sebagai dirinya sendiri atau sebagai perempuan. Di satu sisi, kodrat ini dalam berbagai kondisi menyebabkan banyak perempuan hanya berdiam diri menerima takdir sebagai ciptaan Tuhan yang tidak berdaya, namun di lain pihak di berbagai Negara banyak perempuan yang telah menunjukkan eksistensinya sebagai mitra sejajar kaum laki-laki. Perjuangan Perempuan untuk menjadi setara dengan laki-laki dalam beberapa aspek kehidupan telah terjadi sejak abad 14 dengan munculnya pergerakan kaum feminisme yang sebenarnya berjuang mencari peluang kebebasan perempuan untuk perempuan. Pergerakan kaum feminisme ini antara lain telah merobek selubung praktek-praktek misogyny (kekejaman atau kebencian kaum pria terhadap kaum wanita), dan keyakinan akan jenis kelamin yang tidak hanya bersifat biologis tetapi juga bersifat kultural.

Secara politis, berbagai dokumen kebijakan secara internasional telah diterbitkan untuk menjamin kepastian hukum agar konsep perempuan sebagai mitra laki-laki dalam berbagai aspek kehidupan dan pembangunan dapat dipraktekkan. Satu tahun setelah PBB didirikan, pada tahun 1946 berdirilah Komisi mengenai Kedudukan Perempuan (*Commission on the Status of Women, CSW*) dalam badan PBB yang bertugas untuk membuat rekomendasi dan laporan

kepada Dewan Ekonomi dan Sosial PBB seputar promosi Hak Asasi Perempuan di bidang politik, ekonomi dan sosial. Setelah itu, pada tahun 1967 PBB mengeluarkan Deklarasi mengenai Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan (*Declaration on the Elimination of Discrimination against Women, DEDW*) yang memuat hak dan kewajiban perempuan berdasarkan persamaan hak dengan laki-laki. Delapan tahun kemudian, yaitu tahun 1975, diselenggarakan Konferensi Sedunia tentang Perempuan ke-1 di Mexico City dimana Negara-negara dunia mengakui situasi ketertindasan perempuan dan relasi antara ketertindasan perempuan dan relasi anatar ketertindasan dengan diskriminasi yang dialami perempuan. Konferensi ini telah melahirkan *World Plan of Action* yang menghimbau persiapan dan pengadopsian Konvensi Hak Asasi Perempuan dengan prosedur-prosedur efektif untuk implementasinya. Majelis Umum PBB kemudian pada tahun 1979 mengadopsi Konvensi Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW*).

Dokumen-dokumen kebijakan yang telah dikeluarkan oleh Badan PBB, telah ditanggapi dengan sangat serius dari berbagai Negara sehingga pada tahun 2006 terhitung 185 negara atau lebih dari 90 % Negara anggota PBB menjadi Negara peserta CEDAW, termasuk Indonesia. Dokumen hukum CEDAW telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia menjadi UU RI No. 7 tahun 1984 tentang Pengesahan



Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap perempuan pada tanggal 24 Juli 1984.

Sejarah perundangan-undangan RI tentang penyetaraan derajat antara perempuan dan laki-laki ternyata telah memberikan dampak yang cukup luar biasa bagi keterlibatan perempuan Indonesia dalam berbagai bidang pembangunan termasuk di bidang politik. Terlepas dari berbagai hambatan ataupun tantangan yang dihadapi setiap perempuan Indonesia yang berjuang untuk mengaktualisasikan dirinya di ranah publik, perjuangan perempuan untuk bereksistensi tersebut terus berlangsung. Pertanyaan yang muncul yang menjadikan semua pihak yang berkepentingan dengan dunia perjuangan hak-hak perempuan di bidang politik adalah apa sebenarnya kendala sehingga perempuan jarang terlibat di ranah politik, mengapa perempuan perlu atau harus terlibat, apa saja yang perlu dilakukan oleh setiap perempuan yang ingin berpolitik demikian juga dengan keluarga, masyarakat dan bahkan pemerintah.

## **B. HAK-HAK PEREMPUAN SEBAGAI WARGA NEGARA**

Jauh sebelum diperjuangkan hak-hak perempuan secara serius dan berkelanjutan, sebenarnya Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945 dalam Pasal 27 secara tegas telah mengamatkan, bahwa “segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan

pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Dengan amanat ini, sebagai warga Negara, individu atau kelompok perempuan perlu diposisikan secara sejajar dengan laki-laki dalam menjalankan setiap aktivitas kehidupan bangsa. Hal ini perlu diperjuangkan terus mengingat setiap warga Negara adalah asset bangsa dimana setiap warga Negara memiliki potensi sebagai sumberdaya yang dapat meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dan bangsa.

Sensus Penduduk Indonesia Tahun 2009 menunjukkan, bahwa jumlah penduduk perempuan sebanyak 89.89 juta jiwa atau 52,4 % dari 174 juta jiwa. Jumlah ini akan menjadi suatu beban yang sangat berat bagi pemerintah apabila tidak ada perubahan *stereotype* terhadap perempuan sebagai kaum marginal, kaum minoritas, kaum lemah, kaum pelayan, kaum emosional, kaum pendengar setia dan lain sebagainya. Jumlah yang lebih dari setengah jumlah total penduduk Indonesia ini sangat potensial untuk menggerakkan roda kehidupan bangsa, sehingga apabila terjadi pengabaian terhadap potensi warga Negara perempuan maka akan terjadi pemborosan sumberdaya manusia yang potensial dan strategis. Pada tahun 1988, Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja Perempuan adalah 40 % dan meningkat menjadi 42 % pada akhir Pelita V. Di satu pihak, peningkatan jumlah ini telah memberi harapan yang besar bagi perempuan untuk terus berupaya meningkatkan angka partisipasinya pada tahun-tahun yang akan datang, tetapi di

lain pihak, jumlah atau persentase ini belumlah mereflesikan ideologi perjuangan politis perempuan yakni bukan sekedar mengisi dunia universal (publik), tetapi juga menempati posisi-posisi strategis sebagai pengambil keputusan karena fakta menunjukkan, bahwa pekerjaan yang memerlukan ketrampilan, profesionalisme, dan kepemimpinan masih didominasi oleh laki-laki.

Pergumulan untuk menjadi setara dengan laki-laki dalam berbagai aspek kehidupan merupakan hak perempuan yang perlu diikuti dengan pengembangan potensi diri secara maksimal. Perjuangan penyamaan hak ini ditujukan untuk meningkatkan peran perempuan dalam pembangunan. Fokus penyamaan hak adalah pada kegiatan mengatasi kegagalan modernisasi yang mengakibatkan perempuan semakin tersisih dari pembangunan. Penyamaan hak juga diarahkan pada upaya pencapaian kesamaan pengembangan peran perempuan agar dapat berperan aktif dalam pembangunan seperti halnya laki-laki. Ada tiga peran perempuan yang perlu diperhatikan dalam memperjuangkan hak-haknya yaitu peran reproduksi, produktif dan peran sosial. Dua peranan perempuan terakhir merupakan tuntutan yang sementara diperjuangkan agar terjadi kesetaraan dan keadilan dalam dunia public. Peranan perempuan ini menyebabkan perempuan melakukan kegiatan domestik maupun kegiatan publik sebagai pencari nafkah.

Wujud komitmen pemerintah kepada perjuangan warga Negara

perempuan untuk memperjuangkan hak-haknya antara lain pada tahun 1978, pemerintah menunjuk Menteri Muda Urusan Peranan Wanita (Menmud UPW) dalam kabinet. Kemudian, pada tahun 1983, pemerintah menunjukkan keseriusannya dalam rangka melindungi hak-hak perempuan dengan dibentuknya Kantor Menteri Negara Urusan Peranan Wanita (MenNeg UPW) dengan demikian tanggungjawab Negara melalui Menteri adalah memformulasikan dan merencanakan, mengkoordinasi dan mengadvokasi program dan kegiatan untuk meningkatkan partisipasi perempuan dalam pembangunan. Dengan demikian, di Indonesia persamaan hak-hak perempuan sebagai warga Negara bukan lagi sebagai suatu mutiara yang tersembunyi yang sulit didapatkan tetapi merupakan suatu perjuangan perempuan itu sendiri dalam mengelola kapasitas diri sendiri agar mampu bersaing dengan laki-laki dalam memperoleh mutiara itu.

### C. PEREMPUAN DAN DEMOKRASI PANCASILA

Sistem politik yang berlaku atau sesuai dengan kondisi di Negara Indonesia adalah Sistem Politik Demokrasi Pancasila. Sistem Politik ini lahir karena nilai-nilai luhur yang terkandung dalam falsafah/ideologi bangsa Indonesia yaitu Pancasila. Sistem politik inimerupakan alat atau sarana bagi Bangsa Indonesia untuk mencapai tujuan Negara sesuai isi Pembukaan UUD 1945 alinea IV,

yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Prinsip-prinsip Demokrasi Pancasila yang secara jelas berkaitan dengan pemberian kesempatan dan penjaminan akan hak-hak perempuan dalam ranah politik, sosial, dan ekonomi antara lain :

- a. Demokrasi yang menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia. Ini dimaknai, bahwa dalam Demokrasi Pancasila, negara/pemerintah menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia.
- b. Demokrasi yang berkedaulatan rakyat. Ini dimaknai, bahwa kepentingan rakyat banyak harus diutamakan daripada kepentingan pribadi.
- c. Demokrasi yang didukung oleh kecerdasan warga Negara. Ini dimaknai, bahwa Demokrasi Pancasila didukung oleh warga negara yang mengerti akan hak dan kewajibannya serta dapat melakukan peranannya dalam demokrasi.
- d. Demokrasi yang menumbuhkan kesejahteraan rakyat. Ini dimaknai, bahwa demokrasi yang dikembangkan bertujuan untuk menjamin dan mewujudkan kesejahteraan rakyat, meningkatkan kualitas hidup manusia dalam segala aspek kehidupan baik lahir maupun batin.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, kualitas demokrasi Indonesia seharusnya mengalami perbaikan karena prinsip ini memaknai politik dengan makna yang baru yaitu politik yang semestinya mengedepankan keadilan dan bukan hanya urusan akumulasi kekuasaan untuk sekelompok kecil orang seperti yang selama ini atau baru-baru ini dipraktikkan oleh elit dan partai politik di Indonesia. Kualitas Demokrasi Pancasila yang terkandung dalam prinsip-prinsip tersebut di atas juga mengindikasikan bahwa perempuan adalah bagian integral dalam perjuangan mengakhiri otoritarianisme dan ikut berkontribusi dalam mengisi agenda demokrasi karena dalam kehidupan Demokrasi Pancasila ini dipercaya ada penghormatan pada hak asasi manusia.

### **1. Politik Representasi Perempuan**

Secara statistik, kita bisa melihat ada peningkatan pada politik representasi perempuan yang ditunjukkan lewat lahirnya berbagai legislasi dan diskursus tentang kesetaraan dan keadilan jender atau pun meningkatnya jumlah perempuan di lembaga legislatif. Walaupun demikian, peningkatan tersebut belum sepenuhnya menghasilkan perbaikan substansif dari kualitas demokrasi yang mengedepankan prinsip keadilan bagi semua. Politik representasi perempuan bukan sekedar mengurus hal-hal yang berhubungan dengan soal jenis kelamin perempuan

(masalah dapur, pupur dan kasur) tetapi perempuan dalam konsep konstruksi sosial yang tertanam dalam struktur politik dan struksur sosial kita. Masalah jender yang di dalamnya melekat nilai, praktek dan perilaku serta relasi antara laki-laki dan perempuan belum menjamin keadilan jender. Representasi perempuan mengandung prinsip akuntabilitas yaitu wakil rakyat perempuan bukan hanya membawa kepentingan partai atau konstituennya, tetapi juga membawa pesan keadilan dan kepedulian pada mereka yang marjinal, kelompok minoritas dan mereka yang selama ini tersisih dalam praktek politik. Kita telah menjadi saksi di Indonesia, bahwa praktek politik yang ada masih jauh dan semakin menjauhi prinsip keadilan, kesederajatan dan kesetaraan. Politik representasi dan praktek demokrasi yang berjalan kembali dibajak oleh para predator dengan memanfaatkan ruang demokratis bagi politik yang mengedepankan pencitraan dan ketokohan tapi minus komitmen ideologis dan keadilan jender.

## 2. Kesetaraan Jender dalam Politik

Dalam sistem politik Demokrasi Pancasila, kesetaraan jender memenuhi prinsip penghargaan dan perlindungan hak-hak asasi manusia serta prinsip partisipatif (dalam demokrasi). Dengan kesetaraan jender, status antara laki-laki dan perempuan sama untuk menggunakan hak-hak serta kemampuannya dalam memberikan

kontribusinya kepada berbagai pembangunan politik. Secara *de jure*, Pemerintah Indonesia berupaya keras dan sangat serius tentang agenda kesetaraan jender sehingga sejak awal bangsa Indonesia berdiri dikaki sendiri telah diatur dalam UUD 1945 pasal 27 yang menyatakan, bahwa “segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hokum dan pemerinthan itu dengan tidak ada kecualinya”. Amanat UUD ini menjamin kesamaan hak antara laki-laki dan perempuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan dalam mempengaruhi keputusan-keputusan politik. Hak politik perempuan juga diatur dalam UU No. 58 Tahun 1958 setelah Indonesia meratifikasi konvensi internasional tentang Hak Politik Perempuan. Selain itu, Pemerintah Indonesia telah menjadi salah satu peserta CEDAW pada Tahun 1984 berdasarkan UU No. 7 Tahun 1984 tentang ratifikasi CEDAW dan kemudian diterbitkan Inpres No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Jender dalam Pembangunan. Selanjutnya Pemerintah juga melakukan upaya “*affirmative action*” untuk meningkatkan partisipasi perempuan dalam Pemilu yaitu dengan dikeluarkannya UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu khususnya dalam pasal 65 ayat (1) menyatakan, bahwa “setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon Anggorta DPR, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-

kurangnya 30 %". Pada Tahun 2008 pemerintah telah menerbitkan dua undang-undang yaitu UU No. 2 Tahun tentang Partai Politik serta UU No. 10 Tahun tentang Pemilu yang telah menetapkan keterwakilan 30 % Perempuan di Parlemen. Semua legislasi ini menunjukkan, bahwa kebijakan afirmasi oleh Negara telah memberi peluang yang cukup besar kepada Perempuan untuk menggunakan hak politiknya serta hak-hak lainnya semntara itu Negara sendiri yang berkewajiban secara penuh untuk menjamin hak-hak warga perempuannya tersebut tanpa kecuali dan tanpa diskriminasi.

Sekalipun jumlah serta substansi produk hukum yang telah disediakan oleh pemerintah dalam banyak kesempatan dan kondisi telah memberikan kepastian hukum yang sangat kuat bagi warga perempuannya, secara *de facto* masih banyak praktek-praktek kecurangan dan ketidakadilan yang dialami perempuan dalam menjalankan keputusan politik yang telah dipilihnya sesuai dengan hak dan kemampuannya. Hubeis (2010) mengungkapkan beberapa fakta yang melemahkan posisi tawar perempuan dalam berpolitik di Indonesia :

- a. Diskriminasi historis dan tradisional masih sangat kuat melekat dalam praktek perpolitikan dimana partisipasi perempuan dalam dunia publik masih pada posisi marjinal.
- b. Masih muncul miskonsepsi tentang jender dan peran perempuan di ranah publik yang menyebabkan munculnya berbagai persepsi

yang menyatakan, bahwa jender telah menggeser nilai-nilai kodrati yang telah melekat pada perempuan yang sesungguhnya seperti :

- 1) perempuan menjadi lupa akan kodratnya, atau
- 2) bentuk upaya perempuan menyaingi laki-laki, atau
- 3) intervensi budaya asing yang akan merombak tatanan budaya harmonis antara perempuan dan laki-laki, atau
- 4) jender identik dengan perempuan sehingga laki-laki tidak perlu terlibat di dalamnya

Konsekuensi logis dari fakta politis ini adalah jaminan kebijakan afirmasi tidak serta merta membuat perempuan secara mudah mengekspresikan hak dan kemampuannya semata, tetapi perlu upaya strategis dan serius dari perempuan sendiri ataupun kelompoknya agar terjadi keadilan jender dalam politik. Secara tegas, Wardani dan Tim Puskapol FISIP-UI (2013) menyatakan, bahwa salah satu gambaran tentang belum bisa terealisasi sepenuhnya tujuan tindakan afirmasi pemerintah adalah sifat dari kebijakan afirmasi yang masih longgar cenderung menjadi alat kampanye bagi partai politik dan hal ini cukup dipahami oleh kelompok perempuan sebagai pilihan di tengah resistensi partai politik dan para politisi terhadap isu afirmatif ini. Walaupun kebijakan afirmatif sudah direvisi, namun tetap belum menjamin komitmen partai politik dalam mencalonkan perempuan.

### 3. Keterwakilan Perempuan di Parlemen

Keterlibatan perempuan di bidang politik merupakan suatu peluang yang sangat menantang dan bahkan dapat dikatakan sangat kontras dengan sifat alami perempuan yang lemah lembut dan penuh emosional. Dunia politik identik dengan dunia yang penuh dengan perdebatan, dunia yang penuh dengan trik-trik licik, dunia yang penuh dengan janji-janji kosong dan lain sebagainya. Ketika perempuan diperhadapkan pada tawaran menarik untuk masuk dalam dunia ini sebagai akibat dari kebijakan afirmasi dengan penetapan kuota 30 %, masih banyak terjadi penolakan

secara internal yaitu dari diri perempuan sendiri maupun secara eksternal baik itu dari suami atau keluarga sendiri maupun dari pihak-pihak lain yang mempunyai kepentingan tertentu sebagai akibat perempuan masuk dalam dunia publik. Bahkan masih banyak suami yang tetap mempertahankan egoismenya dengan menyampaikan ide “perempuan silakan bekerja, yang penting bukan istri saya”. Situasi ini maupun situasi-situasi lain yang lebih kompleks yang telah menyebabkan belum tercapainya kuota politik perempuan baik di tingkat nasional maupun lokal.

Pada Tabel 1, terungkap tentang keterwakilan perempuan di parlemen yang masih sangat sedikit.

Tabel 1. Keterwakilan Perempuan di DPR Periode 1950 - 2019

| Periode     | Jumlah Perempuan | Total Anggota DPR | Persentase |
|-------------|------------------|-------------------|------------|
| 1950 - 1955 | 9                | 236               | 3.81       |
| 1955 - 1960 | 17               | 272               | 6.25       |
| 1956 - 1959 | 25               | 488               | 5.12       |
| 1971 - 1977 | 36               | 460               | 7.83       |
| 1982 - 1987 | 29               | 460               | 6.30       |
| 1982 - 1987 | 39               | 460               | 8.48       |
| 1987 - 1992 | 65               | 500               | 13.00      |
| 1992 - 1997 | 62               | 500               | 12.40      |
| 1997 - 1999 | 54               | 500               | 10.80      |
| 1999 - 2004 | 45               | 500               | 9.00       |
| 2004 - 2009 | 62               | 550               | 11.27      |
| 2009 - 2014 | 103              | 560               | 18.39      |
| 2014 - 2019 | 97               | 560               | 17.32      |

Sumber : Hubeis (2010) dan Harian Kompas (2015)

Penetapan kuota keterwakilan perempuan dalam bidang politik telah berlaku sejak tahun 2003 dengan diterbitkannya UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu. Tindakan afirmasi pemerintah ini belum tercapai hingga untuk Pemilu 2014. Tingkat keterwakilan perempuan tertinggi dalam parlemen seperti dalam Tabel 1 ini baru mencapai 61.31% yaitu pada Pemilu 2009. Dari data ini, walaupun belum mencapai kuota yang diamanatkan dan fluktuatif dari tahun ke tahun, tetap telah terjadi peningkatan. Hal ini menggambarkan, bahwa dunia politik bukan lagi domain penuh laki-laki tetapi perempuan ada disana untuk memainkan peran strategisnya yaitu membawa pesan keadilan dan kepedulian pada mereka yang marginal, minoritas dan yang selama ini tersisihkan dalam proses demokrasi.

Dalam proses menuju keterwak-

ilan perempuan, ternyata terindikasi suatu realitas masih rendahnya penghargaan atau pengakuan terhadap perempuan di bidang politik. Data dalam Tabel 2 dan Tabel 3 akan menggambarkan perjuangan perempuan untuk masuk dalam dunia politik untuk memenuhi kuota 30% melalui partai-partai politik. Perjuangan yang sangat berat ini bukan saja antara perempuan dalam partai yang berbeda tetapi perempuan dalam satu partai. Ini akan sangat terlihat jelas apabila kompetisi ini terjadi di Parlemen Pusat dimana jumlah perempuan yang memenuhi kualifikasi ketrampilan, profesionalisme dan kepemimpinan yang biasanya didominasi laki-laki kini sudah dimiliki oleh banyak perempuan sebagai akibat dari kualitas pendidikan teknis maupun pendidikan politik yang telah digumuli pada tingkat lokal.

Tabel 2. Calon Anggota Legislatif Sembilan Partai Politik Peraih Kursi DPR Hasil Pemilu 2009

| No. | Partai Politik | Total Caleg | Caleg Laki-laki | Caleg Perempuan | Persen Caleg Perempuan |
|-----|----------------|-------------|-----------------|-----------------|------------------------|
| 1   | Demokrat       | 671         | 450             | 221             | 32.94                  |
| 2   | Golkar         | 641         | 447             | 194             | 30.27                  |
| 3   | PDIP           | 627         | 405             | 222             | 35.41                  |
| 4   | PKS            | 579         | 356             | 212             | 36.61                  |
| 5   | PAN            | 596         | 419             | 177             | 29.70                  |
| 6   | PPP            | 472         | 345             | 127             | 26.91                  |
| 7   | PKB            | 398         | 264             | 134             | 33.67                  |
| 8   | Gerindra       | 396         | 280             | 116             | 29.29                  |
| 9   | Hanura         | 605         | 419             | 186             | 30.67                  |

Sumber : Wardani, dkk. (2013)

Tabel 3. Perbandingan Perolehan Kursi Partai Politik dan Jumlah Calon-Perempuan Terpilih pada Pemilu 2004 dan Pemilu 2009

| No. | Partai Politik | Pemilu 2004 |            | Pemilu 2009 |            |
|-----|----------------|-------------|------------|-------------|------------|
|     |                | Total Kursi | Perempuan  | Total Kursi | Perempuan  |
| 1   | Demokrat       | 57          | 6 (10.52%) | 149         | 35 (23.5%) |
| 2   | Golkar         | 128         | 18 (14%)   | 106         | 18 (16.9%) |
| 3   | PDIP           | 109         | 12 (11%)   | 94          | 17 (18.1%) |
| 4   | PKS            | 45          | 3 (6.6%)   | 57          | 3 (5.3%)   |
| 5   | PAN            | 52          | 7 (13.46%) | 46          | 7 (15%)    |
| 6   | PPP            | 58          | 3 (5.17)   | 38          | 5 (13.2%)  |
| 7   | PKB            | 52          | 7 (13.46)  | 28          | 7 (25%)    |
| 8   | Gerindra       | --          | --         | 26          | 4 (15%)    |
| 9   | Hanura         | --          | --         | 17          | 4 (25%)    |
| 10  | PBR            | 13          | 0          | --          | --         |
| 11  | PDS            | 12          | 2 (25%)    | --          | --         |
| 12  | PBB            | 11          | 0          | --          | --         |
| 13  | PPDK           | 5           | 0          | --          | --         |
| 14  | PKPB           | 2           | 0          | --          | --         |
| 15  | Pelopor        | 2           | 0          | --          | --         |
| 16  | PPDI           | 1           | 0          | --          | --         |
| 17  | PNI Marhaein   | 1           | 0          | --          | --         |

Sumber : Wardani, dkk. (2013)

Data pada Tabel 2 dan Tabel 3 menunjukkan, bahwa proses menuju keterwakilan diawali dengan pencalonan perempuan melalui partai-partai politik ini sudah cukup representatif. Pada Pemilu 2009, dari 9 partai politik peraih kursi DPR, hanya 3 partai politik yang belum memenuhi kuota 30% perempuan yaitu PAN, PPP dan Gerindra, sementara itu PKS merupakan partai yang me-

iliki calon perempuan yang paling tinggi yaitu 36.61%. Ironisnya, dari jumlah nominasi tersebut, justru keterwakilan perempuan di DPR dari PKS yang terendah yaitu 3 orang atau 5.3% dibanding dengan 8 partai lainnya. Data dari PKS ini mengungkapkan, bahwa pencalonan perempuan melalui partai politik yang tinggi belum tentu menghasilkan keterpilihan perempuan yang tinggi pula di DPR.



Walaupun demikian Partai Demokrat yang mencalonkan 32% perempuan masih bisa memperoleh sebanyak 23.5% perempuan terpilih sebagai wakil rakyat di DPR pada Pemilu tahun 2009 dan jumlah ini yang terbanyak dibanding partai peraih kursi lainnya. Demikian halnya dengan Partai Golkar dimana calon perempuan yang diajukan sebanyak 30.27% dan yang terpilih sebanyak 16.9%. Wardani, dkk. (2013) menjelaskan fenomena ini dengan dua alasan yaitu keterpilihan perempuan akan meningkat apabila jumlah perempuan yang dinominasikan tinggi, dan diposisikan pada nomor urut kecil dalam daftar nominasi mengingat mayoritas perempuan yang terpilih berada pada posisi nomor urut 1 (44%) ketika pencalonan dibanding nomor urut 2 (29%) dan nomor urut 3 (20%). Selanjutnya dijelaskan pula, bahwa peluang keterpilihan sangat ditentukan oleh penempatan nomor urut calon walaupun

dalam Pemilu 2009 penetapan calon terpilih dilakukan dengan suara terbanyak dengan mengabaikan penempatan nomor urut. Dengan data ini, dapat diasumsikan, bahwa penempatan perempuan pada nomor urut yang kecil merupakan tindakan strategis yang perlu diperjuangkan dalam pemilu-pemilu yang akan datang.

#### D. PEREMPUAN PAPUA DALAM DUNIA POLITIK

Persoalan partisipasi Perempuan Papua dalam dunia politik merupakan persoalan bangsa karena alasan dibalik persoalan partisipasi adalah sama dengan persoalan partisipasi Perempuan dari provinsi lain yaitu angka partisipasi yang masih sangat rendah, baik di tingkat local (DPRD Kabupaten/ Kota dan provinsi) maupun di tingkat nasional (DPR). Angka partisipasi yang rendah tersebut dapat dilihat pada Tabel 4.

Tabel 4. Jumlah Anggota Perempuan dan Laki-Laki di DPRD Provinsi dan Kabupaten/ Kota di Papua Hasil Pemilu 2009

| No | DPRD             | Total | Laki-Laki | Perempuan | Jumlah Partai Peraih Kursi |
|----|------------------|-------|-----------|-----------|----------------------------|
| 1. | Kab. Asmat       | 20    | 19 (95%)  | 1 (5%)    | 10                         |
| 2. | Kab. Biak Numfor | 25    | 24 (96%)  | 1 (4%)    | 15                         |
| 3. | Kab. Boven Digul | 20    | 19 (95%)  | 1 (5%)    | 8                          |
| 4. | Kab. Dogiyai     | 20    | 19 (95%)  | 1 (5%)    | 14                         |
| 5. | Kab. Keerom      | 20    | 18 (90%)  | 2 (10%)   | 10                         |
| 6. | Kab. Mappi       | 20    | 19 (95%)  | 1 (5%)    | 12                         |
| 7. | Kab. Mimika      | 20    | 15(75%)   | 5 (25%)   | 12                         |

|     |                         |     |           |         |    |
|-----|-------------------------|-----|-----------|---------|----|
| 8.  | Kab. Merauke            | 25  | 22 (88%)  | 3 (12%) | 17 |
| 9.  | Kab. Nabire             | 25  | 24 (96%)  | 1 (4%)  | 19 |
| 10. | Kab. Paniai             | 30  | 29 (97%)  | 1 (3%)  | 19 |
| 11. | Kab. Pegunungan Bintang | 23  | 23 (100%) | 0       | 13 |
| 12. | Kab. Tolikara           | 30  | 29 (97%)  | 1 (3%)  | 9  |
| 13. | Kota Jayapura           | 29  | 23 (79%)  | 6 (21%) | 12 |
| 14. | Total DPRD Kab./ Kota   | 307 | 283 (92%) | 24 (8%) | -  |
| 15. | DPRD Provinsi           | 56  | 52 (93%)  | 4 (7%)  | 18 |
| 16. | Total DPRD              | 363 | 335 (92%) | 28 (8%) | -  |

Sumber : Wardani, dkk. (2013)

Tabel 4 dan Tabel 5 menunjukkan, bahwa pada Pemilu 2009, dari 13 Kabupaten/Kota sampel, keterwakilan perempuan di DPRD Kabupaten/Kota di Provinsi Papua hampir seluruhnya atau 92.3% masih dibawah 20 % dengan rata-rata jumlah perempuan adalah 1.8 atau 2 orang per Kabupaten/Kota sementara laki-laki adalah sebesar 21.76 atau 22 orang per Kabupaten/Kota. Angka ini tidak

jauh berbeda dengan jumlah keterwakilan perempuan di DPR Provinsi yaitu sebesar 7% sementara laki-laki sebesar 93%. Angka anggota legislatif perempuan yang masih sangat rendah ini belum bisa dijelaskan secara spesifik karena kecenderungan keterwakilan perempuan di DPRD untuk semua Kabupaten/Kota, Provinsi dan Nasional adalah sama rendahnya.

Tabel 5. Jumlah Anggota Perempuan dan Laki-Laki di DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota di Papua Barat Hasil Pemilu 2009

| No | DPRD            | Total | Laki-Laki | Perempuan | Jumlah Partai Peraih Kursi |
|----|-----------------|-------|-----------|-----------|----------------------------|
| 1. | Kab. Fak-Fak    | 20    | 18 (90%)  | 2 (10%)   | 15                         |
| 2. | Kab. Kaimana    | 10    | 9 (90%)   | 1 (10%)   | 8                          |
| 3. | Kab. Manokwari  | 25    | 24 (96%)  | 1 (4%)    | 12                         |
| 4. | Kab. Raja Ampat | 20    | 18 (90%)  | 1 (4%)    | 10                         |

| No  | DPRD                  | Total | Laki-Laki | Perempuan | Jumlah Partai Peraih Kursi |
|-----|-----------------------|-------|-----------|-----------|----------------------------|
| 5.  | Kab. Sorong           | 20    | 20        | 2 (10%)   | 8                          |
| 6.  | Kabb. Sorong Selatan  | 20    | 20        | 0         | 12                         |
| 7.  | Kab. Teluk Bintuni    | 20    | 19 (95%)  | 0         | 10                         |
| 8.  | Kab. Teluk Wondama    | 20    | 18 (90%)  | 1 (5%)    | 15                         |
| 9.  | Kota Sorong           | 30    | 27 (90%)  | 2 (10%)   | 18                         |
| 10. | Kab. Maybrat          | -     | -         | -         | -                          |
| 11. | Kab. Tambrauw         | -     | -         | -         | -                          |
| 12. | Total DPRD Kab./ Kota | 185   | 173 (93%) | 12 (7%)   | -                          |
| 13. | DPRD Provinsi         | 44    | 38 (86%)  | 6 (14%)   | 22                         |
| 14. | Total DPRD            | 229   | 211 (92%) | 18(8%)    | -                          |

Hampir sama seperti data pada Table 4, keterwakilan perempuan di DPR Kabupaten/ Kota se Provinsi Papua Barat pada Pemilu 2009, menunjukkan, bahwa semua Kabupaten/ Kota sampel memiliki keterwakilan perempuan di DPRD dibawah 10% dengan rata-rata jumlah perempuan

adalah 1.09 atau 1 orang per Kabupaten/Kota sementara laki-laki adalah sebesar 15.72 atau 16 orang per Kabupaten/Kota. Angka ini tidak jauh berbeda dengan jumlah keterwakilan perempuan di DPR Provinsi yaitu sebesar 14% sementara laki-laki sebesar 86%.

Tabel 6. Jumlah Partai Politik Peraih Kursi di DPRD Provinsi dan Jumlah Anggota Perempuan Hasil Pemilu Tahun 2009

| No | DPRD Provinsi  | Jumlah Kursi | Jumlah partai Peraih Kursi | Jumlah Anggota Perempuan |
|----|----------------|--------------|----------------------------|--------------------------|
| 1  | Papua Barat    | 44           | 22                         | 6 (13%)                  |
| 2  | Papua          | 56           | 18                         | 4 (7%)                   |
| 3  | Sulawesi barat | 45           | 17                         | 4 (9%)                   |
| 4  | NTT            | 55           | 17                         | 3 (5%)                   |
| 5  | Sumatra Utara  | 100          | 16                         | 20 (20%)                 |
| 6  | Bengkulu       | 45           | 16                         | 7 (16%)                  |

| No | DPRD Provinsi      | Jumlah Kursi | Jumlah partai Peraih Kursi | Jumlah Anggota Perempuan |
|----|--------------------|--------------|----------------------------|--------------------------|
| 7  | Banten             | 85           | 16                         | 14 (16%)                 |
| 8  | Maluku             | 45           | 16                         | 14 (31%)                 |
| 9  | Sulawesi Tengah    | 45           | 15                         | 8 (18%)                  |
| 10 | NTB                | 55           | 15                         | 6 (11%)                  |
| 11 | Maluku Utara       | 45           | 15                         | 4 (9%)                   |
| 12 | Kep. Riau          | 45           | 14                         | 7 (16%)                  |
| 13 | Sulawesi tenggara  | 45           | 14                         | 7 (16%)                  |
| 14 | Kalimantan Barat   | 55           | 13                         | 4 (7%)                   |
| 15 | Sumatra Selatan    | 75           | 13                         | 12 (16%)                 |
| 16 | Sulawesi Utara     | 45           | 12                         | 10 (22%)                 |
| 17 | Gorontalo          | 45           | 12                         | 9 (20%)                  |
| 18 | Lampung            | 75           | 12                         | 14 (19%)                 |
| 19 | Kalimantan Timur   | 55           | 12                         | 11 (20%)                 |
| 20 | Jawa Timur         | 100          | 12                         | 18 (18%)                 |
| 21 | Sulawesi Selatan   | 75           | 12                         | 12 (16%)                 |
| 22 | Jambi              | 45           | 11                         | 5(11%)                   |
| 23 | Kalimantan Tengah  | 45           | 11                         | 8 (18%)                  |
| 24 | Riau               | 55           | 11                         | 7 (13%)                  |
| 25 | Kalimantan Selatan | 55           | 11                         | 4 (6%)                   |
| 26 | Aceh               | 69           | 11                         | 4 (6%)                   |
| 27 | Sumatera Barat     | 55           | 10                         | 7 (13%)                  |
| 28 | DI Yogyakarta      | 55           | 10                         | 11 (20%)                 |
| 29 | Bali               | 55           | 10                         | 4 (7%)                   |
| 30 | DKI Jakarta        | 94           | 10                         | 22 (25%)                 |
| 31 | Jawa Tengah        | 100          | 10                         | 21 (21%)                 |
| 32 | Bangka Belitung    | 45           | 9                          | 5 (7%)                   |
| 33 | Jawa Barat         | 100          | 9                          | 25 (25%)                 |

Sumber : Wardani, dkk. (2013)

Bila dibandingkan dengan provinsi lain yang ada di Indonesia seperti data pada Tabel 6, maka jumlah keterwakilan Perempuan di DPRD baik di Provinsi Papua maupun Provinsi Papua Barat tidak jauh berbeda dengan sebagian besar provinsi lainnya yaitu berkisar dari 3 - 31 %. Yang baru mencapai kuota 30 % perempuan di DPRD adalah Provinsi Maluku sebesar 31%. Terdapat korelasi antara Partai Politik dengan Keterpilihan Perempuan telah memberikan penjelasan akan rendahnya keterwakilan perempuan di Provinsi Papua dan Papua Barat. Wardani, dkk. (2013) menjelaskan, bahwa jumlah partai yang sangat bervariasi akan menurunkan peluang terpilihnya perempuan. Hal ini terjadi di provinsi-provinsi di Indonesia

Bagian Timur seperti Pulau Sulawesi, Maluku, Papua dan Nusa Tenggara. Keterwakilan Perempuan di DPRD Provinsi Papua mengalami penurunan dari 14% pada Pemilu 2004 - 2009 menjadi 7.14% pada pemilu 2009 - 2014 karena keragaman partai yang cukup tinggi (peringkat 7 dari 33 provinsi). Di samping itu, partai-partai politik yang telah memenuhi batas ambang suara (*Parliamentary Threshold*) 2.5 % secara nasional yaitu sebanyak 9 partai, terbukti telah menyumbang jumlah keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi dengan sangat signifikan. Dengan demikian perlu pendekatan yang cukup strategis kepada partai-partai politik yang besar tersebut untuk mengajukan calon perempuan dalam jumlah yang lebih banyak.

Tabel 7. Jumlah Anggota Perempuan dan Perempuan Asli Papua (PAP) DPRD Provinsi Papua Barat dan Kabupaten Manokwari Periode 2009-2014 dan 2014-2019

| DPRD                 | Periode     | Total | Perempuan | PAP       |
|----------------------|-------------|-------|-----------|-----------|
| Provinsi Papua Barat | 2009-2014   | 44    | 6 (13%)   | 3 (6.81%) |
|                      | 2014-2019*) | 56    | 3 (5%)    | 2 (3.57%) |
| Kabupaten Manokwari  | 2009-2014   | 25    | 1 (4%)    | 1(4%)     |
|                      | 2014-2019   | 25    | 5 (20%)   | 3 (12%)   |

Sumber : Sekretariat DPRD Prov. PBDan DPRD Kab. Manokwari

\*)Termasuk 11 Kursi Afirmasi

Tabel 7 menggambarkan tentang jumlah Perempuan Asli Papua (PAP) yang terpilih sebagai anggota DPRD di Provinsi Papua Barat.

Dengan data yang sangat terbatas ini, jumlah Perempuan Asli Papua ini cukup mendominasi jumlah perempuan secara keseluruhan, walaupun demikian Perempuan Asli Papua masih sangat perlu untuk meningkatkan kemampuan berpolitik agar mampu meningkatkan jumlah total keseluruhan perempuan dalam DPRD maupun DPR.

#### **E. TANTANGAN DAN PELUANG PEREMPUAN PAPUA DALAM BERPOLITIK**

Tantangan Perempuan Papua dalam berpolitik sama halnya dengan tantangan perempuan lainnya di Indonesia. Terdapat beberapa tantangan yang dapat menjelaskan rendahnya Perempuan Papua dalam berpolitik :

##### **1. Tantangan Kultural**

Budaya Papua yang melekat pada Perempuan Papua yang masih terasa hingga saat ini adalah mendahulukan atau memprioritaskan laki-laki dalam segala pengambilan keputusan. Suara kebanyakan perempuan belum bisa didengar seperti perempuan mendengar suara laki-laki.

##### **2. Tantangan Sosial**

Tantangan sosial dapat terjadi

secara internal yaitu dari dalam diri perempuan itu sendiri yaitu kurang percaya diri. Kebanyakan perempuan dan bisa jadi juga bagi Perempuan Papua, menyatakan bahwa memasuki dunia politik itu sangat kompleks atau rumit. Perempuan lebih memilih menjadi seorang pegawai negeri atau pegawai swasta daripada menjadi seorang politikus yang membutuhkan pemikiran atau konsep-konsep besar dalam mengatur masyarakat yang lebih luas. Perempuan lebih memilih mengurus keluarga sendiri daripada mengatur masyarakat. Secara eksternal, tantangan sosial bisa terjadi karena keluarga sendiri baik suami, maupun anak-anak yang menginginkan istri atau ibu mereka ada di dalam rumah untuk mengurus rumah tangga daripada di luar rumah untuk mengurus masyarakat. Setuju perempuan ikut berpolitik, asal bukan istri saya. Pernyataan suami yang tidak mengizinkan istrinya berpolitik. Selain itu, tantangan sosial bisa ditemui ketika perempuan berhadapan dengan perempuan lain atau laki-laki lain yang sama-sama berkiprah di ranah politik. Seringkali laki-laki tidak siap melihat sosok perempuan yang tampil secara intelektual melebihi kemampuan intelektual mereka sehingga berbagai cara dapat dilakukan untuk menghalangi perempuan agar tidak ikut terlibat dalam proses demokrasi.

##### **3. Tantangan Ekonomi**

Kebanyakan perempuan tidak memiliki kemampuan finansial yang

cukup dalam berkompetisi dengan laki-laki dalam bidang politik. Rendahnya kemampuan mengambil resiko ketika proses demokrasi terjadi, menyebabkan banyak perempuan yang kalah sebelum berperang. Perempuan lebih memilih menggunakan keuangannya bagi kepentingan keluarga daripada digunakan menjaring konstituen dalam proses pemilihan

#### 4. Tantangan Politik

Tantangan politik yang paling berat bagi kebanyakan perempuan terutama Perempuan Papua adalah masih rendahnya kemampuan berorganisasi, berkomunikasi, bernegosiasi, berdebat, mengungkapkan pendapat, mempertahankan diri dan lain sebagainya. Keterlibatan Perempuan secara serius, tekun dan terus menerus dalam berbagai organisasi sosial, ekonomi atau organisasi politik merupakan wadah pendidikan politik yang sangat berarti. Sayangnya, banyak perempuan yang tidak menyediakan waktu untuk hal penting ini. Di Papua, organisasi sosial masyarakat yang paling populer adalah organisasi keagamaan/kerohanian. Tantangan politik bagi perempuan Papua adalah bagaimana organisasi kerohanian ini dapat mengakomodir keinginan politik anggotanya dalam berbagai program dan kegiatan yang direncanakan. Kurangnya pendidikan dan pelatihan politik yang baik dan benar akan berdampak pada tidak siapnya perempuan berkarier dalam arena politik

Peluang karir bagi Perempuan

Papua dalam bidang politik telah terbuka lebar saat ini namun kenyataannya masih sedikit perempuan yang terjun ke dunia politik dan ke arah pengambilan keputusan publik. Beberapa hal yang bisa dilakukan agar peran perempuan dalam politik meningkat antara lain :

- 1) Individu perempuan hendaknya memiliki karakter tangguh, cerdas dan pantang menyerah walaupun sering mengalami kegagalan
- 2) Kaum perempuan harus terus memboboti diri dengan melakukan edukasi politik
- 3) Partai politik merupakan wadah untuk mengakomodir kegiatan politik. Agar berperan dalam kancah politik Perempuan Papua hendaknya atau harus jeli memilih partai yang berpihak pada masyarakat dan mengakomodir kepentingan perempuan dengan jelas
- 4) Partai politik harus mengandung perempuan dalam setiap kebijakan partai dan tidak gunakan kuota perempuan hanya sebagai formalitas sebaliknya mengakui potensi perempuan. Bentuk keseriusan partai terhadap perempuan dapat ditunjukkan dengan menempatkan perempuan pada urutan no 1.
- 5) Perangkat hukum yang dibuat oleh pemerintah hendaknya terus diperbaharui dari waktu ke waktu agar tetap sejalan dengan perkembangan kehidupan perempuan
- 6) Perlu pendidikan dan pelatihan politik yang berkesinambungan

bagi Perempuan Papua yang menjadi anggota partai tersebut sehingga mereka siap berkarir dalam dunia politik.

- 7) Perlu dibentuk suatu wadah khusus yang terstruktur untuk mengadvokasi dan mendidik serta melatih Perempuan-Perempuan Papua agar dapat berkompetisi dengan laki-laki dalam kancah politik. Semakin banyak perempuan di legislatif, maka peluang untuk mengatasi persoalan kemiskinan yang dapat diakomodir.

## F. KESIMPULAN

Komitmen pemerintah Indonesia untuk menjamin hak-hak warga Negara Perempuan telah menginspirasi banyak perempuan untuk berpartisipasi dalam bidang politik. Walaupun jumlah keterwakilan perempuan di legislatif masih sangat rendah di banding laki-laki baik di tingkat lokal (DPRD Kabupaten/Kota dan Provinsi) mau pun nasional (DPR), namun telah terjadi peningkatan jumlah dari tahun ke tahun. Dunia politik kini bukan lagi domain penuh laki-laki tetapi perempuan ada disana

untuk memainkan peran strategisnya yaitu membawa pesan keadilan dan kepedulian pada mereka yang marginal, minoritas dan yang selama ini tersisihkan dalam proses demokrasi. Kuota 30% Perempuan hingga Pemilu tahun 2014 belum tercapai. Hal ini terjadi bukan semata-mata karena ketidaksiapan perempuan itu sendiri tetapi ada faktor eksternal lain yaitu jumlah partai politik yang ikut terlibat dalam pemilihan serta sistem rekrutment pencalonan yang merupakan kebijakan partai politik.

Jumlah Perempuan Papua seperti jumlah perempuan pada provinsi lainnya juga telah meningkat walaupun masih dalam jumlah yang sangat terbatas. Tantangan yang menjadi kendala bagi Perempuan Papua di bidang politik antara lain adalah tantangan kultural, tantangan sosial, tantangan ekonomi, dan tantangan politik. Untuk dapat atau bisa berpartisipasi secara nyata dalam jumlah yang relatif tinggi, maka perlu dilakukan upaya-upaya strategis oleh Perempuan Papua itu sendiri ataupun kelompoknya bersama-sama secara sinergis dengan masyarakat dan pemerintah.



## Daftar Isi

Hubeis, A. V., 2010. *Pemberdayaan Perempuan dari masa ke masa*. PT. Penerbit IPB Press, Bogor

Kelompok Kerja Convention Watch, 2012. *Hak Azasi Perempuan. Instrumen Hukum untuk Mewujudkan Keadilan Gender*. Yayasan Pusaka Obor Indonesia, Jakarta

Sagala, R.V dan E. Rozana, 2007. *Pergulutan Feminisme dan HAM*. Penerbit Institut Perempuan, Bandung

Wardani, S.B.E., Y. Panjaitan, W. Ikhwanuddin, A. Sutjipto, D. Suprianto, M. Novitasari, dan R. Susanti., 2013. *Potret Keterpilihan Perempuan di Legislatif pada pemilu 2009*. PUSKAPOL, FISIP - UI, Jakarta.



## POLA ASUH PANCASILA DALAM KELUARGA SEBAGAI BASIS REVITALISASI NILAI-NILAI PANCASILA

... ————— ...

*Oleh :*

**Indirani Wauran-Wicaksono\*)**

---

\*) Salah satu staff pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana Salatiga. Alamat email Indirani.wauran@staff.uksw.edu. Tlp. (0298) 321212 ext 245. Makalah ini disusun untuk materi FGD "*Revitalisasi Nilai-nilai Pancasila Dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*" yang diadakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, di Hotel Wahid, Salatiga, pada tanggal 3 Juni 2015.

## A. PENDAHULUAN

Pancasila diyakini sebagai sebagai landasan kehidupan berbangsa dan bernegara<sup>1</sup>, jika dikatakan sebagai landasan kehidupan maka sebagai konsekuensi logis maka setiap aspek kehidupan dalam negara Indonesia ini harus didasarkan pada nilai-nilai Pancasila. Hal ini berarti nilai-nilai Pancasila menjadi pedoman dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara, sebagai sumber acuan dalam bertindak, bersikap, dan bertingkah laku menentukan dan menyusun tata aturan hidup berbangsa dan bernegara<sup>2</sup>. Lebih lanjut juga harus dipahami bahwa kehidupan berbangsa dan bernegara bukan hanya berbicara mengenai hukum, pembentukan peraturan perundang-undangan ataupun kelembagaan negara, namun karena Pancasila adalah falsafah hidup atau juga sering disebut sebagai fondasi dari setiap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, maka nilai-nilai Pancasila haruslah diimplementasikan mulai dari skala yang paling kecil dalam pembentukan bangsa dan negara yaitu keluarga. Oleh karenanya artikel ini akan menunjukkan bahwa salah satu cara untuk melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila adalah dengan menjadikan nilai-nilai Pancasila sebagai fondasi

pola asuh dalam keluarga<sup>3</sup>. Sehingga dari sini jelas pentingnya internalisasi dan implementasi nilai-nilai Pancasila sebagai *way of life* dalam kehidupan berbangsa dan bernegara<sup>4</sup>.

Selanjutnya, apabila nilai-nilai Pancasila hendak diimplementasikan dalam keluarga, berarti orang tua perlu memiliki pola asuh yang sesuai dengan nilai-nilai dalam Pancasila. Dengan demikian, perlu diuraikan terlebih dahulu mengenai nilai-nilai Pancasila dalam situasi saat ini dan juga untuk digunakan sebagai pemandu dalam kehidupan keluarga. Hal ini mengantar pada pembahasan selanjutnya mengenai implementasi nilai-nilai Pancasila yang terwujud melalui sila-sila Pancasila dalam kehidupan keluarga atau disebut juga implementasi pola asuh Pancasila, sehingga menjadi jelas bahwa ide untuk menggunakan keluarga sebagai basis revitalisasi Pancasila sangat relevan.

## B. NILAI-NILAI PANCASILA

Pancasila merupakan perwujudan dari budaya bangsa yang sudah ada di dalam negara Indonesia<sup>5</sup> oleh karenanya Pancasila bukan merupakan benda asing yang datang begitu saja namun sudah menjadi bagian dari kehidupan masyarakat. Hal ini menjelaskan mengapa istilah yang

---

1) Lihat alinea ke empat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

2) Hetifah Sjaifudian, anggota MPR RI, *Revitalisasi Nilai-Nilai Pancasila Di Bidang Politik, Ekonomi, Sosial Dan Budaya Dalam Perspektif Dunia Pendidikan*, Hal. 1. <http://ppknunj.org/wp-content/uploads/2013/12/Hetifah.pdf> Diakses pada 30 Mei 2015 pkl. 09.40 wib.

3) Penulis mengusulkan penyebutannya sebagai "pola asuh Pancasila"

4) Ibid.

5) Soediman Kartohadiprodjo, *Pancasila sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Gatra Pustaka, Jakarta, 2011. Hal. 112.

dipakai bukan penciptaan Pancasila namun perumusan Pancasila sehingga harus pula dipahami bahwa Pancasila adalah konsensus pada pendiri negara mengenai dasar berdirinya negara Indonesia<sup>6</sup> atau dalam bahasa Mahfud MD disebut sebagai *modus vivendi* (kesepakatan luhur) bangsa Indonesia<sup>7</sup>.

Secara konstitusional, Pancasila terumus dalam alinea keempat Pembukaan UUD Tahun 1945, yakni: "... maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".

Menjadi pertanyaan adalah bagaimana nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan nyata dapat diimplementasikan, oleh karenanya bagian ini akan membahas nilai-nilai Pancasila secara umum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, kemudian dilanjutkan dengan pembahasan mengenai nilai-nilai Pancasila untuk digunakan sebagai kehidupan keluarga.

## 1. Nilai-nilai Pancasila dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara

Pembukaan UUD 1945 menegaskan bahwa tujuan negara dicapai dengan berdasar pada nilai-nilai di Pancasila. Oleh karenanya tidak ada pilihan lain selain melestarikan nilai-nilai dalam Pancasila, dalam arti senantiasa menghidupkan nilai-nilai Pancasila dalam pengambilan keputusan demi pencapaian tujuan negara. Hal ini dimungkinkan jika mengingat tiga tataran dalam ideologi Pancasila sebagai berikut<sup>8</sup>:

- 1) Nilai dasar yaitu suatu nilai yang bersifat amat abstrak dan tetap, yang terlepas dari pengaruh perubahan waktu. Nilai dasar merupakan prinsip, yang bersifat amat abstrak, bersifat amat umum, tidak terikat oleh waktu dan tempat, dengan kandungan kebenaran yang bagaikan aksioma. Dari segi kandungan nilainya, maka nilai dasar berkenaan dengan eksistensi sesuatu, yang mencakup cita-cita, tujuan, tatanan dasar dan ciri khasnya. Nilai dasar Pancasila ditetapkan oleh para pendiri negara. Nilai dasar Pancasila tumbuh baik dari sejarah perjuangan bangsa Indonesia melawan penjajahan yang telah menyengsarakan rakyat, maupun

---

6) Ahmad Calam dan Sobirin, *Pancasila sebagai Paradigma Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, Jurnal Saindikom, Vol. 4/No.1/Januari 2008. Hal. 146.

7) Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007. Hal. 3.

8) Moerdino, "Pancasila sebagai Ideologi Terbuka Menghadapi Era Globalisasi dan Perdagangan Bebas", *Majalah Mimbar* No.75 Vol. XIII, Tahun 1996. Hal. 34. Dalam Deni Syaputra, *Manifestasi Nilai-nilai Pancasila dalam Production Sharing Contract (PSC) Guna Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Melalui Kedaulatan Minyak dan Gas*, *Jurnal Panggung Hukum*, Vol. 1, No. 1, Januari 2015, Yogyakarta. Hal. 107.

dari cita-cita yang ditanamkan dalam agama dan tradisi tentang suatu masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan kebersamaan, persatuan dan kesatuan seluruh warga masyarakat.

- 2) Nilai instrumental yaitu suatu nilai yang bersifat kontekstual. Nilai instrumental merupakan penjabaran dari nilai dasar tersebut, yang merupakan arahan kinerjanya untuk kurun waktu tertentu dan untuk kondisi tertentu. Nilai instrumental ini dapat dan bahkan harus disesuaikan dengan tuntutan zaman. Namun nilai instrumental haruslah mengacu pada nilai dasar yang dijabarkannya. Penjabaran itu bisa dilakukan secara kreatif dan dinamik dalam bentuk-bentuk baru untuk mewujudkan semangat yang sama, dalam batas-batas yang dimungkinkan oleh nilai dasar itu. Dari kandungan nilainya, maka nilai instrumental merupakan kebijaksanaan, strategi, organisasi, sistem, rencana, program, bahkan juga proyek-proyek yang menindaklanjuti nilai dasar tersebut. Lembaga negara yang berwenang menyusun nilai instrumental ini adalah MPR, Presiden, dan DPR.
- 3) Nilai praksis, yaitu nilai yang terkandung dalam kenyataan sehari-hari, berupa cara bagaimana rakyat melaksanakan (mengaktualisasikan) nilai Pancasila. Nilai praksis terdapat pada demikian banyak wujud penerapan nilai-nilai Pancasila, baik secara tertulis maupun tidak tertulis, baik

oleh cabang eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, oleh organisasi kekuatan sosial politik, oleh organisasi kemasyarakatan, oleh badan-badan ekonomi, oleh pimpinan kemasyarakatan, bahkan oleh warganegara secara perseorangan. Dari segi kandungan nilainya, nilai praksis merupakan gelanggang pertarungan antara idealisme dan realitas. Jika ditinjau dari segi pelaksanaan nilai yang dianut, maka sesungguhnya pada nilai praksislah ditentukan tegak atau tidaknya nilai dasar dan nilai instrumental itu. Ringkasnya bukan pada rumusan abstrak, dan bukan juga pada kebijaksanaan, strategi, rencana, program atau proyek itu sendiri terletak batu ujian terakhir dari nilai yang dianut, tetapi pada kualitas pelaksanaannya di lapangan. Bagi suatu ideologi, yang paling penting adalah bukti pengamalannya atau aktualisasinya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Mendasarkan pada uraian diatas, diketahui bahwa nilai dasar adalah harga mati yang telah ditetapkan oleh pendiri negara ini yang kemudian terwujud dalam nilai instrumental dan nilai praksis. Nilai instrumental merupakan nilai yang dibuat oleh lembaga pemegang otoritas, dimana Pancasila harus digunakan sebagai landasannya. Namun demikian, justru lembaga pemegang otoritas inilah yang mengurangi peran Pancasila yang ditunjukkan melalui pembata-

lan Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang P4<sup>9</sup>. Reduksi peran Pancasila juga ditunjukkan dengan pencabutan Pancasila sebagai asas tunggal bagi partai politik<sup>10</sup> dan organisasi kemasyarakatan<sup>11</sup>. Selanjutnya nilai praksis dikatakan sebagai penentu apakah nilai dasar dan nilai instrumental terimplementasi atau tidak. Tanpa pengamalan, maka nilai dasar dan nilai instrumental dari Pancasila menjadi tidak berarti. Inilah tesis yang dipertahankan dalam artikel ini, bahwa menghidupkan nilai-nilai Pancasila dalam keluarga adalah basis revitalisasi nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Berdasarkan Pasal 1 Ketetapan MPR No. XVIII/MPR/1998, Pancasila berkedudukan sebagai asas/dasar negara, yang dinyatakan sebagai berikut: "Pancasila sebagaimana di-

maksud dalam Pembukaan Undang-Undang dasar 1945 adalah dasar negara dari Negara Kesatuan Republik Indonesia harus dilaksanakan secara konsisten dalam kehidupan bernegara". Namun demikian tidak lagi dijumpai penafsiran untuk melaksanakan sila-sila dari Pancasila yang terjadi sebagai konsekuensi Pancasila sebagai ideologi terbuka<sup>12</sup>. Oleh karenanya menjadi relevan untuk mempertanyakan apakah nilai-nilai Pancasila sudah terimplementasi dalam kehidupan masyarakat. Pertanyaan ini menjadi relevan mengingat Pasca runtuhnya kekuasaan orde baru, popularitas Pancasila mengalami kemerosotan yang luar biasa<sup>13</sup>. Secara singkat, apabila melihat pada fakta yang terjadi seperti bentrok antar agama<sup>14</sup>, diskriminasi<sup>15</sup>, tawuran antar mahasiswa<sup>16</sup>, kekisruhan sidang DPR<sup>17</sup>,

<sup>9</sup>) Pencabutan tersebut dilakukan melalui Ketetapan MPR No. XVIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang *Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetia Pancakarsa) dan Penetapan tentang Penegasan Pancasila sebagai Dasar Negara*.

<sup>10</sup>) Lihat Pasal 9 Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Dikatakan bahwa asas partai politik tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Dengan demikian asas partai politik bukan Pancasila atau dimungkinkan mempunyai asas lain selain Pancasila, sementara makna tidak bertentangan dengan Pancasila dapat ditafsirkan secara luas.

<sup>11</sup>) Lihat Pasal 2 Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Dikatakan bahwa asas ormas tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Dengan demikian organisasi kemasyarakatan bukan Pancasila atau dimungkinkan mempunyai asas lain selain Pancasila, sementara makna tidak bertentangan dengan Pancasila dapat ditafsirkan secara luas.

<sup>12</sup>) Konsekuensi Pancasila sebagai ideologi terbuka adalah membuka ruang membentuk kesepakatan masyarakat bagaimana mencapai cita-cita dan nilai-nilai dasar tersebut. Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Ideologi Pancasila dan Konstitusi*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Hal. 8.

<sup>13</sup>) Anis Ibrahim, *Perspektif Futuristik Pancasila Sebagai Asas/Ideologi Dalam UU Keormasan*, Jurnal Konstitusi, Vol. III No. 2 November 2010. Hal. 129.

<sup>14</sup>) Tommy Buksalwembun, *Mengapa di Negeraku Masih Terjadi Konflik Atas Nama Agama?*, Tribun Maluku, 17 Mei 2014. <http://www.tribun-maluku.com/2014/05/mengapa-di-negeraku-masih-terjadi.html>. Diakses pada 30 Mei 2015 pkl. 10.08 wib.

<sup>15</sup>) Sabrina Asril, *Lima Kasus Diskriminasi Terburuk Pasca Reformasi*, 23 Desember 2012, <http://internasional.kompas.com/read/2012/12/23/15154962/Lima.Kasus.Diskriminasi.Terburuk.Pasca.Reformasi>. Diakses pada 30 Mei 2015 pkl. 10.18 wib.

<sup>16</sup>) Salviah Ika Padmasari, *Bubarkan Tawuran Mahasiswa, Polisi Sita Senjata Raitan*, Sindonews, 23 April 2015. <http://daerah.sindonews.com/read/993051/192/bubarkan-tawuran-mahasiswa-polisi-sita-senjata-rakitan-1429778693>. Diakses pada 30 Mei 2015 pkl. 10.22 wib.

<sup>17</sup>) Ferdinand Waskita, *Paripurna Kisruh*, Hasrul Azwar Banting Meja Rapat, Tribunnews, 28 Oktober 2014. <http://www.tribunnews.com/nasional/2014/10/28/paripurna-kisruh-hasrul-azwar-banting-meja-rapat?page=1>. Diakses pada 30 Mei 2015 pkl. 10.25 wib.

dan konflik sosial<sup>18</sup> maka dapat dikatakan bahwa nilai-nilai Pancasila tidak dilaksanakan secara konsisten dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Melihat pada kenyataan ini semakin penting untuk memikirkan revitalisasi nilai-nilai Pancasila.

## 2. Nilai-Nilai Pancasila Sebagai Pemandu dalam Kehidupan Keluarga

Seperti telah dikemukakan diatas, ideologi yang kalah dalam pertarungan antara idealisme dan realitas pada aras praksis pada akhirnya akan mati. Demikian pula Pancasila sebagai ideologi Negara Indonesia, jika gagal diimplementasikan dalam kehidupan sehari-hari maka pada akhirnya tidak lebih dari sekedar simbol tanpa makna. Kalimat “menerapkan Pancasila secara konsisten dalam kehidupan berbangsa dan bernegara” seringkali terdengar utopis dan klise karena kerap didengungkan tanpa ada solusi dan gagasan mengenai ide tersebut diterapkan.

Keluarga adalah masyarakat terkecil karenanya keluarga merupakan fondasi dalam pembentukan masyarakat suatu negara. Keluarga menjadi titik awal pembentukan nilai yang diyakini kebenarannya oleh seorang anak, moralitas, dan karakter. Oleh karenanya, mengingat peran keluarga sebagai fondasi, maka adalah logis jika dikatakan bahwa fondasi yang kuat akan menopang bangunan.

Dengan demikian jika ingin bangunan bangsa dan negara ini mengimplementasikan Pancasila secara kuat, maka tidak ada pilihan lain selain memperkokoh fondasi (keluarga) melalui penancangan penerapan Pancasila dalam kehidupan keluarga. Ini berarti mengharapkan keluarga menerapkan nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berkeluarga. Dengan kata lain, seorang anak haruslah diasuh dengan pola asuh yang Pancasilais, sehingga nilai-nilai Pancasila menjadi akrab karena merupakan bagian dari kehidupan sehari-hari. Apabila hal ini berhasil diwujudkan maka pada saat anak keluar dari rumah, nilai-nilai yang dia pegang adalah nilai-nilai Pancasila. Bagaimana menerapkan pola asuh Pancasila? Tentu saja melibatkan pengasuh/*care giver* (orang tua dan orang lain yang terlibat dalam pengasuhan anak) yang memahami Pancasila dan melaksanakan nilai-nilainya dalam pengasuhan seorang anak. Pola asuh Pancasila sudah dapat diterapkan sejak seorang anak dilahirkan. Berikut akan dibahas implementasi nilai-nilai Pancasila dalam keluarga yan dibahas sesuai dengan sila-sila Pancasila.

## C. MENGHIDUPKAN NILAI-NILAI PANCASILA DALAM KELUARGA MELALUI POLA ASUH PANCASILA

Istilah pola asuh Pancasila yang dimaksudkan penulis adalah pola

---

<sup>18</sup> Fery Santoso, *Realitas itu, Ketidakadilan Sosial*, Kompas, 10 November 2012. <http://nasional.kompas.com/read/2012/11/10/04154197/Realitas.Itu.Ketidakadilan.Sosial>. Diakses pada 30 Mei 2015 pkl. 10.35 wib.



asuh orang tua yang didasarkan pada nilai-nilai Pancasila. Berikut akan dibahas satu persatu pola asuh yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dalam sila-sila Pancasila sehingga menjadi jelas bahwa pola asuh Pancasila dapat bersumber dari seluruh sila Pancasila dan dapat diterapkan sejak seorang anak dilahirkan. Bahkan, ketika seorang anak di awal independensinya (sekitar usia 1 tahun atau memasuki tahap yang disebut *toddler*), anak tersebut sudah mulai menjadi agen penerap nilai-nilai Pancasila. Dibawah ini akan diuraikan satu persatu sila dalam Pancasila:

### 1. Ketuhanan Yang Maha Esa

Sila pertama merupakan pengakuan bahwa bangsa Indonesia mendasarkan kehidupannya pada adanya Tuhan. Namun demikian, diakui bahwa ada berbagai agama dan kepercayaan yang berbeda yang masing-masing diijinkan untuk hidup dan berkembang di Indonesia. Peran keluarga dalam sila yang pertama adalah mengenalkan Tuhan sesuai yang dipercayai orang tuanya kepada anak. Pengenalan ini bukan secara teoritis namun lebih ke aras praktis sehingga seorang anak melihat bagaimana kehidupan yang berketuhanan itu. Amalan sila pertama juga tercermin dari sikap orang tua yang menghargai dan menghormati orang lain yang memiliki 'tuhan' yang berbeda melalui sikap dan kata-kata dalam kehidupan sehari-hari. Hal ini sangat penting mengingat seorang anak adalah peniru yang ulung. Se-

lain itu, kata-kata orang tua atau pengasuh yang diucapkan secara konsisten dan berulang secara tidak sadar membentuk nilai yang diyakini kebenarannya oleh seorang anak. Sebagai contoh, jika seorang anak dibesarkan oleh orang tua yang kerap menghina agama lain, maka tanpa secara khusus diajarkan, sikap tersebut akan ditiru oleh anak dan menjadi bagian dari nilai yang diyakininya bahwa menghina agama lain adalah kewajiban.

### 2. Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab

Mengakui dan memperlakukan manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai manusia tanpa membedakan derajat berdasarkan kekayaan, ras, suku, agama, atau golongan tertentu merupakan makna dari sila yang kedua. Dalam pola asuh Pancasila hal ini dilihat oleh anak melalui cara orang tuanya berinteraksi. Sebagai contoh, jika seorang anak mendengar pandangan orang tuanya bahwa orang luar jawa tidak baik karena suka mabuk-mabukan, bicaranya keras, dst, maka pandangan seperti itu akan menjadi nilai yang dipegang oleh anak. Sebaliknya jika anak melihat orang tuanya memperlakukan orang lain dengan sopan, tidak pernah berkomentar rasial dan bersikap toleran maka nilai itu pula yang akan diikuti oleh anak.

### 3. Persatuan Indonesia

Indonesia adalah negara yang didirikan atas semboyan Bhineka

Tunggal Ika, kesadaran akan hal itu akan memperkokok persatuan Indonesia. Orang tua yang memiliki kemampuan untuk memahami budaya lain yang berbeda (*cross culture understanding*) akan memberikan teladan bagi anaknya untuk meniadakan prasangka dan berpikir terbuka terhadap budaya yang berbeda. Sila ini juga mengandung makna untuk menjaga ketertiban, dalam arti untuk menyelesaikan masalah tanpa kekerasan. Sebagai konsekuensi, pola asuh Pancasila berarti juga pola asuh tanpa kekerasan, sebab mendidik anak dengan kekerasan akan menghasilkan nilai bahwa kekerasan adalah jalan untuk menyelesaikan masalah. Keluaran dari mengasuh dengan kekerasan bisa dilihat dari fakta banyaknya perkelahian dan tawuran yang dilakukan pelajar. Hal ini merupakan pelemahan nilai persatuan Indonesia dari dalam diri bangsa Indonesia sendiri.

#### **4. Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan Perwakilan**

Sila keempat diterjemahkan secara singkat sebagai cerminan kehidupan bernegara yang demokratis. Sejalan dengan apa yang diuraikan diatas bahwa keluarga adalah fondasi negara, maka kehidupan keluarga juga harus dijalankan dengan demokratis. Dengan kata lain pola asuh Pancasila bercirikan kehidupan keluarga yang demokratis. Kehidupan keluarga yang demokratis bahkan sudah

harus dimulai sejak anak lahir dengan jalan orang tua mau mendengarkan kebutuhan dan aspirasi anak yang disuarakan melalui tangisannya. Penelitian membuktikan bahwa anak yang ditanggapi ditanggapi tangisannya akan belajar bahwa orang tuanya dapat dipercaya. Hal ini akan mengarah pada pembentukan sikap positif mengenai hak yang sama untuk berpendapat.

Lebih lanjut sila keempat dapat diwujudkan melalui budaya untuk mendengarkan pendapat masing-masing anggota keluarga termasuk mendengarkan pendapat anak. Bahkan merundingkan masalah yang sederhana seperti misalnya rute jalan dari rumah ke sekolah, -dalam proses perundingan tersebut mendengarkan pendapat (khususnya anak), tidak memaksakan kehendak, menyusun skala prioritas (misalny ada lebih dari satu anak yang harus diantar ke tujuan yang berbeda), dan kemudian melaksanakan hasil keputusan bersama serta menerima konsekuensi dari keputusan tersebut (misalnya rute yang dipilih ternyata macet) tanpa berkeluh kesah- adalah implementasi pola asuh Pancasila.

#### **5. Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia**

Sikap adil terhadap sesama dipelajari oleh anak dalam keluarga terutama dari perlakuan yang ia terima dan perlakuan orang tuanya terhadap orang lain. Ditambahkan pula bahwa keadilan sosial dapat dipelajari dari contoh dan pelibatan anak

untuk memberikan bantuan bagi orang lain yang membutuhkan. Hal ini akan mengarah pada sikap yang berkeadilan sosial sebagai suatu nilai Pancasila. Namun demikian hal ini bukan berarti memberi uang kepada semua pengemis dijalanan, akan tetapi memberikan bantuan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan. Pengajaran terhadap nilai ini akan lebih efektif jika dalam prosesnya orang tua menjelaskan kepada anak alasan atau pertimbangan pemberian bantuan tersebut. Ditambahkan pula, sikap berkeadilan sosial secara sederhana juga ditunjukkan melalui sikap tidak memamerkan kekayaan atau merasa diri memiliki derajat yang lebih tinggi karena kekayaan yang dimiliki. Orang tua yang sombong dan merendahkan orang lain karena kekayaan cenderung memiliki anak dengan nilai yang sama.

Pola asuh Pancasila merupakan hal yang harus dicanangkan dalam kehidupan keluarga. Dengan cara ini maka nilai-nilai Pancasila tidak akan menjadi nilai-nilai yang bersifat abstrak dan kemudian kalah dalam pertarungan di aras praktis. Strategi implementasinya bisa dilakukan mel-

alui kampanye yang dilakukan secara masal pada tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Dalam konteks ini, nilai instrumental dari ideologi Pancasila perlu diwujudkan melalui lembaga negara yang memiliki kewenangan dengan mengeluarkan landasan yuridis pelaksanaan kampanye pola asuh Pancasila tersebut. Pada kelanjutannya, pola asuh Pancasila perlu juga diintegrasikan dengan pendidikan formal di sekolah agar terjadi sinergi. Dengan cara ini maka beberapa tahun mendatang akan lahir generasi yang secara otomatis hidup berdasarkan nilai-nilai Pancasila.

#### **D. PENUTUP**

Hingga saat ini Pancasila masih diyakini sebagai dasar negara, namun pada kenyataannya di tataran implementasi nilai-nilai Pancasila sudah mulai pudar. Oleh karenanya diperlukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, yang secara fundamental perlu diwujudkan melalui pola asuh Pancasila. Pada akhirnya dapat dikatakan bahwa anak yang dibesarkan dengan pola asuh Pancasila akan hidup berdasarkan nilai-nilai Pancasila.

## Daftar Pustaka

- Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945
- Ketetapan MPR No. XVIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetia Pancakarsa) dan Penetapan tentang Penegasan Pancasila sebagai Dasar Negara.
- Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan
- Asril, Sabrina, *Lima Kasus Diskriminasi Terburuk Pasca Reformasi*, 23 Desember 2012, <http://internasional.kompas.com/read/2012/12/23/15154962/Lima.Kasus.Diskriminasi.Terburuk.Pascareformasi>. Diakses pada 30 Mei 2015 pkl. 10.18 wib.
- Asshiddiqie, Jimly, *Ideologi Pancasila dan Konstitusi*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Buksalwembun, Tommy, *Mengapa di Negeraku Masih Terjadi Konflik Atas Nama Agama?*, *Tribun Maluku*, 17 Mei 2014. <http://www.tribun-maluku.com/2014/05/mengapa-di-negeraku-masih-terjadi.html>. Diakses pada 30 Mei 2015 pkl. 10.08 wib.
- Calam, Ahmad dan Sobirin, *Pancasila sebagai Paradigma Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, *Jurnal Saintikom*, Vol. 4/No.1/Januari 2008.
- Ibrahim, Anis, *Perspektif Futuristik Pancasila Sebagai Asas/Ideologi Dalam UU Keormasan*, *Jurnal Konstitusi*, Vol. III No. 2 November 2010.
- Kartohadiprodjo, Soediman, *Pancasila sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Gatra Pustaka, Jakarta, 2011.
- Mahfud MD, Moh, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007.
- Padmasari, Salviah Ika, *Bubarkan Tawuran Mahasiswa, Polisi Sita Senjata Raitan*, *Sindonews*, 23 April 2015. <http://daerah.sindonews.com/read/993051/192/bubarkan-tawuran-mahasiswa-polisi-sita-senjata-rakitan-1429778693>. Diakses pada 30 Mei 2015 pkl. 10.22 wib.
- Santoso, Fery, *Realitas itu, Ketidakadilan Sosial*, *Kompas*, 10 November 2012. <http://nasional.kompas.com/read/2012/11/10/04154197/Realitas.Itu.Ketidakadilan.Sosial>. Diakses pada 30 Mei 2015 pkl. 10.35 wib.
- Sidharta, Bernard Arief, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fondasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999.
- Sjafudian, Hetifah, anggota MPR RI, *Revitalisasi Nilai-Nilai Pancasila Di Bidang Politik, Ekonomi, Sosial Dan Budaya Dalam Perspektif Dunia Pendidikan*, Hal.

1. <http://ppknunj.org/wp-content/uploads/2013/12/Hetifah.pdf> Diakses pada 30 Juni 2015 pkl. 09.40 wib.

Waskita, Ferdinand, *Paripurna Kisruh, Hasrul Azwar Banting Meja Rapat*, Tribunnews, 28 Oktober 2014. <http://www.tribunnews.com/nasional/2014/10/28/paripurna-kisruh-hasrul-azwar-banting-meja-rapat?page=1>. Diakses pada 30 Mei 2015 pkl. 10.25 wib.



**MEMANUSIAKAN MANUSIA**  
**(Revitalisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara)**

... ————— ...

*Oleh :*  
**Tri Budiyo**

## A. PENDAHULUAN

Negara merupakan organisasi kemasyarakatan dalam derajatnya yang paling tinggi<sup>1</sup>. Melalui negara, warganya hendak mewujudkan tujuan dari kehidupan bersama<sup>2</sup>. Dalam konteks Indonesia, tujuan bernegara sejatinya telah dirumuskan sebagai vision oleh *founding fathers* dalam pembukaan UUD 1945, yaitu<sup>3</sup>: (a) Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (b) Memajukan kesejahteraan umum, (c) Mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (d) Ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social.

Sementara itu, fondasi yang dipilih dari bangun berbangsa dan bernegara adalah Pancasila. Ini berarti Pancasila menjadi landasan berbangsa dan sekaligus bernegara. Berbangsa memiliki makna yang dipumpunkan pada interaksi antar individu, antar kelompok, dan antara individu dan kelompok, dengan manusia (baca : warga Negara) sebagai *epicentrum*-nya. Dalam berbangsa, sejatinya disintesisakan kemerdekaan individual dan kemerdekaan universal. Artinya, dua ranah kemerdekaan tersebut saling bertolak tarik dan bertelingkah sehingga tercipta keseimbangan (*equi-*

*librium*) sebagai bentuk kesepakatan bersama.

Bernegara memiliki makna bagaimana *state* sebagai suatu organisasi kemasyarakatan ditata dan dikelola. Secara teoritik, negara harus (minimal) berunsurkan (a) adanya rakyat yang merupakan satu bangsa, (b) adanya daerah teritorial yang tertentu, (c) adanya penyelenggara kekuasaan yang berdaulat baik ke dalam maupun keluar. Sementara itu, sifat dan bentuk Negara sejatinya ditentukan oleh sifat perhubungan antara mereka yang memerintah dan mereka yang diperintah<sup>4</sup>. Untuk Indonesia, Negara kesatuan yang demokratis dan berlandaskan hukum merupakan bangun bernegara yang dipilih oleh bangsa Indonesia. Bangun Negara kesatuan yang desentralistik dianggap sebagai pilihan yang tepat untuk menata-kelola pemerintahan dengan luas dan karakteristik kewilayahan ketika proklamasi kemerdekaan diikrarkan. Sifat demokratis, sejatinya adalah arus besar (*mainstream*) penata-kelolaan Negara-negara modern dengan rakyat sebagai pumpunan hilir dan hulunya. Artinya penata-kelolaan Negara (harus) dari, oleh, dan untuk rakyat. Pilihan Indonesia sebagai Negara demokratis dipengaruhi oleh arus besar penata-kelolaan Negara-negara modern, dan

1) Banyak para filsuf yang mengkonsepkan Negara dengan kemasyarakatan sebagai basis dasarnya. Beberapa diantaranya adalah George Wilhelm Frederic Hegel, Logeman, Aristoteles.

2) Dalam mengkonsepkan negara, banyak para filsuf yang memasukkan tujuan bernegara sebagai unsur negara. Beberapa diantaranya adalah untuk mewujudkan kesenangan dan kehormatan bersama (Aristoteles), mengatur dan mengendalikan persoalan bersama atas nama masyarakat (Roger H. Soltan), menyelenggarakan sebesar-besarnya kemakmuran bersama (Bellefroid), ketertiban social (Mac Iver).

3) Pembukaan UUD 1945 alinea ke IV

4) Goetano Mosca,



sekaligus sebagai antithesis dari pengalaman sejarah dimana system kerajaan yang bersifat autokratis-oligarkis hampir dapat dipastikan tidak akan mampu mewujudkan cita-cita kemerdekaan Indonesia. Dan akhirnya, hukum sebagai pilihan landasan yang rasional dalam penata-kelolaan Negara diposisikan sebagai antithesis pengelolaan Negara atas dasar kekuasaan. Negara berdasarkan hukum (*rechtstaat*)<sup>5</sup> dan tidak berdasarkan atas kekuasaan (*maatchstaat*).

Pancasila sebagai dasar negara adalah *guidence star* (bintang pemandu) dalam proses berbangsa dan bernegara. Dari perspektif sistesis kemerdekaan individual dan kemerdekaan universal, Pancasila merupakan titik keseimbangan (*equilibrium*), bagaimana kehidupan berbangsa harus dibangun dan bagaimana kehidupan bernegara harus ditata-kelola. *Values* yang terkandung didalam Pancasila harus menjadi batu penjur (cornerstone) dalam berbangsa dan bernegara. Ultimate goal-nya, bagaimana manusia (baca : rakyat Indonesia) sebagai 'pemilik saham' terbesar dari entitas negara dan sekaligus sebagai insan ciptaan Tuhan terposisikan derajadnya sebagai manusia yang termanusiakan (*human dignity*). Makalah ini dimaksudkan untuk memberikan kontribusi pemikiran memanusiation manusia dalam proses berbangsa dan bernegara melalui revitalisasi nilai-nilai Pancasila.

## B. PEMBAHASAN

Pada bagian pendahuluan telah dikemukakan bahwa manusia (baca : rakyat) adalah epicentrum dalam berbangsa dan bernegara. Oleh karenanya setiap bentuk pembangunan harus memposisikan manusia sebagai unsur dan tujuan utama. Dimensi kultural-mental yang *basic values*-nya mengalir dari Sila 1 (Ketuhanan), Sila 2 (Kemanusiaan), dan Sila 3 (Persatuan) harus menjadi landasan utama dan pertama dalam berprosesnya pembangunan bangsa. *Basic values* politik yang mengalir dari Sila 4 harus menjadi unsur dan tujuan utama dalam menata dan mengelola proses berbangsa dan bernegara. Sedang *basic value* materi yang mengalir dari Sila 5 harus menjadi orientasi membangun kualitas rakyat Indonesia. Yang tidak boleh dilupakan adalah, ketiga *basic values* ini harus menjadi bingkai membangun manusia seutuhnya. Ini berarti *basic values* tersebut merupakan sistem yang bertali-temali dan sekaligus sebagai pilar penopang untuk membangun manusia seutuhnya. Pada bagian berikut ini, akan dibahas secara berurutan Pancasila sebagai sistem filsafat dan sistem nilai. Ketika *basic values* yang terkandung dalam Pancasila diperjumpakan dengan praksis kehidupan, maka mau tidak mau mirroring (pantulan) nilainya harus ditafsir ulang, diadaptasi, dan tidak jarang diberikan makna baru, oleh karenan-

---

<sup>5</sup> Dalam pandangan A.V. Dicey, Negara hokum harus mempunyai 3 (tiga) unsur pokok, yaitu *supremacy of law, equality before the law, human right* yang berpumpun pada *the right to personal freedom, the right to freedom of discussion, dan the right to public meeting.*

ya bagian kedua yang akan dibahas adalah revitalisasi nilai Pancasila sebagai keniscayaan. Terakhir, dengan cara pikir bahwa manusia merupakan epicentrum pembangunan, maka Pancasila dengan *basic values* dan mirroring nilainya harus mampu mewujudkan ultimate goal-nya yaitu mememanusiakan manusia.

### 1. Pancasila sebagai Sistem Filsafat dan Sistem Nilai

Pancasila dapat dilihat sebagai sistem nilai dan sekaligus sistem filsafat. Sebagai sistem nilai, Pancasila merupakan values yang menghidupi proses berbangsa dan bernegara. Ini berarti, nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila merupakan energi yang memungkinkan proses berbangsa dan bernegara dapat berlangsung dan dilangsungkan dalam rangka mewujudkan tujuan kemerdekaan Indonesia. Sementara sebagai suatu sistem filsafat, Pancasila merupakan hasil olah pikir yang dilakukan secara holistik, radikal, spekulatif-logis, dan kontemplatif-kritis dalam rangka menemukan hakikat (*ontologi*) kehidupan.

Baik sebagai sistem filsafat maupun sistem nilai, Pancasila merupakan pedoman dalam tingkah-polah berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai Pancasila menjadi alasan dan tujuan (*teleos*) bertindak dan bertingkah-polah, dari seluruh stakeholders (pemangku kepentingan) entitas hukum yang diberi nama bangsa Indonesia.

Sebagai sistem filsafat dan sekaligus sistem nilai, Pancasila yang ter-

diri dari 5 (lima) sila, sesungguhnya merefleksikan susunan (hakekat) nilai yang terdiri dari bagian-bagian yang saling terhubung satu dengan yang lain (tercermin dalam struktur sila), saling bekerjasama dan saling menopang (sehingga tidak mungkin salah-satunya dihilangkan sebab bersifat saling meng-'ada') dalam rangka mewujudkan tujuan yang secara keseluruhan merupakan keutuhan tujuan dalam rangka mewujudkan *human dignity* rakyat Indonesia. Dari perspektif ini, Pancasila sebagai suatu sistem terstruktur sebagai piramida terbalik dimana sila pertama (nilai Ketuhanan) menjadi dasar mengadanya sila kedua (nilai kemanusiaan), sila ketiga (nilai persatuan), sila keempat (nilai kerakyatan) dan sila kelima (nilai keadilan sosial). Demikian juga, Sila kedua (nilai persatuan) memiliki dasar meng-'ada' pada sila pertama (nilai Ketuhanan) dan sekaligus menjadi alasan meng-'ada'-nya sila ketiga, keempat dan kelima. Demikian seterusnya, sehingga masing-masing sila memiliki dasar dan alasan meng-'ada'. Sila pertama (nilai Ketuhanan) tidak memiliki dasar meng-'ada' sebab Tuhan adalah *causa prima*, tetapi menjadi alasan mengada nilai kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan sosial.

Struktur yang demikian, sejatinya menjadi argumen mengapa keurutan sila menggambarkan sistem pembentuk keutuhan. Sehingga, sila-sila dalam Pancasila tidak mungkin dihilangkan, dan bahkan dipertukarkan tempatnya sekalipun. Jika penghilangan atau penukaran posisi sila

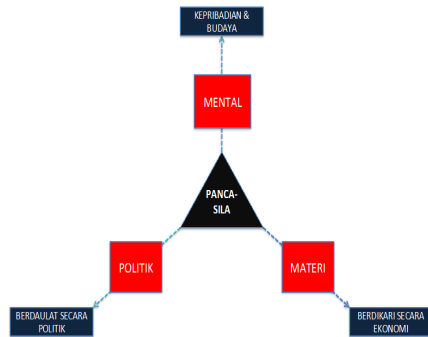
dilakukan, sejatinya akan merusak bangunan sistem nilai yang terkandung didalamnya. Ragaan berikut merupakan gambaran Pancasila sebagai suatu sistem nilai dan sistem filsafat yang menghasilkan keurutan hakekat nilai:

### Ragaan 01 Pancasila Sebagai Sistem



Dalam pandangan Yudi Latif, Pancasila sesungguhnya dapat memberikan landasan terhadap visi transformasi sosial yang holistik dan antisipatif. Berdasarkan pandangan hidup Pancasila, perubahan sistem sosial merupakan fungsi dari perubahan pada ranah mental kultural (sila 1, 2, 3), ranah politikal (sila 4), dan ranah material (sila 5)<sup>6</sup>. Pancasila mengalir dari jiwa (mental-kultural) dan bermuara pada politik dan material<sup>7</sup>. Jika diragakan, keterhubungan Pancasila sebagai sistem dengan cita-cita berbangsa dan bernegara sebagaimana diistilahkan Trisakti Sukarno, diperoleh gambar Ragaan 02:

### Ragaan 02 Keterhubungan Pancasila dengan Trisakti



## 2. Revitalisasi Sistem Nilai : *Conditio Sine Qua Non*

Relativisme merupakan teori yang dirumuskan oleh Albert Einstein untuk menggambarkan bahwa dalam kehidupan ini tidak akan pernah ditemukan keabadian, kecuali ketidak abadian itu sendiri yang abadi. Masyarakat – baik secara gradual maupun secara revolusioner – akan berubah seiring dengan beringsutnya matra waktu. Adalah merupakan keniscayaan (*conditio sine qua non*) apabila perubahan masyarakat akan dibarengi dengan perubahan *values* yang mengitarinya. Involusi (perumitan) kehidupan sejatinya mengharuskan dilakukan penyesuaian (*adjustment*) tanpa menghilangkan hakekat agar kesejatian diri tidak tergerus oleh tafsir makna yang berkembang.

<sup>6</sup>) Kompas, Kamis 28 Mei 2015, Yudi Latif, *Mental Pancasila*

<sup>7</sup>) Tiga revolusi ini dapat disejajarkan dengan gagasan Soekarno yang diistilahkan sebagai Trisakti. Revolusi mental diarahkan agar bangsa Indonesia bias berkepribadian dalam kebudayaan, revolusi material diarahkan agar bangsa Indonesia bias berdikari (mandiri) dalam perekonomian. Revolusi politik diarahkan agar bangsa Indonesia bias berdaulat secara politik.

Lima nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila (ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan sosial) sejatinya menggambarkan hakekat nilai tentang relasi manusia dengan Tuhan yang bersifat vertikal dan relasi antar manusia yang bersifat horisontal. Nilai-nilai tersebut telah terkristalisasi sebagai *basic values* (nilai dasar) yang bersifat universal sehingga memiliki daya adaptasi yang tinggi. Hampir dapat dikatakan bahwa selama kehidupan manusia masih ada, relasi individual dan komunal dengan Tuhan yang bersifat vertikal akan ada dan selalu ada, demikian juga relasi individual dan komunal antar manusia yang bersifat horisontal.

Persoalannya adalah dalam menghadapi praksis kehidupan, *basic values* tersebut harus ditafsir dan diadaptasi sesuai dengan fakta empiriknya. Pada tataran ini, sejatinya *basic values* tersebut mengalami pemencaran makna yang bersifat variatif. Bagaimana *values* ketuhanan harus diadaptasi, ditafsir, dan diberikan makna ketika mengalami perjumpaan dengan realitas kehidupan? Pesolan-pesolan inilah yang sejatinya harus secara terus menerus dilakukan revitalisasi, agar ditemukan titik singgung aktualitasnya. Hal sama sejatinya ditemukan pada *basic values* yang lain, yaitu kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan sosial. Bagaimana *basic values* tersebut harus diadaptasi, ditafsir ulang, dan diberikan makna baru ketika harus dijumpakan dengan realitas yang berubah, sesungguhnya melahirkan

dinamika dalam proses berbangsa dan bernegara.

Pandangan konservatif yang hendak memposisikan Pancasila sebagai sistem filsafat dan sistem nilai yang tertutup untuk diadaptasi, ditafsirkan ulang, dan diberikan makna baru sejatinya merupakan kemunduran dalam berolah-pikir, yang alih-alih Pancasila menjadi *out of date* ketika harus diperjumpakan dengan realitas baru. Pancasila sejatinya bukan ideologi yang tabu untuk diadaptasi, ditafsir ulang, dan diberikan makna baru. Hanya saja, diadaptasi, ditafsir ulang, dan diberikan makna baru harus berhilir dan bermuara pada *basic values*-nya. Dengan demikian revitalisasi nilai-nilai merupakan bentuk fleksibilitas Pancasila ketika menghadapi nilai-nilai baru sebagai hasil bentukan perubahan masyarakat. Misalnya bagaimana *basic values* Pancasila ketika harus berjumpa atau diperjumpakan dengan realitas globalisasi dalam balutan dunia maya? Tentu saja *founding fathers* negara Republik Indonesia ketika merumuskan Pancasila tidak terpikir bahwa Pancasila berada dalam ruang globalisasi dalam (hampir) segala aspek kehidupan manusia. Namun kondisi demikian sejatinya tidak menghilangkan makna *basic values* Pancasila ketika diperhadapkan dengan globalisasi yang demikian. Yang diperlukan adalah bagaimana *basic values* ketuhanan terefleksikan dalam realitas yang secara cepat berubah karena globalisasi? Demikian juga *basic values* kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan sosial ketika

harus berjumpa dengan realitas baru tersebut. Variasi dan gradasi pemencara nilai harus diadaptasi, ditafsir ulang, dan diberikan makna baru dalam bingkai *basic values* tersebut. Diantara berbagai metode adaptasi, tafsir ulang, dan pemberian makna baru terhadap *basic values*, barangkali cara berpikir dialektik yang digagas oleh Hegel, atau metode falsifikasi yang pernah dikembangkan oleh Karl Popper dapat dipergunakan sebagai metode revitalisasi nilai-nilai Pancasila.

Dalam melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, tiga pumpunan yang dapat menjadi titik tolaknya adalah revitalisasi superstruktur mental-struktural, revitalisasi politikal, dan revitalisasi material<sup>8</sup>. Dalam revitalisasi mental struktural, sila 1,2,3 sejatinya menjadi *basic values* dengan kiblat membentuk manusia religius yang berperikemanusiaan, egaliter, mandiri, amanah, dan terbebas dari behala materialisme-hedonisme, serta sanggup menjalin persatuan (gotong royong) dengan semangat pelayanan (pengorbanan). Dalam revitalisasi politikal, diarahkan untuk menciptakan agen perubahan dalam bentuk integrasi kekuatan melalui demokrasi (perwakilan) yang berorientasi pada persatuan dan keadilan dalam format pemerintahan negara yang melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasar-

kan kemerdekaan, perdamaian, dan keadilan. Sedang revitalisasi material diarahkan untuk menciptakan perekonomian merdeka yang berkeadilan dan berkemakmuran, berlandaskan usaha tolong-menolong (gotong royong), dan penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting yang menguasai hajat hidup orang banyak, serta atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, seraya memberi peluang bagi hak milik pribadi dengan fungsi sosial.

### 3. Pancasila : Memanusiakan Manusia

Konsep memanusiakan manusia, sesungguhnya merupakan gagasan yang relatif universal dan dikonstatasikan dalam berbagai konsep yang berbeda-beda, diantara 'manusia seutuhnya' 'manusia lahir dan batin' 'humanisasi' 'kebahagiaan bersama (*eudaimonia*)'. Terma memanusiakan manusia, setidak-tidaknya dapat dirunut dalam pemikiran Ki Hadjar Dewantara ketika berbicara tentang tujuan pendidikan adalah memanusiakan manusia; dan pemikiran yang diusung oleh O. Notohamidjojo ketika berbicara tujuan hukum sejatinya adalah memanusiakan manusia. Ki Hadjar Dewantara memberikan makna memanusiakan manusia dalam pengertian bahwa memanusiakan bermakna sebagai proses dan manusia sebagai objek. Dari perspektif ini, memanusiakan

---

<sup>8)</sup> Yudi Latif. Op. Cit.

manusia berarti adalah sebuah proses untuk membuat atau menjadikan manusia itu sebagaimana keadaan dan kedudukan manusia itu yang semestinya. Menurut Ki Hajar Dewantara, memanusiawikan manusia itu berarti “pengangkatan manusia ke taraf insani”.

Sementara O. Notohamidjojo mengusung konsep memanusiaikan manusia ketika berbicara tentang tujuan hokum. Bagi Noto, tujuan hokum yang pernah dikemukakan oleh Gustav Raadbruch, yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan sejatinya hanyalah tujuan antara. Keadilan, kepastian, dan kemanfaatan bukan tujuan akhir dari hokum. Hukum sejatinya adalah instrument (alat) untuk mewujudkan kebahagiaan bersama (*eudaimonia*). Kalau hokum adalah instrument (alat), maka hukum harus mengantarkan pihak yang menjadi adresat dari alat tersebut (baca : manusia) untuk mewujudkan tujuannya. Dalam konsepnya Noto, keadilan, kepastian, dan kemanfaatan harus mampu mengantarkan manusia mewujudkan dan memposisikan pada human dignity-nya. Ini berarti hukum harus mampu mengantarkan manusia untuk mewujudkan kemanusiaan manusia.

Berangkat dari konsep yang dikemukakan oleh Ki Hadjar Dewantara dan O. Notohamidjojo tentang memanusiaikan manusia, penulis hendak meminjam konsep tersebut untuk mengkaitkan dengan pemaknaan nilai-nilai Pancasila - yang merupakan idiologi berbangsa dan bernegara - dengan tujuan kemerdekaan Indo-

nesia.

Pancasila dengan basic values yang terkandung didalamnya, sejatinya mencerminkan universalitas kebutuhan akan kehidupannya. Ketuhanan, kemanusiaan, dan persatuan sejatinya mencerminkan relasi yang bersifat vertical dan horizontal. Manusia memiliki kebutuhan dasar untuk berelasi dengan Tuhan dan sekaligus berelasi dengan sesama manusia. Values politik sejatinya menjadi dasar membangun keberserikatan manusia dalam tata-kemasyarakatan dalam bentuknya yang (hampir) sempurna yang disebut Negara. *Values* materi menjadi orientasi kehidupan manusia secara lahiriah. Sebagai suatu sistem, ketiga *basic values* tersebut harus diusahakan keseimbangannya. Ketika keseimbangan dari tiga basic values tersebut dapat ada pada seorang individu, maka sejatinya ia dapat mewujudkan *human dignity*-nya.

Tiga basic values dengan universalitasnya tersebut secara *empiric*, acap kali tidak dapat menjawab secara langsung persoalan-persoalan real kehidupan manusia. Dalam kenyataannya dibutuhkan *values* turunan dari nilai dasar tersebut agar dapat menjawab persoalan-persoalan kehidupan nyata. *Values* turunan yang secara praktis dibutuhkan orang-perseorangan ini haruslah berasal dari *mirroring basic values* tersebut. Oleh karena kehidupan manusia senantiasa mengalami perubahan, maka revitalisasi *values* sebagai hasil dari *mirroring basic values* sejatinya merupakan *condition sine qua non*.

Proses revitalisasi nilai-nilai

Pancasila dalam menghadapi praksis kehidupan yang senantiasa mengalami perubahan seharusnya terjadi pada *values* turunan dan bukan pada *basic values*-nya. Pemahaman terhadap persoalan ini penting, sebab 3 (tiga) *basic values* ini sejatinya menjadi unsur yang mampu menempatkan manusia dalam *human dignity*-nya. Kalau revitalisasi terjadi pada *basic values*, justru akan mengakibatkan manusia kehilangan *human dignity*-nya.

Fleksibilitas Pancasila justru ada pada *values* turunannya, yang setiap saat dapat diadaptasi, ditafsir ulang, dan bahkan mungkin diberikan makna baru agar manusia dapat mengadaptasi dengan kehidupan yang terus berubah bagaikan *siclus polibius*.

Ragaan Pancasila sebagai suatu system nilai yang dapat mengantarkan pada *human dignity*-nya dapat digambarkan sebagai berikut :

### Ragaan 03 Revitalisasi Nilai Pancasila dalam rangka Memanusiakan Manusia



Bertitik tolak dari ragaan tersebut, dapat dijelaskan bahwa Pancasila dengan *basic values* yang ada dapat dipergunakan untuk menjawab persoalan kehidupan yang ada dengan melakukan *mirroring* dalam bentuk *values* turunan. *Values* turunan ini harus mampu membongkai perjumpaan masyarakat dengan realitas baru yang berubah. Tujuannya adalah agar tujuan kemerdekaan dapat diwujudkan, sehingga pada akhirnya proses berbangsa dan bernegara dapat menghantarkan pada *ultimate*

*goal*-nya yaitu memanusiakan manusia. Inilah benang merah yang perlu dipaparkan dalam rangka merevitalisasi nilai-nilai Pancasila dalam berbangsa dan bernegara.

### C. CATATAN PENUTUP

Makalah ini tidak dipretensikan untuk mengupas tuntas tentang bagaimana Pancasila sebagai idiologi negara yang bersifat dinamis digunakan untuk menghadapi proses kehidupan berbangsa dan bernegara.

Selain karena keterbatasan ruang, waktu, dan pengetahuan penulis, sejatinya makalah ini lebih sebagai percikan pemikiran diantara lautan pemikiran yang tersebar dalam benak anak-anak bangsa. Harapannya, ketika berbagai percikan pemikiran disinergikan, gelombang pemikiran

niscaya akan terjadi untuk membawa kehidupan berbangsa dan bernegara pada jalur yang benar (*in the right track*) dalam rangka memanusiakan manusia dari setiap individu yang terikat dalam bingkai negara kesatuan Indonesia.