



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

LAPORAN SURVEI NASIONAL



STUDI TENTANG KAJIAN SISTEM KETATANEGARAAN
DAN EVALUASI EFEKTIVITAS PEMASYARAKATAN EMPAT PILAR
OLEH MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA (MPR RI)

Biro Pengkajian
Sekretariat Jenderal MPR RI
2017

Laporan Akhir Survei Nasional

STUDI TENTANG KAJIAN SISTEM KETATANEGARAAN DAN EVALUASI EFEKTIVITAS PEMASYARAKATAN EMPAT PILAR OLEH MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA (MPR RI)

Irfan Abubakar, MA. (Penanggungjawab)

Idris Hemay, M.Si. (Ketua Tim Peneliti)

Efrida Yasni, SE. (Perekayasa Utama)

Muchtadlirin (Peneliti)

Junaidi Simun (Peneliti)

Mohalli Ahmad, M.Si. (Peneliti)



Center for the Study of Religion and Culture (CSRC)

Pusat Kajian Agama dan Budaya

Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta

Jl. Kertamukti No. 5 Pisangan Ciputat Jakarta 15419

Phone. (+62 21) 744 5173

Fax. (+62 21) 749 0756

Email: info@csrc.or.id

Website: www.csrc.or.id

Daftar Isi

KATA PENGANTAR___v

BAB 1

PENDAHULUAN___1

- A. Latar Belakang___1
- B. Tujuan___19
- C. Pertanyaan Survei___21
- D. Lingkup Kegiatan___22

BAB 2

KERANGKA METODOLOGI___23

- A. Metodologi___23
- B. Jadwal Pelaksanaan Kegiatan___34
- C. Penyelenggara Kegiatan___36

BAB 3

KERANGKA KONSEPTUAL___37

- A. Sistem Ketatanegaraan___37
- B. Sosialisasi Empat Pilar___61
- C. Definisi Operasional___80

BAB 4

TEMUAN SURVEI

REFORMULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL MODEL GBHN___83

- A. Urgensi Reformulasi GBHN___83
- B. Bentuk Hukum___98
- C. Konsekuensi Hukum___109

BAB 5

TEMUAN SURVEI

PENATAAN KEWENANGAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA___119

- A. Kedudukan MPR RI___119
- B. Kewenangan MPR RI dalam Membuat Ketetapan___127
- C. Ketetapan MPR Tentang Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden___131
- D. Tafsir Konstitusi___133

BAB 6
TEMUAN SURVEI
PENATAAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD)___137

BAB 7
TEMUAN SURVEI
PENATAAN KEWENANGAN KEHAKIMAN___157

BAB 8
TEMUAN SURVEI
REVITALISASI DAN REKTUALISASI PANCASILA SEBAGAI DASAR NEGARA,
IDEOLOGI BANGSA DAN NEGARA SERTA SUMBER HUKUM
NASIONAL___175

BAB 9
TEMUAN SURVEI
PEMASYARAKATAN EMPAT PILAR
KEHIDUPAN BERBANGSA DAN BERNEGARA___189

- A. Persepsi Tentang Proses, Materi dan Metodologi Pemasarakatan Empat Pilar MPR RI___189
- B. Persepsi, Sikap, dan Perilaku Terhadap Empat Pilar___198

BAB 10
PENUTUP

- A. Kesimpulan___211
- B. Saran dan Masukan___220

LAMPIRAN

- A. Profil Responden___227
- B. Kuesioner___241
- C. Dokumentasi___253

KATA PENGANTAR

Laporan dihadapan pembaca ini merupakan hasil Survei Nasional "Studi Tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektivitas Pemasyarakatan Empat Pilar oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI)". Survei ini diselenggarakan oleh Center for the Study of Religion and Culture (CSRC) Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta atas dukungan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI). Survei ini dilakukan secara nasional di 34 provinsi di Indonesia dengan jumlah responden sebanyak 1.500 orang yang pernah terlibat dalam kegiatan kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara.

Secara umum, survei ini bertujuan untuk mengukur dan menggali lebih jauh proses dan keluaran dari kajian sistem ketatanegaraan dan program Sosialisasi Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara yang diselenggarakan oleh MPR RI. Secara khusus tujuan survei untuk memetakan dan menggali informasi mengenai pandangan masyarakat yang terpapar kajian sistem ketatanegaraan dan Sosialisasi Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara. Kajian sistem ketatanegaraan yang dimaksud adalah tentang: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional model GBHN; penataan Kewenangan MPR; Penataan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD); Penataan Kekuasaan Kehakiman; dan Revitalisasi dan Reaktualisasi Pancasila sebagai Dasar Negara, Ideologi Bangsa dan Negara, dan Sumber Hukum Nasional. Survei ini juga mengukur dan menggali pandangan masyarakat yang terpapar program sosialisasi empat pilar terhadap materi dan proses sosialisasi, seberapa jauh mereka mempraktikkan nilai-nilai Pancasila, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika sebagai hasil dari program sosialisasi. Serta mendapatkan masukan dari mereka mengenai materi, metode dan medium yang sebaiknya diterapkan dalam proses sosialisasi empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dengan tujuan di atas, survei nasional ini berupaya untuk memberikan penilaian yang obyektif terhadap sistem ketatanegaraan dan sosialisasi empat pilar. Hal-hal yang positif dari hasil survei diungkap secara

proporsional. Begitu juga sebaliknya, temuan yang bersifat kritis diuraikan secara mendalam.

Karena itu, hasil laporan survei nasional ini dapat memberikan informasi yang komprehensif tentang keberhasilan MPR RI dalam melakukan program kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi Empat Pilar kepada masyarakat. Hasil survei juga menunjukkan bahwa pengetahuan dan implementasi Empat pilar mengalami peningkatan yang signifikan. Disamping itu, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah yang diterapkan saat ini dianggap belum mampu memberikan arah pembangunan nasional dan daerah yang berorientasi kepada kesejahteraan rakyat. Oleh karenanya, masyarakat menginginkan reformulasi model GBHN sebagai arah perencanaan pembangunan nasional di masa yang akan datang dan menginginkan MPR RI yang dapat menetapkan GBHN tersebut dengan TAP MPR RI. Disamping temuan di atas masih banyak hasil survei yang diungkap dalam laporan ini.

Penting untuk diketahui oleh pembaca, bahwa survei ini terlaksana merupakan hasil kerja keras banyak pihak, terutama tim yang bergabung dalam proyek survei ini. Kami ingin menghaturkan terima kasih dan penghargaan bagi sejumlah nama yang tergabung dalam tim yang telah memperlihatkan kerja keras, komitmen, dan tanggung jawab terhadap kesuksesan survei, terutama kepada Idris Hemay sebagai ketua tim survei, Chaider S. Bamualim sebagai tim perencana, para peneliti; Muchtadlirin, Junaidi Simun dan Mohalli Ahmad yang telah bekerja keras dalam mensukseskan survei ini. Terima kasih juga kepada Efrida Yasni Nasution sebagai Pengawas dan keuangan, Haula Soviana sebagai sekretaris. Disamping itu, kami ucapkan terima kasih juga kepada 12 Koordinator Wilayah di seluruh Indonesia dan 100 orang sebagai tenaga lapangan (*Interviewer*), dan 25 orang pengawas lapangan yang saya tidak bisa sebutkan namanya satu persatu.

Beberapa nama lain yang perlu kami berikan apresiasi dan sanjungan khusus adalah Prof. Dr. Dede Rosyada, MA. Rektor UIN Syarif Hidayatullah Jakarta yang menaruh perhatian besar atas suksesnya survei nasional ini. Kami ucapkan terima kasih atas dukungan dan kepercayaan yang diberikan Bapak Drs. Yana Indrawan, M.Si (Kepala Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR RI) kepada kami untuk melaksanakan Survei Nasional ini. Dan

tak lupa kami sampaikan terima kasih atas bantuan banyak pihak yang namanya tidak dapat kami urut satu persatu di sini.

Kami telah berusaha melakukan yang terbaik yang kami mampu lakukan, namun hasil survei ini mungkin tak luput dari pelbagai kelemahan dan kekurangan. maka sumbang saran dan masukan yang kritis-konstruktif untuk penyempurnaan laporan ini akan kami terima dengan pikiran dan hati yang terbuka.

Demikianlah kata pengantar yang dapat kami sampaikan. Semoga laporan Survei Nasional ini berkontribusi dalam membangun karakter bangsa dan memberikan manfaat bagi MPR-RI dalam membuat kebijakan tentang sistem ketatanegaraan di Indonesia di masa yang akan datang.

Desember 2017

Irfan Abubakar, MA.

Direktur CSRC UIN Jakarta

BAB I

PENDAHULUAN

SURVEI NASIONAL STUDI TENTANG KAJIAN SISTEM KETATANEGARAAN DAN EVALUASI EFEKTIVITAS PEMASYARAKATAN EMPAT PILAR OLEH MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA (MPR RI)

A. LATAR BELAKANG

Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPRI RI Masa Jabatan 2009-2014 secara umum memberi fokus dan penekanan pada dua agenda besar yang perlu dijalankan MPR periode 2014-2019. Dua agenda itu antara lain: penataan sistem ketatanegaraan Indonesia dan upaya penguatan persatuan dan kesatuan bangsa melalui revitalisasi nilai-nilai Pancasila, UUD 1945, NKRI dan *Bhinneka Tunggal Ika*.

Pada agenda pertama, sejak tahun 2014 MPR RI melalui Badan Pengkajian MPR telah melakukan kajian terhadap aspirasi masyarakat dan daerah. Proses pengkajian diselenggarakan melalui serangkaian program-kegiatan seperti rapat dengar pendapat, seminar, *focus group discussion* (FGD), workshop, diskusi kebangsaan di Perguruan Tinggi, simposium dan kegiatan lainnya.

Kegiatan tersebut berhasil melahirkan rumusan pokok permasalahan dan rekomendasi mengenai sistem ketatanegaraan Indonesia. Dari 15 isu yang berhasil dikelompokkan, terdapat 5 isu pokok yang dianggap paling mendasar, yaitu—secara tidak berurutan—(1) reformulasi sistem

perencanaan pembangunan nasional model GBHN; (2) penataan kewenangan MPR; (3) penataan kewenangan DPD; (4) penataan kekuasaan kehakiman; dan (5) revitalisasi dan reaktualisasi Pancasila sebagai dasar negara, ideologi bangsa dan negara, dan sumber hukum nasional.

Hasil kajian tahun 2015 pada proses selanjutnya memerlukan tindak lanjut, baik dari segi kelembagaan terkait komunikasi politik antar pimpinan lembaga negara, partai politik dan organisasi kemasyarakatan, maupun dari segi materil terkait bentuk dan substansi yang bersifat implementatif. Untuk itulah pada tahun 2016 Badan Pengkajian MPR melakukan kajian lanjutan sebagai pengembangan dari sebelumnya dengan fokus kajian yang lebih spesifik.

Dari rangkaian kegiatan kajian itu diperoleh isu, problem serta jawaban atas tema yang dikaji. Terkait reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN, misalnya. Badan Pengkajian MPR menjangring opini dan mencari tahu tentang bentuk hukum sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN beserta konsekuensi hukumnya.

Ada beberapa pandangan yang mengemuka. *Pertama*, pandangan yang menyatakan bawah sistem perencanaan nasional haruslah berbasis kedaulatan rakyat. Karena itu, Lembaga Negara yang paling tepat disertai wewenang untuk menetapkan sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN adalah MPR. Ini mengingat MPR terdiri atas anggota DPR sebagai perwakilan politik, dan anggota DPD sebagai perwakilan daerah.

Dengan alasan itu, bentuk hukum yang tepat bagi perencanaan model GBHN adalah Ketetapan MPR. Konsekuensinya, MPR perlu melakukan perubahan ke-5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan memberi wewenang kepada MPR untuk menetapkan Haluan Negara dalam bentuk Ketetapan MPR.

Nantinya, walaupun presiden dan wakil presiden telah dipilih langsung oleh rakyat dan tidak ada lagi mekanisme pertanggungjawaban politik presiden kepada MPR, namun Ketetapan MPR tersebut dapat dijadikan "batu uji" dalam konteks pengujian konstitusional. Ini merupakan pendapat mayoritas para pakar atau narasumber.

Kedua, pendapat yang mengemukakan bahwa bentuk hukum yang paling tepat adalah dengan menjadikan materi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN sebagai norma dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ini sebagaimana telah dipraktikkan beberapa negara di dunia yang memasukkan haluan negara dalam konstitusinya seperti Konstitusi Irlandia yang mencantumkan *Directive Principle of State Policy* yang berisikan panduan kebijakan ekonomi, mekanisme pasar bebas, intervensi negara dan lain-lain.

Ketiga, pendapat yang menyatakan bahwa materi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN sebaiknya diatur melalui undang-undang. Ini berangkat dari asumsi bahwa Indonesia adalah negara hukum. Segenap peraturan perundang-undangan memiliki daya ikat yang sama. Karena itu, produk Undang-Undang seperti Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional juga Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional sudah bisa dianggap

perwujudan garis-garis besar daripada haluan negara atau "semacam GBHN'.

Sementara itu, pembahasan mengenai konsekuensi hukum dengan sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN juga terbagi ke dalam 2 (*dua*) kelompok, yaitu yang menyebutkan perlunya disertai dengan sanksi hukum sebagai jaminan agar GBHN benar-benar dilaksanakan, juga pandangan yang tidak perlu disertai dengan sanksi hukum.

Alasan bagi yang melihat perlunya sanksi hukum terutama karena melihat sistem perencanaan pembangunan nasional merupakan produk yang berbasis kedaulatan rakyat. Karena itu, rakyatlah melalui wakil-wakilnya dalam lembaga MPR yang merancang, menetapkan dan mengawasinya. Dokumen haluan negara atau perencanaan pembangunan nasional yang telah dibuat dan ditetapkan oleh MPR itu selanjutnya dimandatkan kepada presiden untuk dilaksanakan.

DPR sebagai institusi perwakilan rakyat memiliki wewenang untuk turut mengawasi pelaksanaan dokumen haluan negara itu. Jika ternyata dalam pengawasan itu ditemukan adanya pelanggaran oleh presiden, atau presiden tidak melaksanakannya, maka sidang MPR untuk meminta pertanggungjawaban kepada presiden dapat digelar atas usul DPR. Namun begitu, ada pandangan lain yang tidaklah kaku seperti di atas, melainkan hanyalah dengan memberi seruan moral agar presiden yang melanggar GBHN tidak dipilih kembali pada pemilu berikutnya. Dalam konteks ini, implikasi politik dan sosial terhadap pelanggaran GBHN bersifat tidak mengikat dan hanya sebuah seruan moral saja.

Di luar itu, ada yang melihat sanksi melalui politik anggaran, yakni dengan menolak RAPBN yang diajukan Presiden. Melalui mekanisme ini Presiden dan lembaga-lembaga negara lainnya dipaksa untuk membuat rencana program pembangunan dalam RAPBN yang sesuai dengan GBHN, karena jika tidak sesuai maka proposal anggaran tersebut dapat ditolak.

Adapun pendapat yang menyatakan tidak setuju disertai dengan sanksi hukum berpandangan bahwa karena secara politik sistem perencanaan pembangunan nasional bukanlah kontrak politik secara langsung antara presiden dengan rakyatnya, maka dokumen Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional tersebut tidaklah memiliki implikasi politik kepada presiden dan atau kepala daerah apabila tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya. Tidak ada konsekuensi hukum bagi presiden apabila tidak melaksanakannya.

Spektrum isu beserta problem persoalan seputar penataan sistem ketatanegaraan juga muncul ketika membahas gagasan penguatan kelembagaan MPR (penataan kewenangan MPR). Setidaknya, terdapat 2 (dua) pandangan yang berbeda mengenai kedudukan MPR; kewenangan MPR membuat Ketetapan; Ketetapan MPR tentang pelantikan presiden dan wakil presiden; tafsir konstitusi; dan Sidang Tahunan MPR.

Mengenai kedudukan MPR, para pakar yang setuju perlu adanya penguatan kewenangan MPR menilai bahwa kedudukan MPR harus direformulasi dan dikembalikan posisinya sebagai lembaga tertinggi negara. Ini mengingat mereka yang mendudukkan MPR sejajar dengan lembaga negara lainnya, telah terjadi *contradictio in terminis*, karena

telah terjadi gagal paham terkait hakikat keberadaan MPR sebagai wadah musyawarah mufakat dan pelaku kedaulatan rakyat.

Sementara, pendapat lain berpandangan bahwa menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara berarti mengembalikan pranata pertanggungjawaban presiden kepada MPR. Oleh karena itu, pengembalian MPR sebagai lembaga tertinggi negara bertentangan dengan politik konstitusi dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menghendaki penegasan sistem pemerintahan presidensial.

Mengenai kewenangan MPR membuat ketetapan, satu pendapat berpandangan bahwa untuk memperkuat peran dan posisi MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka MPR perlu diberikan kewenangan kembali untuk menetapkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur, khususnya terkait dengan Ketetapan MPR tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara yang memuat konsep penyelenggaraan negara untuk menjadi pedoman bagi penyelenggaraan negara yang mengikat dan harus dijalankan oleh presiden dan lembaga-lembaga negara lainnya.

Di samping itu, diperlukan pula Ketetapan MPR terkait dengan Pola Hubungan antar lembaga Negara, yang di dalamnya juga mengatur mekanisme pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara dalam menjalankan tugas dan wewenang konstitusionalnya.

Pendapat kedua berpandangan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, baik sebelum diubah maupun setelah dilakukan perubahan, tidak secara tegas memberikan wewenang kepada MPR untuk membuat Ketetapan MPR, baik yang bersifat

mengatur maupun yang bersifat penetapan. Akan tetapi mengingat semua aspek ketatanegaraan sudah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau undang-undang pelaksanaannya, maka Ketetapan MPR yang bersifat mengatur tidak lagi diperlukan karena sudah kehilangan urgensinya.

Mengenai Ketetapan MPR tentang pelantikan presiden dan wakil presiden, pendapat pertama berpandangan bahwa saat melantik presiden dan wakil presiden hasil pemilu diperlukan Keputusan MPR (bukan Ketetapan MPR) yang bersifat individual, konkret, dan final (*beschikking*). Ini karena presiden dan wakil presiden yang terpilih pada tahun 2014 hanya dikukuhkan sebagai pemenang pemilu presiden dan wakil presiden melalui Surat Keputusan KPU Nomor 536/Kpts/KPU/Tahun 2014.

Pendapat kedua berpandangan, sebagai konsekuensi pengisian jabatan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat, presiden terpilih cukup mengucapkan sumpah/janji di hadapan MPR atau DPR sehingga tidak perlu ada prosesi pelantikan. Di sini MPR hanya menyaksikan sumpah/janji presiden dan wakil presiden terpilih melalui hasil Pemilihan Umum. MPR tidak perlu membuat Ketetapan MPR tentang Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, karena presiden dan wakil presiden dipilih melalui hasil pemilihan umum.

Mengenai Tafsir Konstitusi, pendapat pertama berpandangan bahwa tafsir dari pembuat undang-undang menjadi bagian dari metode penafsiran otentik yang secara resmi dilakukan oleh pembuat undang-undang yang berlaku untuk umum. Dalam konteks inilah, gagasan MPR sebagai penafsir Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terhadap Undang-Undang yang sedang diujimaterikan di

MK memiliki pijakan historis dan argumentasi akademiknya. Karena dalam praktiknya, tidak bisa dipungkiri peran hakim konstitusi dalam memutus perkara uji materi undang-undang dapat mengubah norma konstitusi.

Namun begitu, kewenangan MPR itu harus dibatasi sekadar menafsir sesuai dengan *original intent* saat pembahasan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini penting agar tidak terjadi kontradiksi dengan norma lainnya khususnya terkait dengan kewenangan MK sebagaimana disebut dalam Pasal 24C UUD 1945. Penambahan wewenang MPR ini tentu tidaklah mudah, karena harus melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pendapat kedua berpandangan bahwa MPR tidak perlu diberikan wewenang untuk memberikan tafsir konstitusi terhadap pengujian undang-undang yang sedang dilakukan oleh MK, yang merupakan pengejawantahan gagasan mengembalikan MPR sebagai pemilik kewenangan tertinggi dalam tafsir Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebab, apabila berwenang memberikan tafsir konstitusi terhadap pengujian undang-undang yang sedang dilakukan oleh MK, hal itu akan menimbulkan beberapa permasalahan seperti dapat mereduksi independensi MK sebagai pelaku kekuasaan kehakiman.

Mengenai sidang tahunan MPR, pendapat pertama berpandangan bahwa Sidang Tahunan MPR dapat memberikan manfaat bagi peningkatan kualitas bangsa dan negara dalam melaksanakan demokrasi yang akan memperkokoh juga prinsip-prinsip penyelenggaraan negara yang baik dan bersih (*good governance and*

clean governance). Melalui mekanisme Sidang Tahunan MPR, masyarakat juga dapat memonitor penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh lembaga-lembaga negara.

Pendapat kedua berpandangan bahwa untuk menilai urgensi Sidang Tahunan MPR, setidaknya dapat dilihat pada kewenangan MPR yang ada dalam konstitusi. Dalam kerangka apa Sidang Tahunan itu dilakukan MPR? Mestinya sidang MPR dilaksanakan untuk melaksanakan wewenang sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jika tidak dilakukan dalam kerangka kewenangan sebagaimana diatur dalam konstitusi tentu tidak tepat (tidak urgen) dilakukan bahkan dapat dinilai sebagai sidang yang mengada-ada.

Dari berbagai kegiatan seminar dan diskusi oleh Badan Pengkajian MPR juga muncul berbagai pandangan mengenai penataan kewenangan DPD. Penataan kewenangan DPD dapat dilakukan melalui perubahan aturan tertulis di dalam konstitusi, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 guna menjamin kepastian dan kontinuitas kinerja DPD pada saat ini dan mendatang.

Alasan menyempurnakan kedudukan DPD, pertama, karena DPR dan DPD sama-sama berkedudukan sebagai lembaga negara dan sama-sama sebagai lembaga perwakilan. Bedanya kalau DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, sedangkan DPD merupakan lembaga perwakilan daerah. Kedua, anggota DPR dan DPD sama-sama dipilih melalui pemilihan umum, sehingga keduanya memiliki legitimasi yang sama-sama kuat. Ketiga, peningkatan status DPD dapat dimaknai sebagai tuntutan yang dinamis dalam membangun dan memperkuat representasi politik di Indonesia pada tataran nasional. Eksistensi DPD

tanpa pemberian bobot kewenangan akan mengurangi kapasitas kelembagaannya untuk menyerap dan memperjuangkan aspirasi daerah.

Salah satu usulan terkait kedudukan DPD, bagian yang diusulkan untuk diubah adalah Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga berbunyi "*Dewan perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang*", atau karena Pasal 20 mengatur tentang DPR, maka dapat ditambahkan ayat dalam Pasal 22C, yang mengatakan bahwa, "*Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang*".

Begitu juga soal fungsi, tugas dan wewenang DPD harus semakin dipertegas dalam UUD 1945. Misalnya, dengan menambahkan ayat dalam Pasal 22D, bahwa "*Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan*" (walaupun fungsi ini terbatas pada kepentingan daerah).

Selain mengenai DPD, kegiatan seminar dan diskusi Badan Pengkajian MPR juga menghasilkan isu dan rekomendasi atas persoalan mengenai penataan kewenangan Komisi Yudisial. Antara lain mengenai perlunya memisahkan keberadaan Komisi Yudisial (KY) di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dari kelompok kekuasaan kehakiman (MA dan MK), juga perlunya mengatur secara jelas dan tegas beberapa kewenangan KY dalam UUD 1945 untuk mencegah dan memberantas *judicial corruption* atau mafia peradilan di Indonesia.

Di samping itu, dipandang perlu mengatur kewenangan KY untuk mengawasi perilaku seluruh hakim di lingkungan kekuasaan kehakiman,

meliputi perilaku hakim konstitusi dan perilaku hakim agung serta hakim-hakim lain di bawah Mahkamah Agung, juga perlunya mengatur kewenangan KY mengawasi perilaku para pegawai di lingkungan peradilan, perilaku jaksa, perilaku polisi, dan perilaku advokat atau pengacara. Dan tak kalah penting adalah perlunya KY memiliki kewenangan mengawasi sistem/rekrutmen hakim-hakim di bawah kekuasaan kehakiman.

Kajian Badan Pengkajian MPR juga menyorot tentang penataan kewenangan Mahkamah Konstitusi. Isu yang dianggap penting antara lain: perlunya MK meminta pendapat MPR sebelum membuat putusan penafsiran terhadap suatu materi Undang-Undang Dasar yang berdampak luas pada sistem ketatanegaraan; perlunya kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara diperluas ke seluruh wewenang lembaga negara dan lembaga pemerintahan dari pusat hingga daerah; perlunya, Mahkamah Konstitusi diberi wewenang untuk menguji perkara pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) yang diajukan oleh warga negara; dan perlunya mengatur *legal standing* pengujian undang-undang yang diajukan oleh warga negara perseorangan secara lebih terperinci di dalam undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi.

Di luar kajian mengenai penataan sistem ketatanegaraan, juga diketengahkan mengenai revitalisasi dan reaktualisasi Pancasila sebagai dasar negara, ideologi bangsa dan negara, serta sumber hukum nasional. Di antara yang menjadi perhatian terkait revitalisasi dan reaktualisasi Pancasila adalah soal keharusan menjadikan Pancasila sebagai dasar acuan dalam etika politik dan perilaku politik penyelenggara negara. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber

hukum positif juga harus menjadi acuan utama dalam penyusunan peraturan perundangan-undangan dan penyusunan kebijakan negara.

Di samping itu, Pancasila juga ditekankan menjadi salah satu mata ajar wajib yang dituangkan dalam kurikulum pada seluruh jenjang pendidikan. Juga mengenai perlunya badan/lembaga khusus yang bertugas melakukan pembinaan dan pemasyarakatan ideologi Pancasila dan wawasan kebangsaan, memberi saran dan pandangan-pandangan pada pemerintah dan lembaga-lembaga negara, dalam konteks penghayatan dan pengamalan Pancasila. Dan yang tak kalah penting ialah adanya penegasan Pancasila sebagai ideologi bangsa dan negara serta sumber hukum nasional secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berikut sila-sila Pancasila secara tabulatif.

Itulah isu dan rekomendasi atas problem ketatanegaraan yang dihasilkan dari pelaksanaan agenda besar pertama MPR sepanjang 2015 dan 2016. Semua isu dan rekomendasi tersebut sangat penting bagi MPR untuk terus melakukan pengawalan strategis dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas konstitusionalnya.

Pada agenda besar kedua, yakni terkait upaya penguatan persatuan dan kesatuan bangsa melalui revitalisasi nilai-nilai Pancasila, UUD 1945, NKRI dan *bhinneka tunggal ika*, sepanjang tahun 2015 dan 2016 MPR RI melalui Badan di dalamnya juga telah melakukan kegiatan pemasyarakatan empat pilar. Metode yang digunakan cukup beragam disesuaikan dengan kelompok sasaran, baik di tingkat pemerintah pusat maupun di daerah agar materi muatan bisa dipahami secara utuh dan menyeluruh.

Metode yang digunakan MPR RI dalam pemasyarakatan empat pilar, yaitu: pemasyarakatan langsung kepada penyelenggara negara di pusat dan daerah, tokoh agama dan masyarakat, dosen, guru, pemuda; *training of trainers* (ToT) bagi guru, dosen, birokrat, pesantren, organisasi pemuda; seminar/sarasehan dan kongres; lomba cerdas cermat konstitusi bagi siswa tingkat nasional; dialog interaktif; dan pertunjukan seni dan budaya melalui media hiburan panggung rakyat dan seni budaya lainnya.

Begitu pentingnya empat pilar bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sebagai fondasi bangunan bangsa Indonesia sehingga MPR terus melakukan pemasyarakatan dari waktu ke waktu. Empat pilar tersebut adalah Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945), Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan *Bhinneka Tunggal Ika*.

Pilar pertama, Pancasila, adalah ideologi bangsa dan negara Indonesia. Sebagai sebuah ideologi bangsa, secara umum Pancasila ditujukan untuk menjiwai kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dan berfungsi sebagai dasar pikiran, cita bangsa dan cita hukum. Rumusan Pancasila bisa dilihat dalam Pembukaan UUD NRI 1945:

"...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."

Pancasila dalam pandangan banyak pihak telah mewakili seluruh ideologi dan tata nilai yang berkembang di tengah masyarakat pada saat itu dan bahkan sampai saat ini. Dengan kata lain, Pancasila

merupakan titik temu berbagai keragaman anasir yang ada di masyarakat Indonesia.

Dewasa ini, di tengah usaha bangsa untuk membangun demokrasi, muncul penilaian bahwa Pancasila sedang mulai dilupakan—untuk tidak mengatakan, ditinggalkan—oleh sebagian elemen masyarakat termasuk penyelenggara negara. Beberapa kejadian seperti maraknya fundamentalisme gerakan dan pemahaman keagamaan, mencuatnya organisasi yang terang-terangan menentang Pancasila, juga kebijakan yang bertentangan dengan Pancasila, perilaku koruptif dan sebagainya jadi indikator penilaian tersebut.

Sisi lain, masalah kebangsaan dan kenegaraan yang dihadapi Bangsa Indonesia kini semakin kompleks, baik dalam skala nasional maupun skala internasional, atau bahkan skala global. Karena itu, diperlukan solusi yang tepat, terencana dan terarah untuk menjawab semua tantangan. Namun, solusi tersebut haruslah tetap berpijak pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Maka, gerakan nasional reaktualisasi nilai-nilai Pancasila yang dicanangkan MPR bukan saja akan menghidupkan memori publik tentang dasar negara Republik Indonesia, tetapi dapat menjadi inspirasi bagi para penyelenggara negara di semua tingkatan, mulai dari pusat sampai daerah, dalam menjalankan roda pemerintahan. Dengan kata lain, Pancasila akan menjadi amunisi semangat pembangunan dan perjuangan untuk menyejahterakan semua anak bangsa yang tersebar dari tanah Sabang sampai tanah Papua.

Pilar kedua adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. UUD atau konstitusi Negara Republik Indonesia diadopsi

dan disahkan oleh PPKI pada hari Sabtu tanggal 18 Agustus 1945 atau sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia. Sejak saat itu, Indonesia telah dikategorikan sebagai negara modern dengan memiliki Konstitusi Negara atau UUD yang memuat sistem ketatanegaraan yang meliputi peraturan dasar yang mengatur norma hidup berbangsa, distribusi kekuasaan yang sah, hak dan kewajiban serta perlindungan terhadap warga Indonesia.

UUD 1945 yang kemudian sekarang disebut UUD Negara Republik Indonesia merupakan salah satu pilar penting dari Empat Pilar MPR yang telah ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan telah disosialisasikan secara gencar ke masyarakat luas. Tujuannya, tentu saja agar semua pihak memahami dan menyadari kedudukan penting UUD NRI Tahun 1945 dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara saat ini dan di masa yang akan datang.

Penetapan UUD 1945 sebagai salah satu pilar kehidupan berbangsa dan bernegara merupakan sesuatu yang mutlak dan langkah penting mengingat pembuatan UUD 1945 melalui proses panjang dan penuh histori serta melibatkan berbagai tokoh penting pendiri bangsa di masa lalu. Oleh karenanya, bagi banyak pihak seperti Prof. Dr. BJ. Habibie, mempertahankan UUD 1945 sebagai satu pilar penting kehidupan berbangsa dan bernegara adalah tugas semua anak bangsa.

Pilar ketiga adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia secara legal formal dan konstitusional tertera pada pasal 1 ayat 1 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik." Argumentasi utama sejak awal berdirinya negara Indonesia hingga saat perubahan UUD 1945 pada era reformasi untuk tetap

mempertahankan pasal tersebut adalah didasari kesepakatan oleh para pendiri bangsa (*founding fathers*) bahwa negara kesatuan adalah bentuk yang dipandang paling relevan dalam mewujudkan ide persatuan sebuah bangsa yang majemuk ditinjau dari berbagai latar belakang.

Kesepakatan atas Negara Kesatuan Republik Indonesia dicapai dengan susah payah melalui cara-cara damai. Oleh karena itu, semua elemen bangsa harus mampu mempertahankannya sampai kapan pun. Kesadaran yang kuat sangat diperlukan untuk mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu kesadaran tentang kesatuan kita dalam satu bahtera kehidupan yang bernama NKRI. Bahtera harus dijaga dan dirawat oleh semua orang yang menjadi penumpangnya karena keselamatan bahtera NKRI tidak hanya bergantung kepada nahkoda saja tetapi kepada siapa saja yang ada di dalamnya.

Kesadaran meniscayakan setiap orang untuk mawas diri dan sadar diri bahwa NKRI dihuni oleh jutaan manusia yang beragam dari sisi etnisitas, bahasa, agama, budaya dan adat-istiadat. Mawas diri dan sadar diri berarti bahwa setiap orang yang ada di negeri yang beragam dan majemuk ini harus memberikan pengakuan kepada distingsi dan perbedaan yang dimiliki setiap orang, setiap kelompok, setiap bahasa, setiap budaya dan setiap adat-istiadat. Tidak ada satu pun yang berhak mengklaim bahwa dirinya atau kelompoknya yang paling benar.

Menurut Nurcholish Madjid, pengakuan semacam ini merupakan prasyarat mutlak yang harus dipegang kuat oleh setiap anak bangsa dengan ragam etnis, agama dan bahasa jika ingin kapal besar bernama Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap utuh dan berlayar lancar menuju pulau idaman. Setiap orang dan kelompok harus mengakui dan menyadari bahwa ada kesamaan pada dirinya dan kelompoknya dengan

orang atau kelompok lain dalam realitas hidup sosial, politik, ekonomi dan budaya. Dalam bahasa Azyumardi Azra, rekognisi atau pengakuan akan adanya perbedaan dalam sebuah bangsa yang multikultur merupakan keharusan yang harus diperjuangkan oleh setiap anak bangsa jika ingin *nation-state* yang bernama Indonesia terus berjaya sepanjang masa.

Pilar keempat adalah *Bhinneka Tunggal Ika* (Berbeda-beda tapi tetap satu). Dalam catatan sejarah, sesanti atau semboyan *Bhinneka Tunggal Ika* pertamakali diungkapkan oleh Mpu Tantular, pujangga agung kerajaan Majapahit yang hidup pada masa pemerintahan Raja Hayam Wuruk di abad Keempat belas (1350-1389 M).

Sesanti tersebut terdapat dalam karyanya; *Kakawin Sutasoma* yang berbunyi "*Bhinna Ika Tunggal Ika Tan Hana Dharma Mangrwa*", yang artinya walaupun berbeda, satu jua adanya, sebab tidak ada agama yang mempunyai tujuan yang berbeda. Semboyan yang kemudian dijadikan prinsip dalam kehidupan dan pemerintahan kerajaan Majapahit untuk mengantisipasi adanya keaneka-ragaman agama yang dipeluk oleh rakyat Majapahit pada waktu itu. Hal ini menunjukkan bahwa kerukunan hidup umat beragama telah lama berkembang di Indonesia sebagaimana yang terekam dari Mpu Tantular pada 7 abad yang lalu.

Sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950, Pasal 3 ayat 3 yang menyatakan perlunya menetapkan lambang negara oleh Pemerintah, maka Pemerintah Indonesia melalui Peraturan Pemerintah No. 66 tahun 1951 menetapkan semboyan *Bhinneka Tunggal Ika* sebagai semboyan resmi Negara Republik Indonesia. Kata "*Bhinna Ika*" kemudian dirangkai menjadi satu kata menjadi "*Bhinneka*"

yang diletakkan di Lambang Negara Republik Indonesia, Garuda Pancasila. Semboyan ini bisa dilihat kemudian pada perubahan UUD 1945 pasal 36A yang menetapkan *Bhinneka Tunggal Ika* sebagai semboyan resmi dalam Lambang Negara.

Pendek kata, empat pilar di atas berfungsi sebagai tiang dan fondasi yang menopang keberlangsungan bangsa dan negara Indonesia. Jika dipahami bahwa sebuah bangunan harus memiliki fondasi atau pilar yang kokoh untuk menghindari robohnya bangunan tersebut, maka perumpamaan ini mendorong bangsa Indonesia untuk memperkuat empat pilar bangsa yang tertanam di masyarakat dan bangsa Indonesia secara keseluruhan.

Atas dasar pemikiran di atas, mengingat pentingnya program pengkajian sistem ketatanegaraan dan pemasyarakatan empat pilar, maka dipandang perlu mendapatkan umpan balik (*feedback*) mengenai efektifitas atas keseluruhan proses dan keluaran (*output*) program.

Umpan balik yang dimaksud berupa riset yang sistematis, mendalam dan menyeluruh. Salah satu metode riset yang dilakukan untuk menilai apakah program tersebut dilakukan dengan proses yang tepat dan berdampak pada munculnya pandangan dan sikap yang konstruktif bagi penataan sistem ketatanegaraan juga berpengaruh pada timbulnya kesadaran akan pentingnya mengimplementasikan nilai Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, *Bhinneka Tunggal Ika*, NKRI dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara adalah survei terhadap penerima manfaat langsung dari program. Penerima langsung yang dimaksud adalah mereka yang menjadi peserta atau sasaran kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi empat pilar.

Hasil survei terhadap masyarakat yang pernah mengikuti secara langsung kegiatan pengkajian dan acara sosialisasi diharapkan mampu mengungkap opini publik atas wacana atau program. Dalam rangka memperoleh *feedback* yang akurat, Center for the Study of Religion and Culture (CSRC) Pusat Kajian Agama dan Budaya UIN Syarif Hidayatullah Jakarta mengajukan kerja sama dengan Sekretariat Jenderal MPR RI untuk melakukan survei terhadap peserta program kajian sistem ketatanegaraan dan penerima manfaat sosialisasi empat pilar yang sudah diadakan oleh MPR RI.

Kegiatan ini dilaksanakan dalam skala nasional dengan sasaran yang terdiri dari berbagai kelompok strategis di berbagai wilayah di Tanah Air. Berbagai kelompok strategis yang menjadi sasaran (*benefecieries*) program ini antara lain adalah kalangan akademisi, tokoh masyarakat, tokoh agama, guru, siswa, mahasiswa, aparat birokrasi pemerintahan, anggota organisasi massa, dan anggota partai politik.

Sebagaimana lazimnya sebuah program sosialisasi yang bertujuan untuk mengubah jenis perilaku tertentu dari kelompok sasaran yang telah ditetapkan, maka dipandang perlu untuk mengetahui secara lebih dalam dan menyeluruh terkait dengan dampak yang ditimbulkan terhadap kelompok sasaran yang terlibat dalam program sosialisasi empat pilar. Salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk memenuhi kebutuhan tersebut adalah dengan melakukan kajian secara khusus untuk melihat dan menganalisis sejauhmana terjadi perubahan di kalangan kelompok sasaran sebagaimana yang telah ditetapkan melalui tujuan program.

Kajian semacam itu tidak saja dapat menyajikan informasi tentang sejauhmana tingkat kelayakan program. Tetapi juga dapat menjadi

bahan pertimbangan untuk melakukan penyempurnaan/ perbaikan program di masa yang akan datang.

B. TUJUAN

Secara umum, kegiatan survei nasional ini bertujuan untuk mengukur dan menggali lebih jauh proses dan keluaran dari kajian sistem ketatanegaraan dan program sosialisasi empat pilar yang diselenggarakan oleh MPR RI. Secara khusus, tujuan penyelenggaraan survei terhadap peserta kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi Empat pilar MPR RI sebagai berikut:

1. Memetakan dan menggali informasi mengenai pandangan masyarakat yang terpapar kajian sistem ketatanegaraan dan Sosialisasi Empat Pilar MPR RI tentang isu-isu seputar revitalisasi dan reaktualisasi Pancasila sebagai dasar negara, ideologi bangsa dan negara, dan sumber hukum nasional.
2. Memetakan dan menggali informasi mengenai pandangan mereka tentang kajian peran dan penataan kewenangan MPR
3. Memetakan dan menggali informasi mengenai pandangan mereka tentang kajian reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN, implikasi politik dan hukumnya apabila gagasan untuk mereformulasi model GBHN sebagai arah perencanaan pembangunan nasional ke depan diwujudkan
4. Memetakan dan menggali informasi mengenai pandangan mereka tentang kajian penataan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
5. Memetakan dan menggali informasi mengenai pandangan mereka tentang kajian penataan kekuasaan Kehakiman.

6. Mengukur dan menggali pandangan masyarakat yang terpapar program sosialisasi empat pilar terhadap materi dan proses sosialisasi.
7. Mengetahui seberapa jauh mereka mempraktikkan nilai-nilai Pancasila, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, NKRI dan *Bhinneka Tunggal Ika* sebagai hasil dari program sosialisasi.
8. Mendapatkan masukan dari mereka mengenai materi, metode dan medium yang sebaiknya diterapkan dalam proses sosialisasi empat pilar.
9. Memetakan opini mereka mengenai posisi, peran dan fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam kaitannya dengan empat pilar MPR RI (Pancasila, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, NKRI dan *Bhinneka Tunggal Ika*)

C. PERTANYAAN SURVEI

Beberapa pertanyaan kunci yang diajukan sebagai permasalahan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pandangan masyarakat yang terpapar kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi empat pilar mengenai sistem ketatanegaraan yang terdiri dari: reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN; penataan kewenangan MPR; penataan kewenangan DPD; penataan kekuasaan Kehakiman; dan revitalisasi dan reaktualisasi Pancasila sebagai dasar negara, ideologi bangsa dan negara, dan sumber hukum nasional?
2. Bagaimana pandangan masyarakat yang terpapar kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi empat pilar mengenai posisi, peran

dan fungsi MPR dalam melakukan kajian dan sosialisasi empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara?

3. Seberapa jauh mereka mempraktikkan nilai-nilai Pancasila, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan *Bhinneka Tunggal Ika* sebagai hasil dari program sosialisasi?
4. Input apa saja yang diperlukan terkait dengan materi, metode, dan medium guna meningkatkan efektifitas proses dan hasil sosialisasi empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara di masa depan?

D. LINGKUP KEGIATAN

1. Literatur review keseluruhan latar belakang dan proses pelaksanaan kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi empat pilar guna menyusun variabel survei.
2. Workshop penyusunan instrumen survei (kuesioner), panduan wawancara mendalam (*in-depth interview*) dan panduan *Focus Group Discussion* (FGD).
3. Training kepada peneliti lapangan (koordinator wilayah survei) dan pewawancara .
4. Wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan Pimpinan MPR RI dan pejabat terkait yang terlibat dalam program kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi empat pilar
5. *Focus Group Discussion* (FGD) di 6 kota di Indonesia tentang kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi empat pilar
6. Wawancara terstruktur terhadap masyarakat yang pernah menjadi peserta kajian sistem ketatanegaraan dan program sosialisasi empat pilar di 34 Provinsi.

7. *Spotcheck* terhadap hasil wawancara terstruktur dengan cara mengunjungi kembali beberapa responden yang telah diwawancarai. Responden yang dikunjungi kembali ini dipilih secara acak di 34 Provinsi. Pelaksanaan *spotcheck* ini untuk memastikan apakah data dikumpulkan dengan benar atau tidak.
8. Mengentri dan menganalisis data hasil wawancara terstruktur dan menganalisis hasil wawancara mendalam (*in-depth interview*) dan *Focus Group Discussion* (FGD).
9. Membuat laporan yang di dalamnya memuat uraian latar belakang riset, proses pelaksanaan, analisis, kesimpulan dan rekomendasi. Sebagai lampiran laporan juga disampaikan data dasar hasil survei.
10. Workshop finalisasi laporan hasil survei nasional
11. Melakukan presentasi atas hasil survei nasional

BAB II METODOLOGI SURVEI

SURVEI NASIONAL STUDI TENTANG KAJIAN SISTEM KETATANEGARAAN DAN EVALUASI EFEKTIVITAS PEMASYARAKATAN EMPAT PILAR OLEH MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA (MPR RI)

A. METODOLOGI

1. Pendekatan

Untuk mendapatkan gambaran yang komprehensif tentang topik studi ini, metodologi yang digunakan menggunakan dua pendekatan sekaligus, yakni pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Pendekatan kualitatif dengan melakukan studi literatur, wawancara

mendalam dan *Focus Group Discussion* (FGD). Sementara pendekatan kuantitatif dilakukan dengan survei opini terhadap masyarakat yang pernah terlibat dalam kegiatan kajian sistem ketatanegaraan dan pemasyarakatan empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara. Penggabungan kedua tipe pengumpulan data ini dimaksudkan untuk memetakan opini responden dan menggali lebih dalam faktor-faktor yang ikut memengaruhi persepsi dan perilaku yang dipetakan melalui survei. Artinya hasil survei opini dianalisis secara kuantitatif dan diperkuat dengan hasil wawancara mendalam dan FGD.

2. Studi Literatur

Dalam survei ini studi literatur dilakukan dalam rangka untuk mendapatkan berbagai aspek dan variabel dianalisis terkait dengan topik survei ini. Studi ini melakukan *review* terhadap berbagai literatur misalnya penelitian sejenis yang telah dilakukan sebelumnya. Literatur utama yang lain adalah kepustakaan yang terkait dengan masalah yang dikaji, termasuk di dalamnya data yang diperoleh dari buku-buku, jurnal dan media cetak. Sebagaimana penelitian lapangan pada umumnya, literatur yang dikaji terbatas pada menyediakan informasi mengenai konteks yang jelas tentang sistem ketatanegaraan yang terdiri dari Penataan Kewenangan MPR; Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional model GBHN; Penataan Kewenangan DPD; Penataan Kekuasaan Kehakiman; dan Revitalisasi dan Reaktualisasi Pancasila sebagai Dasar Negara, Ideologi Bangsa dan Negara, dan Sumber Hukum Nasional. Selain itu, penelitian ini berupaya menguji berbagai macam perspektif dalam *setting* sosial yang ada.

Informasi yang diperoleh dari berbagai macam perspektif kemudian dianalisis ke dalam perspektif studi ini.

3. Wawancara Mendalam

Wawancara mendalam adalah satu metode riset yang dimaksudkan untuk menelusuri secara lebih jauh epifenomena yang terungkap melalui pengamatan, hasil survei ataupun data-data sekunder. Wawancara mendalam dalam studi ini menelusuri pandangan seorang narasumber yang dipandang memiliki pengetahuan yang cukup mendalam atau mereka yang terlibat langsung dalam merencanakan dan mengimplementasikan program kajian sistem ketatanegaraan dan program pemasyarakatan empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara di MPR RI. Wawancara mendalam dilakukan terhadap Pimpinan Badan MPR RI, serta pejabat terkait yang terlibat dalam kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi empat pilar di MPR.

Dalam riset ini, wawancara mendalam dilakukan untuk mendalami fenomena yang diperoleh dari hasil survei. Pendalaman ini sebagian besar untuk menjawab pertanyaan mengapa atas suatu peristiwa apa (peristiwa atau fenomena tertentu). Pendalaman ini sekaligus dapat menjadi semacam analisis terhadap fenomena yang dimaksud.

Metode yang digunakan untuk menganalisis hasil wawancara mendalam dilakukan dengan cara membuat kategori atas jawaban narasumber. Jawaban yang sama dikelompokkan pada kategori yang sama. Dengan demikian, akan diperoleh perspektif yang sama dan yang berbeda antara satu narasumber dengan narasumber

yang lain. Dalam penyajian hasil laporan riset, beberapa pernyataan narasumber dapat dikutip untuk mempertegas analisis.

4. *Focus Group Discussion (FGD)*

FGD ini bertujuan untuk mendapatkan informasi dasar mengenai bagaimana pandangan masyarakat yang terlibat dalam program kajian sistem ketatanegaraan dan program sosialisasi empat pilar terhadap materi dan proses sosialisasi, seberapa jauh para peserta mempraktikkan nilai-nilai Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, NKRI dan *Bhinneka Tunggal Ika* sebagai hasil dari program sosialisasi. Di samping itu, FGD diharapkan memberikan input apa saja yang perlu ditingkatkan terkait dengan materi, metode, dan medium yang sebaiknya diterapkan dalam proses sosialisasi empat pilar bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

FGD akan dilaksanakan selama satu hari dan yang diselenggarakan di 6 kota di Jakarta, Sumatera (Medan), Nusa Tenggara (Mataram), Kalimantan (Palangkaraya), dan Sulawesi (Makassar). Setiap FGD menghadirkan 10 peserta dengan total 60 orang peserta yang pernah terlibat dalam kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi empat pilar yang terdiri dari unsur-unsur di bawah ini:

Tabel 1
Kategori Peserta FGD

No	Kategori Peserta FGD
1.	Akademisi
2.	Tokoh masyarakat

3.	Tokoh agama
4.	Guru
5.	Siswa/Mahasiswa
6.	Aparat birokrasi pemerintahan
7.	Aparat Desa

5. Survei Nasional

a. Wilayah Survei

Survei ini berlangsung secara nasional di 34 provinsi. Dasar asumsi diselenggarakannya survei secara nasional adalah bahwa program kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara telah diselenggarakan dengan mencakup berbagai elemen masyarakat dalam lingkup nasional di 34 provinsi di Indonesia. Mengacu pada informasi ini, maka wilayah survei mencakup seluruh provinsi di Indonesia.

b. Populasi dan Representasi

Sebagaimana tujuan dari riset ini, survei dimaksudkan untuk merepresentasi opini, sikap dan praktik seluruh masyarakat Indonesia yang pernah mengikuti kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi empat pilar oleh MPR dalam 5 tahun terakhir. Secara spesifik, survei ini merepresentasi opini dan sikap masyarakat yang terpapar dalam kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi empat pilar. Dengan demikian, populasi survei

adalah daftar peserta yang terlibat dalam kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi empat pilar. Populasi yang digunakan dalam menentukan sampel menggunakan data mutakhir program kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi empat pilar yang dikeluarkan pada tahun 2016.

c. Penentuan Responden

Responden survei ini sebanyak 1.500 orang yang tersebar di 34 provinsi di Indonesia. Distribusi jumlah sampel berdasarkan provinsi disesuaikan dengan seberapa banyak masyarakat yang terlibat dalam kegiatan program kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi empat pilar dalam provinsi tersebut. Pendistribusian sampel secara nasional ditentukan berdasarkan seberapa banyak yang terpapar atau mengikuti kegiatan kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi empat pilar MPR pada tahun 2016. Adapun distribusi sampel berdasarkan provinsi berdasarkan kerangka populasi kegiatan kajian dan sosialisasi pada tahun 2016 adalah sebagai berikut:

Tabel 2
Distribusi sampel atau responden berdasarkan provinsi*

NO	PROVINSI	POPULASI	%	PROPORSIONAL	RESPONDEN
1	Aceh	18.969	3%	42,3	40
2	Sumatera Utara	32.119	5%	71,7	70
3	Riau	17.669	3%	39,4	40
4	Kepulauan Riau	6.269	1%	14,0	15
5	Sumatera Barat	16.039	2%	35,8	35

6	Bangka Belitung	6.659	1%	14,9	15
7	Bengkulu	6.839	1%	15,3	15
8	Jambi	9.129	1%	20,4	20
9	Sumatera Selatan	19.669	3%	43,9	45
10	Lampung	24.679	4%	55,1	55
11	DKI Jakarta	37.109	6%	82,8	80
12	Banten	27.929	4%	62,3	60
13	Jawa Barat	84.049	13%	187,5	190
14	D I Yogyakarta	13.129	2%	29,3	30
15	Jawa Tengah	73.059	11%	163,0	165
16	Jawa Timur	80.319	12%	179,2	180
17	Kalimantan Selatan	13.139	2%	29,3	30
18	Kalimantan Barat	14.619	2%	32,6	30
19	Kalimantan Timur	14.299	2%	31,9	30
20	Kalimantan Tengah	9.829	1%	21,9	20
21	Nusa Tenggara Barat	13.149	2%	29,3	30
22	Nusa Tenggara Timur	14.779	2%	33,0	30
23	B a l i	12.449	2%	27,8	30
24	Sulawesi Selatan	26.219	4%	58,5	60
25	Sulawesi Barat	8.549	1%	19,1	20
26	Sulawesi Tenggara	8.549	1%	19,1	20
27	Sulawesi Tengah	13.779	2%	30,7	30

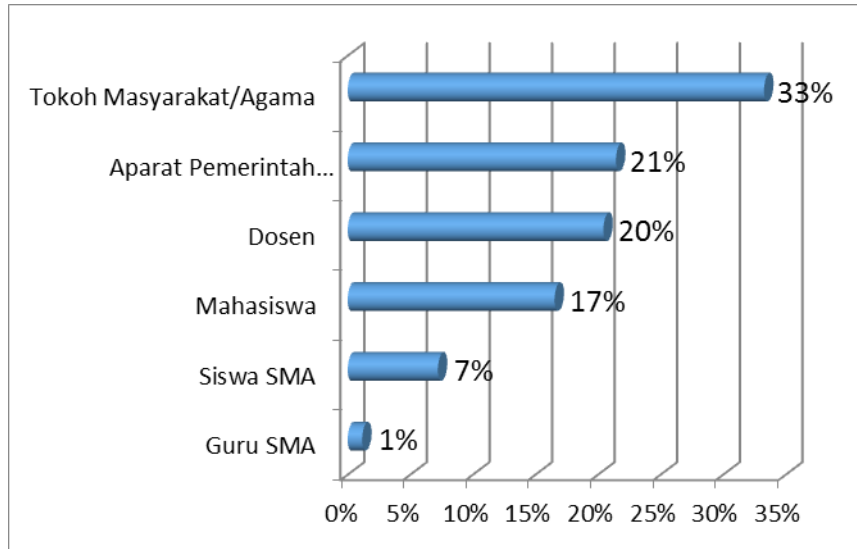
28	Sulawesi Utara	10.249	2%	22,9	20
29	Gorontalo	6.469	1%	14,4	15
30	Maluku	8.569	1%	19,1	20
31	Maluku Utara	6.049	1%	13,5	10
32	Papua Barat	6.449	1%	14,4	15
33	Papua	10.919	2%	24,4	25
34	Kalimantan Utara	549	0%	1,2	10
TOTAL		672.246	100%	1500	1500

- * Pendistribusian sampel ini menggunakan kerangka sampel berdasarkan peserta yang terlibat dalam program kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi empat pilar MPR tahun 2016. Data diambil dari Laporan Badan Pengkajian MPR Tahun 2016, Laporan Akuntabilitas Kinerja Biro Pengkajian Tahun 2017 dan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, Biro Persidangan dan Sosialisasi MPR RI.

Penentuan sampel atau responden di setiap provinsi menggunakan teknik non probability, hal ini dilakukan karena tidak tersedianya data daftar peserta yang terlibat dalam kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi empat pilar. Responden dipilih dengan menggunakan teknik *quota purposive sampling* berdasarkan kategori peserta atau target group yang pernah terlibat dalam kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi empat pilar. Responden survei merepresentasikan 50% yang terlibat dalam kegiatan kajian sistem ketatanegaraan dan 50% yang terlibat dalam kegiatan sosialisasi empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara. Karena tidak ada kerangka sampel maka responden dipilih dengan menggunakan teknik *quota purposive sampling* berdasarkan kategori peserta atau target

group yang pernah terlibat dalam kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi empat pilar oleh MPR RI.

Grafik 1
Quota Purposive Sampling



Cara penentuan responden berdasarkan quota dan unsur di atas, dilakukan dengan metode *snow ball*. Dalam metode ini pewawancara mencari calon responden berdasarkan informasi awal yang ada di wilayah kerjanya sesuai dengan kategori responden berdasarkan quota yang telah ditentukan. Responden yang telah berhasil diwawancarai kemudian diminta informasi untuk memperoleh calon responden lainnya demikian seterusnya hingga mencapai target yang telah ditetapkan.

d. Metode Pengumpulan Data

Data survei dikumpulkan dengan cara melakukan wawancara secara tatap muka terhadap responden terpilih. Wawancara

menggunakan kuesioner yang ditulis dengan urutan pertanyaan sekuensial. Dengan kata lain, pengumpulan data dilakukan secara terstruktur (*structured interview*). Wawancara dilakukan oleh sejumlah *interviewer*. Agar tidak menimbulkan bias, mereka dilatih terlebih dahulu selama satu hari. Materi latihan antara lain memahami maksud dan tujuan riset, keterampilan memilih responden dan memahami setiap pertanyaan dalam kuesioner.

e. *Quality Control*

Quality control dilakukan agar data yang diperoleh dari hasil wawancara dapat dijamin reliabilitas dan validitasnya. Kepastian ini diperlukan mengingat, dalam pelaksanaannya, survei melibatkan banyak orang dari peneliti, koordinator provinsi, koordinator lapangan, hingga *interviewer*. Prinsip dari *quality control* setidaknya ada dua; pertama memastikan data diperoleh secara benar, kedua semua elemen (orang) yang terlibat dalam survei memiliki pemahaman yang sama atas tujuan dan instrumen survei. Aspek yang dikontrol antara lain:

- a. Kuesioner, dengan cara melakukan pre test, terutama untuk melihat reliabilitas pertanyaan terhadap satu konstruk tertentu.
- b. Interviewer, dilakukan melalui rekrutmen (menyeleksi mereka yang *qualified*) dan dengan cara melatih selama satu hari
- c. Kebenaran data, dilakukan melalui *spotcheck*, yakni mengecek kembali 10% dari kuesioner yang telah

diwawancarakan. Pengecekan dengan cara mendatangi kembali responden untuk memastikan apakah wawancara dilakukan dengan proses yang benar atau tidak.

f. Kerangka Analisis

Bertolak dari latar belakang, dasar pemikiran, tujuan dan lingkup kajian yang telah ditetapkan, maka asumsi dasar yang menjadi kerangka pemikiran survei ini adalah bagaimana opini dan pandangan masyarakat mengenai sistem ketatanegaraan yang terdiri dari Penataan Kewenangan MPR; Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional model GBHN; Penataan Kewenangan DPD; Penataan Kekuasaan Kehakiman; dan Revitalisasi dan Reaktualisasi Pancasila sebagai Dasar Negara, Ideologi Bangsa dan Negara, dan Sumber Hukum Nasional. Disamping itu, juga sosialisasi empat pilar yang diselenggarakan MPR-RI diharapkan menghasilkan sejumlah dampak tertentu bagi berbagai kelompok sasaran yang telah ditetapkan. Secara umum, dampak perubahan yang dikehendaki melalui Program kajian sistem ketatanegaraan dan Sosialisasi Empat Pilar itu adalah meningkatnya pengetahuan, apresiasi dan pengamalan nilai-nilai yang terkandung di dalam ke empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara tersebut.

Dengan kerangka berpikir semacam ini, maka kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi Empat Pilar kehidupan berbangsa dan bernegara diposisikan sebagai variabel bebas (mempengaruhi), sementara dampak perubahan bagi eks para peserta kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi diletakkan pada posisi independen variabel (dipengaruhi). Mengacu pada

kerangka berpikir ini, maka pokok perhatian survei ini adalah untuk menganalisis sejauhmana terjadi hubungan dan pengaruh signifikan antara variabel bebas terhadap independen variabel.

Penting untuk ditambahkan bahwa kajian ini juga didasarkan atas pengandaian bahwa eks para peserta kajian sistem ketatanganan dan sosialisasi dianggap telah mengetahui tentang isu-isu sistem ketatanegaraan dan keempat pilar sebelum program dilakukan, tentu dengan kadar pengetahuan yang bervariasi. Oleh karenanya, analisis terhadap pandangan terhadap sistem ketatanegaraan dan dampak perubahan yang terjadi pada eks peserta program ini juga dalam kerangka pengandaian bahwa pengetahuan mereka terhadap materi ini sebelum mengikuti program akan ikut mempengaruhi adanya perubahan sikap mereka.

B. JADWAL PELAKSANAAN KEGIATAN

Kegiatan survei ini dilakukan dalam kurun waktu 3 (*tiga bulan*) September-November 2017.

Tabel 4
Jadwal Kegiatan

NO	AKTIVITAS	SEPTEMBER				OKTOBER				NOVEMBER			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
A	PERENCANAAN												
1	Izin penelitian ke Mendagri	■											
2	Literatur review	■											
3	Workshop penyusunan instrumen survei		■										
4	Rekrutmen Koordinator dan Interviewer			■									
B	PELAKSANAAN												
1	Training Koordinator wilayah					■							
2	Training Interviewer						■						
3	Coordination Meeting Spotchecker						■						
4	Wawancara mendalam (<i>in-depth interview</i>)						■	■	■	■			
5	Wawancara terstruktur terhadap masyarakat						■	■					
6	Focus Group Discussion (FGD)						■	■					
7	<i>Spotcheck</i>									■			
8	Training entri data									■			
9	Data entry,									■			
10	Cleasning dan processing									■			
11	Menganalisis hasil Wawancara mendalam (<i>in-depth interview</i>)									■			
12	Menganalisis hasil dan <i>Focus Group Discussion</i> (FGD)									■			
C	PELAPORAN												
1	Penulisan Laporan								■	■	■	■	
2	Workshop Review Draft Laporan										■	■	
3	Workshop finalisasi laporan hasil survei nasional											■	■
4	Presentasi hasil survei												■
5	Final report												■

C. PENYELENGGARA KEGIATAN

**Pusat Pengkajian Sekretariat Jenderal
Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI)**
Jl. Gatot Subroto No. 6 Jakarta Pusat 10270

Bekerjasama dengan

Center for the Study of Religion and Culture (CSRC)
Pusat Kajian Agama dan Budaya
Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta
Jl. Kertamukti No. 5 Pisangan Ciputat Jakarta 15419
Phone. (+62 21) 744 5173
Fax. (+62 21) 749 0756
Email: info@csrc.or.id
Website: www.csrc.or.id

BAB III

KERANGKA KONSEPTUAL

A. SISTEM KETATANEGARAAN

Sistem ketatanegaraan merupakan istilah yang seringkali digunakan untuk menyebut segala sesuatu terkait hukum tata negara. MPR RI sudah cukup lama menggunakan istilah ini dan menjadi *concern* kajian khusus terutama pasca reformasi 1998. Biasanya, sistem ketatanegaraan suatu negara dapat dilihat dalam konstitusi atau undang-undang dasarnya. Segala sesuatu terkait organisasi negara, prinsip dan substansi hukum yang mengatur hubungan antara negara dengan warganya seperti termuat dalam konstitusi negara itulah yang dimaksud sistem ketatanegaraan.

Untuk mendapatkan pemahaman yang lebih utuh tentang sistem ketatanegaraan, di sini akan dijelaskan pengertian hukum tata negara menurut para ahli. Selanjutnya, pandangan mereka itu akan menjadi kerangka dasar tulisan ini untuk menggambarkan hukum tata negara di Indonesia berikut untuk mengikuti dan memahami diskursus apa saja yang berkembang dalam beberapa tahun terakhir.

1. Hukum Tata Negara

Banyak definisi yang dikemukakan para ahli mengenai hukum tata negara. Di antara para ahli itu tidak ditemukan rumusan yang sama mengenai definisi, konsep, dan lingkup hukum tata negara. J.H.A. Logemann seperti dikuti Jimly Asshiddiqie (2006: 26-27) mendefinisikan hukum tata negara sebagai hukum yang mengatur

organisasi negara. Di sini negara dipandang sebagai organisasi jabatan-jabatan yang terdiri dari berbagai fungsi yang saling berkaitan, mendukung dan membentuk negara tersebut secara keseluruhan.

Pengertian yang lebih luas diberikan oleh Van der Pot. Menurutnya, hukum tata negara adalah peraturan yang menentukan badan-badan yang diperlukan serta kewenangannya masing-masing, hubungannya satu sama lain, serta hubungannya dengan individu warga negara (Jimly, 2006: 26). Di sini cakupan hukum tata negara lebih luas, tidak hanya organisasi negara tetapi juga mencakup soal hak asasi manusia dan sebagainya.

Kusumadi Pudjosewojo dalam bukunya *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia* mengemukakan bahwa hukum tata negara mengatur bentuk negara (kesatuan atau federal) dan bentuk pemerintahan (kerajaan atau republik) yang menunjukkan masyarakat hukum atasan maupun bawahan, beserta tingkatan-tingkatannya (*berarchie*) yang selanjutnya menegaskan wilayah dan lingkungan dari masyarakat hukum itu, dan akhirnya menunjukkan alat-alat perlengkapan yang memegang kekuasaan penguasa dari masyarakat hukum itu, beserta susunan, wewenang, tingkatan imbalan dari dan antara alat perlengkapan itu (Jimly, 2006: 33).

Kusnardi (1989: 29) dalam bukunya *Pengaturan Tata Negara Indonesia* menyebut bahwa hukum tata negara sebagai sekumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi daripada negara, hubungan antar alat perlengkapan negara dalam garis vertikal dan horizontal serta kedudukan warga negara dan hak-hak asasinya. Analisis terhadap definisi ini mencakup unsur-unsur,

peraturan hukum, organisasi negara, lembaga negara, hak warga negara, dan jaminan hak asasi negara.

Suwarma Almuchtar (2006: 1.7) merumuskan hukum tata negara Indonesia adalah perangkat hukum, baik yang dirumuskan secara tertulis maupun yang berkembang dalam praktik mencakup organisasi, pembagian kekuasaan dan jaminan hak asasi manusia untuk kepentingan mendirikan serta menata dan menjalankan kehidupan bernegara berdasarkan Pancasila.

Adapun menurut pendapat Jimly Asshiddiqie (2006: 36), hukum tata negara merupakan hukum dan kenyataan praktik yang mengatur tentang (1) nilai-nilai luhur dan cita-cita kolektif rakyat suatu negara, (2) format kelembagaan organisasi negara, (3) mekanisme hubungan antar lembaga negara, dan (4) mekanisme hubungan antara lembaga negara dengan warga negara.

Teori dan diskursus mengenai hukum tata negara mulai mendapat perhatian dan berkembang pesat pada saat bangsa Indonesia memasuki era reformasi. Salah satu arus utama dari era reformasi adalah gelombang demokratisasi. Demokrasi telah memberikan ruang terhadap tuntutan-tuntutan perubahan, baik tuntutan yang terkait dengan norma penyelenggaraan negara, kelembagaan negara, maupun hubungan antara negara dengan warga negara.

2. Hukum Tata Negara Indonesia

Sejak tahun 1999 sampai 2002, tercatat sudah empat kali Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 mengalami perubahan. Perubahan pertama terjadi pada 19 Oktober 1999, perubahan kedua 18 Agustus 2000, perubahan ketiga 9 Nopember 2001, dan perubahan

keempat 10 Agustus 2002. Setiap perubahan menyuguhkan perdebatan konseptual di kalangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai institusi yang berwenang mengubah dan menetapkan undang-undang. Perdebatan juga terjadi di ruang publik dengan melibatkan partisipasi berbagai pihak secara demokratis.

Berbagai alasan perubahan UUD 1945 muncul ke permukaan, baik alasan historis, filosofis, yuridis maupun alasan praktis. Masing-masing alasan mengacu pada proses pembuatan, bentuk serta substansi UUD lama yang dinilai tidak sesuai atau tidak memadai lagi dengan tuntutan zaman dan kehendak kolektif bangsa. Di antara tuntutan paling mendesak agar dilakukan perubahan adalah tuntutan sebagaimana diusung dalam agenda reformasi, yakni penegakan demokrasi, hukum dan hak asasi manusia serta penerapan otonomi daerah. Agenda ini menjadi isu sentral dan strategis yang harus diafirmasi di dalam Undang-Undang Dasar sehingga dengan sendirinya meniscayakan adanya perubahan.

Perubahan tersebut dilakukan berdasarkan lima prinsip dasar kesepakatan, yakni tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945; tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI); mempertegas sistem pemerintahan presidensial; meniadakan penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 dan memasukkan hal-hal normatif dalam penjelasan ke dalam pasal-pasal; dan melakukan perubahan dengan cara adendum (Setjend MPR RI, 2002: 38).

Dengan kesepakatan dasar itu, MPR menyempurnakan beberapa aturan dalam konstitusi. Di antaranya: sistem pelebagaan dan

hubungan tiga cabang kekuasaan negara (legislatif, eksekutif, dan yudikatif), sistem pemerintahan lokal (otonomi daerah), pengaturan jaminan perlindungan hak asasi manusia yang lebih rinci, dan berbagai sistem dalam penyelenggaraan negara (pemilihan umum, pendidikan dan kebudayaan, perekonomian dan kesejahteraan sosial, pertahanan dan keamanan, dan lain-lain) termasuk pembentukan lembaga baru seperti Mahkamah Konstitusi (MK), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Komisi Yudisial (KY), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) (Mukthie Fadjar, 47-48).

Dalam hal sistem kelembagaan dan hubungan cabang kekuasaan negara, terdapat perubahan fundamental pasca amandemen UUD 1945. Sebelum perubahan, terdapat enam lembaga tinggi/tertinggi negara, yaitu MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan DPR, Presiden, MA, BPK, DPA sebagai lembaga tinggi negara. Namun sesudah perubahan, terdapat delapan lembaga negara, yakni MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, MK, KY tanpa mengenal istilah lembaga tinggi atau tertinggi negara. Dihilangkannya istilah itu berkaitan erat dengan konsep kedaulatan yang dianut dalam konstitusi, sehingga berpengaruh terhadap perubahan hubungan antar lembaga.

Sebelum amandemen 1945, kedaulatan dijalankan oleh MPR. Kedudukan MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang memegang kedaulatan rakyat. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) bahwa "*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*". Kata "sepenuhnya", menurut Jimly Asshiddiqie (1994: 74) mengandung dua kemungkinan pengertian.

Pertama, merujuk pada pengertian kedaulatan rakyat itu sendiri di mana kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat seluruhnya diserahkan kepada MPR. Kedua, merujuk kepada lembaga MPR di mana berarti MPR merupakan satu-satunya lembaga yang melakukan kedaulatan rakyat.

Pengertian pertama lebih menekankan proses diberikannya kedaulatan rakyat kepada MPR yang akan menjadi pelaksana mekanisme kenegaraan, sedangkan pengertian kedua lebih melihat pada hasil proses itu yang berbentuk lembaga pelaksana kedaulatan. Hanya saja, dua pengertian itu tetap penting dipertahankan mengingat proses diberikannya kedaulatan rakyat kepada MPR tidak seluruhnya melalui mekanisme pemilihan umum. Dari seluruh formasi keanggotaan MPR, hanya DPR saja yang dipilih langsung oleh rakyat. Sementara anggota MPR dari utusan-utusan daerah dan golongan-golongan tidak melalui mekanisme pemilihan umum.

Sebagai pemegang kedaulatan rakyat, MPR punya tanggung jawab untuk menjalankan kegiatan pemerintahan. Akan tetapi, karena luasnya cakupan pemerintahan maka MPR tidak dapat menjalankan sendiri tugas-tugas kenegaraan. Di sinilah kemudian, dalam proses selanjutnya, MPR menyerahkan mandat kepada lembaga tinggi negara di bawahnya termasuk kepada presiden. Posisi presiden yang dipilih dan ditetapkan oleh MPR tidak lain adalah sebagai mandataris yang bertugas menyelenggarakan tugas kenegaraan dari MPR.

Prinsip kedaulatan rakyat dalam sistem kelembagaan model ini diorganisasi melalui sistem pembagian kekuasaan (*distribution of*

power) yang dibedakan dengan sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Pembagian kekuasaan biasanya bersifat vertikal di mana kekuasaan dibagikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara oleh dan di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Sedangkan pemisahan kekuasaan lebih bersifat horizontal di mana kekuasaan dipisahkan ke dalam fungsi-fungsi lembaga negara yang sederajat sehingga saling mengimbangi (Jimly Asshiddiqie, 2009: 9).

Pembagian kekuasaan demikian menyebabkan tidak adanya pemisahan yang tegas antara pemegang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. UUD 1945 sebelum perubahan memberikan kekuasaan terlalu besar kepada eksekutif atau lembaga kepresidenan. Begitu juga terhadap MPR. Otoritas MPR meliputi kewenangan menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis Besar Haluan Negara (GBHN), memilih presiden dan wakil presiden, dan mengubah UUD. Sedangkan kewenangan DPR adalah memberi persetujuan atas UU, persetujuan APBN, persetujuan pernyataan perang, perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain.

Adapun tugas dan wewenang presiden adalah sebagai kepala kekuasaan eksekutif negara (kepala negara)—sebagaimana dalam penjelasan UUD 1945—,memegang kekuasaan membentuk undang-undang dan menetapkan peraturan pemerintah, memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara, menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, menyatakan keadaan bahaya, mengangkat duta dan konsul, memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi, gelaran, tanda jasa, dan tanda kehormatan lain.

Sebelum perubahan, presiden punya kekuasaan membuat undang-undang yang *notabene* merupakan wilayah legislatif. Sedangkan kekuasaan DPR sendiri sangat terbatas, yaitu sekadar memberi persetujuan kepada presiden. Demikian pula kekuasaan presiden dalam hal memberikan grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi yang sebagian besar berkaitan erat dengan wilayah yudikatif. Pola kekuasaan semacam ini biasa dikenal dengan istilah *executive heavy* di mana terdapat dominasi lembaga eksekutif terhadap lembaga-lembaga lainnya (Kacung Marijan, 2010: 24-25). Akibatnya, mekanisme *checks and balances* tidak berjalan secara demokratis.

Pasca dilakukan perubahan UUD 1945, kedaulatan tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR melainkan oleh Undang-Undang Dasar. Di sini terdapat perubahan makna kedaulatan yang kemudian berimplikasi pada kedudukan serta hubungan antar lembaga. Dengan perubahan ini, terjadi pergeseran prinsip kedaulatan yang awalnya diorganisasi melalui sistem pembagian kekuasaan menuju ke sistem pemisahan kekuasaan. Hasilnya, dalam praktik, kedaulatan tidak lagi diwadahi oleh lembaga MPR tetapi dibagikan kepada lembaga-lembaga negara. Setiap lembaga negara menjadi pelaksana kedaulatan yang harus dijalankan menurut Undang-Undang Dasar.

Selain itu, pemisahan kekuasaan juga diatur lebih jelas dan tegas dengan wewenang yang dimiliki masing-masing lembaga. Di bidang legislatif ada DPR dan DPD, di bidang eksekutif ada Presiden dan Wakil Presiden beserta perpanjangannya, di bidang yudikatif ada Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial,

ditambah bidang pengawasan keuangan, yaitu BPK. Melalui pemisahan kekuasaan ini, mekanisme *checks and balances* dapat berjalan antar lembaga sehingga mampu mencegah terjadinya totalitarisme dan penyalahgunaan kekuasaan.

Hubungan antara lembaga perwakilan dengan lembaga kepresidenan, misalnya, sudah dapat berlangsung lebih seimbang. Dalam UUD 1945 hasil amandemen, secara eksplisit disebutkan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. DPR juga memiliki hak, yaitu hak interpelasi, hak angket, menyatakan pendapat, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul, dan hak imunitas. Artinya, dalam membuat keputusan penting, presiden tidak dapat melakukan sendiri tanpa membicarakannya dengan DPR (Kacung Marijan, 2010: 25).

Perubahan lain tampak dalam konstruksi sistem perwakilan (*representative democracy*). Dalam UUD 1945 sebelum perubahan, institusi yang menjalankan fungsi perwakilan adalah MPR dan DPR. Keanggotaan MPR terdiri dari DPR, utusan daerah dan utusan golongan. DPR merepresentasikan keterwakilan politik hasil pemilu, utusan daerah mewakili daerah-daerah (provinsi), dan utusan golongan mewakili golongan-golongan yang ada di masyarakat. Namun baik MPR maupun DPR belum bisa disebut representasi dari seluruh rakyat, sebab terdapat anggota yang tidak dipilih secara langsung melainkan karena hasil tunjukkan (*appointed*) (Kacung Marijan, 2010: 46).

Setelah amandemen, UUD 1945 mengamanatkan agar semua anggota yang duduk di lembaga perwakilan dipilih langsung. Formasi keanggotaan MPR kemudian berubah, yaitu terdiri dari DPR

dan DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Di samping memiliki legitimasi langsung dari rakyat, sistem model ini juga melahirkan konstruksi baru bagi struktur organisasi parlemen. Konstruksi baru itu tidak lain adalah diterapkannya sistem bikameral meski masih dilakukan dengan cara terbatas. Keterbatasan itu terutama terkait dengan peran DPD dalam pengambilan kebijakan strategis daerah. DPD tidak bisa menjalankan fungsi legislasi sebagaimana DPR. DPD hanya menjalankan sebagian saja dari fungsi perwakilan seperti legislasi, kontrol, dan anggaran. Karenanya muncul anggapan sistem bikameral hanya diterapkan setengah hati.

3. Wacana Konstitusional Pasca Amandemen

Kini kurang lebih 15 tahun sudah UUD NRI 1945 hasil amandemen dijalankan oleh negara sebagai konstruksi dasar sistem ketatanegaraan Indonesia. Selama kurun waktu itu, banyak wacana yang mengemuka dari hasil perenungan, diskursus dan evaluasi terhadap sistem ketatanegaraan. Wacana tersebut tidak hanya datang dari lembaga negara melainkan juga dari warga negara yang memiliki perhatian tentang penataan sistem organisasi negara.

Secara khusus, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melalui Badan Pengkajian MPR intens melakukan kajian terhadap aspirasi masyarakat dan daerah dalam rentang waktu lima tahun ini. Proses pengkajian khususnya mengenai hukum tata negara diselenggarakan melalui serangkaian program-kegiatan seperti rapat dengar pendapat, seminar, *focus group discussion* (FGD), workshop, diskusi kebangsaan di Perguruan Tinggi, simposium dan kegiatan lainnya dari tahun 2015 sampai dengan 2016.

Di antara wacana yang muncul adalah mengenai perlunya kembali model perencanaan nasional model GBHN. Pasca amendemen, MPR tidak lagi berwenang menetapkan GBHN. Sebagai gantinya, pemerintah membuat dan menetapkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Nasional yang menjadi landasan hukum perencanaan pembangunan nasional baik dalam jangka panjang, jangka menengah maupun tahunan.

Hasil penggalan pendapat para pakar dari berbagai perguruan tinggi dan tokoh masyarakat di seluruh Indonesia mengenai hal tersebut, pada umumnya berpendapat perlunya perencanaan model GBHN sebagai haluan dalam penyelenggaraan negara. Ada beberapa alasan, *pertama*, negara seluas Indonesia memerlukan haluan negara sebagai pemandu arah pelaksanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan. *Kedua*, diperlukan integrasi sistem perencanaan pembangunan nasional dan daerah. Kondisi kebangsaan saat ini menunjukkan struktur dan proses perumusan kepentingan nasional terpecah-pecah sesuai dengan *platform* dan program Presiden, Gubernur, Bupati, Walikota setelah terpilih, sehingga muncul beragam konflik dan disharmoni pembangunan nasional dan daerah.

Ketiga, diperlukan sistem perencanaan pembangunan yang berbasis kedaulatan rakyat. MPR yang merupakan cerminan paling komprehensif keterwakilan rakyat memiliki legitimasi untuk menghasilkan haluan negara yang berisi di antaranya perencanaan pada tataran strategis dan dilandasi ideologi kebangsaan. Dengan demikian, haluan negara sebagai sebuah rumusan arah bernegara yang memuat pokok-pokok perencanaan pembangunan nasional

pada tingkat strategis merupakan produk konsensual yang mencerminkan konsensus kebangsaan yang sekaligus merupakan pengejawantahan Sila Keempat Pancasila dalam perencanaan pembangunan nasional.

Keempat, keberadaan garis-garis besar haluan negara dipandang mendasar dan urgen mengingat tidak saja proses pembangunan nasional memerlukan panduan arah dan strategi baik dalam jangka pendek, menengah dan panjang, tetapi juga yang lebih mendasar adalah guna memastikan bahwa proses pembangunan nasional tersebut merupakan manifestasi dan implementasi dari ideologi negara dan falsafah bangsa Pancasila.

Dalam menyerap aspirasi itu, sebagaimana disinggung pada Bab sebelumnya (Pendahuluan) Badan Pengkajian MPR juga menjaring opini dan mencari tahu tentang bentuk hukum sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN beserta konsekuensi hukumnya. Ada beberapa pandangan yang mengemuka. *Pertama*, pandangan yang menyatakan bahwa sistem perencanaan nasional haruslah berbasis kedaulatan rakyat. Karena itu, lembaga negara yang paling tepat disertai wewenang untuk menetapkan sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN adalah MPR. Ini mengingat MPR terdiri atas anggota DPR sebagai perwakilan politik, dan anggota DPD sebagai perwakilan daerah.

Dengan alasan itu, bentuk hukum yang tepat bagi perencanaan model GBHN adalah Ketetapan MPR. Konsekuensinya, MPR perlu melakukan perubahan ke-5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan memberi wewenang kepada MPR untuk menetapkan Haluan Negara dalam bentuk Ketetapan MPR.

Nantinya, walaupun Presiden dan Wakil Presiden telah dipilih langsung oleh rakyat dan tidak ada lagi mekanisme pertanggungjawaban politik Presiden kepada MPR, namun Ketetapan MPR tersebut dapat dijadikan "batu uji" dalam konteks pengujian konstitusional. Ini merupakan pendapat mayoritas para pakar atau narasumber.

Kedua, pendapat yang mengemukakan bahwa bentuk hukum yang paling tepat adalah dengan menjadikan materi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN sebagai norma dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ini sebagaimana telah dipraktikkan beberapa negara di dunia yang memasukkan haluan negara dalam konstitusinya seperti Konstitusi Irlandia yang mencantumkan *Directive Principle of State Policy* yang berisikan panduan kebijakan ekonomi, mekanisme pasar bebas, intervensi negara dan lain-lain.

Ketiga, pendapat yang menyatakan bahwa materi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN sebaiknya diatur melalui Undang-Undang. Ini berangkat dari asumsi bahwa Indonesia adalah negara hukum. Segenap peraturan perundang-undangan memiliki daya ikat yang sama. Karena itu, produk Undang-Undang seperti Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional juga Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional sudah bisa dianggap perwujudan garis-garis besar daripada haluan negara atau "semacam GBHN".

Sementara itu, pembahasan mengenai konsekuensi hukum dengan sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN juga

terbagi ke dalam 2 (dua) kelompok, yaitu yang menyebutkan perlunya disertai dengan sanksi hukum sebagai jaminan agar GBHN benar-benar dilaksanakan, juga pandangan yang tidak perlu disertai dengan sanksi hukum.

Alasan bagi yang melihat perlunya sanksi hukum terutama karena melihat sistem perencanaan pembangunan nasional merupakan produk yang berbasis kedaulatan rakyat. Karena itu, rakyatlah melalui wakil-wakilnya dalam lembaga MPR yang merancang, menetapkan dan mengawasinya. Dokumen haluan negara atau perencanaan pembangunan nasional yang telah dibuat dan ditetapkan oleh MPR itu selanjutnya dimandatkan kepada Presiden untuk dilaksanakan.

DPR sebagai institusi perwakilan rakyat memiliki wewenang untuk turut mengawasi pelaksanaan dokumen haluan negara itu. Jika ternyata dalam pengawasan itu ditemukan adanya pelanggaran oleh Presiden, atau Presiden tidak melaksanakannya, maka sidang MPR untuk meminta pertanggungjawaban kepada Presiden dapat digelar atas usul DPR. Namun begitu, ada pandangan lain yang tidaklah kaku seperti di atas, melainkan hanyalah dengan memberi seruan moral agar presiden yang melanggar GBHN tidak dipilih kembali pada pemilu berikutnya. Dalam konteks ini, implikasi politik dan sosial terhadap pelanggaran GBHN bersifat tidak mengikat dan hanya sebuah seruan moral saja.

Di luar itu, ada yang melihat sanksi melalui politik anggaran, yakni dengan menolak RAPBN yang diajukan Presiden. Melalui mekanisme ini Presiden dan lembaga-lembaga negara lainnya dipaksa untuk membuat rencana program pembangunan dalam

RAPBN yang sesuai dengan GBHN, karena jika tidak sesuai maka proposal anggaran tersebut dapat ditolak.

Adapun pendapat yang menyatakan tidak setuju disertai dengan sanksi hukum berpandangan bahwa karena secara politik sistem perencanaan pembangunan nasional bukanlah kontrak politik secara langsung antara Presiden dengan rakyatnya, dokumen Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional tersebut tidaklah memiliki implikasi politik kepada Presiden dan atau Kepala Daerah apabila tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya. Tidak ada konsekuensi hukum bagi presiden apabila tidak melaksanakannya.

Selain tentang perencanaan model GBHN, serap aspirasi juga menangkap wacana yang kuat mengenai penataan kewenangan MPR. Setidaknya, terdapat 2 (dua) pandangan yang berbeda mengenai kedudukan MPR; kewenangan MPR membuat Ketetapan; Ketetapan MPR tentang pelantikan Presiden dan Wakil Presiden; tafsir konstitusi; dan Sidang Tahunan MPR.

Mengenai kedudukan MPR, para pakar yang setuju perlu adanya penguatan kewenangan MPR menilai bahwa kedudukan MPR harus direformulasi dan dikembalikan posisinya sebagai lembaga tertinggi negara. Ini mengingat mereka yang mendudukkan MPR sejajar dengan lembaga negara lainnya, telah terjadi *contradictio in terminis*, karena telah terjadi gagal paham terkait hakikat keberadaan MPR sebagai wadah musyawarah mufakat dan pelaku kedaulatan rakyat.

Pendapat lain berpandangan bahwa menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara berarti mengembalikan pranata

pertanggungjawaban Presiden kepada MPR. Oleh karena itu, pengembalian MPR sebagai lembaga tertinggi negara bertentangan dengan politik konstitusi dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menghendaki penegasan sistem pemerintahan presidensial.

Begitu juga mengenai kewenangan MPR membuat ketetapan, satu pendapat berpandangan bahwa untuk memperkuat peran dan posisi MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka MPR perlu diberikan kewenangan kembali untuk menetapkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur, khususnya terkait dengan Ketetapan MPR tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara yang memuat konsep penyelenggaraan Negara untuk menjadi pedoman bagi penyelenggaraan negara yang mengikat dan harus dijalankan oleh Presiden dan lembaga-lembaga Negara lainnya.

Di samping itu, diperlukan pula Ketetapan MPR terkait dengan Pola Hubungan antar lembaga Negara, yang di dalamnya juga mengatur mekanisme pertanggungjawaban lembaga-lembaga Negara dalam menjalankan tugas dan wewenang konstitusionalnya.

Pendapat kedua berpandangan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, baik sebelum diubah maupun setelah dilakukan perubahan, tidak secara tegas memberikan wewenang kepada MPR untuk membuat Ketetapan MPR, baik yang bersifat mengatur maupun yang bersifat penetapan. Akan tetapi mengingat semua aspek ketatanegaraan sudah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau undang-undang pelaksanaannya, maka

Ketetapan MPR yang bersifat mengatur tidak lagi diperlukan karena sudah kehilangan urgensinya.

Mengenai Ketetapan MPR tentang pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, Pendapat pertama berpandangan bahwa saat melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilu diperlukan Keputusan MPR (bukan Ketetapan MPR) yang bersifat individual, konkrit, dan final (*beschikking*). Ini karena presiden dan Wakil Presiden yang terpilih pada tahun 2014 hanya dikukuhkan sebagai pemenang pemilu Presiden dan Wakil Presiden melalui Surat Keputusan KPU Nomor 536/Kpts/KPU/Tahun 2014.

Pendapat kedua berpandangan bahwa sebagai konsekuensi pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, Presiden terpilih cukup mengucapkan sumpah/janji di hadapan MPR atau DPR sehingga tidak perlu ada prosesi pelantikan. Di sini MPR hanya menyaksikan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden terpilih melalui hasil Pemilihan Umum. MPR tidak perlu membuat Ketetapan MPR tentang Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih melalui hasil Pemilihan Umum.

Mengenai Tafsir Konstitusi, pendapat pertama berpandangan bahwa tafsir dari pembuat undang-undang menjadi bagian dari metode penafsiran otentik yang secara resmi dilakukan oleh pembuat Undang-Undang yang berlaku untuk umum. Dalam konteks inilah, gagasan MPR sebagai penafsir Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terhadap Undang-Undang yang sedang diujimaterikan di MK memiliki pijakan historis dan argumentasi akademiknya. Karena dalam praktiknya tidak bisa

dipungkiri peran hakim konstitusi dalam memutus perkara uji materi Undang-Undang dapat mengubah norma konstitusi.

Namun begitu, kewenangan MPR itu harus dibatasi sekadar menafsir sesuai dengan *original intent* saat pembahasan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini penting agar tidak terjadi kontradiksi dengan norma lainnya khususnya terkait dengan kewenangan MK sebagaimana disebut dalam Pasal 24C UUD 1945. Penambahan wewenang MPR ini tentu tidaklah mudah, karena harus melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pendapat kedua berpandangan bahwa MPR tidak perlu diberikan wewenang untuk memberikan tafsir konstitusi terhadap pengujian undang-undang yang sedang dilakukan oleh MK, yang merupakan pengejawantahan gagasan mengembalikan MPR sebagai pemilik kewenangan tertinggi dalam tafsir Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebab, apabila berwenang memberikan tafsir konstitusi terhadap pengujian undang-undang yang sedang dilakukan oleh MK, hal itu akan menimbulkan beberapa permasalahan seperti dapat mereduksi independensi MK sebagai pelaku kekuasaan kehakiman.

Mengenai sidang tahunan MPR, pendapat pertama berpandangan bahwa Sidang Tahunan MPR dapat memberikan manfaat bagi peningkatan kualitas bangsa dan negara dalam melaksanakan demokrasi yang akan memperkokoh juga prinsip-prinsip penyelenggaraan negara yang baik dan bersih (*good governance and clean governance*). Melalui mekanisme Sidang Tahunan MPR,

masyarakat juga dapat memonitor penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh lembaga-lembaga negara.

Pendapat kedua berpandangan bahwa untuk menilai urgencitas Sidang Tahunan MPR, setidaknya dapat dilihat pada kewenangan MPR yang ada dalam konstitusi. Dalam kerangka apa Sidang Tahunan itu dilakukan MPR? Mestinya sidang MPR dilaksanakan untuk melaksanakan wewenang sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jika tidak dilakukan dalam kerangka kewenangan sebagaimana diatur dalam konstitusi tentu tidak tepat (tidak urgen) dilakukan bahkan dapat dinilai sebagai sidang yang mengada-ada.

Selanjutnya, rangkaian kegiatan Badan Pengkajian MPR juga menangkap berbagai pandangan mengenai penataan kewenangan DPD sebagai berikut:

- a. Upaya menghidupkan kembali GBHN dengan peran MPR di dalamnya, harus diletakkan dalam kerangka reformasi sistem perwakilan, terutama untuk menjadikan MPR sebagai parlemen yang terdiri dari DPR dan DPD yang sangat *legitimate* untuk turut terlibat dalam merencanakan nasib bangsa Indonesia di masa mendatang, termasuk membentuk GBHN.
- b. Penataan kewenangan DPD dilakukan melalui perubahan aturan tertulis di dalam konstitusi yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 guna menjamin kepastian dan kontinuitas kinerja DPD pada saat ini dan mendatang.

- c. Alasan menyempurnakan kedudukan DPD ini, *pertama*, karena DPR dan DPD sama-sama berkedudukan sebagai lembaga negara dan sama-sama sebagai lembaga perwakilan, namun perbedaannya kalau DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, sedangkan DPD merupakan lembaga perwakilan daerah. Sebagai lembaga perwakilan, baik DPR maupun DPD terlibat dalam proses pembuatan keputusan politik secara nasional, agar DPD sebagai perwakilan daerah memiliki kesempatan untuk ikut terlibat dalam proses pembuatan keputusan politik secara terbatas, yaitu dalam hal-hal yang terutama berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. *Kedua*, DPR dan DPD sama-sama anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, sehingga keduanya memiliki legitimasi yang sama-sama kuat.
- d. Peningkatan status DPD dapat dimaknai sebagai tuntutan yang dinamis dalam membangun dan memperkuat representasi politik di Indonesia pada tataran nasional. Eksistensi DPD tanpa pemberian bobot kewenangan akan mengurangi kapasitas kelembagaannya untuk menyerap dan memperjuangkan aspirasi daerah. Pilihannya adalah *status quo* ataukah meningkatkan otonomi kelembagaannya untuk melaksanakan fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran? Kedua pilihan ini tentu ada konsekuensinya. Jika tidak diberi bobot, maka DPD hanyalah suatu asesori bikameral atau quasi bikameral. Oleh karena itu, menjadi logis apabila ada tuntutan untuk membubarkan DPD, jika kewenangannya tetap dibatasi.

Beberapa saran/rekomendasi terkait Penataan Kewenangan DPD, antara lain:

- a. Terkait dengan kedudukan DPD, maka bagian yang diusulkan untuk diubah adalah Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga berbunyi "*Dewan perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang*", atau karena Pasal 20 mengatur tentang DPR, maka dapat ditambahkan ayat dalam Pasal 22C, yang mengatakan bahwa, "*Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang*".
- b. Fungsi, tugas dan wewenang DPD juga akan mengikuti dengan adanya perubahan kedudukan tersebut. Fungsi juga harus semakin ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan menambahkan ayat dalam Pasal 22D, bahwa "*Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan*" (walaupun fungsi ini terbatas pada kepentingan daerah).
- c. Beberapa pasal yang bisa diusulkan untuk diubah antara lain:
 - (1) Pasal 20 Ayat (1) seharusnya selain DPR, maka DPD juga disebutkan sebagai lembaga yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang;
 - (2) Pasal 22C Ayat (2), perlunya penambahan jumlah anggota DPD;
 - (3) Pasal 22D Ayat (1) seharusnya berbunyi "*DPD berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR dan Presiden yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi*

lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah”.

- d. Berkaitan dengan fungsi pengawasan, pengaturan dalam Pasal 22D ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 perlu dilakukan perubahan seperti berikut ini *“Dewan Perwakilan Daerah melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menindaklanjuti sendiri hasil pengawasannya”.*
- e. Selanjutnya, perlu ditambahkan satu ayat baru mengenai hak-hak DPD dalam rangka pengawasan, yang rumusannya sebagai berikut: *“Dalam melaksanakan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Daerah mempunyai hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan, hak angket, dan hak mengajukan pernyataan pendapat”.*
- f. Pengaturan seperti tersebut, akan memperkuat kedudukan DPD dalam rangka pengawasan penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, harapan akan adanya *checks and balances* di antara lembaga perwakilan dapat terwujud.
- g. Dalam konteks untuk memerankan DPD dalam fungsi anggaran tidak hanya mengubah Pasal 22D Ayat (1), akan tetapi penting juga meninjau kembali makna yang terdapat dalam Pasal 23

Ayat (2) UUD 1945, yaitu Penataan kewenangan DPD dalam konteks RUU APBN adalah “menyusun undang-undang tentang tata cara RUU APBN yang menetapkan keterlibatan DPD sejak awal dengan melakukan rapat dengan pemerintah”. Hal ini setidaknya mencegah terkonsentrasinya pembahasan RUU APBN dalam bangkar DPR. Substansi materi pertimbangan DPD terhadap RUU APBN berupa rumusan anggaran (alokasi dana transfer ke daerah) yang diajukan sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah.

Selain penataan DPD, kegiatan seminar dan diskusi Badan Pengkajian MPR juga menghasilkan isu dan rekomendasi atas persoalan mengenai penataan kewenangan Komisi Yudisial. Antara lain:

- a. Agar keberadaan Komisi Yudisial (KY) di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dipisahkan dari kelompok kekuasaan kehakiman (MA dan MK).
- b. Perlunya mengatur beberapa kewenangan KY secara jelas dan tegas di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mencegah dan memberantas *judicial corruption* atau mafia peradilan di Indonesia.
- c. Perlunya mengatur kewenangan KY untuk mengawasi perilaku seluruh hakim di lingkungan kekuasaan kehakiman, meliputi perilaku hakim konstitusi dan perilaku hakim agung serta hakim-hakim lain di bawah Mahkamah Agung.
- d. Perlunya mengatur kewenangan KY untuk tidak hanya mengawasi perilaku hakim saja, akan tetapi juga mengawasi

perilaku para pegawai di lingkungan peradilan, perilaku jaksa, perilaku polisi, dan perilaku advokat atau pengacara.

- e. Perlunya KY memiliki kewenangan untuk ikut mengawasi sistem/rekrutmen hakim-hakim di bawah kekuasaan kehakiman, baik di lingkungan Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung dan badan peradilan-peradilan di bawahnya.

Kajian Badan Pengkajian MPR juga menyorot tentang penataan kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK). Isu yang dianggap penting antara lain:

- a. Perlunya MK meminta pendapat MPR sebelum membuat putusan penafsiran terhadap suatu materi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berdampak luas pada sistem ketatanegaraan.
- b. Perlunya kewenangan MK untuk memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara diperluas ke seluruh wewenang lembaga negara dan lembaga pemerintahan dari pusat hingga daerah.
- c. Perlunya MK diberi wewenang untuk menguji perkara pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) yang diajukan oleh warga negara.
- d. Dalam hal pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar yang diajukan oleh warga negara perseorangan perlu diatur *legal standing*-nya secara lebih terperinci di dalam undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi.

Di luar kajian mengenai penataan sistem organisasi ketatanegaraan, juga diketengahkan mengenai revitalisasi dan reaktualisasi Pancasila sebagai dasar negara, ideologi bangsa dan negara, serta sumber hukum nasional. Di antara yang menjadi perhatian terkait revitalisasi dan reaktualisasi Pancasila adalah:

- a. Keharusan Pancasila menjadi dasar acuan dalam etika politik dan perilaku berpolitik para penyelenggara negara dan elit politik.
- b. Keharusan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum positif menjadi acuan utama dalam penyusunan peraturan perundangan-undangan.
- c. Keharusan Pancasila menjadi dasar acuan dalam penyusunan kebijakan negara.
- d. Pancasila menjadi salah satu mata ajar wajib yang dituangkan dalam kurikulum pada seluruh jenjang pendidikan.
- e. Perlunya badan/lembaga khusus yang bertugas melakukan pembinaan dan pemasyarakatan Ideologi Pancasila dan wawasan kebangsaan, memberi saran dan pandangan-pandangan pada pemerintah dan lembaga-lembaga negara, dalam konteks penghayatan dan pengamalan Pancasila.
- f. Perlunya menegaskan Pancasila sebagai ideologi bangsa dan negara serta sumber hukum nasional secara eksplisit di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berikut sila-sila Pancasila secara tabulatif.

B. SOSIALISASI EMPAT PILAR

1. Definsi Sosialisasi

Istilah sosialisasi sangat lekat dengan keseharian masyarakat baik di dunia pendidikan, pemerintahan, organisasi kemasyarakatan dan sebagainya. Sosialisasi biasanya diartikan sebagai upaya mengenalkan sesuatu, menyampaikan informasi tentang suatu produk berupa barang atau nilai. Tujuannya, agar lingkungan sekitar yang menjadi target atau sasaran lekat dengan produk yang dikenalkan.

Namun demikian, sosialisasi sebagai sebuah konsep teoritis mendapat perhatian khusus dalam kajian sosiologi. Di sini sosialisasi dikaitkan dengan konsep peran (*role theory*) terutama ketika menjelaskan peranan yang diharapkan atau dilakukan dari individu dalam hidup masyarakat. Salah satu tokoh yang membahas sosialisasi adalah George Herbert Mead dalam bukunya *Mind, Self, and Society* (1972).

Menurut Mead, pada mulanya saat baru lahir manusia belum memiliki diri. Ke-diri-an manusia baru berkembang setelah melalui proses sosialisasi dengan manusia lainnya. Dalam proses ini manusia akan belajar peranan-peranan apa saja yang ada dalam masyarakat sebagai bahan dirinya untuk dapat berinteraksi dengan orang lain. Dengan begitu, ia tidak hanya paham peran yang dijalankan orang lain tetapi juga sadar peran apa yang harus dimainkannya di tengah masyarakat.

Mead mengurai empat tahap perkembangan diri manusia yang dihasilkan dari pemahamannya melalui proses sosialisasi. *Pertama,*

tahap persiapan (*preparatory stage*). Ini merupakan tahap dimana seorang anak mulai menyiapkan diri mengenali lingkungan sosialnya. Ia mulai meniru perilaku yang ditampilkan orang tuanya dalam lingkup keluarga meski masih sangat terbatas dan sederhana.

Kedua, tahap meniru (*play stage*). Ini adalah tahap dimana seorang anak semakin sempurna meniru peran yang dijalankan orang tuanya. Ia juga mulai mengenali nama diri dan keluarganya. Ia bahkan mulai mengerti apa yang dilakukan orang tuanya serta apa yang diharapkan keluarga darinya. Sang anak mulai menyadari bahwa di luar dirinya ada banyak orang lain yang juga melakukan sesuatu.

Ketiga, tahap siap bertindak (*game stage*). Pada tahap ini, proses peniruan terhadap terhadap orang lain mulai berkurang karena anak sudah mulai memahami apa yang harus dilakukan. Ia juga mulai bisa menempatkan diri pada posisi orang lain sehingga bisa bermain bersama-sama dengan orang lain di luar rumah. Nilai-nilai yang berlaku di luar keluarga secara bertahap mulai dipahami.

Keempat, tahap penerimaan norma kolektif (*generalizing stage*). Pada tahap ini seseorang sudah dianggap dewasa. Ia sudah mampu memosisikan diri di tengah masyarakat luas. Ia sudah menyadari norma kolektif, berperan dan bekerjasama dengan orang lain yang bahkan tak dikenalnya. Ia sudah menjadi warga masyarakat dalam pengertian yang sesungguhnya.

Sejalan dengan teori Mead, Chrales H.Cooley juga menekankan peran interkasi dalam proses sosialisasi. Ia mengatakan bahwa

konsep diri seseorang berkembang melalui interaksinya dengan orang lain (Sunarto, 2004: 23). Diri yang berkembang melalui interaksi dengan orang lain ini disebut *looking-glass self*. Disebut demikian karena ia melihat analogi antara pembentukan diri seseorang dengan perilaku orang yang sedang bercermin. Jika cermin memantulkan apa yang terdapat di depannya, maka, menurut Cooley, diri seseorang pun memantulkan apa yang dirasakannya sebagai tanggapan masyarakat terhadapnya.

Menurut Cooley, ada tiga tahapan dalam proses *looking-glass self*. Tahap pertama, seseorang punya persepsi mengenai pandangan orang lain terhadapnya. Tahap kedua, seseorang punya persepsi mengenai penilaian orang lain terhadap penampilannya. Tahap ketiga, seseorang memiliki perasaan terhadap apa yang dirasakannya sebagai penilaian orang lain terhadapnya.

Secara terminologis, banyak ilmuan sosial yang mencoba mengetengahkan pengertian sosialisasi. Peter L. Berger dalam Sunarto (1993: 27) mendefinisikan sosialisasi sebagai "*a process by which a child learns to be participant member of society*". Sedangkan menurut Charlotte Buehtar dalam Janu Murdiyatmoko (2007: 101), sosialisasi adalah proses yang membantu individu belajar dan menyesuaikan diri tentang bagaimana cara hidup dan cara berpikir kelompoknya agar dapat berperan dan berfungsi dalam kelompoknya.

Hal senada dinyatakan Robert M.Z Lawang bahwa sosialisasi adalah proses mempelajari norma, nilai, peran dan semua persyaratan lainnya yang diperlukan untuk memungkinkan partisipasi yang efektif dalam kehidupan sosial (Janu Murdiyatmoko, 101). Adapun

William J.Boode (1991: 20) menyebut sosialisasi sebagai proses yang harus dilalui individu untuk memperoleh nilai dan pengetahuan mengenai kelompoknya.

Dari definisi dan penjelasan di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa sosialisasi dalam pespektif sosiologis merupakan proses pengenalan, pembelajaran, pemahaman dan penyadaran mengenai nilai atau norma yang berlaku dalam masyarakat. Sebagai sebuah proses pembelajaran, tentu saja sosialisasi memerlukan sarana atau medium seperti keluarga, sekolah, organisasi, kelompok pergaulan, pekerjaan, media massa dan sebagainya. Satu keniscayaan yang diperlukan dalam sosialiasi adalah adanya interaksi sosial dan komunikasi.

2. Bentuk, Tipe dan Agen Sosialisasi

Berdasarkan jenisnya, sosialisasi dapat dibagi ke dalam dua bentuk, yaitu sosialisasi primer dan sosialisasi sekunder. Peter L. Berger dan Luckmann dalam Ihrom (2004: 32) menyebut sosialisasi primer sebagai sosialisasi pertama yang dijalani individu semasa kecil dengan belajar menjadi anggota masyarakat dari keluarga. Dalam hal ini, keluarga berperan menjadi agen sosialisasi yang mengenalkan dan membentuk kepribadian anak secara sosial. Warna kepribadian anak akan sangat ditentukan oleh warna kepribadian dan interaksi yang terjadi antara anak dengan anggota keluarga terdekatnya.

Sedangkan sosialisasi sekunder didefinisikan sebagai proses berikutnya yang memperkenalkan individu yang telah disosialisasikan ke dalam sektor baru dunia objektif masyarkat. Salah satu

bentuknya adalah *resosialisasi* dan *desosialisasi*. Dalam proses resosialisasi, seseorang diberi suatu identitas diri yang baru. Sedangkan dalam proses desosialisasi, seseorang mengalami 'pencabutan' identitas diri yang lama. Dalam tahap ini yang menjadi agen sosialisasi adalah lembaga pendidikan, *peer group*, lingkungan pekerjaan, organisasi dan lingkungan yang lebih luas dari keluarga.

Mengenai tipe sosialisasi, setidaknya ada dua tipe. Pertama, sosialisasi formal yang terjadi melalui lembaga-lembaga yang berwenang menurut ketentuan yang berlaku dalam negara seperti pendidikan, lembaga pemerintahan yang memiliki program khusus sosialisasi, dan lain-lain. Kedua, tipe sosialisasi informal yang terdapat dalam masyarakat seperti antar keluarga, teman, kelompok sosial dan sebagainya.

Selain itu, sosialisasi juga memerlukan agen dan medium yang membantu individu menerima nilai-nilai dimana ia dapat meniru, belajar dan mengembangkan diri. Agen itu antara lain: keluarga, kelompok bermain/teman, sekolah, lingkungan kerja, institusi pemerintah termasuk media massa. Agen keluarga misalnya, anak yang baru lahir mengalami proses sosialisasi pertama dari bapak atau ibunya. Dalam pembentukan sikap dan kepribadian anak, peranan orang tua sangat penting melalui kebiasaan, teguran, nasihat, arahan perintah atau larangan (Narwoko & Bagong, 2007: 92).

Begitu juga kelompok bermain menjadi agen yang efektif dalam sosialisasi. Seorang anak mempelajari nilai, norma dan semua persyaratan lain yang dibutuhkan untuk berpartisipasi dalam kelompok bermain. Tak kalah penting di sekolah seseorang dapat

belajar membaca, menulis berhitung sampai perihal kemandirian, prestasi, kepatutan, kesopanan dan sebagainya.

Selanjutnya, medium lingkungan kerja serta agen pemerintah yang menjalankan sosialisasi seperti pelatihan, *workshop*, seminar, dan lain-lain sangat penting dan berpengaruh terutama bagi orang dewasa. Di sini seseorang tidak lagi belajar mengenali tetapi juga menimbang, memilah dan mengikuti secara sadar nilai dan norma yang disosialisasikan. Demikian pula dengan peranan media massa dalam mentransformasi informasi dan pesan sangat efektif dalam menyosialisasikan nilai atau norma.

3. Sosialisasi Politik

Kaitannya dengan teori sosialisasi, penting dikemukakan apa yang disebut sosialisasi politik. Meski secara substansi tidak ada perbedaan signifikan dengan konsep sosialisasi dalam perspektif sosiologi, tetapi sosialisasi politik secara spesifik memperkenalkan bagaimana individu mempelajari nilai-nilai untuk berpartisipasi dalam sistem politik. Gabriel Almond (2001: 135) menyatakan sosialisasi politik merupakan bagian dari proses sosialisasi yang khusus membentuk nilai-nilai politik terutama bagaimana individu berperan dalam sistem politik.

Alex Thio mendefinisikan sosialisasi politik sebagai proses dimana individu mendapat pengetahuan, kepercayaan dan sikap politik (Maran, 2001: 135). Definisi serupa diberikan Mary G. Kweit dan Robert W (1986: 93), bahwa sosialisasi politik adalah proses dimana individu belajar tentang politik dimana nilai-nilai di dalamnya kemudian membentuknya menjadi orientasi politik.

Sejalan dengan itu, Rush dan Althof (1983: 25) memandang sosialisasi politik sebagai sebuah proses dimana individu mengenal sistem politiknya untuk menentukan tanggapan atas gejala-gejala politik.

Terdapat dua tipe sosialisasi politik, yaitu sosialisasi yang berjalan terus menerus selama hidup seseorang, dan sosialisasi yang berwujud transmisi dan pengajaran secara langsung atau tidak langsung (Haryanto, 1982: 37). Sosialisasi politik secara langsung melibatkan komunikasi informasi, nilai-nilai atau pandangan secara eksplisit. Sedangkan sosialisasi politik tidak langsung berkaitan dengan penerapan nilai-nilai politik dalam perilaku sehari-hari.

Bentuk dan agen dalam sosialisasi politik tidak jauh beda dengan sosialisasi dalam pespektif sosiologi. Hanya saja peran pemerintah, lembaga negara dan partai politik sangat vital dalam sosialisasi politik ini. pemerintah dan lembaga negara misalnya, harus menjadi agen dalam menyosialisasikan nilai-nilai Pancasila, *Bhinneka Tunggal Ika*, Undang-Undang Dasar 1945 dan konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia. Begitu juga partai politik di dalam menanamkan prinsip nilai yang dianut dan dijalankannya dalam berpolitik.

Upaya sosialisasi empat pilar (Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dan *Bhinneka Tunggal Ika*) yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) masuk ke dalam kategori sosialisasi politik ini. Melalui program sosialisasi empat pilar, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menanamkan nilai-nilai prinsipil sebagaimana terkandung dalam Pancasila, UUD NRI 1945, NKRI dan prinsip *Bhinneka Tunggal Ika*.

a. Pancasila

Pilar pertama, Pancasila. Pancasila merupakan ideologi bangsa dan negara Indonesia. Sebagai sebuah ideologi bangsa, secara umum Pancasila ditujukan untuk menjiwai kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dan berfungsi sebagai dasar pikiran, cita bangsa dan cita hukum. Rumusan Pancasila bisa dilihat dalam Pembukaan UUD NRI 1945 "...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."

Sila pertama Pancasila berbunyi Ketuhanan Yang Maha Esa. Sila ini merupakan intisari kehidupan spiritual masyarakat Indonesia yang menganut banyak agama dan kepercayaan. Meski berbeda sebutan satu sama lain, tetapi inti dari semuanya ialah kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Esa artinya tunggal, tak dapat dibagi. Sebab, Tuhan yang disembah berbagai ras dan suku bangsa sesuai agama dan kepercayaannya serta menurut peristilahannya masing-masing memang hanya satu, tunggal, tak dapat dibagi. Oleh karena itu, sila pertama ini menjadi dasar spiritual dan moral bangsa, baik dalam kontek kehidupan pribadi, keluarga maupun masyarakat, dalam rangka mewujudkan cita-cita kenegaraan (Ketut Rindjin, 2012: 90). Semua perilaku atau tindakan kehidupan berbangsa dan bernegara pertama-tama disandarkan pada kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa

ini. Sesuatu yang bertolak belakang dengan kebenaran Tuhan atau bahkan menyangkal keberadaan Tuhan haruslah ditolak.

Sila kedua berbunyi Kemanusiaan yang Adil dan Beradab. Kemanusiaan (Inggris: *mankind*) adalah pengertian abstrak manusia dalam arti hakikat atau esensinya. Sehubungan dengan ini dikenal juga istilah perikemanusiaan (Inggris: *humanity*), menunjuk pada pengertian jiwa yang merasakan adanya hubungan antara manusia dengan manusia lain di atas harkat dan martabat yang sama yang lebih tinggi daripada makhluk lain. Adil berarti sama, seimbang, tidak membedakan. Keadilan sifatnya intuitif, bisa ketahui dan dirasakan melalui hati nurani manusia. Meski tidak belajar khusus tentang keadilan, hati nurani dapat membedakan perilaku mana yang adil atau tidak adil. Sedangkan beradab berarti perilaku yang sesuai dengan norma-norma atau nilai-nilai moral kemanusiaan (kebalikannya biadab). Dengan demikian, sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab merupakan kewajiban atau tuntutan agar setiap manusia diperlakukan secara adil dan beradab sesuai dengan kodratnya selaku manusia. Sebaliknya, semua pandangan, sikap atau kebiasaan yang bertentangan dengan kodrat kemanusiaan haruslah ditolak. Sila kedua ini oleh Soekarno disebut juga internasionalisme karena memuat prinsip kemanusiaan universal (Ketut Rindjin, 2012: 108-109).

Sila ketiga berbunyi Persatuan Indonesia. Persatuan berasal dari kata "satu" yang berarti utuh, tidak terpecah-pecah. Kata "Indonesia" mengacu pada bangsa sekaligus negara Indonesia yang membentang dari Sabang sampai Merauke. Dengan

demikian, Persatuan Indonesia menunjuk pada komitmen dan kehendak segenap tumpah darah Indonesia untuk hidup satu bangsa, satu nusa atau tanah air serta menjunjung tinggi bahasa Indonesia sebagai bahasa persatuan. Meski bangsa Indonesia terdiri dari bermacam suku, agama, bahasa yang terpecah di berbagai pulau, tetapi komitmen dan kehendak itu telah menyebabkan Indonesia menjadi satu kesatuan. Komitmen dan kehendak itu secara mendalam tergambar dalam prinsip persatuan dan kesatuan *Bhinneka Tunggal Ika*. Oleh karena itu, hal apa pun yang berpotensi menyebabkan keretakan dan perpecahan bangsa Indonesia harus dihindari sedemikian rupa.

Sila keempat berbunyi Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan / Perwakilan. Kerakyatan berasal dari "rakyat" yang berarti sekelompok manusia yang mendiami suatu wilayah tertentu. Kerakyatan berarti suatu prinsip yang mengakui bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Kerakyatan sering juga disebut kedaulatan rakyat di mana rakyat adalah satu-satunya yang berdaulat. Hikmah kebijaksanaan artinya arif dan bijaksana (bahasa Arab *hikmah*: kebijaksanaan). Hikmah kebijaksanaan berarti penggunaan pikiran rasional dengan mempertimbangkan persatuan dan kesatuan bangsa serta kepentingan rakyat yang dilaksanakan secara jujur dan bertanggungjawab. Sedangkan permusyawaratan/perwakilan bisa diartikan sebagai pelaksanaan demokrasi. Permusyawaratan (bahasa Arab *musyawarah*: musyawarah) adalah pengambilan keputusan berdasarkan jalan musyawarah,

kebulatan pendapat untuk suatu mufakat. Adapun perwakilan adalah cara mengusahakan turut sertanya rakyat mengambil bagian dalam kehidupan berbangsa dan bernegara melalui sistem perwakilan (Ketut Rindjin, 2012: 169-171). Sila keempat ini merupakan prinsip dasar sistem pemerintahan yang harus dijalankan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Sila kelima, Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Sila ini mencerminkan tujuan dan cita-cita berdirinya negara Indonesia. Keadilan sosial memiliki banyak aspek, mulai dari aspek urusan perumahan tangga, aspek agama, budaya, pendidikan, politik, hukum, dan aspek ekonomi. Negara punya kewajiban mengupayakan keadilan semua aspek itu demi terciptanya kesejahteraan, material maupun spiritual. Ini adalah konsekuensi dari tiga sila sebelumnya yang didasarkan atas kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Sebab, apalah arti sila keempat tanpa sila ketiga, dan apalah arti sila ketiga tanpa adanya pemahaman sila kedua, dan apalah arti sila kedua jika tidak ada sila pertama? Menaruh kepercayaan pada Tuhan berarti bersedia menjalankan perintah-Nya untuk menciptakan perdamaian, keadilan dan kesejahteraan antar sesama. Jadi, memahami sila kelima sebagai sebuah tujuan juga tidak lepas disusunnya Pancasila secara hirarkis piramidal.

Kelima sila tersebut memuat nilai-nilai prinsipal yang disepakati sebagai dasar kehidupan berbangsa dan bernegara. Terlepas dari perdebatan sengit yang mengitari perumusan Pancasila, pada akhirnya segenap *founding fathers* satu suara menjadikan Pancasila sebagai dasar negara. Egosime primordial-

keagamaan ditenggelamkan di bawah kebijaksanaan yang mengatasi sekat-sekat ideologis dan kepentingan. Sejak saat itu, semua aspek kehidupan berbangsa dan bernegara harus mengacu pada Pancasila.

b. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Pilar kedua adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. UUD atau konstitusi Negara Republik Indonesia diadopsi dan disahkan oleh PPKI pada hari Sabtu tanggal 18 Agustus 1945 atau sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia. Dengan demikian sejak saat itu Indonesia telah dikategorikan sebagai negara modern dengan memiliki Konstitusi Negara atau UUD yang memuat sistem ketatanegaraan yang meliputi peraturan dasar yang mengatur norma hidup berbangsa, distribusi kekuasaan yang sah, hak dan kewajiban serta perlindungan terhadap warga Indonesia. Penambahan kata 1945 pada UUD, menurut Dahlan Thaib dll., barulah muncul kemudian yaitu pada tanggal 19 Februari 1959 di saat Kabinet Karya mengambil kesimpulan dengan suara bulat mengenai "pelaksanaan demokrasi terpimpin dalam rangka kembali ke UUD 1945". Kemudian UUD 1945 dikukuhkan secara aklamasi oleh pada tanggal 22 Juli 1959 oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam perkembangannya sejak tahun 1999 hingga 2002 telah terjadi empat kali perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Setidaknya terdapat lima dasar pemikiran di balik perlunya dilakukan perubahan dan penyempurnaan UUD 1945 yaitu:

- 1) UUD 1945 menciptakan struktur ketatanegaraan yang tidak berlandaskan pada prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi (*check and balances*) antara institusi-institusi ketatanegaraan. Sebelumnya, kekuasaan tertinggi berada di tangan MPR yang hal itu berdampak pada kekuasaan pemerintahan yang seakan-akan tidak memiliki hubungan dengan rakyat.
- 2) UUD 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar dan dominan di tangan Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi di mana Presiden memiliki kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif. Hal ini mengakibatkan tidak berjalannya sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*check and balances*).
- 3) UUD 1945 mengandung pasal-pasal 'karet' yang mengakibatkan multi-tafsir seperti pada pasal 7 UUD 1945 yang redaksinya sebelum dirubah berbunyi "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali". Pasal ini dapat dipahami lebih dari satu tafsir yaitu *pertama*, presiden dan wakil presiden dapat dipilih berkali-kali, sedangkan *kedua*, masa jabatan presiden dan wakil presiden dibatasi hanya dua kali periode dan sesudahnya tidak boleh dipilih kembali.
- 4) UUD 1945 yang memberikan dua kekuasaan sekaligus yaitu eksekutif dan legislatif yang dominan di tangan Presiden. Ini dapat mendorong Presiden bertindak sesuai dengan kehendaknya saja dalam merumuskan aturan tentang Lembaga-lembaga Tinggi Negara lainnya seperti

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Mahkamah Agung (MA).

- 5) UUD 1945 belum cukup memuat seperangkat aturan dasar bagi kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan hak asasi manusia (HAM) dan otonomi daerah.

UUD 1945 yang kemudian sekarang disebut UUD Negara Republik Indonesia merupakan salah satu pilar penting dari empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara yang telah ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan telah disosialisasikan secara gencar ke masyarakat luas. Tujuannya tentu saja agar semua pihak memahami dan menyadari kedudukan penting UUD NRI Tahun 1945 dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara saat ini dan di masa yang akan datang.

c. Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pilar ketiga adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia secara legal formal dan konstitusional tertera pada pasal 1 ayat 1 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik." Argumentasi utama sejak awal berdirinya negara Indonesia hingga saat perubahan UUD 1945 pada era Reformasi untuk tetap mempertahankan pasal

tersebut adalah didasari kesepakatan oleh para pendiri bangsa (*founding fathers*) bahwa negara kesatuan adalah bentuk yang dipandang paling relevan dalam mewujudkan ide persatuan sebuah bangsa yang majemuk ditinjau dari berbagai latar belakang.

Ditinjau dari segi sosio-historis, para pendiri bangsa dengan perenungan yang dalam melihat bahwa pengalaman dari sejarah bangsa sejak periode penjajahan hingga fase perjuangan kemerdekaan bangsa Indonesia dapat menjadi pelajaran akan lemahnya perjuangan yang bersifat lokal dan tidak terorganisir ketika melawan penjajahan. Sedangkan pihak kolonial sendiri menerapkan pendekatan *divide et impera* (pecah belah dan kuasai) sehingga perjuangan melawan penjajah selalu dapat dipatahkan dengan memecah dan mengadu domba.

Belakangan kesadaran di pihak Indonesia muncul di awal abad ke 20 bahwa pendekatan penjajah tersebut hanya mungkin dapat diatasi melalui persatuan dan kesatuan dan bukan bersifat lokal. Pergerakan Budi Oetomo yang didirikan pada tanggal 20 Mei 1908 dapat dilihat sebagai tonggak awal sejarah perjuangan yang bersifat nasional. Pergerakan Budi Oetomo juga menandai kebangkitan nasional untuk menentang penjajahan secara terorganisir dan terbuka untuk semua golongan bangsa Indonesia. Diilhami Pergerakan ini, maka lahir kemudian berbagai gerakan-gerakan lainnya yang terorganisasi di berbagai bidang seperti bidang politik, ekonomi/perdagangan, pendidikan, kesenian, pers dan

kewanitaan. Kesadaran inilah yang mendorong untuk berketetapan dalam memilih bentuk Negara Kesatuan dengan keyakinan bahwa perjuangan yang bersifat nasional dengan berlandaskan persatuan dan kesatuan dari seluruh bangsa Indonesia akan memiliki kekuatan yang nyata.

Kesepakatan atas Negara Kesatuan Republik Indonesia dicapai dengan susah payah melalui cara-cara damai. Oleh karena itu, semua elemen bangsa harus mampu mempertahankannya sampai kapan pun. Kesadaran yang kuat sangat diperlukan untuk mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu kesadaran tentang kesatuan kita dalam satu bahtera kehidupan yang bernama NKRI. Bahtera harus dijaga dan dirawat oleh semua orang yang menjadi penumpangnya karena keselamatan bahtera NKRI tidak hanya bergantung kepada nahkoda saja tetapi kepada siapa saja yang ada di bahtera ini.

Kesadaran meniscayakan setiap orang untuk mawas diri dan sadar diri bahwa NKRI dihuni oleh jutaan manusia yang beragama dari sisi etnisitas, bahasa, agama, budaya dan adat-istiadat. Mawas diri dan sadar diri berarti bahwa setiap orang yang ada di negeri yang beragam dan majemuk ini harus memberikan pengakuan kepada distingsi dan perbedaan yang dimiliki setiap orang, setiap kelompok, setiap bahasa, setiap budaya dan setiap adat-istiadat. Tidak ada satupun yang berhak mengklaim bahwa dirinya atau kelompoknya yang paling benar.

d. *Bhinneka Tunggal Ika*

Pilar keempat *Bhineka Tunggal Ika* (berbeda-beda tapi tetap satu). Dalam catatan sejarah, sesanti atau semboyan *Bhinneka Tunggal Ika* pertama kali diungkapkan oleh Mpu Tantular, pujangga agung kerajaan Majapahit yang hidup pada masa pemerintahan Raja Hayam Wuruk di abad Keempat belas (1350-1389 M). Sesanti tersebut terdapat dalam karyanya; *Kakawin Sutasoma* yang berbunyi "*Bhinna Ika Tunggal Ika Tan Hana Dharma Mangrwa*", yang artinya walaupun berbeda, satu jua adanya, sebab tidak ada agama yang mempunyai tujuan yang berbeda. Semboyan yang kemudian dijadikan prinsip dalam kehidupan dalam pemerintahan kerajaan Majapahit untuk mengantisipasi adanya keaneka-ragaman agama yang dipeluk oleh rakyat Majapahit pada waktu itu. Hal ini menunjukkan bahwa kerukunan hidup umat beragama telah lama berkembang di Indonesia sebagaimana yang terekam dari Mpu Tantular pada 7 abad yang lalu.

Sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950, pasal 3 ayat 3 yang menyatakan perlunya menetapkan lambang negara oleh Pemerintah, maka Pemerintah Indonesia melalui Peraturan Pemerintah No. 66 tahun 1951 menetapkan semboyan *Bhinneka Tunggal Ika* sebagai semboyan resmi Negara Republik Indonesia. Kata "*Bhinna Ika*" kemudian dirangkai menjadi satu kata menjadi "*Bhinneka*" yang diletakkan di Lambang Negara Republik Indonesia, Garuda Pancasila. Semboyan ini bisa dilihat kemudian pada perubahan UUD 1945 pasal 36A yang menetapkan *Bhinneka Tunggal Ika* sebagai semboyan resmi dalam Lambang Negara.

Dalam kalimat *Bhinneka Tunggal Ika* ada dua unsur yang saling-silang terkait satu sama lain, yakni keragaman dan kesatuan. Keberagaman menunjuk pada realitas sosio-kultural masyarakat Indonesia yang terdiri dari aneka macam suku, ras, agama, bahasa, budaya dan lain-lain. Realitas itu tak dapat ditolak atau diingkari karena merupakan anugerah Tuhan. Ia hanya bisa diterima, diakui serta disyukuri sebagai suatu pemberian, berkah (*given*). Siapa pun tak akan bisa lari dari kenyataan tersebut. Ia merupakan *sunnatullah* (keniscayaan) yang berlaku bagi semua makhluk hidup di bumi.

Sementara itu, unsur kesatuan merujuk pada cita-cita kehidupan. Disebut cita-cita karena pada dasarnya manusia berbeda-beda, terpecah ke dalam individu-individu, komunitas-komunitas beserta suku-suku dengan kehendak masing-masing. Namun, karena kehendak itu tak dapat diwujudkan tanpa individu atau komunitas lain, maka kerja sama dalam bingkai kesatuan dan persatuan dibutuhkan. Kesatuan dan persatuan mesti dibangun untuk merealisasikan tujuan yang lebih mendasar. Dan dalam konteks negara, kesatuan itu menjelma dalam persatuan nasional Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Keberagaman dicirikan oleh perbedaan, sedangkan kesatuan dicirikan oleh persamaan. Hubungan antara perbedaan dan persamaan saling menegasi (menidakkan) sekaligus mengafirmasi (menguatkan). Pada satu sisi, berbeda berarti tidak sama dan sama berarti tidak beda. Tapi pada sisi lain, adanya perbedaan justru meneguhkan adanya persamaan.

Perbedaan ada karena adanya persamaan. Begitu pula persamaan dikatakan ada karena adanya perbedaan. Melalui hubungan yang demikian, maka sebenarnya upaya menyatukan perbedaan dan persamaan tidaklah mudah. Keduanya akan selalu berada dalam ketegangan terus menerus (I Nyoman Pursika, 2009: 16).

Jika dalam praktiknya "politik persatuan" terlalu menekankan unsur persamaan, maka potensi pengingkaran atau perusakan atas kodrat perbedaan akan mencuat. Sebaliknya, jika terlalu menekankan perbedaan, maka rajutan persatuan sebagai cita-cita kehidupan bersama akan mudah terkoyak. Contoh kasus pertama bisa dilihat dari model pembangunan sentralistik Orde Baru di mana semua hal terkait kehidupan bangsa diseragamkan. Tidak hanya masalah pembangunan, cara pandang terhadap persoalan hidup juga diatur sedemikian rupa. Akibatnya, negara menjelma menjadi kekuatan totaliter yang membungkam suara dan kearifan lokal.

Contoh kasus kedua dapat ditilik dari penerapan otonomi daerah, terutama di saat negara "tidak hadir" dalam menjamin kepastian keadaan. Dalam kondisi itu, gejala komunalisme dan primordialisme menguat. Tiap kelompok mengedepankan kepentingan masing-masing. Organisasi massa—baik yang disandarkan pada identitas primordial agama atau pun lainnya—saling mengibarkan bendera, mengumbar perbedaan serta memaksakan kehendak komunal bahkan dengan jalan kekerasan. Sehingga, konflik pun tak dapat dielakkan. Medan

konflik juga semakin meluas mulai dari konflik agama, konflik pilkada sampai konflik yang terjadi akibat pemekaran wilayah.

Oleh sebab itu, "politik persatuan" hendaknya lebih mengedepankan keseimbangan (proporsionalitas) antara perbedaan dan persamaan, antara keragaman dan kesatuan. Keduanya harus sama-sama diakui di bawah proyek besar pembangunan nasional. Sebab bagaimana pun, tanpa keseimbangan dipastikan tidak akan tercipta harmoni dan integrasi sosial. Bangsa rentan terpecah belah sehingga cita-cita persatuan sebagai syarat terwujudnya tujuan lain terancam gagal.

C. DEFINISI OPERASIONAL

Berdasarkan pemaparan di atas, pendapat para ahli mengenai hukum tata negara juga mengenai sosialisasi politik menjadi definisi operasional dalam penelitian ini.

Meski tidak terdapat perbedaan signifikan mengenai definisi hukum tata negara dari beberapa ahli, tetapi penelitian ini secara khusus lebih mengikuti pendapat Jimly Asshiddiqie karena lebih rinci dan sesuai dengan hukum tata negara Indonesia. Yaitu: hukum tata negara merupakan hukum dan kenyataan praktik yang mengatur tentang (1) nilai-nilai luhur dan cita-cita kolektif rakyat suatu negara, (2) format kelembagaan organisasi negara, (3) mekanisme hubungan antar lembaga negara, dan (4) mekanisme hubungan antara lembaga negara dengan warga negara.

Adapun kaitannya dengan teori sosialisasi, penelitian ini mengambil konsep sosialisasi politik sebagai bagian dari proses sosialisasi yang

khusus membentuk nilai-nilai politik terutama bagaimana individu berperan dalam sistem politik. Semua pendapat ahli yaitu Alex Thio, Mary G.Kweit dan Robert W, Rush dan Althof dianggap sama-sama relevan untuk digunakan.

Alex Thio mendefinisikan sosialisasi politik sebagai proses dimana individu mendapat pengetahuan, kepercayaan dan sikap politik. Mary G.Kweit dan Robert W (1986: 93) membatasi sosialisasi politik sebagai proses dimana individu belajar tentang politik dimana nilai-nilai di dalamnya kemudian membentuknya menjadi orientasi politik. Sedangkan Rush dan Althof memandang sosialisasi politik sebagai sebuah proses dimana individu mengenal sistem politiknya untuk menentukan tanggapan atas gejala-gejala politik.

Sementara itu, pembahasan seperti dikemukakan dalam sub bab wacana konseptual pasca amandemen di atas menjadi indikator dan dimensi yang diukur dari setiap variabel penelitian. Indikator untuk variabel kajian sistem ketatanegaraan adalah reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN; penataan kewenangan MPR; penataan kewenangan DPD; penataan kekuasaan Kehakiman; dan revitalisasi dan reaktualisasi Pancasila sebagai dasar negara, ideologi bangsa dan negara, dan sumber hukum nasional. Sedangkan dimensinya adalah konsep, gagasan atau pendapat yang muncul di balik setiap wacana mengenai masing-masing indikator tersebut seperti dalam ulasan di atas. Sedangkan indikator sosialisasi empat pilar adalah kegiatan sosialisasi terkait Pancasila, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan *Bhinneka Tunggal Ika*. Dimensinya ialah tingkat *awareness*, pengetahuan dan pemahaman, pengamalan dan

perubahan sikap dan perilaku.

BAB IV

TEMUAN SURVEI

REFORMULASI SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL MODEL GBHN

Pada bagian ini akan dipaparkan temuan survei Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Pemasarakatan Empat Pilar mengenai Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Wacana tentang GBHN dalam kajian sistem ketatanegaraan telah melahirkan pemikiran yang progresif dan terus berkembang dari tahun ke tahun. Jika sebelumnya pembahasan mengenai tema ini lebih banyak menyetengahkan soal urgensi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN, maka perkembangan mutakhir telah mengarah pada pencarian bentuk hukum beserta konsekuensi hukum dari reformulasi sistem tersebut. Pertanyaan yang kemudian muncul ialah: apa bentuk hukum yang tepat bagi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN? Apa pula konsekuensi hukum dari penerapan sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN?

Namun sebelum menjawab pertanyaan itu, di sini penting untuk mengulas terlebih dahulu pandangan yang mengemuka dalam kajian sistem ketatanegaraan yang dilakukan MPR RI berikut temuan survei terbaru terkait urgensi reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN.

A. URGENSI REFORMULASI GBHN

Dari hasil penggalian pendapat terhadap para pakar dari berbagai perguruan tinggi dan juga tokoh masyarakat di seluruh Indonesia, pada umumnya memandang perlu adanya sistem perencanaan model GBHN. Terdapat beberapa alasan mendasar yang melatari pandangan ini.

Pertama, negara seluas dan sebesar Indonesia memerlukan haluan negara sebagai pemandu arah pelaksanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan. Haluan yang dimaksud disusun secara demokratis berbasis kedaulatan rakyat disertai landasan hukum yang kuat dengan memerhatikan kesinambungan pembangunan nasional. Haluan itu menjadi peta jalan bagi seluruh komponen bangsa untuk mencapai cita-cita dan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kedua, kondisi kebangsaan saat ini menunjukkan proses perumusan kepentingan nasional terpecah-pecah sesuai dengan *platform* dan kepentingan pemerintah yang sedang berkuasa (presiden, gubernur, bupati, dan walikota). Akibatnya, seringkali kebijakan pembangunan yang dirumuskan dan dijalankan antara pemerintah pusat dan daerah, juga antar rezim kepemimpinan, terjadi disharmoni atau bahkan konflik sehingga tidak memberi manfaat optimal bagi bangsa dan negara. Di samping itu, banyak terjadi proses pembiaran eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam secara tak terkendali, juga muncul berbagai masalah keamanan nasional dalam konteks globalisasi yang mengancam keberlangsungan bangsa dan negara.

Ketiga, sistem perencanaan pembangunan nasional saat ini belum mencerminkan konsensus kebangsaan sebagaimana dimaksud dalam Sila Keempat Pancasila. Padahal sejatinya sebuah sistem perencanaan pembangunan yang merupakan manifestasi dari kehendak bersama rakyat dibuat melalui proses demokratis dengan prinsip dan mekanisme musyawarah perwakilan. Dalam posisi ini, MPR RI sebagai cerminan paling komprehensif keterwakilan rakyat memiliki legitimasi untuk

menghasilkan haluan negara yang di antaranya berisi perencanaan pembangunan nasional. Dengan demikian, haluan negara sebagai sebuah rumusan arah bernegara yang memuat pokok-pokok perencanaan pembangunan nasional akan menjadi produk konsensual yang mencerminkan konsensus kebangsaan.

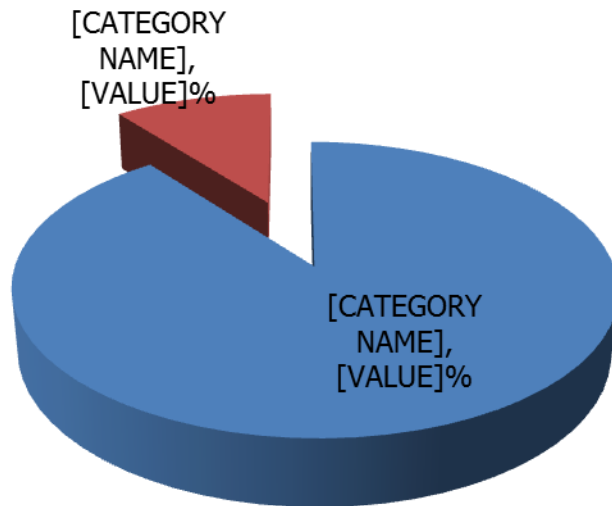
Keempat, keberadaan garis-garis besar haluan negara dipandang mendasar dan urgen mengingat tidak saja proses pembangunan nasional memerlukan panduan arah dan strategi dalam jangka pendek, menengah maupun jangka panjang, tetapi juga yang lebih mendasar ialah untuk memastikan agar proses pembangunan betul-betul mencerminkan dan mengaktualisasikan nilai-nilai ideologi negara dan falsafah bangsa. Dinamika pembangunan haruslah berjalan mengikuti gaya sentripetal yang memusat dalam lingkaran ideologi negara dan falsafah bangsa tanpa mengabaikan kekhasan dari kepentingan budaya lokal.

Walaupun mayoritas pendapat menganggap perlu gagasan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN, tetapi terdapat sebagian pakar dan tokoh masyarakat yang tidak setuju dengan gagasan tersebut. Mereka yang tidak setuju pada umumnya berpandangan bahwa: (1) memunculkan kembali GBHN merupakan pengingkaran terhadap penegasan sistem presidensial; (2) perencanaan pembangunan nasional sudah cukup diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), yang kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN); (3) kesinambungan pembangunan bukan disebabkan oleh ada atau tidaknya GBHN, tetapi lebih disebabkan oleh perilaku

penyelenggara negara; (4) pembukaan dan pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPRS/MPR yang masih berlaku, dan peraturan perundang-undangan lainnya sudah merupakan haluan negara bagi seluruh penyelenggaraan negara.

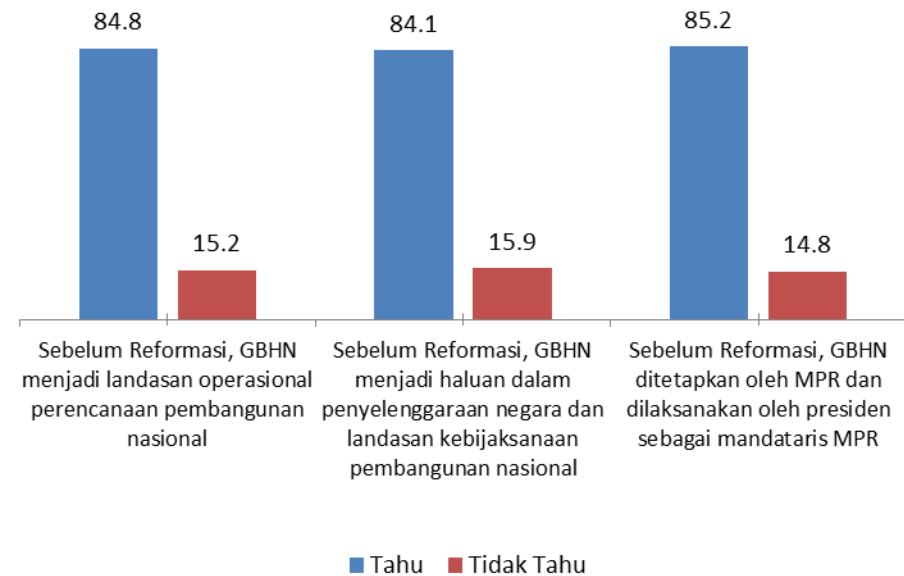
Lalu bagaimana tanggapan publik atas wacana tersebut? Pada dasarnya respon opini publik sangat dipengaruhi oleh tingkat penguasaan mereka terhadap suatu isu atau persoalan. Semakin baik tingkat pengetahuan dan pemahaman mereka, maka semakin baik pula cara mereka memberi tanggapan, terlepas setuju atau tidak dengan isu atau persoalan itu. Hasil temuan survei yang dilakukan terhadap 1.500 responden yang terpapar Sosialisasi Empat Pilar dan Kajian Sistem Ketatanegaraan menunjukkan, pengetahuan publik tentang GBHN berikut kedudukannya sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional cukup baik. Mayoritas responden (89,6%) mengaku tahu atau pernah mendengar istilah Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Hanya sebagian saja (10,4%) yang menyatakan tidak tahu (Grafik 1). Tingginya pengetahuan publik ini sangat penting karena menjadi dasar mereka memberi penilaian atas wacana yang berkembang seputar reformulasi GBHN.

Grafik 1
Pengetahuan tentang
GBHN



Jika ditelusuri lebih jauh lagi pengetahuan publik mengenai kedudukan GBHN, ternyata 84,8% menyatakan tahu bahwa sebelum reformasi GBHN menjadi landasan operasional pembangunan nasional. Begitu juga, terdapat sebanyak 84,1% responden yang mengetahui bahwa sebelum reformasi GBHN menjadi haluan dalam penyelenggaraan negara dan landasan kebijaksanaan pembangunan nasional. Bahkan sebanyak 85,2% responden juga memahami dengan baik GBHN ditetapkan oleh MPR dan dilaksanakan oleh presiden sebagai mandataris MPR (Grafik 2).

Grafik 2
Pengetahuan tentang GBHN

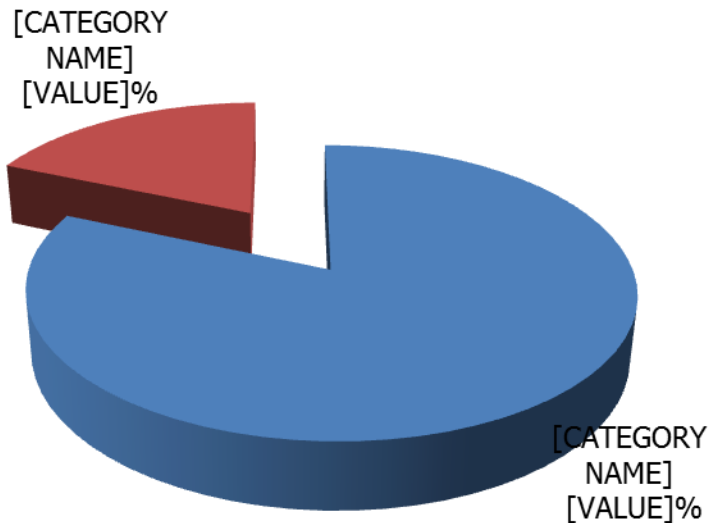


Artinya, publik mengetahui dengan baik informasi seputar kedudukan GBHN yang pernah dijalankan pada masa sebelum reformasi, termasuk lembaga mana yang menetapkan dan menjalankannya. Fakta itu sekaligus menunjukkan bahwa sosialisasi yang dilakukan MPR dalam beberapa tahun terakhir cukup efektif meningkatkan pengetahuan publik terhadap wacana sistem ketatanegaraan.

Dari pengetahuan tersebut, selanjutnya publik diminta penilaiannya apakah GBHN saat ini diperlukan kembali sebagai haluan penyelenggaraan negara atau cukup dengan sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN) yang ada sekarang. Hasilnya, 81,5%

responden menyatakan perlu, dan hanya 18,5% yang menjawab tidak perlu (Grafik 3).

Grafik 3
Perlunya Reformulasi GBHN

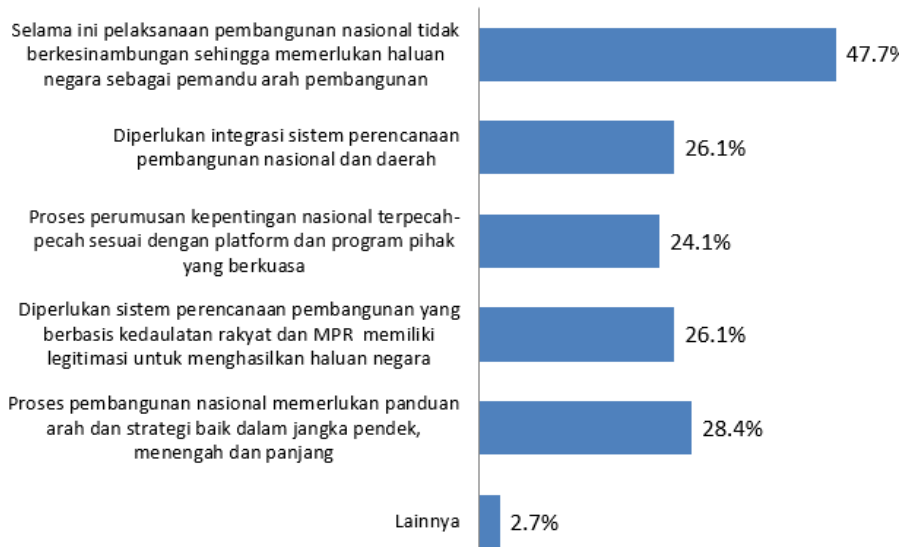


Publik yang memandang perlunya GBHN dirumuskan kembali sebagai penyelenggaraan negara pada umumnya karena menilai sistem perencanaan pembangunan nasional saat ini (SPPN), seperti tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, dianggap tidak cukup memberikan peta arah dan haluan yang berkelanjutan bagi pembangunan nasional. Pembangunan seolah hanya menuruti ego dan kepentingan masing-masing dimana berganti pemimpin atau rezim kepemimpinan berganti pula arah dan fokus kebijakan sehingga menjadi tidak efektif (Hamid, FGD Jakarta, 24 Oktober 2017).

Hasil survei memperlihatkan bahwa responden yang memilih dan menggunakan alasan selama ini pelaksanaan pembangunan nasional

yang tidak berkesinambungan sehingga memerlukan haluan negara sebanyak 47,7% (Grafik 4).

Grafik 4
Alasan Perlunya Kembali GBHN



Alasan lain yang digunakan responden ialah (secara berurutan): karena saat ini diperlukan integrasi sistem perencanaan pembangunan nasional dan daerah (26,1%); juga saat ini perumusan kepentingan nasional terpecah-pecah sesuai dengan *platform* dan program presiden, gubernur, bupati/walikota terpilih sehingga muncul beragam konflik dan disharmoni pembangunan nasional dan daerah (24,1%). Di samping itu mereka juga beralasan saat ini diperlukan sistem perencanaan pembangunan yang berbasis kedaulatan rakyat dan MPR merupakan cerminan paling komprehensif keterwakilan rakyat yang memiliki legitimasi menghasilkan haluan negara (26,1%); dan keberadaan GBHN dipandang urgen karena proses pembangunan nasional memerlukan

panduan arah dan strategi baik dalam jangka pendek, menengah dan panjang (28,4%).

Hal yang penting digarisbawahi, ternyata alasan yang paling dirasakan dan paling dekat dengan kepentingan masyarakat dari berbagai alasan yang dikemukakan para pakar sebelumnya ialah karena tidak adanya arah dan haluan pembangunan yang berkesinambungan. Publik merasa saat ini pembangunan berjalan tanpa peta arah, tanpa haluan jalan yang bisa ditempuh untuk mewujudkan cita-cita kehidupan berbangsa dan bernegara. Akibatnya, pembangunan seperti berjalan sendiri-sendiri, terpecah-pecah tanpa ruh atau nilai ideologi dan lebih berorientasi pada jangka pendek semata. Kondisi demikian tidak hanya dirasakan masyarakat melainkan juga diakui secara sadar oleh para pemangku kebijakan. Ini sebagaimana dinyatakan oleh Hendra Siregar, mantan Lurah dan Sekretaris Camat yang saat ini bekerja di Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Sumatera Utara.

Kami yang di birokrat melaksanakan perencanaan itu agak bertolak belakang dengan perencanaan nasional. Nah ini kan jadi polemik bagi kami. Nasional mengatakan ini, sedangkan daerah menyatakan ini. Karena di daerah, setiap tahun masalah-masalah yang kita hadapi sudah sangat berkembang. Jadi pemerintah pusat merencanakan begini-begini memang baik, tapi implementasinya di daerah kadang sangat bertolak belakang (Hendra, FGD Kota Medan, 21 Oktober 2017)

Di samping alasan tersebut, temuan survei ini juga berhasil mengungkap alasan lain responden menganggap perlu GBHN, yaitu soal mekanisme pertanggungjawaban presiden. Sebelum amandamen UUD 1945, presiden dipilih oleh MPR dan kedudukan presiden adalah sebagai mandataris yang bertanggungjawab kepada MPR. Semua hal yang dilakukan presiden dalam pelaksanaan tugasnya menjalankan ketetapan

MPR terkait GBHN pasti diminta pertanggungjawaban oleh MPR. Presiden harus tunduk dan patuh kepada ketetapan tersebut serta wajib menjalankannya. Jika di kemudian hari ditemukan ternyata presiden menyimpang atau abai terhadap ketentuan itu, maka MPR dapat meminta pertanggungjawaban bahkan memberhentikan presiden.

Proses pertanggungjawaban presiden, DPR sebagai anggota MPR terlebih dahulu memberi peringatan kepada presiden melalui Memorandum I agar memperbaiki kinerjanya dalam waktu tiga bulan. Jika Memorandum I tidak diindahkan, maka DPR akan menyampaikan Memorandum II agar presiden memperbaiki kinerjanya dalam jangka satu bulan. Selanjutnya, DPR meminta MPR menyelenggarakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban presiden dan apabila MPR menolak pertanggungjawabannya maka MPR memberhentikan presiden dalam masa jabatannya. Ketentuan ini sebagaimana diatur dalam ketetapan MPR No.III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

Pasca amandemen UUD NRI 1945, tidak ada lagi mekanisme pertanggungjawaban presiden kepada MPR RI. Presiden sudah dipilih langsung oleh rakyat dan merupakan salah satu pelaksana kedaulatan rakyat sehingga pertanggungjawaban presiden adalah kepada rakyat. Hanya saja, pertanggungjawaban kepada rakyat itu tidak diatur bentuk dan mekanismenya sehingga tidak mengandung kepastian hukum bagi operasionalitas sistem perencanaan nasional. Dalam artian, tidak ada konsekuensi hukum dan politik apapun bagi seorang presiden yang tidak menjalankan sistem perencanaan nasional yang di dalamnya terdapat Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana

Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Kerja Pemerintah. Presiden juga tak dapat dimintai pertanggungjawaban bila menyalahi visi misi dan janji-janji politik yang disampaikan saat pemilu. Kondisi inilah yang dianggap lemah oleh publik sehingga memandang penting menghadirkan GBHN kembali sebagai sistem perencanaan nasional.

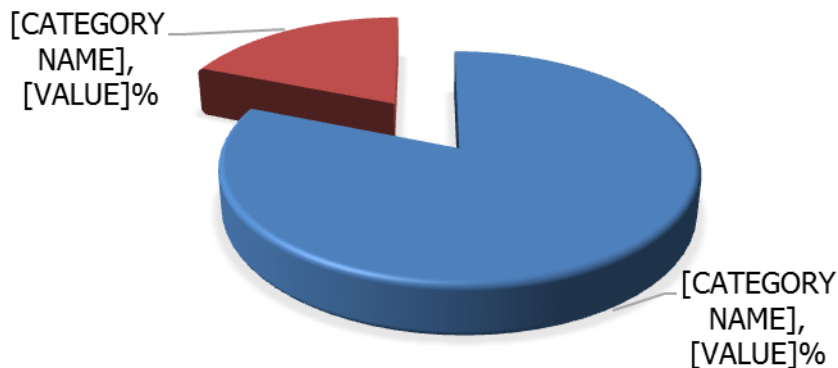
Di luar alasan tersebut, alasan penting yang juga menarik diungkap mengenai perlunya GBHN menurut penilaian publik adalah masalah keamanan yang mengancam persatuan dan kesatuan nasional. Kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara saat ini dianggap rentan terhadap ancaman yang bersifat eksternal maupun internal. Dalam konteks eksternal misalnya, arus globalisasi yang terus menerus menghadirkan perubahan lebih cepat dan nyata telah memaksa masyarakat masuk ke dalam dunia global yang sulit dikendalikan. Berbagai saluran komunikasi secara kilat dan tak terbatas mengalirkan segala macam informasi, pengetahuan dan nilai yang bisa saja bertentangan dengan ideologi dan falsafah bangsa. Muncullah kemudian apa yang disebut radikalisme, ekstrimisme dan sejenisnya dalam bentuk gerakan yang ingin mengganti Pancasila.

Begitu juga dalam konteks internal. Penerapan otonomi daerah yang seluas-luasnya seringkali dimaknai dan dijalankan secara keliru—misal: sekadar peluang mewujudkan kepentingan penguasa-penguasa di daerah—sehingga bertolak belakang dengan semangat persatuan dan kesatuan nasional. Beberapa indikasi yang bisa dirujuk dari fenomena ini ialah munculnya banyak regulasi yang tumpang tindih antar pusat dan daerah yang kemudian dipersepsi sebagai “dualisme pemerintahan” (Jafar, FGD Kota Medan). Kebijakan pusat tidak lagi

ditempatkan sebagai kepentingan nasional dalam kerangka perumusan kebijakan daerah melainkan hanya dilihat sebagai kepentingan politik belaka. Apalagi dengan adanya pemberlakuan otonomi khusus bagi daerah tertentu, disadari atau tidak, telah membuat iri daerah lain karena merasa diperlakukan tidak adil sehingga memicu lahirnya gerakan separatisme di daerah.

Selanjutnya, dalam survei ini juga ditemukan fakta yang sangat penting bahwa mayoritas mereka yang memandang perlu reformulasi GBHN menghendaki nama sistem perencanaan itu tetap GBHN. Walaupun GBHN oleh sebagian kalangan diidentikkan dengan Orde Baru—padahal istilah “Garis-garis Besar Haluan Negara” pada masa Orde Lama sudah dikenal meski belum berjalan sempurna—tetapi publik tidak mempersoalkannya. Yang dianggap penting dan dilihat publik ialah keterpaduan arah, kesinambungan dan kepastian operasionalitas dari sistem perencanaan itu sendiri. Terdapat 81,1% responden yang tetap menghendaki nama “GBHN” dan hanya 18% yang menginginkan agar diganti dengan nama selain GBHN (Grafik 5).

Grafik 5
Persoalan Nama dalam Reformulasi GBHN



Tingginya sikap mayoritas publik yang menghendaki agar hasil reformulasi tetap menggunakan nama GBHN dilatari oleh opini mereka yang positif tentang GBHN. Seperti disinggung sebelumnya, sistem perencanaan model GBHN dianggap lebih terarah dan berkesinambungan serta lebih pasti jaminan pelaksanaannya. GBHN dirumuskan dan ditetapkan oleh MPR RI sehingga proses perumusannya dianggap lebih demokratis dan mencerminkan kedaulatan rakyat. Sementara, SPPN beserta turunannya (RPJP, RPJM dan RKP) dibuat dan diajukan oleh pemerintah tanpa disertai jaminan hukum dimana pelaksanaannya dinilai kurang terarah dan berkelanjutan. Opini itu melekat begitu mendalam di benak masyarakat sehingga mereka tidak alergi dengan nama GBHN.

Masyarakat secara cerdas mampu membedakan sebuah sistem perencanaan pembangunan nasional dengan rezim kepemimpinan yang menjadi pelaksana sistem tersebut. Walaupun GBHN berhasil dirumuskan dengan sempurna pada masa Orde Baru—dan karena faktor ini GBHN diidentikkan dengan Orde Baru—tetapi tidak semua yang lahir di masa itu lantas persepsikan negatif atau ditolak. Ini seperti diungkapkan salah satu peserta FGD di Kota Makassar:

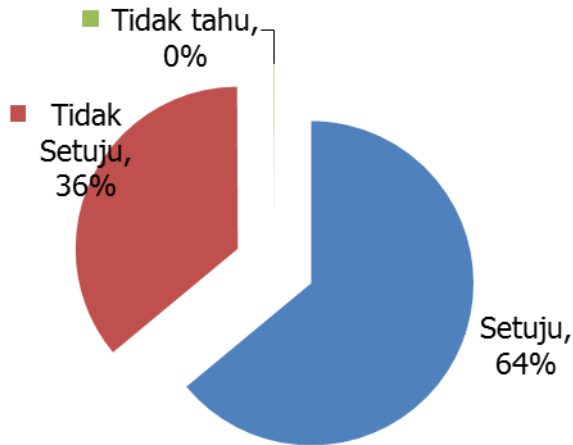
Menurut saya ini Pak, tidak semua Orde Baru itu jelek ya kalau terkait dengan Garis-garis Besar Haluan Negara. Kalau saya punya pendapat sebaiknya dikembalikan itu untuk kesatuan NKRI, karena sekarang kita liat di era reformasi ini sepertinya kita sudah mulai ada gesekan-gesekan seperti itu baik itu antara umat beragama, antar partai politik, sudah tidak ada lagi pegangan kita karena sudah tidak ada lagi Garis-garis Besar Haluan Negara. Karena Garis-garis Besar Haluan Negara itu itulah yang menyatukan kita di NKRI ini (Anti, FGD Makassar, 17 Oktober 2017).

Secara umum, responden yang memandang perlu reformulasi GBHN tidak masalah produk ini diidentikkan dengan Orde Baru. Sebab bagi mereka, tidak semua yang dihasilkan pada masa Orde Baru mesti ditanggalkan. Namun berbeda dengan mereka yang menolak GBHN, ada kecenderungan prinsip untuk tidak menerima atau mengakui produk Orde Baru di masa lalu. Ini dibuktikan dengan fakta dimana sebagian responden atau informan menolak GBHN karena merupakan produk Orde Baru. Ada *prejudice* di alam bawah sadar mereka bahwa mereformulasi GBHN berarti "menghidupkan kembali" simbol dan gaya Orde Baru pada masa reformasi ini (Aqib, FGD DKI Jakarta).

Kendati demikian, opini tersebut tidak serta merta membuat publik menutup mata dengan realitas yang ada. Satu sisi publik memang melihat perbedaan esensial antara GBHN dengan SPPN dan RPJP. Namun di sisi lain, publik juga menangkap ada persamaan antara keduanya. Struktur dan muatan yang terkandung dalam GBHN juga ada dalam RPJP, misalnya soal kerangka perencanaan jangka panjang, menengah dan tahunan atau soal tujuan utama yang sama-sama berupaya mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional sebagaimana Pembukaan UUD NRI 1945. Hal ini dibuktikan dengan fakta dimana sebagian publik (64%) setuju jika RPJP dianggap sebagai perwujudan atau pengganti GBHN, dan sebagian lagi (36%) menyatakan ketidaksetujuannya (Grafik 6).

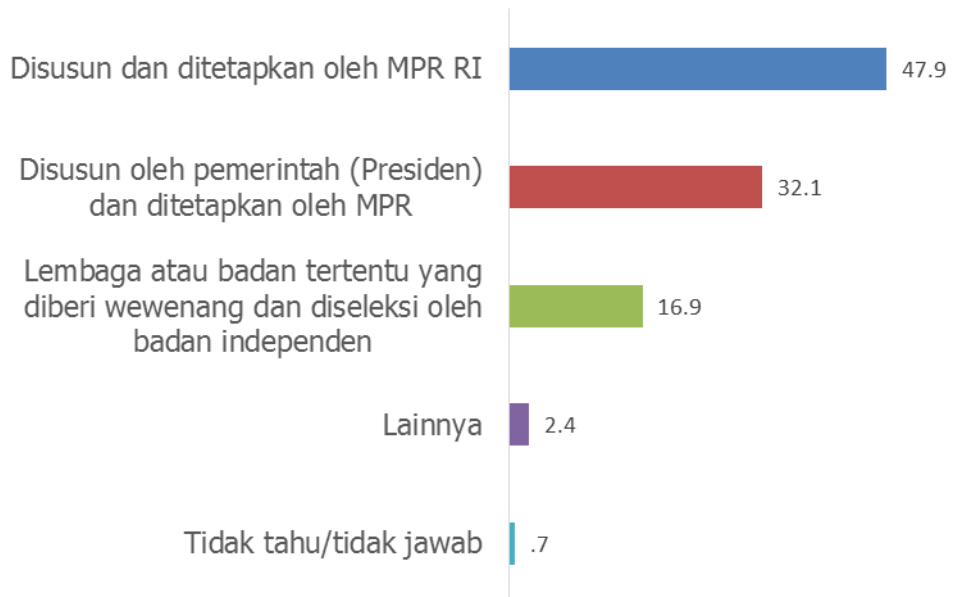
Grafik 6

RPJPN Dianggap sebagai Perwujudan atau Pengganti GBHN



Dalam survei ini juga digali opini publik mengenai lembaga mana yang paling tepat menyusun dan menetapkan GBHN jika diformulasikan kembali. Ternyata, sebanyak 47,9% menilai lembaga MPR RI paling tepat menyusun dan menetapkan GBHN. Selain itu, ada 32,1% yang menganggap lebih tepat disusun oleh pemerintah (presiden) dan ditetapkan oleh MPR. Ada juga yang berpendapat bahwa yang paling tepat adalah lembaga atau badan tertentu yang diberi wewenang dan diseleksi oleh badan independen, 16,9%. Sedangkan yang menjawab lainnya 2,4% dan tidak tahu/tidak jawab 7% (Grafik 7). Yang menjawab lainnya, salah satunya, mengusulkan agar GBHN dibuat bersama saja antara legislatif, eksekutif dan eksekutif.

Grafik 7
Lembaga yang Paling Tepat Menyusun Kembali GBHN



MPR mendapat porsi kepercayaan paling tinggi untuk menyusun dan menetapkan GBHN kembali. Hal itu menunjukkan MPR RI masih dipercaya sebagai representasi kedaulatan rakyat dan dianggap sebagai perwujudan paling komprehensif lembaga perwakilan. Maka, sebagaimana wewenang MPR sebelum reformasi, publik memandang MPR sebaiknya diberi kewenangan untuk menyusun dan menetapkan GBHN. Dengan demikian, akan lahir garis-garis besar haluan negara berbasis kedaulatan rakyat yang menjadi manifestasi kehendak bersama seluruh rakyat dalam rangka mewujudkan cita-cita dan tujuan pembangunan nasional sebagaimana Pembukaan UUD NRI 1945.

B. BENTUK HUKUM

Sejauh ini hasil penggalian pendapat mengenai bentuk hukum yang tepat bagi sistem perencanaan nasional model GBHN menunjukkan tidak adanya keseragaman di antara para pakar dan tokoh masyarakat.

Setidaknya, terdapat tiga pandangan yang mengemuka dari mereka yang menganggap urgen hadirnya kembali sistem perencanaan model GBH. *Pertama*, karena sistem perencanaan pembangunan nasional harus berbasis kedaulatan rakyat, maka lembaga negara yang paling tepat disertai wewenang untuk menetapkan sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN adalah MPR RI. Lembaga ini dianggap representasi paling komprehensif keterwakilan rakyat yang terdiri atas anggota DPR sebagai perwakilan politik, dan anggota DPD sebagai perwakilan daerah. Karena itu, bentuk hukum yang tepat bagi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN adalah Ketetapan MPR. Dan pendapat ini mewakili pendapat mayoritas.

Dengan bentuk hukum Ketetapan MPR, sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN akan memiliki daya ikat dan daya dorong yang lebih kuat agar ditaati dalam pelaksanaannya. Ketetapan tersebut dapat menjadi alat kendali untuk mengukur ketepatan “perencanaan pembangunan jangka menengah” dalam bentuk RPJMN yang diberi bentuk hukum undang-undang. Walaupun presiden dan wakil Presiden telah dipilih langsung oleh rakyat dan tidak ada lagi mekanisme pertanggungjawaban politik presiden kepada MPR, namun Ketetapan MPR itu dapat dijadikan “batu uji” dalam konteks pengujian konstitusional—mengingat secara teoritik Ketetapan MPR merupakan aturan dasar bernegara (*Staatsgerundgezets*), sama seperti undang-undang dasar. Artinya, masyarakat dapat menjadikan Ketetapan MPR itu sebagai dasar untuk menilai apakah dokumen Undang-Undang RPJMN di masa yang akan datang bertentangan dengan GBHN atau tidak. Sebagai konsekuensi pandangan ini, MPR perlu melakukan perubahan ke-5 UU NRI Tahun 1945, dengan memberi wewenang

kepada MPR untuk menetapkan haluan negara dalam bentuk Ketetapan MPR.

Kedua, pendapat yang menyatakan bentuk hukum yang paling tepat ialah materi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN dimasukkan ke dalam rumusan pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Munculnya pendapat ini karena melihat adanya gejala umum beberapa negara di dunia memasukkan haluan negara dalam konstitusinya. Konstitusi Irlandia, misalnya, sejak 1937 telah mencantumkan *Directive Principle of State Policy* yang berisikan panduan kebijakan ekonomi, mekanisme pasar bebas, intervensi negara dan lain-lain. Sejak saat itu, banyak negara yang ikut mencantumkan dalam konstitusinya, seperti Belgia, India, Nepal, Pakistan, Filipina, Afrika Selatan dan lain-lain.

Menempatkan *Directive Principle of State Policy* dalam konstitusi dinilai sebagai suatu hal yang wajar. Karenanya, materi muatan konstitusi selain memuat jaminan hak-hak asasi manusia dan warga negara, susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental, pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan, juga perlu memasukkan materi yang berisikan haluan pembangunan negara. Dengan memasukkan GBHN dalam UUD NRI Tahun 1945, maka status hukum GBHN akan sangat kuat. Kedudukan GBHN pun menjadi *supreme* sebagaimana ajaran supremasi konstitusi yang dianut Indonesia. Dengan begitu, calon presiden dan wakil presiden dalam kampanye pemilihan umum hanya dapat memberikan janji kampanye sesuai dengan garis haluan yang tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945.

Ketiga, pendapat yang menyatakan materi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN diatur melalui undang-undang.

Pendapat ini berpandangan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang konstitusional dan demokratis. Karena itu, segenap peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memiliki daya ikat yang sama. Prinsip negara hukum juga menegaskan bahwa segenap penyelenggara negara dan seluruh rakyat wajib menjalankan segala undang-undang sebagaimana mestinya.

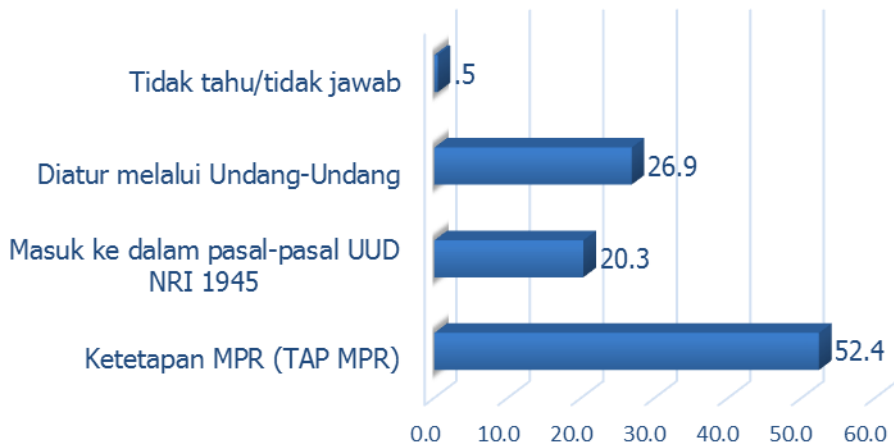
Atas dasar pandangan itu, maka undang-undang yang ada seperti Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional yang dibuat presiden dan DPR hasil pemilu sudah dianggap sebagai perwujudan garis-garis besar daripada haluan berbegara atau "semacam GBHN". Khususnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 sebenarnya telah memberikan visi bersama untuk mencapai tujuan nasional sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Dengan kata lain, penetapan 'semacam GBHN' dengan undang-undang berarti selain melibatkan DPR dan DPD, juga melibatkan presiden selaku penyelenggara pemerintahan negara atau eksekutif.

Terhadap munculnya ragam pandangan itu, hasil temuan survei menunjukkan 52,4% publik berpendapat ketetapan MPR (TAP MPR) merupakan bentuk hukum yang paling tepat bagi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN. Sementara, terdapat 20,3% yang berpendapat lebih baik dimasukkan ke dalam pasal-pasal UUD NRI 1945. Ada pula yang berpendapat agar diatur saja melalui undang-undang, yaitu sebanyak 26,9% (Grafik 8). Bisa dilihat bahwa respon publik cenderung berbeda dalam menyikapi bentuk hukum sistem

perencanaan model GBHN. Namun begitu, lebih dari separuh responden memandang TAP MPR adalah bentuk hukum yang paling tepat.

Grafik 8

Bentuk Hukum yang Tepat bagi Sistem Perencanaan Pembangunan Model GBHN



Di antara alasan memilih ketetapan MPR sebagai bentuk hukum adalah karena TAP MPR dalam urutan tata hukum di Indonesia berada di bawah UUD NRI 1945 dan di atas undang-undang. TAP MPR juga merupakan ketetapan yang dibuat oleh lembaga perwakilan yang paling representatif yang terdiri dari DPR dan DPD (Juniar, FGD Kota Medan). Walaupun di atas TAP MPR masih ada UUD NRI 1945, tetapi menurut pendapat ini, terlalu teknis bila memasukkan GBHN dalam konstitusi. Apalagi GBHN dan perangkat turunannya memiliki jangka waktu tertentu sehingga rentan terhadap tuntutan amandemen UUD NRI 1945. Melalui TAP MPR, DPR dan DPD dapat lebih bertanggungjawab merumuskan dan mengawasi pelaksanaan GBHN karena merupakan produk konsensual di antara mereka. Kelembagaan MPR juga akan

semakin kuat dengan kewenangannya yang baru serta lebih vital peranannya dalam memajukan kehidupan bangsa dan negara.

Sedangkan bagi yang memilih bentuk hukum undang-undang beralasan karena undang-undang merupakan produk kesepakatan legislatif bersama eksekutif. Legislatif sebagai pembuat undang-undang dan eksekutif sebagai pelaksana (Perwakilan akademisi, FGD Palangkaraya, 19 Oktober 2017). Dengan begitu, keduanya akan sama-sama bertanggungjawab mengawal dan melaksanakan GBHN. Adapun yang memilih bentuk hukum agar dimasukkan ke dalam materi undang-undang dasar beralasan bahwa kedudukan UUD NRI 1945 lebih mendasar dan lebih suprem dibandingkan aturan perundang-undangan lain. Undang-undang dasar juga dinilai lebih kuat dimensi kenegaraannya ketimbang TAP MPR yang sarat dengan muatan politik (Agus, FGD Kota Medan). Perihal rentannya akan tuntutan amandemen, bagi pendapat ini, tidak masalah undang-undang dasar diamandemen bahkan hingga berulang kali. Tetapi perubahan terhadap undang-undang dasar masih lebih sulit ketimbang merubah ketetapan MPR. Artinya, jika GBHN dimasukkan ke dalam undang-undang dasar, perubahan terhadap GBHN tidak bisa semena-mena, tetapi harus melalui jalur konstitusi. Dengan jalan ini, maka GBHN dipandang lebih suprem dan tidak mudah diubah meski berganti rezim kepemimpinan (Pohan, FGD Kota Medan).

Walaupun alasan di balik opsi di atas sama-sama kuat, tetapi mayoritas responden dalam survei lebih memilih bentuk hukum ketetapan MPR. Ini artinya, pertimbangan publik tidak terlalu mengedepankan kekuatan landasan hukum bagi GBHN. TAP MPR yang berada di bawah urutan UUD NRI Tahun 1945 dan di atas undang-undang dipandang sudah

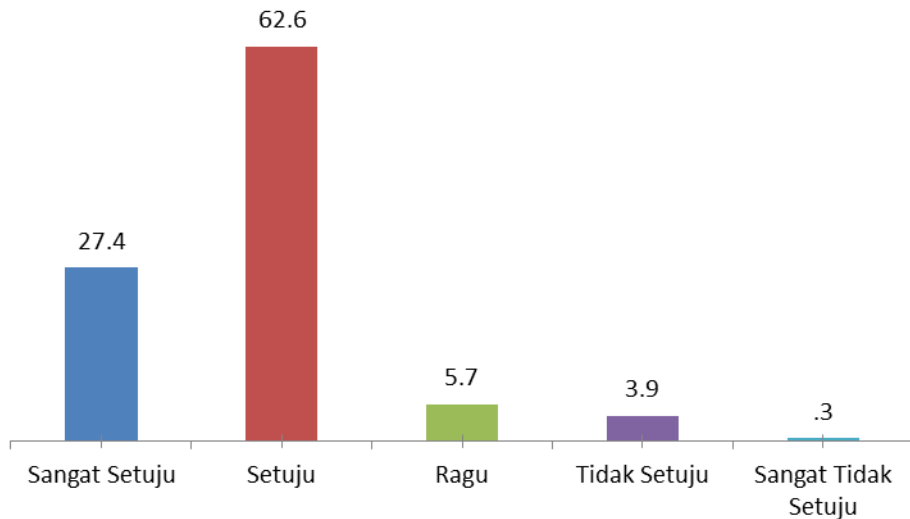
cukup menjadi bentuk hukum. Yang menjadi pertimbangan utama adalah proses perumusan, substansi dan jaminan konstitusional pelaksanaannya. Publik melihat aspek ini dalam GBHN yang dirumuskan dan ditetapkan MPR RI pada masa lalu.

Perumusan GBHN haruslah melalui proses demokratis yang mencerminkan prinsip permusyawaratan perwakilan. Di sini MPR RI sebagai representasi paling komprehensif keterwakilan rakyat dianggap memiliki otoritas untuk merumuskan dan menetapkan GBHN. MPR RI juga merupakan salah satu lembaga yang diberikan kekuasaan untuk menjalankan kedaulatan rakyat. Karena itu, keputusan yang diambil oleh MPR RI nantinya akan menjadi produk konsensual yang berbasis kedaulatan rakyat. Sementara presiden harus patuh dan tunduk pada keputusan itu. Inilah alasan mendasar kenapa publik hingga kini masih percaya MPR RI untuk menyusun GBHN dan menetapkannya melalui bentuk hukum TAP MPR.

Terkait substansi GBHN, publik memberikan penilaian berdasarkan refleksi atau penghayatan atas pengalaman penerapan sistem GBHN yang dibandingkan dengan sistem perencanaan pembangunan nasional saat ini. Dari penilaian itu, publik memandangi adanya haluan negara membuat arah pembangunan lebih jelas dan terarah. Sebaliknya, sistem perencanaan pembangunan yang berjalan pasca reformasi dinilai telah membuat perumusan kepentingan nasional terpecah-pecah sesuai visi, misi dan kepentingan politik pemerintah atau rezim kepemimpinan. Atas dasar itulah publik kemudian menganggap adanya GBHN dapat memperjelas arah dan kesinambungan pembangunan nasional walaupun terjadi pergantian kepemimpinan. Ada sekitar 90% publik yang merasa yakin dengan pandangan ini (Grafik 9).

Grafik 9

GBHN Dapat Memperjelas Arah dan Kestinambungan Pembangunan Meski Terjadi Pergantian Kepemimpinan



Publik juga percaya bahwa adanya GBHN akan mengintegrasikan sistem perencanaan pembangunan antar pusat dan daerah. Ini sebagaimana ditunjukkan dengan temuan bahwa sebanyak 89,2% publik setuju GBHN akan menjadi jembatan sinkronisasi pembangunan antar pusat dan daerah (Grafik 10). Sementara, ada 6,6% responden yang menyatakan keraguannya, dan 4,3% tidak setuju. Pandangan positif terhadap GBHN ini didasarkan atas hasil evaluasi mereka terhadap sistem perencanaan pembangunan yang pernah ada dan diterapkan. Ini sebagaimana diungkapkan Anggie, seorang dosen dan jurnalis di Kota Medan:

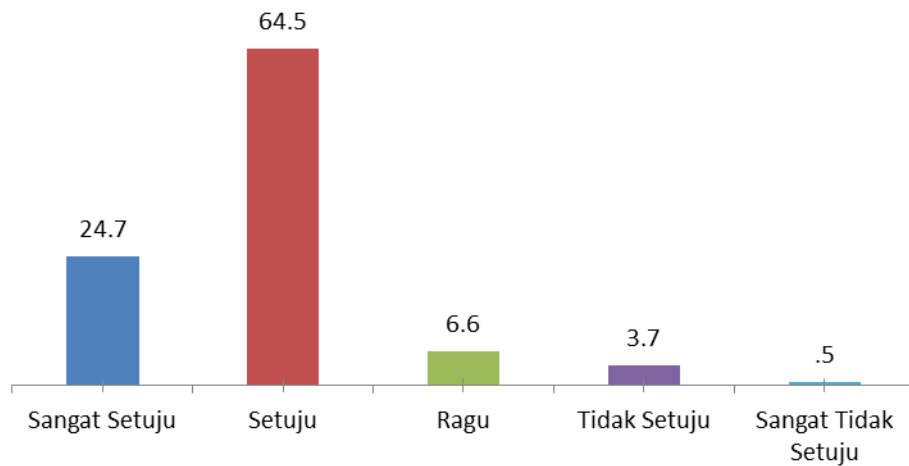
Kalau kita melihat perencanaan jangka panjang, menengah dan pendek itu memang ada baik nasional maupun daerah. Tapi kita melihat belum ada sinkronisasi antara pusat dan jadinya kerjaan pusat dan daerah menjadi berjalan sendiri. Contohnya untuk Sumatera Utara, kita bisa lihat proyek-proyek strategis nasional

terkandung dalam rencana jangka panjang pusat, tapi tidak tercover di daerah. Misalkan seperti pembangunan jalan toll. Pusat sudah menyediakan anggaran dan sebagainya. Tapi daerah tidak menyiapkan tata ruang sehingga pembangunan menjadi lambat. Jadi harus ada garis besar (GBHN), mau kemana sebenarnya pembangunan ini baik jangka pendek, menengah dan panjang sehingga ada sinkronisasi yang jelas (Anggie, FGD Kota Medan).

GBHN secara optimistik juga dipersepsikan akan bisa menjadi pedoman penyusunan rencana pembangunan lima tahunan dan pembangunan jangka panjang 25 tahunan. Ada 85,4 % yang percaya dengan pandangan ini, sementara 8,0 % menjawab ragu dan terdapat 6,6 % yang tidak setuju. Mereka yang menjawab ragu kemungkinan karena belum mengetahui dengan jelas formula GBHN yang pernah ada termasuk konsep reformulasi yang baru. Namun opini mayoritas yang menjawab setuju umumnya telah melihat eksistensi penerapan GBHN di masa lalu. GBHN tidak saja memiliki tahapan pembangunan jangka panjang, menengah dan pendek, lebih dari itu, juga dianggap memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas bila dalam pelaksanaannya menyimpang dari tujuan nasional (Sarif Hidayanti, FGD Kota Medan).

Grafik 10

GBHN Dapat Menjadi Jembatan Sinkronisasi Pembangunan Pusat dan Daerah



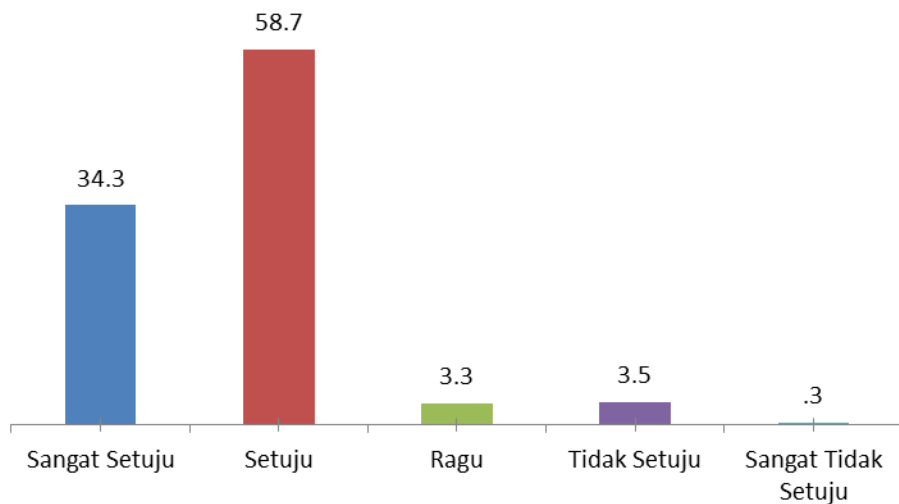
Jika data itu kita baca dalam spirit reformulasi sistem perencanaan nasional model GBHN, maka kepercayaan publik itu perlu dimaknai sebagai sebuah harapan akan substansi materi yang harus ada dalam “model GBHN” yang baru. Artinya, formula GBHN yang dirumuskan nantinya harus mampu memperjelas arah, kesinambungan dan keberlanjutan pembangunan nasional. Sistem perencanaan model GBHN juga diharapkan mampu mengintegrasikan sistem pembangunan antar pusat dan daerah baik dalam jangka panjang, menengah maupun jangka tahunan. Tanpa pemaknaan semacam ini maka urgensi reformulasi sistem perencanaan model GBHN akan dianggap sama saja dengan sistem yang diterapkan sekarang.

Di samping itu, harapan yang tak kalah penting dalam substansi penyusunan sistem perencanaan model GBHN ialah formula itu harus mempertimbangkan keberagaman sosial, ekonomi dan budaya di masyarakat. Satu sisi, publik menyadari bahwa kelemahan perencanaan

pembangunan di bawah SPPN kurang terarah, terpecah-pecah, tidak padu sehingga tidak memberi dampak optimal bagi kemajuan bangsa. Tapi di sisi lain, GBHN yang diterapkan pada masa Orde Baru juga terlalu sentralistik sehingga cenderung mengabaikan keberagaman sosial, ekonomi dan budaya masyarakat. Karena itu, formula model GBHN harus mampu menjembatani dua kutub itu. Harapan publik begitu tinggi dimana terdapat 92,9 % yang setuju dengan pandangan ini (Grafik 11).

Grafik 11

Reformulasi GBHN Harus Mempertimbangkan Keberagaman Sosial, Ekonomi dan Budaya

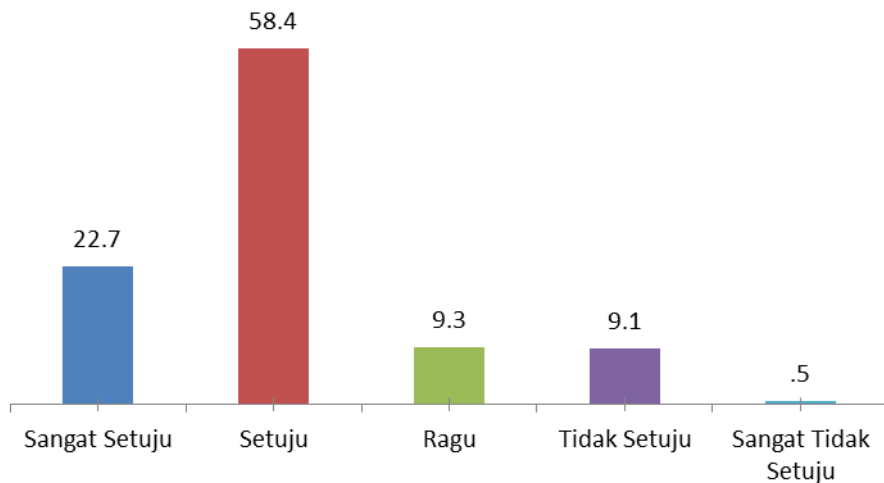


Selanjutnya, guna menjamin keterpaduan perencanaan pembangunan, publik juga memandang bahwa kedudukan GBHN harus *suprem*, wajib dijadikan acuan oleh pemerintah dalam melaksanakan agenda pembangunan. Semua agenda pembangunan termasuk janji kampanye calon presiden dan wakil presiden harus merupakan terjemahan dari GBHN. Sebanyak 81,0 % publik setuju dengan pandangan ini (Grafik

12). Sisanya, 9,3 % menyatakan ragu dan 9,6 % mengungkapkan ketidaksetujuannya.

Grafik 12

Kedudukan GBHN Harus Suprem, Maka Janji Calon Presiden dan Wakil Presiden Harus Merupakan Terjemahan dari GBHN



Karenanya, ke depan perlu ada mekanisme pengujian kesesuaian visi misi calon presiden dan wakil presiden dengan GBHN, sehingga kesesuaian itu tetap terjaga dan masyarakat tidak dibuai janji-janji yang tidak berdasar. Di setiap pemilu, perlu ada tim khusus yang menguji kesesuaian visi misi dan program juga janji-janji calon presiden dengan GBHN. Ini sekaligus sebagai evaluasi publik terhadap mekanisme yang berjalan selama ini. Meskipun Komisi Pemilihan Umum (KPU) sudah menekankan syarat kesesuaian visi misi dan program dengan RPJP atau RPJPD untuk Pilkada, tetapi mekanisme pengujian kesesuaian itu tidak berjalan sebagaimana mestinya. Ini disebabkan di samping dokumen RPJP sendiri kurang memuat haluan jalan yang jelas terarah, kedudukan RPJP juga tidak dianggap atau dinyatakan *suprem*.

C. KONSEKUENSI HUKUM

Perbedaan pandangan di antara para pakar dan tokoh masyarakat yang mengikuti kajian sistem ketatanegaraan MPR RI juga terjadi dalam pembahasan mengenai konsekuensi hukum penerapan sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN. Di sini terdapat dua arus pandangan yang masing-masing memiliki dasar alasan yang kuat. *Pertama*, pendapat yang menyatakan perlunya sanksi hukum sebagai jaminan agar sistem perencanaan nasional model GBHN dilaksanakan presiden dan lembaga-lembaga negara lainnya. Pendapat ini berdasarkan pada pandangan bahwa idealnya sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN adalah dokumen hukum bagi penyelenggara pembangunan nasional yang berbasis kedaulatan rakyat. Artinya, rakyatlah melalui wakil-wakilnya dalam lembaga MPR yang merancang, menetapkan dan mengawasinya. Ketetapan MPR itu selanjutnya dimandatkan kepada Presiden untuk dilaksanakan. Sementara, DPR sebagai institusi perwakilan rakyat juga memiliki wewenang untuk turut mengawasi pelaksanaan dokumen haluan negara itu. Jika ternyata dalam pengawasan ditemukan adanya pelanggaran oleh presiden, atau presiden tidak melaksanakannya, maka sidang MPR untuk meminta pertanggungjawaban kepada presiden dapat digelar atas usul DPR.

Adapun bentuk sanksi hukum yang dapat dikenakan atas pelanggaran sistem model GBHN bisa melalui seruan moral atau bisa juga melalui penggunaan hak *budget* parlemen. Seruan moral yang dimaksud bisa berupa penolakan terhadap pidato pertanggungjawaban presiden oleh MPR RI. Adanya penolakan itu secara politik dan sosial akan membuat presiden dan lembaga-lembaga negara lainnya kehilangan legitimasinya

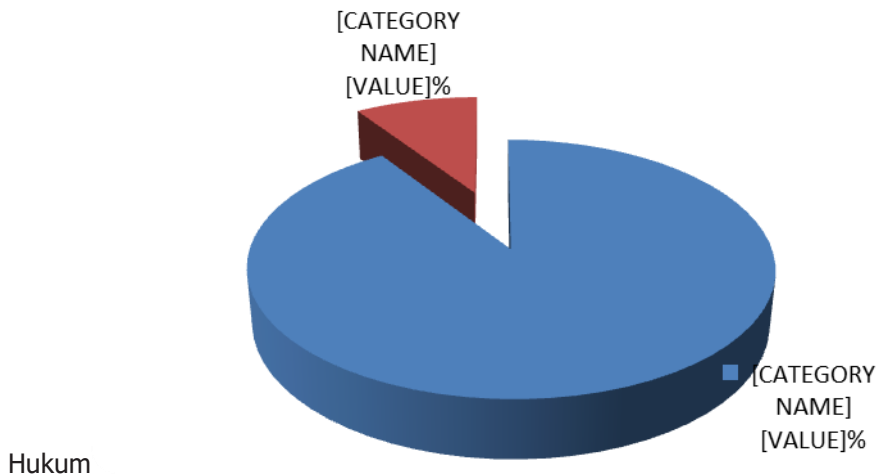
karena dianggap tidak mampu menjalankan GBHN. Akibatnya, yang bersangkutan tidak layak untuk dipilih kembali pada pemilihan berikutnya. Di sini diharapkan terbentuk budaya malu bagi pemimpin bangsa.

Sedangkan penggunaan hak *budget* dimaksudkan apabila presiden dan lembaga-lebaga negara lainnya terbukti melanggar GBHN, maka MPR dapat meminta DPR untuk menolak RAPBN yang diajukan. Dalam konstruksi sistem pemerintahan presidensial, bentuk implikasi pelanggaran GBHN melalui pranata hak *budget* parlemen ini, yakni instrumen parlemen dalam pemberian persetujuan RAPBN yang diajukan Presiden dianggap salah satu pengawasan yang efektif terhadap pemerintah. Melalui mekanisme ini presiden dan lembaga-lebaga negara lainnya dipaksa untuk membuat rencana program pembangunan dalam RAPBN yang sesuai dengan GBHN. Jika tidak sesuai maka proposal anggaran tersebut dapat ditolak.

Kedua, pendapat yang menyatakan tidak setuju bila disertai dengan sanksi hukum. Pendapat ini berpandangan, secara politik sistem perencanaan pembangunan nasional tidak dapat dikatakan sebagai bagian dari kontrak politik antara presiden dengan rakyatnya melalui lembaga-lebaga perwakilan. Karenanya, dokumen itu tidak memiliki implikasi politik dan hukum kepada presiden dan atau kepala daerah apabila tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya. Dokumen itu sifatnya tidak mengikat sehingga tidak ada konsekuensi hukum bagi presiden apabila tidak melaksanakan. Ini sekaligus sangat berbeda dengan GBHN sebagai model haluan haluan negara yang pernah diterapkan pada masa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan.

Terhadap dua arus pendapat itu, temuan survei ini menunjukkan 90,8 % publik setuju jika penerapan GBHN disertai sanksi hukum, dan hanya 9,2 % yang tidak setuju (Grafik 13). Ini berarti mayoritas masyarakat menginginkan adanya jaminan agar GBHN benar-benar dilaksanakan oleh presiden dan lembaga-lembaga negara lainnya. Melalui jaminan sanksi itu, diharapkan presiden dan lembaga-lembaga lain dapat mempertanggungjawabkan setiap kebijakannya dan masyarakat bisa ikut mengawasi. Adapun sikap tidak setuju kemungkinan karena khawatir sanksi itu mengarah pada pencabutan legitimasi presiden yang sudah dipilih langsung oleh rakyat sehingga kontraproduktif dengan sistem pemerintahan presidensial.

Grafik 13
Penerapan GBHN Disertai Sanksi



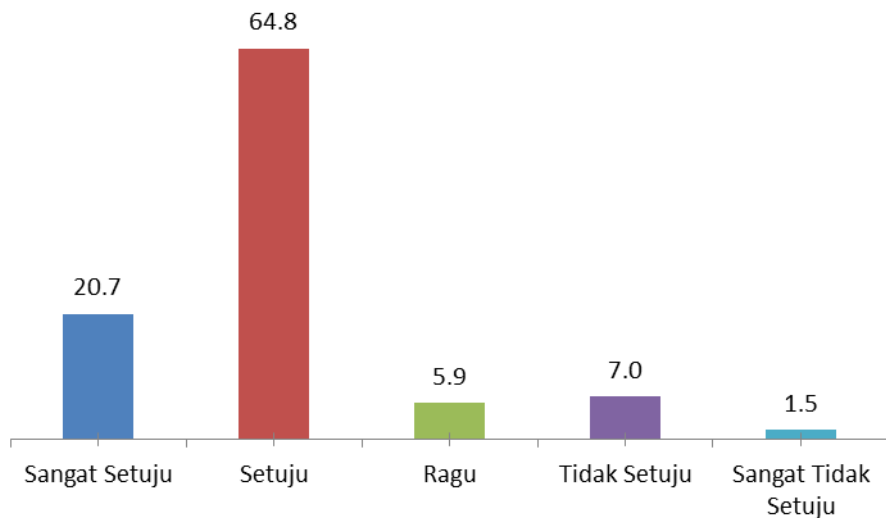
Tampaknya, publik belajar banyak dari realitas pembangunan yang berjalan selama ini. Di bawah sistem SPPN, presiden dan lembaga-lembaga lain tidak bisa dituntut dan dimintai pertanggungjawaban meski telah terbukti dengan nyata kebijakannya melenceng dari tujuan pembangunan nasional, bertentangan dengan ideologi Pancasila, atau

menyalahi visi, misi, program dan janji-janji yang disampaikan saat pemilu. Selama tidak melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan dan tindak pidana berat lainnya maka presiden, termasuk lembaga-lembaga lain, tak dapat dituntut dan dimintai pertanggungjawaban. Akibatnya, pembangunan kurang terasa dan masyarakat seringkali dibuat bingung dan kecewa.

Sementara itu, mengenai mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan GBHN, publik memandang positif bila dilakukan oleh MPR RI. GBHN dirumuskan dan ditetapkan oleh MPR sehingga yang dianggap berhak atau berwenang mengawasi pelaksanaan GBHN adalah lembaga MPR RI. Jika kemudian ditemukan penyimpangan atau abai dengan ketentuan itu, maka MPR RI dapat meminta pertanggungjawaban presiden. Proses pertanggungjawabannya, DPR sebagai anggota MPR terlebih dahulu memberi peringatan kepada presiden. Jika dalam beberapa waktu yang ditentukan tidak ada perbaikan kinerja, maka DPR dapat meminta MPR menyelenggarakan sidang pertanggungjawaban presiden. Ada sebanyak 85,6% publik yang setuju dengan pandangan ini, terdapat 5,9% yang masih ragu, dan 8,5% yang tidak setuju (Grafik 14).

Grafik 14

DPR Turut Mengawasi Pelaksanaan GBHN, Jika Ditemukan Pelanggaran maka DPR Dapat Mengajukan Usul Sidang MPR untuk Meminta Pertanggungjawaban Presiden



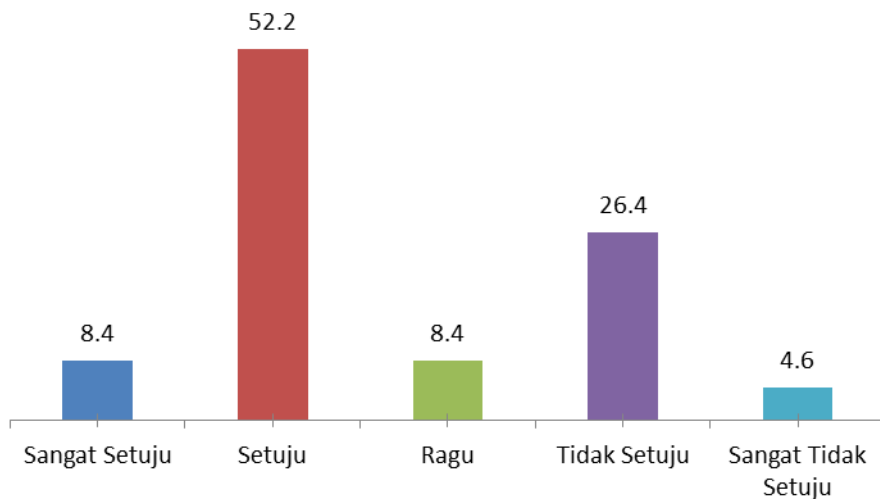
Jika dicermati, publik yang tidak setuju hampir sama jumlahnya dengan yang menolak penerapan sanksi GBHN. Hal itu menyiratkan pertanda kuat bahwa ada kekhawatiran dari sebagian responden terhadap istilah "sanksi" dan "pertanggungjawaban" dalam GBHN. Semua itu tidak lepas dari situasi psikologis masyarakat yang seringkali mengaitkan istilah tersebut dengan fenomena pemberhentian presiden oleh MPR di masa lalu. Situasi semacam ini pula tergambar dalam pendapat salah satu peserta FGD di Jakarta saat menyampaikan opininya soal sanksi pelanggaran GBHN. "MPR bisa menuntut pertanggungjawaban presiden, tapi sanksinya tidak langsung *impact*," (Adab, FGD Jakarta).

Walaupun pendapat mayoritas publik setuju GBHN disertai sanksi dan presiden dimintai pertanggungjawaban, tetapi tampaknya mereka tidak

bulat menyikapi bentuk sanksi hukum yang dapat dikenakan bila dalam sidang pertanggungjawaban itu presiden betul-betul terbukti melanggar GBHN. Ini dibuktikan dengan pendapat publik yang sedikit terbelah dalam menentukan: apakah sanksi itu sifatnya mengikat (seperti penolakan proposal APBN, penolakan pertanggungjawaban presiden hingga pemberhentian presiden) atau tidak mengikat (sebatas seruan moral bahwa yang bersangkutan tidak layak dipilih kembali pada pemilu berikutnya). Sebanyak 60,6% publik setuju sanksi itu tidak mengikat atau hanya berupa seruan moral saja. Namun masih ada sebanyak 31% yang menyatakan tidak setuju dan menginginkan sanksi lain. Di samping itu, ada 8,4% responden yang menyatakan keraguannya (Grafik 15).

Grafik 15

Implikasi Politik dan Sosial Pelanggaran GBHN tidak mengikat dan Hanya sebuah Seruan Moral Saja



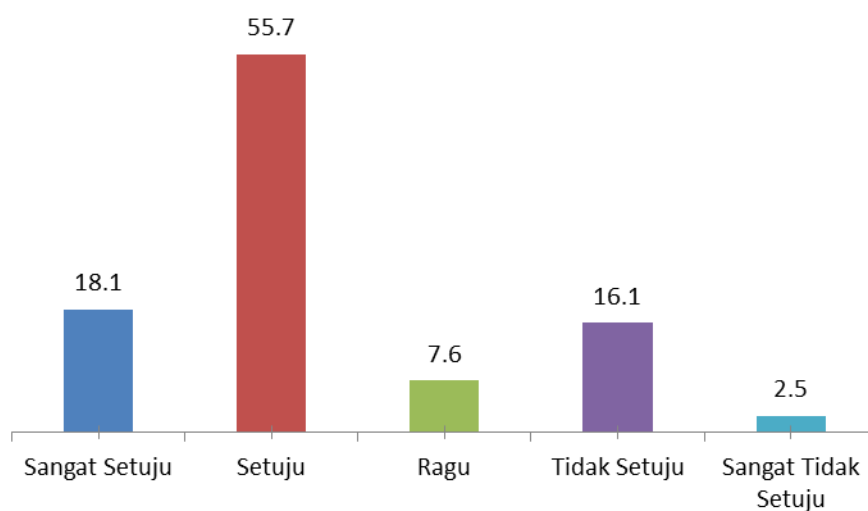
Sikap publik yang setuju sanksi moral memang cenderung lebih dominan daripada yang tidak setuju. Namun demikian, hal itu bukan

berarti publik tidak menginginkan adanya alternatif sanksi lain yang bersifat mengikat. Yang ditakuti publik dalam penerapan sanksi mengikat ialah presiden dan wakil presiden yang dipilih langsung oleh rakyat diganjal secara politis oleh MPR melalui sidang pertanggungjawaban presiden. Kondisi psikologis ini yang harus dibaca dalam memaknai sikap tersebut. Terbukti, ada 31% responden yang tidak setuju dengan sanksi moral semata. Hanya saja, di sini responden tidak diberikan alternatif pilihan lain sanksi apa yang tepat dikenakan di luar sanksi moral yang tidak mengikat. Karena itu, reformulasi GBHN nantinya harus betul-betul mempertimbangkan bentuk sanksi hukum yang tepat: di satu sisi dapat menjamin pelaksanaan GBHN oleh presiden dan wakil presiden, namun di sisi lain tidak menjadi senjata politis MPR RI untuk menjatuhkan harkat, martabat dan kedudukan presiden.

Selanjutnya, baik yang setuju sanksi moral maupun yang menghendaki sanksi mengikat dalam reformulasi GBHN oleh MPR RI, pada dasarnya sama-sama menghadapi satu kenyataan yang tak dapat dibantah, yaitu perubahan kembali UUD NRI Tahun 1945. Dalam perubahan itu perlu dimasukkan (kembali) kewenangan MPR RI untuk merumuskan dan menetapkan GBHN mengingat kewenangan itu sudah dihilangkan. Atas kenyataan ini, mayoritas publik setuju (73,8%) MPR RI melakukan perubahan atas UUD NRI 1945 dengan memasukkan materi kewenangan MPR RI untuk merumuskan dan menetapkan haluan negara. Namun begitu, ada sebanyak 18,6% yang tidak setuju (Grafik 16). Kemungkinan yang tidak setuju karena kurang memahami bahwa reformulasi GBHN oleh MPR RI meniscayakan perubahan kembali UUD NRI 1945.

Grafik 16

MPR perlu kembali melakukan perubahan UUD NRI 1945 dengan memberi wewenang kepada MPR untuk menyusun dan menetapkan Haluan Negara



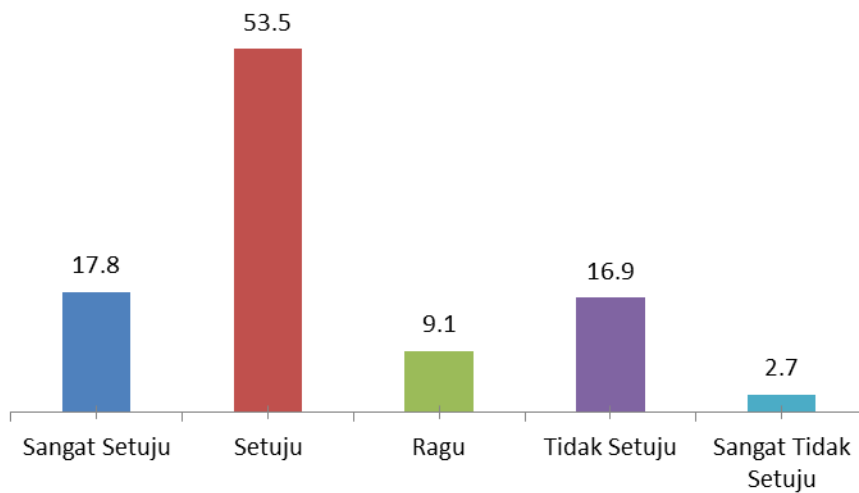
Lalu bagaimana dengan kedudukan MPR RI dan presiden? Apakah termasuk salah satu materi yang harus diubah dalam UUD NRI 1945? Di sini perlu ditegaskan bahwa reformulasi GBHN tidak meniscayakan perubahan kedudukan MPR RI dan presiden, mengingat hingga kini masih dalam proses pencarian formula yang tepat. Tetapi bahwa ada pakar yang berpendapat kewenangan membuat GBHN perlu disertai juga dengan perubahan kewenangan MPR RI untuk membuat ketetapan dan kedudukannya dikembalikan menjadi lembaga tertinggi negara itu sifatnya usulan, bukan keniscayaan. Sebab, bisa saja MPR RI diberi

kewenangan menyusun GBHN tetapi bentuk hukumnya bukan ketetapan MPR dan kedudukan MPR tetap sebagai lembaga negara yang setara dengan lembaga lainnya.

Hanya saja meskipun bukan suatu keniscayaan, temuan dalam survei ini mengungkapkan fakta menarik. Kecenderungan publik ternyata lebih setuju bila kewenangan MPR RI menyusun dan menetapkan GBHN disertai pula dengan perubahan kedudukan menjadi lembaga tertinggi negara. Ada 71,3% publik menyatakan persetujuannya. Sementara, 19,6% menyatakan tidak setuju (Grafik 17). Mereka yang setuju berpandangan, rumusan dan ketetapan MPR tentang GBHN tidak bisa dimandatkan kepada presiden jika kedudukannya bukan sebagai lembaga tertinggi negara. MPR juga tidak bisa membuat ketetapan yang mengatur lembaga lain jika posisinya setara (Adab, FGD Jakarta). Menurut pendapat ini, ketetapan MPR yang diakui keberadaannya di bawah UUD NRI 1945 itu berarti mengandaikan MPR masih tetap sebagai lembaga tertinggi negara. Sedangkan di antara mereka yang tidak setuju beralasan, saat ini MPR bukan lagi pemegang satu-satunya kedaulatan rakyat sehingga tidak tepat jika kedudukannya menjadi lembaga tertinggi negara. Mengubah kedudukan MPR berarti mengubah konsep kedaulatan rakyat dalam undang-undang dasar.

Grafik 17

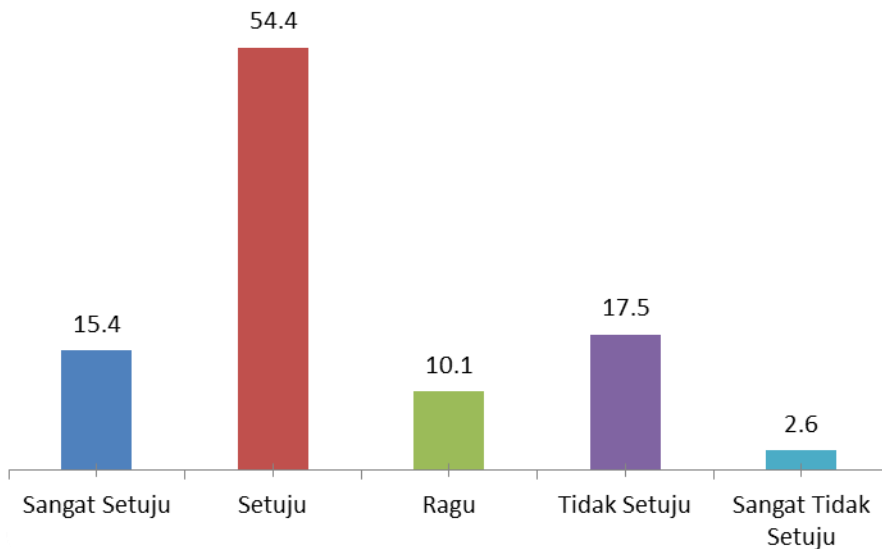
Bila GBH dirumuskan kembali maka MPR akan menjadi Lembaga Tertinggi Negara



Begitu juga dengan kedudukan presiden. Jika MPR RI kedudukannya dikembalikan menjadi lembaga tertinggi negara maka otomatis presiden akan menjadi mandataris MPR RI. Ada sebanyak 69,8% publik yang menyetujui gagasan ini. Sementara, 10,1% menyatakan keraguannya dan 20,1% tidak setuju (Grafik 18). Sikap mereka yang tidak setuju kemungkinannya karena beranggapan jika presiden menjadi mandataris MPR RI maka presiden hanya akan patuh ke pemberi mandat, dan jika ternyata abai atau melanggar dikhawatirkan MPR RI secara sepihak menjatuhkan presiden padahal yang memilih adalah rakyat.

Grafik 18

Bila GBHN dirumuskan dan MPR menjadi lembaga tertinggi negara, presiden otomatis menjadi mandataris MPR



BAB V

TEMUAN SURVEI PENATAAN KEWENANGAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

Penataan kewenangan MPR RI menjadi salah satu wacana penting yang kerap kali muncul dalam kajian sistem ketatanegaraan. Wacana ini telah mengundang perhatian banyak kalangan dan berhasil melahirkan ragam pandangan, gagasan dan pemikiran. Perkembangan mutakhir wacana itu

telah mengarah pada beberapa isu utama, yaitu mengenai (1) kedudukan MPR, (2) kewenangan MPR dalam membuat Ketetapan, (3) kewenangan MPR dalam membuat ketetapan atau keputusan tentang pelantikan presiden dan wakil presiden, dan (4) kewenangan MPR sebagai penafsir konstitusi terhadap undang-undang yang sedang diuji-materi oleh MK.

Di bagian ini akan dikemukakan hasil temuan survei Studi tentang Kajian Sistem Ketatanganan dan Evaluasi Pemasyarakatan Empat Pilar mengenai lima isu tersebut.

A. KEDUDUKAN MPR RI

Sebagaimana diketahui, pasca amandemen Undang-undang Dasar 1945 terdapat perubahan fundamental dalam hal sistem kelembagaan dan hubungan cabang kekuasaan negara. Jika sebelum amandemen terdapat enam lembaga tinggi/tertinggi negara, yaitu MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan DPR, Presiden, MA, BPK, DPA sebagai lembaga tinggi negara, maka sesudah amandemen terdapat delapan lembaga negara, yakni MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, MK, KY tanpa mengenal istilah lembaga tinggi atau tertinggi negara. Dihilangkannya istilah itu berkaitan erat dengan konsep kedaulatan yang dianut dalam konstitusi, sehingga berpengaruh terhadap perubahan kedudukan serta hubungan antar lembaga.

Sebelum amandemen 1945, kedaulatan dijalankan oleh MPR. Kedudukan MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang memegang kedaulatan rakyat. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) bahwa "*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*". Sebagai pemegang kedaulatan rakyat, MPR punya tanggung jawab untuk

menjalankan kegiatan pemerintahan. Akan tetapi, karena luasnya cakupan pemerintahan maka MPR tidak dapat menjalankan sendiri tugas-tugas kenegaraan. Di sinilah kemudian MPR menyerahkan mandat kepada lembaga tinggi negara di bawahnya termasuk kepada presiden. Adapun kewenangan MPR meliputi: menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis Besar Haluan Negara (GBHN), memilih presiden dan wakil presiden, dan mengubah UUD.

Namun setelah dilakukan perubahan UUD 1945, kedaulatan tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR melainkan oleh Undang-Undang Dasar.¹ Di sini terdapat perubahan makna kedaulatan yang kemudian berimplikasi pada kedudukan serta hubungan antar lembaga. Dengan perubahan ini, terjadi pergeseran prinsip kedaulatan yang awalnya diorganisasi melalui sistem pembagian kekuasaan menuju ke sistem pemisahan kekuasaan. Hasilnya, dalam praktik, kedaulatan tidak lagi diwadahi oleh lembaga MPR saja tetapi dibagikan kepada lembaga-lembaga negara. Setiap lembaga negara kedudukannya setara, yakni sebagai pelaksana kedaulatan (tanpa istilah lembaga tinggi/tertinggi) yang harus dijalankan menurut Undang-Undang Dasar. Hubungan antar lembaga pun lebih seimbang melalui kewenangan yang dimiliki masing-masing, sehingga mekanisme *checks and balances* diharapkan dapat berjalan dengan baik.

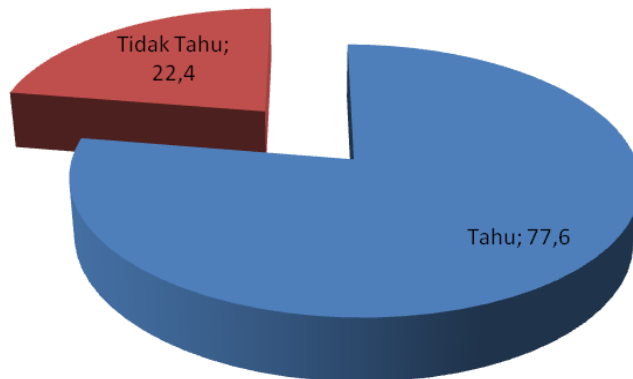
Terhadap perubahan kedudukan tersebut, khususnya kedudukan MPR RI, ternyata tingkat pengetahuan publik cukup baik. Hal ini ditunjukkan dengan data bahwa sebanyak 77,6% responden menyatakan "tahu" MPR RI saat ini tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara. Sementara,

¹ Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 tentang kedaulatan rakyat Pasal 1 ayat (2) hasil perubahan dinyatakan bahwa "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar*".

ada 22,4% responden yang menjawab tidak tahu (Grafik 19). Walaupun persentase responden yang mengikuti kajian sistem ketatanegaraan yang diadakan MPR RI hanya sekitar 50%, tetapi fakta itu telah menunjukkan *trend* yang positif.

Grafik 19

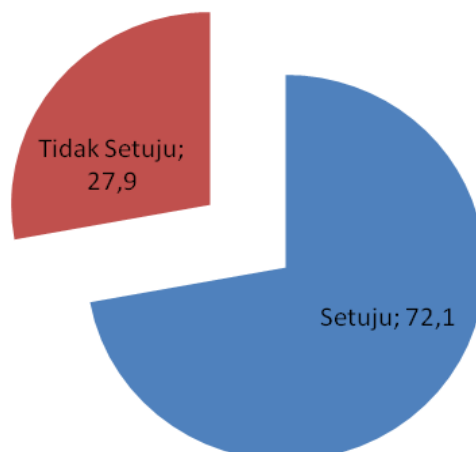
Tahu bahwa MPR RI saat ini tidak lagi menjadi Lembaga Tertinggi Negara



Tingginya pengetahuan publik tersebut pada tataran lebih lanjut telah meningkatkan kepedulian mereka terhadap sejumlah isu seputar wacana penguatan kelembagaan MPR RI. Ini dibuktikan dengan sikap publik yang tidak ragu memberikan penilaian, antara lain, terkait gagasan pengembalian kedudukan MPR RI menjadi lembaga tertinggi negara. Sebanyak 72,1% publik menyatakan persetujuannya dan hanya 22,4% yang menyatakan tidak setuju (Grafik 20).

Grafik 20

MPR RI dikembalikan sebagai Lembaga Tertinggi Negara



Sebagian mereka yang memandang MPR perlu kembali menjadi lembaga tertinggi negara karena melihat MPR merupakan gabungan dua lembaga perwakilan: DPR dan DPD. DPR mewakili kepentingan politik dan DPD mewakili kepentingan daerah. Karenanya, MPR dianggap sebagai representasi paling komprehensif keterwakilan rakyat. Keputusan-keputusan yang dihasilkan oleh MPR juga dianggap representasi dari kehendak dan keputusan rakyat (Peserta mewakili Guru, FGD Palangmaya). Dengan demikian, MPR perlu kembali menjadi lembaga tertinggi negara.

Selain itu, ada juga yang beralasan karena produk hukum beserta kewenangan yang dimiliki MPR saat ini sesungguhnya masih menyiratkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Misalnya, TAP MPR RI yang masih diakui sebagai aturan perundang-undangan di bawah UUD NRI 1945 dan di atas undang-undang. Meskipun saat ini MPR sudah tidak lagi punya kewenangan membuat ketetapan yang mengatur, tetapi berlakunya TAP itu berarti MPR masih sebagai lembaga tertinggi. Sebab, ketetapan dari suatu lembaga yang mengatur lembaga lain tidak bisa dibuat oleh lembaga yang setara. Begitu juga soal kewenangan MPR seperti melantik presiden dan wakil presiden dan mengubah undang-undang dasar. Kewenangan ini, menurut hukum kepatutan dan kepantasan, dinilai tidak bisa dilakukan oleh lembaga biasa. Ini seperti diungkapkan Jafar, seorang peserta FGD Kota Medan:

Karena di sini jelas tugas MPR melantik dan memberhentikan presiden. Walaupun dalam undang-undang yang tadi disampaikan MPR bukan lagi merupakan tertinggi dari kedaulatan rakyat, tapi karena tugas dia ini, saya rasa harus diberikan penghargaan kepada mereka sebagai lembaga tertinggi. Kalau memang levelnya sama

statusnya, maka kita bisa ubah, DPR yang melantik presiden dan wakil presiden karena kedudukannya sama sebagai lembaga tertinggi (Jafar, FGD Kota Medan).

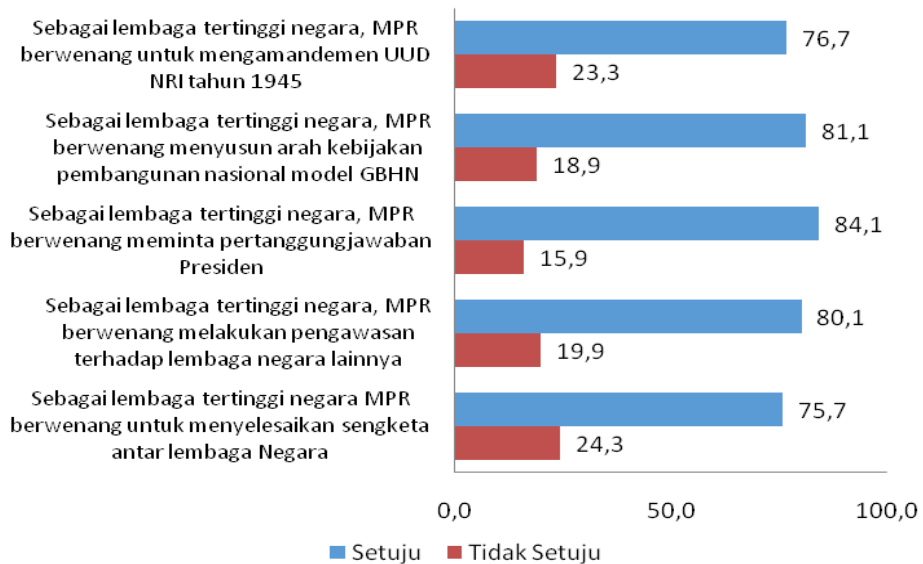
Sementara, mereka yang berpadangan tidak perlu dikembalikan menjadi lembaga tertinggi negara beralasan karena MPR tidak lagi menjadi satu-satunya pemegang kedaulatan rakyat. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dijalankan menurut undang-undang dasar. Dan, setiap lembaga merupakan pelaksana dari kedaulatan rakyat sehingga kedudukannya setara, tidak ada yang lebih tinggi dari lembaga lain (Juniar, FGD Kota Medan). Alasan lain yang juga digunakan adalah karena sistem pemerintahan Indonesia saat ini menganut sistem presidensial. Presiden dan wakil presiden tidak lagi dipilih oleh MPR melainkan dipilih langsung oleh rakyat. "Sistem pemerintahan kita presidensial, dipilih oleh rakyat. Kurang tepat jika kita mau menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara kembali, karena fokusnya akan beda lagi" (Rian, FGD Jakarta).

Selanjutnya, publik juga dimintai sikapnya terkait gagasan tentang kewenangan yang sebaiknya melekat pada MPR RI jika dikembalikan sebagai lembaga tertinggi negara (Grafik 21). Hasilnya, sebanyak 76,7% publik setuju jika MPR RI sebagai lembaga tertinggi negara memiliki kewenangan mengamandemen UUD RI tahun 1945, dan 23,3% lainnya menjawab tidak setuju. Sikap publik yang menjawab tidak setuju kemungkinannya disebabkan oleh dua faktor. Pertama, karena pada dasarnya mereka memang tidak setuju MPR RI menjadi lembaga tertinggi negara—mengingat sebenarnya kewenangan MPR RI baik sebelum maupun sesudah perubahan UUD 1945 tidak berubah dalam hal mengamandemen undang-undang dasar. Kedua, karena

menganggap UUD tahun 1945 merupakan kitab konstitusi yang sakral sehingga tidak setuju untuk diamandemen.

Fakta menarik justru terungkap ketika responden memberikan penilaian sikap soal kewenangan MPR RI sebagai lembaga tertinggi negara untuk menyusun kebijakan pembangunan nasional model GBHN. Sebagian besar responden (81,1%) menyatakan persetujuannya jika MPR RI memiliki kewenangan tersebut, dan hanya 18,9% yang tidak setuju. Fakta ini secara ekstrinsik semakin menguatkan temuan sebelumnya bahwa mayoritas masyarakat Indonesia menghendaki hadirnya kembali kebijakan perencanaan pembangunan nasional model GBHN yang disusun dan dirumuskan MPR RI.

Grafik 21
Kewenangan MPR RI sebagai Lembaga Tertinggi Negara



Begitu juga soal kewenangan MPR RI sebagai lembaga tertinggi negara untuk meminta pertanggungjawaban presiden. Mayoritas publik setuju (84,1%) dengan gagasan ini dan sebagian lainnya tidak setuju (15,9%)

(Grafik 21). Ini artinya, harapan publik agar MPR RI dapat dengan serius mengawasi dan meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas penyelenggaraan negara oleh presiden sangat tinggi. Publik tampaknya kurang puas dengan mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban yang selama ini berlangsung. Sebab, presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan yang dipilih langsung oleh rakyat seolah tidak punya kewajiban hukum untuk melaksanakan visi misi, program dan janji-janji kampanye secara konsekuen. Presiden hanya bisa dituntut oleh MPR RI bila terbukti melanggar hukum seperti korupsi atau melakukan perbuatan tercela sebagaimana ketentuan undang-undang dasar. Sementara, jika perkaranya karena tidak menjalankan visi, misi, program berikut janji-janji kampanye, maka tidak ada mekanisme pertanggungjawaban yang jelas disertai konsekuensi hukum yang mengikat.

Searah dengan itu, responden juga ditanya soal kewenangan MPR RI sebagai lembaga tertinggi negara untuk melakukan pengawasan terhadap lembaga negara lainnya. Ternyata, sebanyak 80,1% menjawab setuju dan terdapat 19,9% yang tidak setuju (Grafik 21). Pengawasan terhadap lembaga-lembaga negara dianggap penting mengingat MPR RI sebagai lembaga tertinggi negara telah memberi mandat pada lembaga-lembaga tersebut. Lembaga-lembaga itu nantinya harus menjalankan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan atau diputuskan MPR RI seperti rumusan kebijakan pembangunan modal GBHN dan sebagainya.

Di samping kewenangan tersebut di atas, sebanyak 75,7% responden juga setuju bila MPR RI memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa antar lembaga negara. Ini mengingat dalam kedudukannya

sebagai lembaga tertinggi negara MPR RI merupakan pemberi mandat atas lembaga-lembaga itu. Maka sudah sepantasnya MPR RI juga merumuskan tugas pokok, fungsi berikut relasi antar lembaga-lembaga itu agar pelaksanaannya sesuai dengan yang diharapkan. Meski begitu, ada 24,3% publik yang tidak setuju. Kemungkinan yang tidak setuju karena memandang yang lebih tepat menyelesaikan sengketa antar lembaga adalah yudikatif melalui pengadilan, bukan lembaga eksekutif seperti MPR.

Jika dicermati sikap publik terhadap kewenangan yang sebaiknya diberikan kepada MPR sebagai lembaga tertinggi negara, ternyata kewenangan mengamandemen UUD NRI 1945 dan kewenangan menyelesaikan sengketa antar lembaga mendapat porsi penolakan yang cukup signifikan dibanding lainnya. Hal ini menggambarkan ada kaitan antara tingkat interes publik atas suatu isu atau persoalan dengan kewenangan yang dianggap penting diberikan kepada MPR RI. Seperti ditunjukkan pada bab sebelumnya, interes publik terhadap GBHN, pertanggungjawaban presiden dan pengawasan terhadap lembaga-lembaga negara lain sangat tinggi. Sehingga, wajar bila publik menganggap penting kewenangan itu diberikan kepada MPR. Tetapi interes publik terhadap amandemen konstitusi dan sengketa antar lembaga kurang jelas dipahami letak urgensinya sehingga yang tidak setuju cenderung meningkat.

B. KEWENANGAN MPR RI MEMBUAT KETETAPAN

Sebagaimana disinggung di muka, perubahan UUD tahun 1945 telah mengubah banyak hal mendasar terkait sistem ketatanegaraan termasuk di antaranya kewenangan MPR RI. Sebelum amandemen, kewenangan MPR RI meliputi: menetapkan Undang-Undang Dasar dan

Garis Besar Haluan Negara (GBHN), memilih presiden dan wakil presiden, dan mengubah UUD. Setelah amandemen, beberapa kewenangan tersebut dihilangkan dan hanya terbatas pada: mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik presiden dan wakil presiden, dan memberhentikan presiden atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Bisa dilihat bahwa sebelum amandemen UUD tahun 1945, MPR RI berwenang menetapkan GBHN. Dengan demikian, konsekuensi dari pelaksanaan ketentuan tersebut ialah lahirnya TAP MPR(S) sebagai salah satu pengaturan perundang-undangan yang bersifat mengatur (*regelling*). Sejak tahun 1960 sampai 2002 ada sekitar 139 TAP MPR yang telah berhasil ditetapkan. Ketetapan tersebut menjadi pedoman yang memandu perjalanan hidup berbangsa dan bernegara serta menjadi peraturan perundang-undangan di bawah UUD. Hal ini seperti ditegaskan dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 yang menempatkan TAP MPR di bawah UUD dalam hirarki peraturan perundang-undangan.

Namun setelah amandemen, MPR RI tidak lagi berwenang membuat ketetapan yang bersifat mengatur. MPR RI hanya bisa membuat ketetapan yang bersifat keputusan (*beshickking*) yang konkrit dan individual. Sejumlah ketetapan yang ada sebelumnya pun diberikan status hukum baru sebagaimana ditetapkan dalam TAP MPR No I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS/MPR RI Tahun 1960-2002. Melalui ketetapan itu sebagian TAP MPR ada yang dinyatakan tetap berlaku dan ada pula yang tidak berlaku. Meski begitu, Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tetap

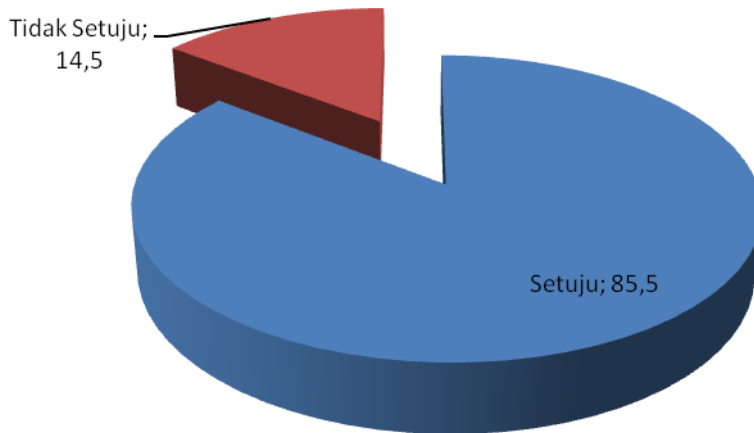
menempatkan TAP MPR yang berlaku dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di bawah UUD.

Kini, setelah lima belas tahun berjalan pasca amandemen UUD tahun 1945 muncul wacana penguatan kelembagaan MPR RI, salah satunya, melalui pemberian kembali kewenangan MPR RI untuk membuat ketetapan yang bersifat mengatur. Kewenangan ini dianggap penting khususnya ketetapan terkait GBHN sebagai pedoman penyelenggaraan negara yang mengikat dan harus dijalankan oleh presiden dan lembaga negara lainnya. Di samping itu, dipandang perlu juga ketetapan MPR yang memuat pola hubungan antar lembaga negara yang di dalamnya mengatur mekanisme pertanggungjawaban lembaga itu dalam menjalankan tugas konstitusionalnya.

Terhadap wacana tersebut, publik memberikan respon positif yang ditunjukkan dengan sikap mereka yang setuju (85,5%) MPR RI kembali berwenang membuat ketetapan terkait GBHN. Hanya sebagian publik (14,5%) yang menyatakan tidak setuju (Grafik 22). Sikap ini tentu saja harus dibaca sebangun dengan respon publik sebelumnya yang menghendaki hadirnya kembali kebijakan perencanaan pembangunan nasional model GBHN yang ditetapkan oleh MPR RI. Dibandingkan dengan model perencanaan pembangunan nasional saat ini, publik merasa perencanaan pembangunan model GBHN lebih kuat dasar hukumnya dan juga lebih pasti operasionalitasnya. Di luar itu, fakta ini juga menyiratkan makna bahwa publik masih menganggap MPR RI sebagai representasi kedaulatan rakyat di mana anggota-anggota di dalamnya dipilih langsung oleh rakyat, sehingga mereka tidak ragu menyatakan persetujuannya bila MPR RI kembali berwenang membuat ketetapan terkait GBHN.

Grafik 22

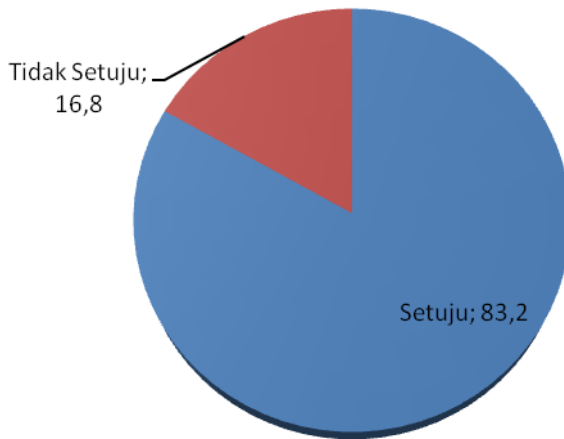
MPR RI kembali berwenang membuat ketetapan (TAP MPR) terkait GBHN



Sikap publik cenderung konsisten ketika ditanya lebih lanjut soal kewenangan MPR RI untuk membuat ketetapan mengenai pola hubungan antar lembaga negara dan mekanisme pertanggungjawabannya. Sebanyak 83,2% menjawab setuju dan 16,8% menjawab tidak setuju (Grafik 23). Artinya, pendirian publik tidak berubah dalam menilai bahwa perencanaan model GBHN lebih pasti. Kepastian itulah yang sesungguhnya diharapkan karena mereka tidak ingin dikecewakan janji-janji politik yang mengatasnamakan pembangunan. Pola relasi antar lembaga negara dianggap penting karena—sebagaimana dijelaskan pada bab sebelumnya— saat ini pembangunan dinilai kurang terarah, berjalan sendiri-sendiri bahkan seolah-olah terjadi dualisme antara pusat dan daerah juga antar lembaga negara. Begitu juga soal pertanggungjawaban masing-masing lembaga sangat dibutuhkan agar lebih sungguh-sungguh menjalankan mandat dari MPR RI. Karena itu, publik menilai penting MPR RI diberi kewenangan membuat ketetapan tersebut.

Grafik 23

MPR RI berwenang membuat ketetapan terkait pola hubungan antar lembaga negara dan mekanisme pertanggungjawabannya



C. KETETAPAN MPR TENTANG PELANTIKAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN

Sebelum amandemen UUD 1945, MPR RI berwenang memilih presiden dan wakil presiden serta menentukannya melalui ketetapan MPR RI. Ketetapan itu menjadi dasar pengukuhan atau pelantikan presiden yang dilakukan di hadapan MPR RI. Namun setelah amandemen, kewenangan MPR RI hanya sebatas melantik presiden dan wakil presiden saja berdasarkan surat keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Akibatnya, presiden dan wakil presiden yang terpilih pada pemilu tahun 2004, 2009, dan tahun 2014 tidak disertai Ketetapan MPR. Dan pelantikan presiden oleh MPR pun pada hakikatnya hanya dimaknasi sebagai pengambilan sumpah/janji presiden dan wakil presiden terpilih di hadapan lembaga atau pimpinan lembaga MPR RI.

Dasar penetapan dan pengukuhan melalui keputusan KPU itu oleh sebagian kalangan dinilai kurang memiliki legitimasi hukum yang kuat. Di antara alasannya, meskipun presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui mekanisme pemilihan umum yang diselenggarakan oleh KPU, tetapi menjadikan keputusan KPU sebagai dasar pengukuhan dianggap kurang merepresentasikan keputusan hukum yang berkedaulatan rakyat. Akibatnya, pelantikan presiden dan wakil presiden terpilih oleh MPR RI—sebagaimana pengalaman yang sudah berlalu—hanya menjadi seremonial belaka, yaitu sebatas pengambilan sumpah/janji di hadapan lembaga atau pimpinan lembaga MPR RI. Karena itu, kalangan ini mengusulkan perlunya MPR RI membuat keputusan tentang pelantikan presiden yang bersifat individual, konkrit dan final (*beshickking*).

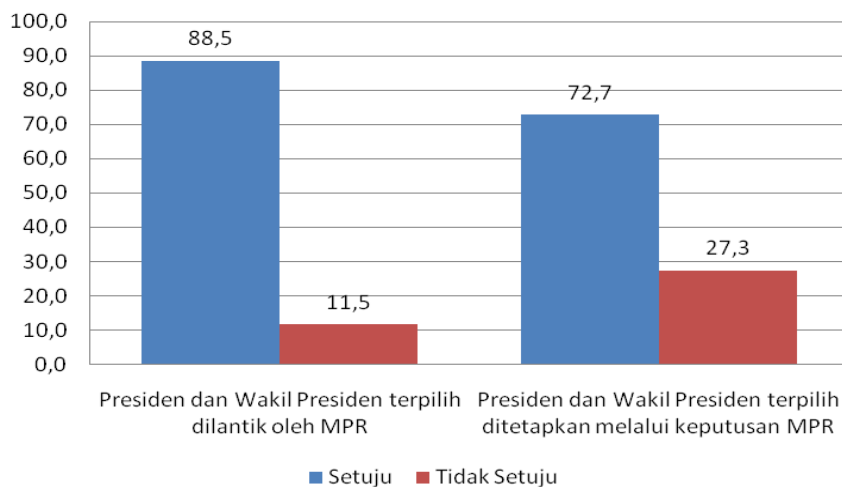
Namun demikian, ada juga sebagian kalangan yang memandang tidak perlu MPR RI membuat ketetapan tentang pelantikan presiden dan wakil presiden. Sebab, saat ini presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat, bukan oleh MPR RI. Saat pelantikan, presiden terpilih cukup mengucapkan sumpah/janji di hadapan MPR atau DPR dan MPR hanya menyaksikan pengucapan sumpah/janji itu. Lebih jauh, kalangan ini bahkan berpendapat tidak perlu ada prosesi pelantikan sebagaimana dalam pengertian umum yang bersifat seremonial. Meskipun melantik adalah kewenangan MPR, tetapi dianggap tidak berimplikasi secara hukum, karena bahasa hukumnya yaitu di hadapan MPR atau DPR. Tanpa di hadapan lembaga atau pimpinan lembaga, sumpah/janji tersebut tidak sah karena tidak mempunyai kekuatan hukum. Kalangan ini juga mengusulkan rumusan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu dihapus karena dinilai

akan bertentangan dengan Pasal 6A ayat (1) dan Pasal 9 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menyikapi wacana tersebut, publik memberikan penilaian yang cukup menarik. Sebagian besar publik (88,5%) setuju jika presiden dan wakil presiden dilantik oleh MPR RI, dan sebagian lainnya (11,5%) menyatakan tidak setuju (Grafik 24). Tingginya sikap publik yang setuju tentu saja bukanlah sesuatu yang mengejutkan karena pada dasarnya MPR RI memang berwenang melantik presiden dan wakil presiden, baik sebelum maupun sesudah amandemen UUD. Sementara, publik yang menyatakan tidak setuju kemungkinannya karena faktor ketidaktahuan mereka terkait kewenangan MPR RI melantik presiden dan wakil presiden terpilih.

Grafik 24

Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden oleh MPR melalui Keputusan MPR



Hal yang sedikit berbeda justru ditunjukkan publik ketika menyikapi isu atau wacana terkait pengukuhan atau pelantikan presiden dan wakil presiden terpilih melalui keputusan MPR RI. Sebanyak 72,7% publik

setuju jika presiden dan wakil presiden terpilih ditetapkan melalui keputusan MPR RI, dan terdapat 27,3% yang menyatakan tidak setuju. Jika dibandingkan dengan sikap publik terkait kewenangan MPR RI melantik presiden dan wakil presiden, tingkat persetujuan publik terhadap wacana ini cenderung mengecil. Artinya, publik yang tidak setuju punya cukup alasan untuk menolak wacana atau gagasan tersebut. Alasan bagi yang setuju, dibandingkan dengan keputusan KPU, ketetapan atau keputusan MPR jelas lebih suprem.

D. TAFSIR KONSTITUSI

Wacana penguatan kelembagaan MPR RI juga muncul melalui gagasan agar MPR RI diberikan kewenangan sebagai penafsir UUD RI tahun 1945 terhadap undang-undang yang sedang diuji-materi di MK. Gagasan ini berangkat dari pandangan bahwa tafsir dari pembuat undang-undang (MPR RI) menjadi bagian dari metode penafsiran otentik yang secara resmi dilakukan oleh pembuat undang-undang yang berlaku untuk umum. Sebab dalam praktiknya, tak dipungkiri peran hakim konstitusi dalam memutus perkara uji materi undang-undang terhadap UUD RI Tahun 1945 di MK dapat mengubah norma konstitusi melalui tafsir untuk menentukan hukum bagi suatu perkara yang diadilinya. Hanya saja kewenangan sebagai penafsir konsitusi harus dibatasi sekadar menafsir sesuai dengan *original intent* saat pembahasan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini penting agar tidak terjadi kontradiksi dengan norma lainnya khususnya terkait dengan kewenangan MK sebagaimana disebut dalam Pasal 24C UUD 1945.

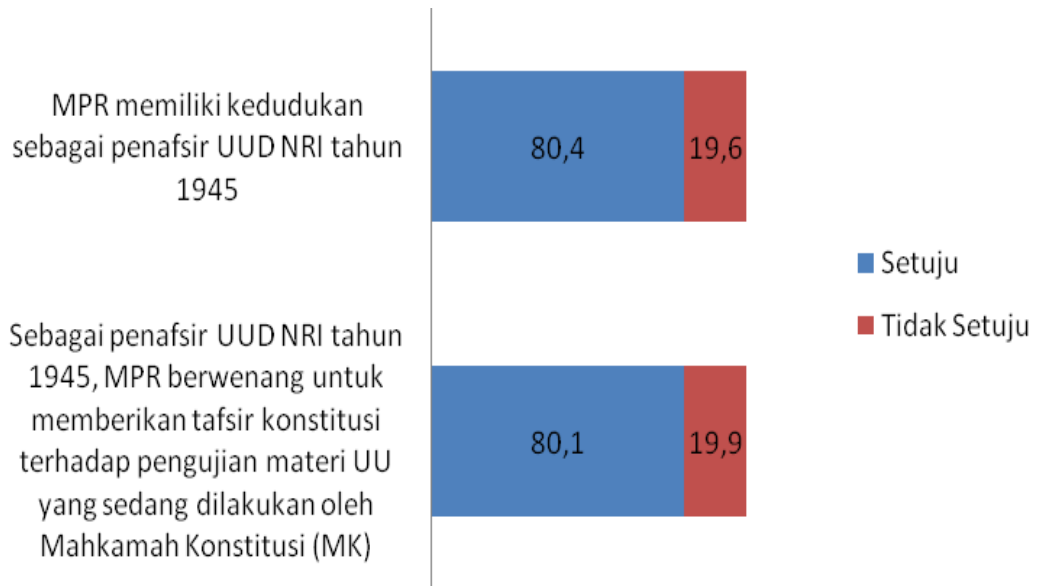
Namun berseberangan dengan pandangan itu, pendapat lain menyatakan bahwa MPR RI tidak perlu diberi wewenang untuk

memberikan tafsir konstitusi terhadap pengujian undang-undang yang sedang dilakukan oleh MK. Sebab, gagasan itu akan mengembalikan MPR sebagai pemilik kewenangan tertinggi dalam tafsir UUD RI 1945. Dan, apabila MPR RI berwenang memberikan tafsir konstitusi, maka hal itu akan dipandang akan menimbulkan beberapa permasalahan seperti apakah tafsir tersebut akan mengikat atau tidak? Jika mengikat bukankah hal itu dapat mereduksi independensi MK sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, mengingat anggota-anggota MPR diisi anggota DPR dan anggota DPD yang merupakan lembaga politik serta pembentuk undang-undang yang diuji di MK? Lagi pula, menurut pandangan ini, sebenarnya MPR telah memiliki kedudukan sebagai penafsir UUD Tahun 1945 ketika menjalankan tugas konstitusionalnya dalam "mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar".

Terhadap wacana tersebut, secara umum publik menyatakan setuju (80,4%) jika MPR memiliki kedudukan sebagai penafsir konstitusi, dan hanya 19,6% yang tidak setuju (Grafik 25). Sikap publik cenderung konsisten ketika digali dengan pertanyaan yang lebih spesifik, yakni terkait kewenangan MPR RI memberi tafsir konstitusi terhadap pengujian materi undang-undang yang sedang dilakukan oleh MK. Sebanyak 80,1% publik setuju MPR RI memberi tafsir konstitusi terhadap pengujian materi undang-undang di MK, dan 19,9% menyatakan tidak setuju.

Grafik 25

Sikap Publik terkait kewenangan MPR RI sebagai Penafsir Konstitusi di MK



Artinya, publik memandang positif bila MPR RI diberikan kewenangan untuk menafsir konstitusi terkait pengujian materi undang-undang oleh MK. Sebab bagaimana pun, UUD NRI 1945 adalah produk MPR sehingga lembaga ini dianggap memahami maksud dan situasi pada saat undang-undang tersebut dibuat (Adab, FGD Jakarta). Hanya saja kewenangan itu terbatas dan tidak untuk mendikte atau mengarahkan MK untuk mengambil posisi atau putusan hukum tertentu. DPR sifatnya hanya memberi pendapat, selanjutnya diserahkan ke MK untuk mempertimbangkan dan memutus suatu perkara (peserta mewakili aparat desa, FGD Mataram). Sementara, yang tidak setuju MPR menjadi penafsir konstitusi di antaranya beralasan, penafsir konstitusi sudah ada MK sehingga MPR tidak perlu lagi memberikan tafsir. Jika kewenangan ini tetap diberikan maka akan terjadi tumpang tindih kewenangan dengan MK.

Tentu saja sikap publik itu tak bisa serta merta dipandang sebagai persetujuan atas kewenangan MPR untuk menjadi penafsir tunggal konstitusi. Sikap itu harus dipahami dalam kerangka respon publik atas wacana yang berkembang terkait penguatan kelembagaan MPR RI, yang salah satunya, dilakukan melalui gagasan pemberian wewenang kepada MPR untuk menjadi penafsir konstitusi terhadap undang-undang yang sedang diujimaterikan di MK.

BAB VI

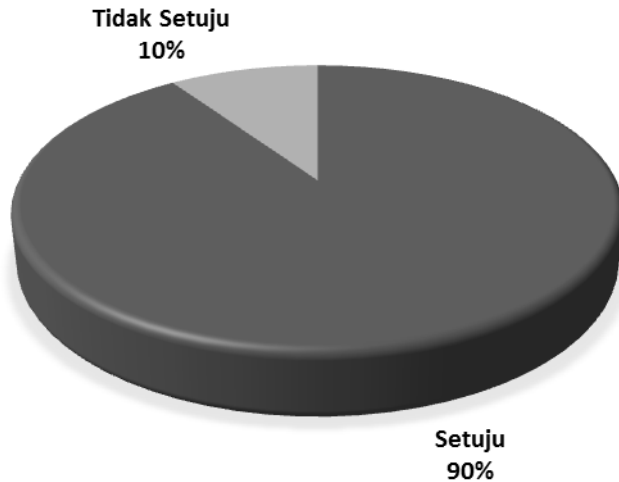
TEMUAN SURVEI PENATAAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD)

Pada bagian ini responden survei nasional secara khusus ditanyakan terkait dengan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia. Memang tidak banyak indikator pertanyaan survei

yang ditanyakan ke responden terkait dengan penataan kewenangan DPD. Hanya ada enam pertanyaan.

Pertanyaan awal, responden survei ditanyakan apakah mereka setuju jika kewenangan DPD diperkuat. Dari 1.500 orang yang menjadi responden survei, sebanyak 90% responden setuju kewenangan DPD diperkuat. Hanya 10% responden yang tidak setuju. Angka 90% kesetujuan responden survei sudah dapat dikatakan cukup dan memberikan gambaran serta alasan untuk melakukan penguatan terhadap kewenangan DPD. Walaupun hanya 10% responden yang menyatakan ketidaksetujuannya. Grafik 26 berikut ini memperlihatkan kesetujuan dan ketidaksetujuan responden terkait kewenangan DPD jika diperkuat.

Grafik 26
Kewenangan DPD Jika Diperkuat



Temuan survei nasional ini berbanding lurus dengan wacana yang muncul dalam beberapa FGD di daerah, di antaranya FGD Medan. Ada beberapa pertimbangan yang melatari kesetujuan penguatan kewenangan DPD: *pertama*, DPD mewakili aspirasi daerah dan terlepas dari kepentingan politik. Artinya anggota DPD menyerap langsung aspirasi rakyat; *kedua*, masing-masing lembaga mempunyai keunikan sendiri. Kalau tidak ada keterwakilan DPD, DPD tidak kuat, aspirasi yang dibawa dan dibangun sifatnya hanya rekomendasi. Sedangkan rekomendasi sifatnya bisa dijalankan, bisa juga tidak; *ketiga*, DPD bisa membawa aspirasi rakyat untuk disampaikan ke pusat. Karena DPD membawa suara rakyat dari daerah masing-masing; *keempat*, agar kewenangan DPD dapat memeriksa keuangan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); *kelima*, ada pengawasan dan evaluasi tentang undang-undang. Ada juga usulan/wacana dalam FGD

Medan agar DPD ada yang dipilih oleh rakyat dan ada juga yang ditunjuk oleh Pemerintah.²

Dalam FGD Palangkaraya, peserta FGD setuju dengan penguatan kewenangan DPD, dengan alasan: *pertama*, walaupun hanya memberi pertimbangan, tapi keberadaan DPD untuk memperjuangkan otonomi daerah; *kedua*, memberi kewenangan dalam fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran untuk kepentingan daerah, bukan kelompok; *ketiga*, penting untuk menampung aspirasi rakyat, baik dalam hal kemiskinan maupun keluhan kesah lainnya.³ Senada dengan itu, Ma'ruf Cahyono, Sekretaris Jenderal MPR RI saat ini, menyatakan walaupun responden survei yang setuju penguatan kewenangan DPD mencapai 90%, tapi hanya terkait dengan kebijakan daerah, bukan pusat. Dan tidak eksplisit menyebut bahwa kewenangan tersebut juga dapat membentuk undang-undang.⁴

Bila dilakukan penguatan terhadap kewenangan DPD, Yana Indrawan, Kepala Biro Pengkajian Setjen MPR RI, mempertanyakan seperti apa penguatan yang dimaksud dan bagaimana simulasinya. Ia mengilustrasikan:⁵

² *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Medan, Sumatera Utara, Ruang Sidang FISIP Universitas Sumatera Utara (USU), 21 Oktober 2017.

³ *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Palangkaraya, Kalimantan Tengah, 19 Oktober 2017.

⁴ Wawancara dengan Ma'ruf Cahyono, Sekretaris Jenderal MPR RI, 20 November 2017 dan 2 Desember 2017.

⁵ Wawancara dengan Yana Indrawan, Kepala Biro Pengkajian Setjen MPR RI, 7 November 2017.

Apakah DPD setara dengan DPR dalam pembahasan dan pembentukan UU tertentu yang berkaitan dengan daerah, seperti apa metode pembahasannya, apakah segitiga antara Presiden, DPR dan DPD dibahas bersama-sama? Bila segitiga, fakta yang ada saat ini, kalau membahas Rancangan Undang-Undang (RUU), DPR hadir dengan 10 Daftar Inventaris Masalah (DIM). Karena ada 10 fraksi di DPR, masing-masing membawa 2 DIM, pemerintah 1 DIM. Nah, apakah DPD 1 DIM? Karena DPD 1 DIM, apakah porsi sama dengan fraksi? Apakah DPD rela disamakan dengan fraksi? Bila itu yang terjadi, dari sisi pemungutan suara, DPD kemungkinan akan kalah terus karena DPD akan dalam segi jumlah.

Sehubungan dengan itu, Yana Indrawan melanjutkan:

Seperti apa model yang akan diikuti? Apakah seperti Amerika Serikat yang ada parlemen dan senat? Jadi persetujuan bersama tidak ada keterlibatan Presiden dalam pembahasan RUU. Pertanyaannya, apakah kemudian DPD membahas sendiri, dan DPR juga membahas sendiri? Ketika misalnya tidak ada kesepakatan, apakah akan dibawa ke Kongres (dalam rapat gabungan)? Di Indonesia, Kongres di Amerika Serikat analognya sama dengan MPR. Bila demikian, berarti harus ada tambahan kewenangan MPR di bidang legislasi. Ataukah mengikuti model Rusia atau negara sosialis lain misalnya, dimana ada parlemen dan federasi. Wacana UU dibahas oleh parlemen, tapi sebelum disahkan oleh Presiden, disahkan dulu oleh Senat untuk dicek. Bila Senat tidak setuju, ada koreksi. Dikembalikan lagi ke parlemen untuk diperbaiki, sebelum akhirnya disampaikan ke Presiden.

Dari ilustrasi yang disampaikan Yana Indrawan di atas, hingga saat ini belum ditentukan seperti apa pola dan model yang akan menjadi acuan. Termasuk simulasi bila misalnya terjadi *deadlock* antara DPR dan DPD dalam pembahasan sebuah RUU. Rumusan penguatan kewenangan DPD, bila akan dilakukan, harus dalam Undang-Undang Dasar. Karena hal ini juga akan merembet ke kewenangan MPR. Kalau pembahasan penguatan DPD hanya di Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 saja, tanpa mengubah pasal-pasal yang lain, akan rancu. Menurutnya,

pilihan bagi DPD saat ini adalah dikuatkan atau dibubarkan. Selanjutnya, dalam tinjauannya, ia menambahkan:⁶

DPD dalam hal apapun juga lemah. Termasuk lemah dalam hal jumlah (anggota). Bila sampai voting dalam pembahasan, dipastikan akan kalah terus. Maka votingnya bukan voting jumlah, tapi prosentase tiap lembaga. Jadi, sekali lagi, simulasinya harus jelas."

Pendapat yang tidak jauh berbeda diungkapkan Tommy Andana, Kepala Bagian Pengolahan Data Kajian Setjen MPR RI. Menurutny,⁷

Kalau setuju penguatan kewenangan DPD, haruslah dipikirkan secara komprehensif. Misalnya, kalau ada yang tidak setuju dalam proses legislasi (UU) berarti DPD, bersama dengan DPR juga ikut memutuskan. Karena dalam legislasi ada proses pembahasan dan persetujuan. Dengan demikian dibahas dan disetujui oleh DPR, DPD dan Presiden. Padahal DPR dan DPD merupakan MPR. Pertanyaannya, penyataran dalam hal apa? Apakah yang dimaksud "setara" juga ikut memberikan persetujuan dalam proses legislasi. Kalau begitu berarti kedudukan UU lebih tinggi daripada UUD, karena disetujui oleh tiga institusi: DPR, DPD dan Presiden. Ini yang akan menjadi persoalan.

Pada dasarnya menurut Tommy Andana, sejarah terbentuknya DPD untuk: *pertama*, menguatkan ikatan daerah dalam sistem kebijakan nasional. Jadi ada wakil daerah di pusat; *kedua*, mengagregasi kepentingan-kepentingan daerah dalam proses perumusan kebijakan; dan *ketiga*, mempercepat pembangunan di daerah, karena ada wakil daerah di pusat. Hal ini yang harus dipertimbangkan lagi secara komprehensif.⁸

⁶ Ibid.

⁷ Wawancara dengan Tommy Andana, Kepala Bagian Pengolahan Data Kajian Setjen MPR RI, 17 November 2017.

⁸ Ibid.

Di sisi lain, walaupun responden survei yang tidak setuju kewenangan DPD diperkuat kecil, hanya 10% dari total responden survei, menarik untuk melihat apa yang menjadi alasan ketidaksetujuan responden terkait dengan penguatan kewenangan DPD tersebut. Jika ditelisik, alasan ketidaksetujuan tersebut dapat dibagi menjadi beberapa *cluster* isu.

Pertama, terkait dengan kewenangan yang ada saat ini. Khususnya berhubungan dengan tumpang tindih kewenangan dengan DPR dan MPR yang lebih berwenang, DPD cukup mengawasi; *kedua*, terkait pemerataan pembangunan di daerah. Keberadaan DPD masih sangat dibutuhkan untuk memperjuangkan aspirasi daerah. Fungsinya bisa dikatakan belum maksimal; *ketiga*, akan menimbulkan *overlapping* antar lembaga negara, khususnya dengan DPR; *keempat*, hasil kerja DPD dalam memperjuangkan aspirasi daerah masih belum jelas dirasakan oleh daerah; *kelima*, keberadaan DPD saat ini dikhawatirkan dapat menimbulkan dualisme kepemimpinan dalam tubuh legislatif; *keenam*, walau DPD diisi wakil-wakil dari daerah dari beragam profesi, tapi hasil kerjanya belum kelihatan; *ketujuh*, dikarenakan ada dua lembaga legislatif, yaitu DPR dan DPD, dikhawatirkan masyarakat susah membedakan antara DPR dan DPD; *kedelapan*, menurut peserta FGD Makassar, selama ini DPD hampir tidak kelihatan apa yang dikerjakan. Peserta FGD Palangkaraya mengatakan tidak perlu diperkuat karena tidak mempunyai fungsi legislasi, pengawasan dan

anggaran. Namun jika memang diperlukan bisa bergabung dengan DPR.⁹

Peserta FGD Makassar, ada juga yang menyatakan bahwa penguatan kewenangan DPD yang ditanyakan dalam survei sebenarnya bukan diperkuat, tapi hanya mengambilalih fungsi MPR. Konsep daerah pemilihan sebenarnya hanya mengeluarkan satu sistem dari sistem ruang politik yang ada saat ini, seperti model demokrasi tanpa partai. Karena demokrasi yang kita pilih saat ini adalah demokrasi kultural. Bahasa lain yang muncul dalam FGD Makassar, agar DPD tidak mengintervensi MPR maka MPR diberikan kekuatan kembali tidak seperti sekarang. Dengan begitu MPR pun tidak kehilangan muka di depan DPD.¹⁰

Bila kewenangan DPD diperkuat, miripatau sama dengan kewenangan dan fungsi yang dimiliki DPR saat ini, salah satunya fungsi legislasi, akan menjadi buah simalakama bagi bangsa Indonesia. Karena itu lebih baik DPD dibubarkan saja. Karena akan menggerus kewenangan DPR. Tidak ada logika DPD mempunyai kewenangan membuat kebijakan untuk daerah yang diwakilinya, karena itu sudah merupakan kewenangan dan tugas DPR, dan DPR sudah mewakili asas keterwakilan daerah. Walau di sisi lain DPD kurang mewakili rakyat yang diwakilinya karena fungsinya yang tidak maksimal. Tidak

⁹ *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Palangkaraya, Kalimantan Tengah, 19 Oktober 2017.

¹⁰ *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Makassar, Sulawesi Selatan, 17 Oktober 2017.

baik dalam sistem ketatanegaraan bila kewenangan yang dimiliki DPD, sama dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPR. Dikhawatirkan akan tumpang tindih dengan kewenangan dan tugas-tugas DPR. Wacana ekstrim ini muncul dalam FGD yang diselenggarakan di Mataram.¹¹

Disamping kesetujuan dan ketidaksetujuan responden terkait dengan penguatan kewenangan DPD, pertanyaan survei selanjutnya diarahkan ke bagaimana sikap dan persepsi responden ketika ditanyakan secara spesifik terkait beberapa kewenangan DPD sesuai dengan undang-undang meliputi fungsi (pengawasan, anggaran dan legislasi), hak dan kewenangan yang ada saat ini. Sehubungan dengan itu, peserta FGD Makassar menyatakan bila ingin melakukan penguatan kewenangan DPD maka perlu dilakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, khususnya berkaitan dengan kedudukan DPD. Terkait dengan pembahasan anggaran daerah, peserta FGD juga menyatakan seharusnya DPD masuk di masing-masing daerahnya.¹²

Lain halnya dengan wacana yang berkembang dalam FGD Medan. Selain penguatan kewenangan DPD dilakukan melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945, memungkinkan juga dilakukan melalui TAP MPR RI. Tapi usulan ini ditolak oleh peserta FGD yang lain karena TAP MPR

¹¹ *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Mataram, Nusa Tenggara Barat, 14 Oktober 2017.

¹² Ibid.

bermuatan politik. Ada wacana lain penataan kewenangan DPD dilakukan melalui undang-undang.¹³

Yang paling tinggi tingkat kesetujuan responden adalah terkait dengan fungsi fungsi pengawasan DPD untuk kepentingan daerah dan fungsi legislasi DPD yang berhubungan dengan kepentingan daerah, yaitu sama-sama di angka 92,9%. Berikutnya, terdapat 91,1% responden yang setuju terhadap fungsi pengawasan yang dilaksanakan DPD dimana DPD mempunyai hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan, hak angket, dan hak mengajukan pernyataan pendapat. Porsentase ini menunjukkan bahwa kesetujuan responden terhadap fungsi pengawasan dan legislasi untuk kepentingan daerah dan hak yang dimiliki DPD cukup tinggi mendekati angka hampir 100%. Selanjutnya, sekitar 89,4% responden yang setuju dengan fungsi anggaran yang dimiliki DPD untuk kepentingan daerah. Yang paling rendah (dan tetap masih tinggi), adalah kedudukan DPD yang sama dengan kedudukan DPR sebagai lembaga perwakilan dan memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Peserta FGD Medan juga setuju terkait dengan penataan kewenangan DPD yang memiliki fungsi legislasi. Namun fungsi legislasi tersebut menyangkut beberapa hal: otonomi daerah, pemekaran daerah, penggabungan daerah, pemanfaatan potensi daerah, dan perimbangan daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

¹³ *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Medan, Sumatera Utara, Ruang Sidang FISIP Universitas Sumatera Utara (USU), 21 Oktober 2017.

Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Karena dalam hal pembuatan undang-undang yang menyangkut daerah memang harusnya menjadi tugas DPD, yang tentunya harus bekerjasama dengan Presiden. Hal ini sebenarnya telah diamanatkan dalam Pasal 22d UUD NRI Tahun 1945 yang memuat tentang DPD. Tapi mungkin implementasinya yang kurang.¹⁴ Namun menurut Sokhikhatul Mawadah, peserta FGD Yogyakarta, pelaksanaan dari kata “dapat” sebagaimana tercantum dalam Pasal 22d UUD NRI Tahun 1945 tersebut yang mengatur kewenangan konstitusional DPD bersifat fakultatif. Dengan demikian sudah menjadi hak DPD untuk menggunakan haknya dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan daerah.¹⁵

Bila DPD mempunyai kewenangan legislasi yang tegas, kebijakan dan anggaran tentu akan jelas untuk daerahnya, dan daerah bisa bersaing secara sehat satu sama lain. Sebagai contoh misalnya di Sumatera Utara. Hasil perkebunannya cukup besar, tapi yang memegang peran untuk membagi porsi adalah pusat, bukan daerah. Kalau DPD punya kewenangan yang tegas, misalnya, daerah yang berpenghasilan besar maka mendapat porsi yang besar, maka pembangunan tentu akan

¹⁴ Ibid.

¹⁵ *Focus Group Discussion* “Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI”, Yogyakarta, 16 Oktober 2017.

jauh lebih baik, dibandingkan daerah lain yang hanya kecipratan dari perkebunan di Sumatera Utara.¹⁶

Menurut peserta FGD Yogyakarta yang lain, keberadaan DPD penting untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah, meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah, dan mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang. Namun ada hal-hal lain yang tidak boleh luput dari perhatian DPD untuk meyakinkan masyarakat dan daerah, yaitu: peningkatan kapasitas dan kapabilitas DPD sebagai lembaga negara yang memperjuangkan keinginan dan aspirasi masyarakat. Pembentukan citra DPD sebagai lembaga perwakilanpun harus tetap dilaksanakan. Dengan demikian kerja-kerja DPD diharapkan dapat mengagregasi penyampaian aspirasi masyarakat dan daerah, yangmanfaatnya dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat dan daerah. Tapi di sisi lain, keberadaan DPD hanya sebagai lembaga representasi daerah yang lahir untuk menjawab kebutuhan reformasi penyelenggaraan negara memang dibentuk sebagai "asesoris" demokrasi. Namun pada perjalanannya selama dua masa pemerintahan dapat dilihat bahwa peran serta fungsi DPD masih belum seimbang dengan nilai elektabilitas yang dimiliki oleh anggota

¹⁶ *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Medan, Sumatera Utara, Ruang Sidang FISIP Universitas Sumatera Utara (USU), 21 Oktober 2017.

DPD. Bila DPD dilihat sebagai lembaga representasi daerah, apa yang dimiliki dan dilakukan DPD saat ini masih jauh dari yang diharapkan. Pun pengaturan DPD dalam konstitusi masih terbatas.¹⁷

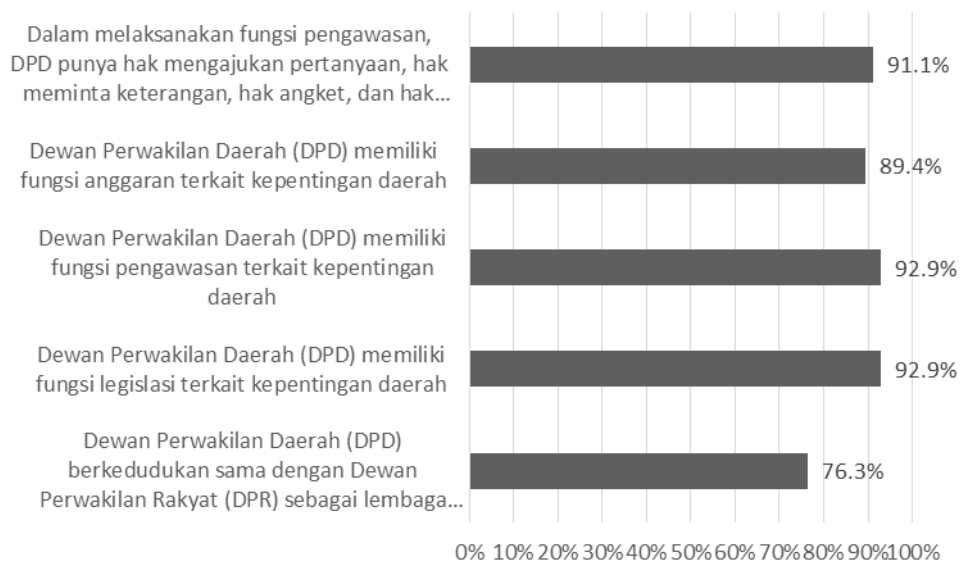
Walaupun persepsi responden survei terkait dengan penataan kewenangan DPD tingkat kesetujuannya cukup tinggi, yang patut diperhatikan adalah tingkat rerata 28,7% responden yang tidak setuju terhadap penataan kewenangan DPD terkait dengan fungsi pengawasan, fungsi anggaran, dan fungsi legislasi untuk kepentingan daerah serta kedudukan DPD yang sama dengan DPR sebagai lembaga perwakilan dan memegang kekuasaan. Walaupun tidak terlalu signifikan, namun jika ditelusuri lebih lanjut ketidaksetujuan tersebut bisa jadi berasal dan bermuara ke kisruh yang terjadi di internal DPD beberapa waktu lalu terkait dengan pergantian pimpinan.¹⁸

Grafik 27 di bawah ini memperlihatkan dengan jelas bagaimana tingginya persepsi responden survei terhadap penguatan kewenangan DPD terkait dengan fungsi, hak dan kedudukannya.

¹⁷ *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasyarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Yogyakarta, 16 Oktober 2017.

¹⁸<http://nasional.kompas.com/read/2017/04/04/06111431/drama.dpd.ribut.urusan.kursi.pimpinan> (Diakses 25 November 2017); <http://www.tribunnews.com/nasional/2017/04/06/majelaskan-kisruh-pelantikan-pimpinan-dpd> (Diakses 25 November 2017).

Grafik 27
Penataan Kewenangan DPD

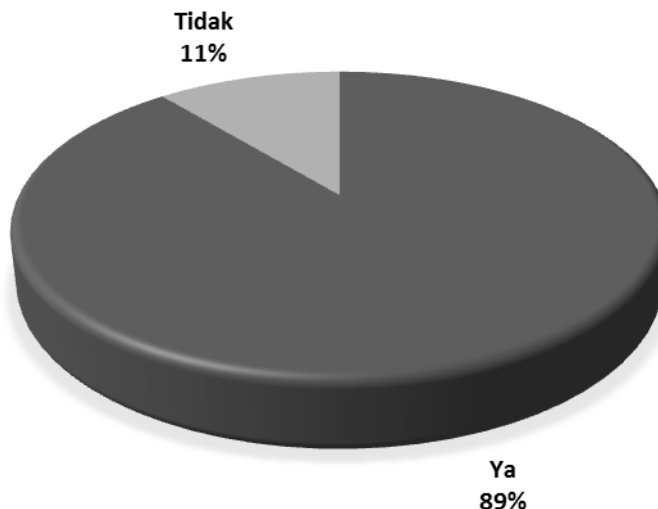


Lebih dari itu, ada bahasa lain yang muncul dalam FGD di Makassar. Peserta FGD mengungkapkan bahwa kewenangan memang DPD perlu diperkuat, yaitu salah satunya dengan cara mengambilalih fungsi dari DPR. Dengan begitu kemudian akan diperjelas fungsi DPD, termasuk fungsi legislasi dan fungsi pengawasan.¹⁹

¹⁹ *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Makassar, Sulawesi Selatan, 17 Oktober 2017.

Selanjutnya adalah pertanyaan apakah keberadaan DPD saat ini masih diperlukan. Pertanyaan ini cukup krusial untuk mendapatkan persepsi dan sikap responden survei. Responden menginginkan kelembagaan DPD masih dipertahankan, paling tidak untuk saat ini, masih cukup tinggi, yaitu 89%. Angka ini menunjukkan bahwa masyarakat masih menginginkan keberadaan DPD untuk memperjuangkan daerah mereka, paling tidak dengan kewenangan yang saat ini dimiliki oleh DPD. Sementara yang tidak setuju keberadaan DPD, paling tidak untuk saat ini, tidak terlalu signifikan, hanya 11% dari 1.500 responden survei. Namun, walaupun demikian angka ini patut dicermati dan dicari alasan mengapa responden sudah tidak menginginkan lagi akan keberadaan DPD serta entitas negara apa yang akan menggantikan posisi DPD saat ini.

Grafik 28
Keberadaan DPD



Dari 11% responden survei yang tidak setuju dengan keberadaan DPD serta alasan kenapa mereka tidak setuju, jawabannya dapat kita lihat dalam Focus Group Discussion (FGD) di beberapa daerah, di antaranya di Jakarta. Dalam FGD di Jakarta misalnya, ada peserta yang setuju dengan amandemen ke-5 UUD NRI Tahun 1945, yang salah satu isunya adalah melakukan penataan kewenangan DPD. Bahkan ada peserta FGD di Jakarta yang memberikan usulan agak ekstrim: kelembagaan DPD (dan DPR) dihapuskan. Alasannya sederhana: keberadaan DPD (dan DPR) hanya membebani negara, khususnya keuangan negara. Selain itu, kewenangan DPD tidak terlalu kuat. Istilah mereka "hidup tak segan, mati pun tak segan".²⁰

Bagi peserta FGD Jakarta yang setuju dengan penataan kewenangan DPD dengan wewenang yang terbatas saat ini, tetap masih dibutuhkan. Karena DPD merupakan representasi daerah. Mereka menyadari selama ini DPD hanya menjadi "anak tiri" dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kewenangannya saja yang perlu ditataulang dan diperkuat, termasuk aspek kekurangannya. Tapi mereka tidak menyebutkan secara spesifik apa saja kewenangan DPD yang perlu diperkuat. Salah satu isu penataan kewenangan DPD yang muncul dalam FGD Jakarta adalah: penguatan kewenangan, dimana unsur DPD harus bebas dari intervensi partai politik. Pimpinan DPD

²⁰ *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Jakarta, Ruang Pertemuan CSRC UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 24 Oktober 2017.

tidak boleh dijabat oleh unsur partai politik (Ketua partai politik. Hal ini harus diatur dalam regulasi politik setingkat undang-undang.²¹

Dalam hal peran, yang menjadi sorotan utama adalah peran DPD sangat jelek. Mereka dipilih oleh rakyat 4 orang dari tiap provinsi. Mereka berjuang keras untuk mendapatkan dukungan rakyat dan membela dapilnya (daerah pemilihan). Walau pendapat mereka didengar di parlemen tapi tidak memberikan manfaat. Para anggota DPD hanya memberikan rekomendasi temuan-temuan. Mereka punya ide untuk perbaikan negara, tapi terpental. Jadi sifatnya hanya memberikan rekomendasi. Karenanya kelembagaan DPD masih diperlukan, yang diikuti dengan penguatan kewenangannya. Selain itu, DPD juga perlu dilibatkan dalam merumuskan dan membuat Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Dengan begitu DPD dapat bekerjasama dengan DPR dalam menjalankan GBHN.²²

Pertanyaan lanjutannya adalah menelusuri alasan ketidaksetujuan responden terhadap keberadaan DPD saat ini dan akan digantikan dengan entitas negara apa yang akan menggantikannya. Pertanyaan surveinya, yaitu apakah responden survei setuju bila utusan golongan dihadirkan kembali dalam MPR RI. Mayoritas responden menyatakan kesetujuannya bila utusan golongan dihadirkan kembali dalam keanggotaan MPR RI, yakni 74%. Angka ini cukup signifikan untuk memperlihatkan bahwa masyarakat ternyata masih membutuhkan

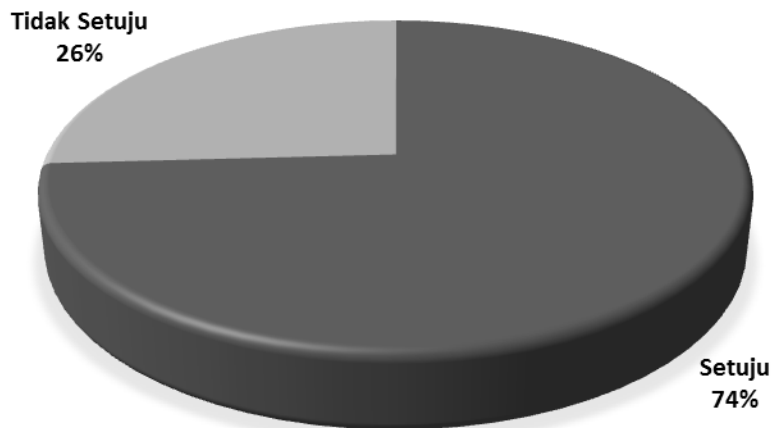
²¹ Ibid.

²² *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Medan, Sumatera Utara, Ruang Sidang FISIP Universitas Sumatera Utara (USU), 21 Oktober 2017.

kehadiran perwakilan dari utusan golongan untuk duduk kembali di MPR RI, seperti di masa lalu. Hal ini perlu menjadi perhatian serius ke depannya, di tengah kebutuhan masyarakat akan diperhatikannya suara mereka dalam keterwakilan di MPR RI. Terlebih, 26% responden tidak setuju utusan golongan berada kembali di MPR RI sebagai ganti dari keberadaan DPD saat ini. Grafik 29 berikut menunjukkan prosentase kesetujuan responden terkait dengan kembalinya lagi utusan golongan di MPR RI.

Grafik 29

Utusan Golongan Dihadirkan Kembali dalam Keanggotaan MPR RI



Dari 74% responden survei yang menyatakan setuju utusan golongan dihadirkan kembali dalam keanggotaan di MPR RI, responden survei menunjukkan pendapatan yang beragam ketika ditanyakan utusan golongan mana saja yang akan menjadi perwakilan untuk duduk

menjadi anggota MPR RI. Kepada responden diberikan beberapa pilihan, yaitu perwakilan dari utusan organisasi kemasyarakatan (ormas), organisasi adat, organisasi keagamaan, organisasi profesi (guru, TNI dan polisi), akademisi dan pilihan lainnya. Dari keenam pilihan tersebut, perwakilan/utusan dari golongan organisasi kemasyarakatan (ormas) mendapatkan perolehan prosentase paling tinggi, yakni 45%. Angka ini menunjukkan bahwa utusan/perwakilan dari Ormas lebih diinginkan oleh masyarakat sebagai perwakilan dari utusan golongan untuk duduk lagi menjadi anggota MPR RI.

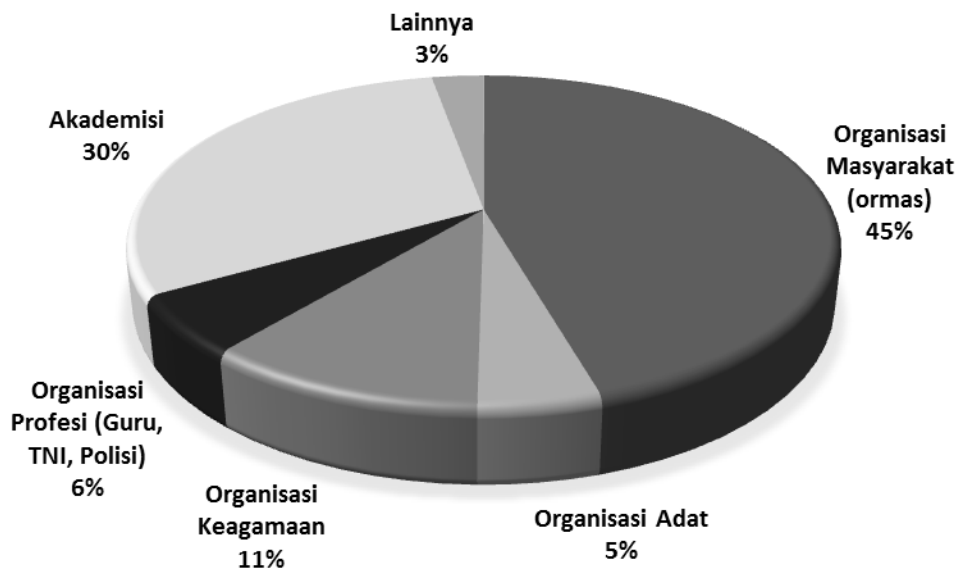
Selanjutnya, sebanyak 30% responden memilih para akademisi untuk menjadi perwakilan dari utusan golongan menjadi anggota MPR RI. Angka ini juga masih tinggi. Temuan data pilihan responden yang tinggi terhadap keinginan agar perwakilan utusan golongan dari Ormas dan akademisi untuk menjadi anggota MPR RI lagi menunjukkan bahwa dua utusan golongan ini dapat dengan baik menyuarakan aspirasi masyarakat di MPR RI. Berurutan selanjutnya diikuti dengan utusan dari organisasi keagamaan yang diinginkan responden untuk hadir kembali dalam keanggotaan di MPR RI, yakni sebanyak 11%, kemudian utusan golongan dari organisasi profesi, seperti guru, TNI dan polisi, dan utusan golongan dari organisasi adat (5%), serta utusan golongan lainnya sekitar 3%.

Terdapat perbedaan yang cukup signifikan terkait keinginan responden antara perwakilan dari utusan golongan Ormas dan akademisi untuk hadir kembali dalam keanggotaan MPR RI, dibandingkan dengan keinginan responden terhadap utusan golongan dari organisasi

profesi, organisasi adat dan utusan golongan lainnya. Walau demikian, temuan data ini memperlihatkan bahwa, paling tidak, masyarakat masih menginginkan perwakilan dari utusan golongan untuk dihadirkan kembali dalam keanggotaan MPR RI, seperti pernah ada di masa lalu. Grafik 30 berikut ini memperlihatkan temuan data dimaksud.

Grafik 30

Utusan Golongan yang Menjadi Perwakilan dalam Keanggotaan di MPR RI



BAB VII

TEMUAN SURVEI PENATAAN KEWENANGAN KEHAKIMAN

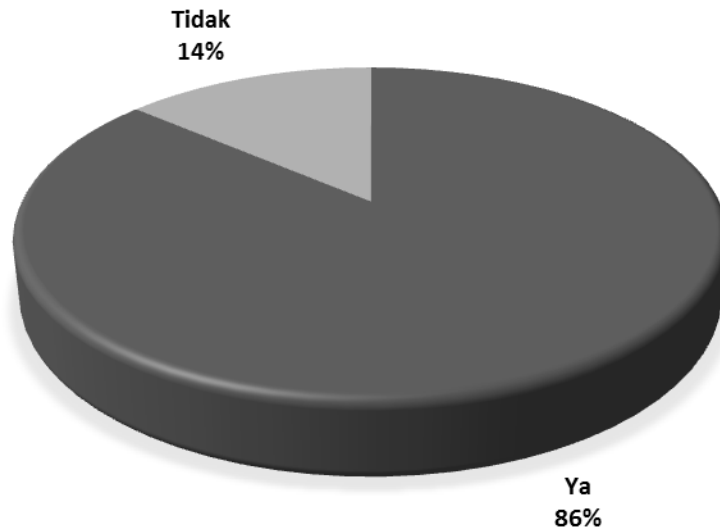
Pada bagian ini akan dipaparkan juga secara deskriptif analitis terkait dengan penataan kewenangan kehakiman, sebagai sebuah lembaga tinggi negara. Intitusi kehakiman yang dimaksud dan ditanyakan kepada responden dalam survei adalah Komisi Yudisial (KY) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Penataan kewenangan Komisi Yudisial yang dimaksud meliputi kewenangan yang ada saat ini berdasarkan Pasal 24B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial dan perluasan kewenangan Komisi Yudisial ke depannya.

Pertanyaan pertama adalah mengenai sejauhmana responden survei mengetahui dan mendengar tentang Komisi Yudisial sebagai sebuah lembaga negara yang eksis. Ketika pertanyaan ini ditanyakan, didapatkan jawaban sebanyak 86% menjawab ya (tahu dan mendengar tentang Komisi Yudisial sebagai lembaga tinggi negara). Temuan data melalui prolehan angka prosentase ini dapat dikatakan sangat melegakan, yang mencerminkan bahwa masyarakat cukup familiar dengan keberadaan Komisi Yudisial sebagai sebuah lembaga tinggi negara yang eksis di negara ini. Selebihnya, 14% menjawab tidak (tahu dan mendengar tentang Komisi Yudisial sebagai lembaga tinggi negara). Walaupun sedikit, namun temuan data ini patut menjadi perhatian bahwa perlu dilakukan sosialisasi lebih massif lagi ke masyarakat akan keberadaan Komisi Yudisial, khususnya terkait dengan kewenangan yang dimiliki saat ini. Grafik 31 berikut ini memperlihatkan temuan data tersebut.

Grafik 31

Keberadaan Komisi Yudisial sebagai Lembaga Tinggi Negara



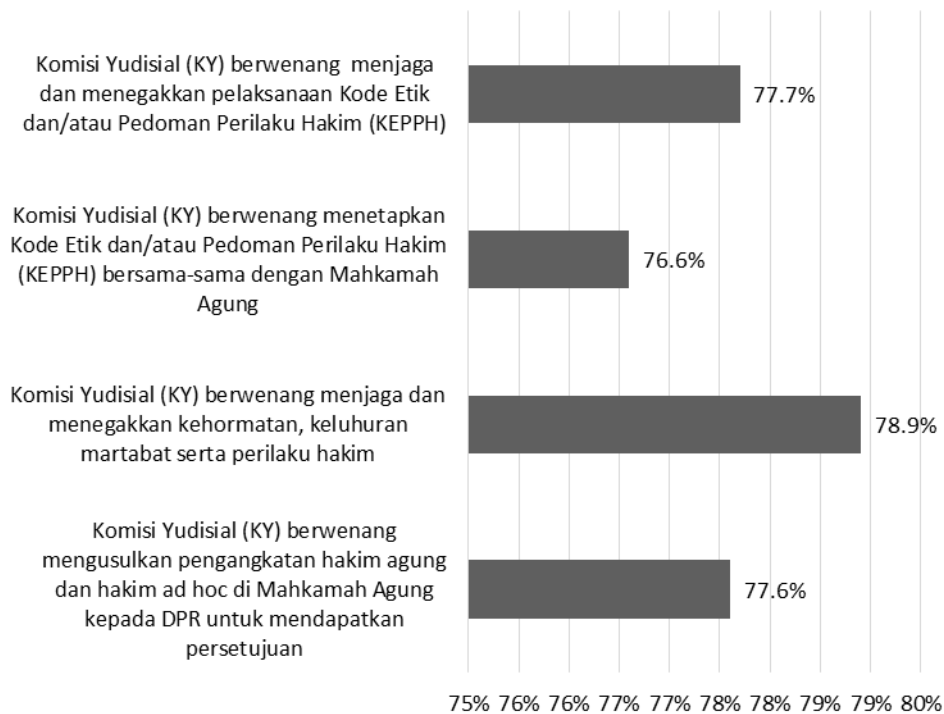
Selanjutnya lebih spesifik ditanyakan kepada responden apakah mereka tahu atau tidak tahu terkait dengan kewenangan Komisi Yudisial mulai dari wewenang menjaga dan menegakkan pelaksanaan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH), kewenangan menegakkan KEPPH bersama-sama dengan Mahkamah Agung, kewenangan menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim, dan kewenangan mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapat persetujuan.

Ketahuan responden akan kewenangan Komisi Yudisial sebagaimana dipaparkan di atas cukup tinggi dan tidak berbeda persentasenya antar satu kewenangan dengan kewenangan yang lain, di kisaran 76%-79%. Perolehan prosentase paling tinggi adalah responden tahu bahwa Komisi Yudisial mempunyai kewenangan menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim, yakni sebanyak 78,9%. Disusul selanjutnya kewenangan kewenangan Komisi Yudisial menjaga dan menegakkan KEPPH dimana responden tahu kewenangan ini di angka 77,7%. Sedangkan

responden tahu kewenangan Komisi Yudisial dalam mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan sebanyak 77,60% dan responden juga tahu kewenangan Komisi Yudisial dalam menetapkan KEPPH bersama-sama dengan Mahkamah Agung, sebanyak 76,6%.

Tingginya ketahuan responden terhadap kewenangan yang dimiliki Komisi Yudisial saat ini menunjukkan bahwa masyarakat masih membutuhkan keberadaan Komisi Yudisial sebagai sebuah lembaga negara yang bertugas dan berwenang mengawasi keberadaan dan kinerja hakim agung dan hakim *ad hoc* di lingkungan Mahkamah Agung. Berikut grafik 32 yang memperlihatkan berapa persen responden tahu terkait dengan kewenangan yang dimiliki Komisi Yudisial tersebut.

Grafik 32
Kewenangan Komisi Yudisial



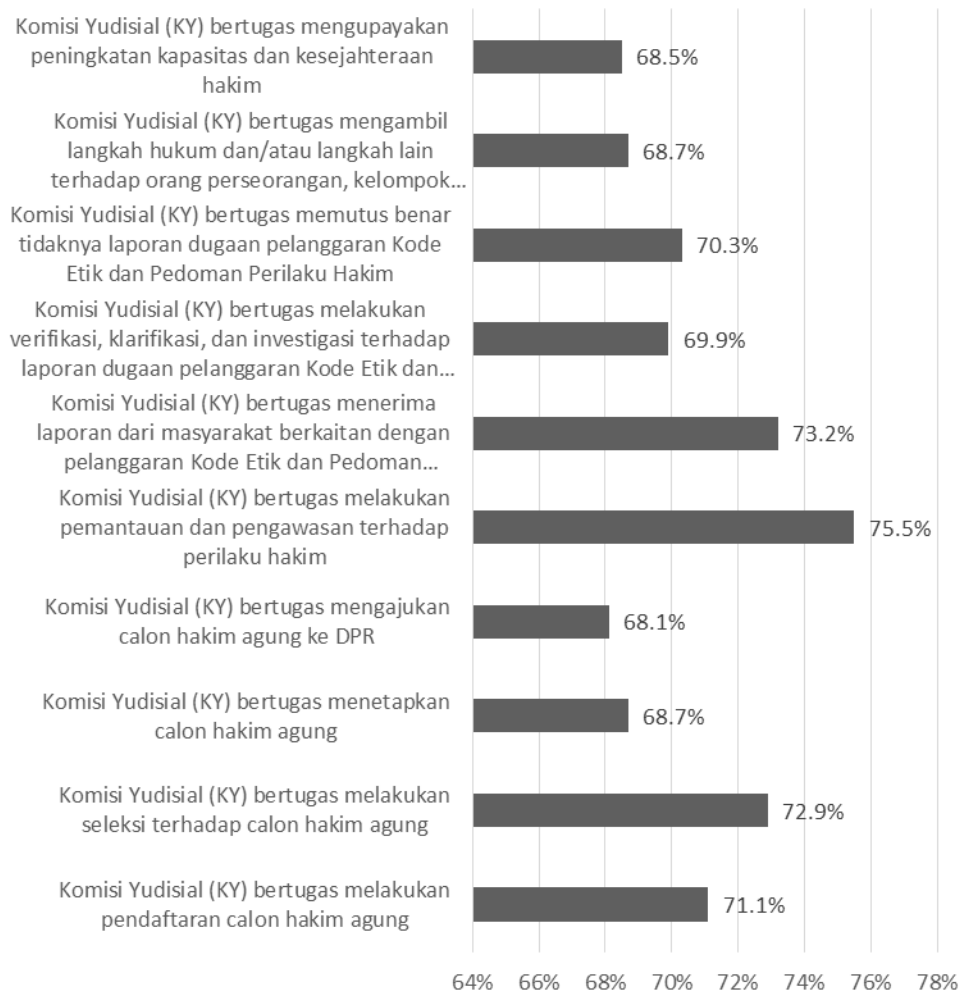
Pertanyaan selanjutnya yang diajukan kepada responden survei adalah apakah mereka tahu dan tidak tahu terkait dengan tugas Komisi Yudisial, yang meliputi 10 tugas. Kesepuluh tugas tersebut semuanya dijawab dengan baik oleh responden. Dari 10 tugas Komisi Yudisial tersebut, terdapat 5 tugas dimana responden mengetahui tugas tersebut yang angkanya di atas 70%. Yaitu, dimulai dari yang paling tinggi: sebanyak 75,5% responden tahu bahwa Komisi Yudisial bertugas melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap perilaku hakim, sebanyak 73,2% responden tahu bahwa Komisi Yudisial bertugas menerima laporan dari masyarakat berkaitan dengan pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim, 72,9% responden tahu bahwa Komisi Yudisial bertugas melakukan seleksi terhadap calon hakim agung, 71,1% responden tahu bahwa Komisi Yudisial bertugas melakukan pendaftaran calon hakim agung, dan 70,3% responden tau bahwa Komisi Yudisial bertugas memutus benar tidaknya laporan

dugaan pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim. Yang cukup menarik dari data ini adalah bahwa masyarakat cukup memberikan perhatian terhadap tugas Komisi Yudisial yang terkait dengan perilaku hakim, pelanggaran KEPPH dan seleksi calon hakim agung.

5 tugas Komisi Yudisial berikutnya diketahui oleh responden di bawah 70%. Yaitu: sebanyak 69,9% responden tahu bahwa Komisi Yudisial bertugas melakukan verifikasi, klarifikasi, dan investigasi terhadap laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim secara tertutup, 68,7% responden tahu bahwa Komisi Yudisial bertugas menetapkan calon hakim agung dan mengambil langkah hukum dan/atau langkah lain terhadap orang perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum yang merendahkan kehormatan dan keluhuruan martabat hakim. Selanjutnya, sebanyak 68,5% responden tahu bahwa Komisi Yudisial bertugas mengupayakan peningkatan kapasitas dan kesejahteraan hakim, dan 68,1% responden tahu bahwa Komisi Yudisial bertugas mengajukan calon hakim agung kepada DPR.

Temuan data di atas secara umum yang lebih di atas 50% sebagaimana ditunjukkan oleh grafik 33 di bawah ini menunjukkan bahwa masyarakat masih membutuhkan keberadaan Komisi Yudisial beserta tugas yang tersemat di dalamnya, sebagaimana yang ada saat ini. Data ini juga memperlihatkan bahwa masyarakat cukup puas dengan kinerja Komisi Yudisial dengan tugas-tugas yang dimiliki.

Grafik 33
Tugas Komisi Yudisial



Berikutnya adalah pertanyaan apakah responden setuju atau tidak setuju dengan posisi dan kewenangan Komisi Yudisial saat ini di dalam sistem ketatanegaraan. Ada dua hal terkait dengan ini.

Pertama, terkait dengan kewenangan Komisi Yudisial perlu diatur secara jelas dan tegas di dalam UUD NRI Tahun 1945 untuk mencegah dan memberantas mafia peradilan. Sebanyak 90,3% responden setuju akan hal tersebut. Hanya 09,7% yang tidak setuju. Angka ini menunjukkan bahwa masyarakat menginginkan kewenangan Komisi Yudisial perlu diatur di dalam

UUD NRI Tahun 1945 untuk memperkuat peran Komisi Yudisial dalam mencegah dan memberantas mafia peradilan, yang akhir-akhir semakin marak terjadi di lingkungan peradilan di Indonesia. Data dari penelitian yang dilakukan oleh Indonesia Corruption Watch (ICW) pada pertengahan 2002 mengungkapkan bahwa mafia peradilan merupakan korupsi yang sistemik, seperti penyakit kronis yang melibatkan seluruh pelaku *yang berhubungan atau berkaitan dengan lembaga peradilan mulai dari polisi, jaksa, advokat, panitera, hakim sampai petugas di Lembaga Pemasyarakatan*. Data yang sama juga dapat dilihat dari catatan Daniel Kaufmann dalam laporan *Bureaucratic and Judiciary Bribery* pada 1998, yang menyatakan bahwa tingkat korupsi di peradilan Indonesia adalah yang paling tinggi di antara negara-negara Ukraina, Venezuela, Russia, Kolombia, Yordania, Turki, Malaysia, Brunei, Afrika Selatan, dan Singapura.²³ Kita belum tahu bila penelitian serupa dilakukan tahun 2017 ini atau 2018 nanti, apakah keberadaan mafia peradilan sama dengan hasil temuan penelitian ICW tahun 2002 yang lalu.

Terkait dengan temuan data survei di atas, peserta FGD Jakarta bahkan mengusulkan untuk memperkuat eksistensi dan peran Komisi Yudisial karena konsep negara maju memposisikan Komisi Yudisial sebagai lembaga *supreme*, khususnya terkait peran pengawasan terhadap hakim. Memperkuat peran tersebut salah satunya dengan melakukan amandemen ke-5 terhadap UUD NRI Tahun 1945. Cukup ada satu pasal yang memperjelas mengenai peran Komisi Yudisial dalam memberantas mafia peradilan. Alasan ini cukup kuat di tengah maraknya kasus mafia peradilan. Walau kewenangan Komisi Yudisial perlu diperkuat, ada juga peserta FGD

²³ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol6163/font-size1-colorff0000bmafia-peradilan-ibfontbrmembongkar-praktek-haram-para-mafia-peradilan> (Diakses 25 November 2017).

Jakarta yang berpendapat bahwa hal itu tidak harus dengan melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945.²⁴

Dalam istilah peserta FGD Makassar, kewenangan yang dimiliki Komisi Yudisial saat ini masih terbatas, maka perlu diperluas. Salah satunya kewenangan melakukan pengawasan dan pemberantasan mafia hukum sampai pada tingkat kepolisian.²⁵

Kedua, walaupun prosentasenya jauh di bawah yang pertama, terdapat sekitar 77% responden yang setuju bila keberadaan Komisi Yudisial di dalam UUD NRI Tahun 1945 dipisahkan dari kelompok kekuasaan kehakiman (Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi). Angka ini cukup mengejutkan dan bertolak belakang dengan prosentase yang pertama, walaupun perbedaan prosentasenya tidak terlalu signifikan, hanya sekitar 13%. Di satu sisi publik menginginkan keberadaan dan peran Komisi Yudisial dalam mencegah dan memberantas mafia peradilan, tapi di sisi lain publik juga setuju dengan ide Komisi Yudisial dipisahkan dari kelompok kekuasaan kehakiman. Bila itu ide tersebut, khususnya yang kedua, menjadi kebijakan, maka tidak menutup kemungkinan terjadi kemunduran dan kontra produktif dengan upaya pencegahan dan pemberantasan mafia peradilan. Hal tersebut juga akan mematahkan dan menghilangkan nomenklatur Komisi Yudisial sebagai lembaga tinggi negara yang kewenangan, tugas dan fungsinya berhubungan erat dengan kekuasaan kehakiman.

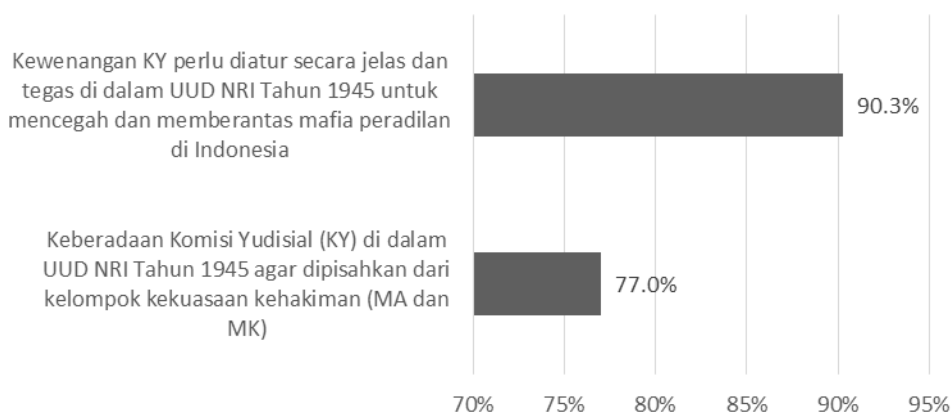
Lebih dari itu, menarik sebenarnya untuk menganalisa lebih jauh sekitar 23% responden yang tidak setuju dan alasan di balik ketidaksetujuan

²⁴ *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Jakarta, Ruang Pertemuan CSRC UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 24 Oktober 2017.

²⁵ *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Makassar, Sulawesi Selatan, 17 Oktober 2017.

mereka terkait dengan pemisahan Komisi Yudisial dari kelompok kekuasaan kehakiman. Ketidaksetujuan responden tersebut tentu harus menjadi pertimbangan serius untuk tidak dipisahkannya Komisi Yudisial dari kekuasaan kehakiman di republik ini.

Grafik 34
Posisi dan Kewenangan Komisi Yudisial



Selanjutnya berhubungan dengan wacana untuk memperluas kewenangan Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan terhadap hakim agung, hakim konstitusi, pegawai di lingkungan peradilan, jaksa, polisi, pengacara, dan sistem rekrutmen hakim di bawah pengawasan kehakiman. Pertanyaan survei juga masih berkisar apakah responden setuju atau tidak setuju terkait dengan wacana tersebut.

Mayoritas responden survei menyatakan persetujuan terkait dengan wacana perluasan kewenangan Komisi Yudisial tersebut. Nampaknya harapan publik cukup tinggi terhadap Komisi Yudisial untuk tetap pada ranahnya sesuai dengan kewenangan, tugas dan fungsinya di lingkungan lembaga peradilan Indonesia. Harapan publik yang paling tinggi adalah terkait wacana perluasan wewenangan kekuasaan Komisi Yudisial dalam melakukan

pengawasan terhadap hakim agung, yakni 95% mereka setuju dengan hal itu. Selanjutnya adalah wacana perluasan kewenangan Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim konstitusi. Sebanyak 94,50% responden setuju Komisi Yudisial melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim konstitusi. Selain itu, sekitar 86,80% responden setuju akan wacana perluasan kewenangan Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan terhadap sistem rekrutmen hakim di bawah kekuasaan kehakiman. Angka ini juga tidak jauh berbeda dengan tingkat kesetujuan responden terkait wacana perluasan kewenangan Komisi Yudisial dalam pengawasan terhadap perilaku para pegawai di lingkungan peradilan (84%) dan pengawasan terhadap perilaku jaksa.

Selanjutnya, kesetujuan responden terkait wacana perluasan kewenangan Komisi Yudisial terhadap pengacara dan polisi juga tetap tinggi. Angka ini berturut-turut di 77% untuk perluasan kewenangan Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan terhadap perilaku advokat atau pengacara, dan sekitar 70,2% responden setuju terhadap wacana perluasan kewenangan Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan terhadap perilaku polisi, sebagai palang pintu awal sistem, mekanisme dan penegakan lembaga peradilan pidana.

Prosentase sebagaimana diurai di atas, seperti yang terlihat dalam grafik 35 di bawah ini, wacana perluasan kewenangan Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan terhadap tujuh isu kewenangan tidak bisa dilepaskan dari harapan publik akan tetap tegaknya martabat dan keluruhan lembaga dan sistem peradilan di Indonesia. Publik masih menaruh harapan dan kepercayaan terhadap Komisi Yudisial. Jamak diketahui bahwa mafia peradilan, khususnya kasus korupsi, merajalela, bercokol dan tidak hanya dalam wilayah kewenangan Komisi Yudisial yang ada saat ini, tapi juga

merambah hampir semua unsur peradilan, termasuk tujuh isu wacana perluasan kewenangan Komisi Yudisial. Karena itu, untuk mengikis, atau paling tidak untuk meminimalisir mafia peradilan dalam status *zero tolerance*, wacana perluasan kewenangan tersebut menjadi mendesak untuk segera ditetapkan menjadi kebijakan.

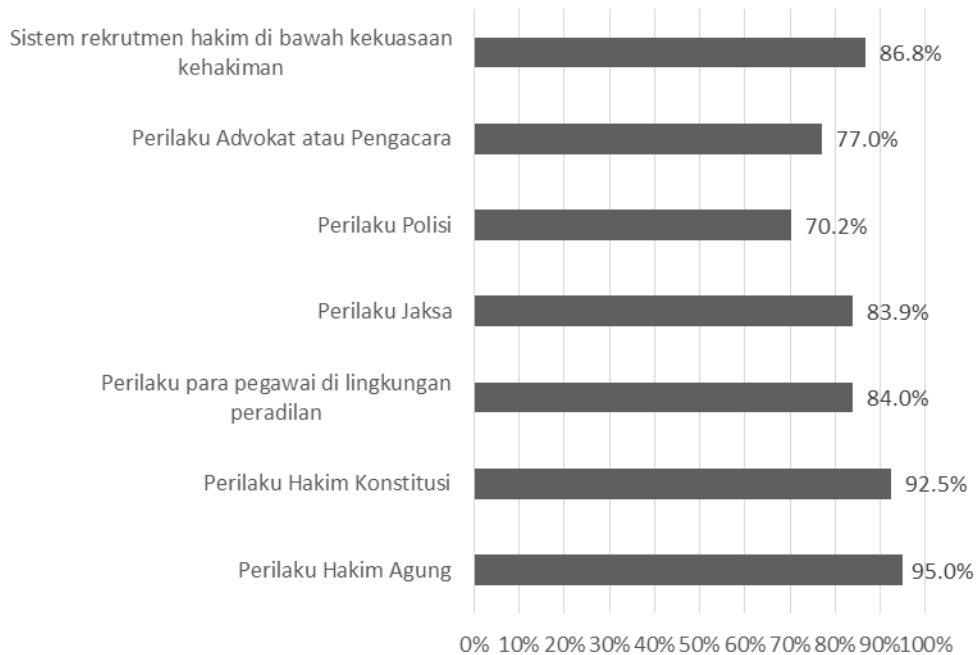
Peserta FGD Medan juga setuju dengan wacana perluasan kewenangan Komisi Yudisial dalam hal melakukan pengawasan perilaku hakim agung, perilaku hakim konstitusi, perilaku pegawai di lingkungan peradilan, perilaku jaksa, perilaku polisi, perilaku advokat dan sistem rekrutmen di bawah kekuasaan kehakiman. Menurut mereka, perilaku mereka memang harus diawasi. Dan kewenangan itu harusnya melekat di Komisi Yudisial. Karena tidak semua aparat hukum bisa bekerja dengan baik dan benar, serta berkemungkinan untuk melakukan kesalahan. Tapi keberadaan Komisi Yudisial harus ada di daerah-daerah, agar juga fungsi pengawasan dapat dilakukan hingga ke daerah-daerah.²⁶

Namun demikian, ketidaksetujuan responden survei terhadap wacana perluasan kewenangan Komisi Yudisial terkait tujuh isu kewenangan sebagaimana terlihat dalam grafik 35 di bawah ini, yang kisaran prosentasenya di bawah 30% patut juga menjadi pertimbangan, agar wacana perluasan kewenangan tersebut tidak keluar dari yang seharusnya.

Grafik 35

Wacana Perluasan Kekuasaan Komisi Yudisial

²⁶ *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Medan, Sumatera Utara, Ruang Sidang FISIP Universitas Sumatera Utara (USU), 21 Oktober 2017.



Peserta FGD Mataram justru menegaskan bahwa penguatan Komisi Yudisial justru lebih baik dilakukan secara internal melalui personel (anggota) yang dipilih secara profesional, yang bisa dilihat dari rekam jejaknya, dan diisi oleh orang-orang profesional dan dibersihkan dari orang-orang politik (politisi). Sehingga diharapkan dapat menghasilkan produk hukum yang independen dan akan meminimalisir kepentingan politik.²⁷

Sedangkan peserta FGD Palangkaraya hanya setuju dengan perluasan kewenangan Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan terhadap perilaku para pegawai di lingkungan peradilan. Namun maknanya harus dijabarkan lebih spesifik dan detail. Ada juga pendapat yang menyatakan tidak setuju bila kewenangan Komisi Yudisial diperluas. Alasannya, jika Komisi Yudisial memiliki semua kewenangan sebagaimana yang

²⁷ *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Mataram, Nusa Tenggara Barat, 14 Oktober 2017.

didiskusikan, bagaimana dengan tugas dan kewenangan Mahkamah Agung yang ada saat ini. Dikhawatirkan akan tumpang tindih.²⁸

Menurut Yana Indrawan, Komisi Yudisial dengan kewenangannya seperti saat ini tidak layak menjadi sebuah lembaga negara yang sejajar dengan lembaga lain. Apalagi kewenangannya dalam melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim agung dan perilaku hakim konstitusi sudah dicabut oleh Mahkamah Konstitusi. Kewenangannya saat ini hanya sekedar melakukan pengawasan terhadap hakim di bawah hakim agung. Cukup dengan ada kode etik di masing-masing lembaga peradilan. Baginya, bila akan dilakukan penguatan, harus melalui dan diberikan oleh UUD. Kalau dengan undang-undang dikhawatirkan akan dibatalkan lagi oleh Mahkamah Konstitusi. Makanya dalam hal ini perlu adanya amandemen untuk membatasi ketatanegaraan.²⁹

Isu terakhir yang menjadi pertanyaan dalam Survei Nasional Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI adalah terkait dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi. Pertanyaan survei masih berkisar pada kesetujuan dan ketidaksetujuan responden terhadap kewenangan yang dimiliki Mahkamah Konstitusi.

Tidak jauh berbeda dengan wacana perluasan kewenangan Komisi Yudisial dalam ranah dan lingkungan peradilan, kesetujuan responden terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi seperti yang tergambar dalam grafik 11 juga cukup tinggi, kisarannya di atas 80% lebih. Mahkamah Konstitusi perlu diberi wewenang untuk menguji perkara pengaduan konstitusional yang

²⁸ *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Palangkaraya, Kalimantan Tengah, 19 Oktober 2017.

²⁹ Wawancara dengan Yana Indrawan, Kepala Biro Pengkajian MPR RI, 17 November 2017.

diajukan oleh warga negara misalnya, kesetujuan responden sangat tinggi, yaitu 93%. Tidak jauh berbeda misalnya dengan kesetujuan responden terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam hal pengujian Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang diajukan oleh warga negara perseorangan perlu diatur legal standingnya di dalam Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, yang juga sangat tinggi, yaitu 92,1%.

Menurut Ma'ruf Cahyono, ketika Mahkamah Konstitusi melakukan persidangan *judicial review* terhadap UUD, sebelum diputuskan, sebaiknya yang diundang untuk dimintakan pendapatnya tidak hanya DPR, tapi juga MPR: apakah maksud konstitusi seperti ini, apakah sesuai dengan UU. Mahkamah Konstitusi posisinya sebagai wasit. Saat proses persidangan di Mahkamah Konstitusi, Ma'ruf Cahyono berpendapat MPR harus diberikan ruang untuk menjelaskan kaidah-kaidah konstitusional dari UUD. Karena sebagai pembuat konstitusi, MPR mengetahui *original inten* kaidah-kaidah konstitusional UUD, termasuk risalah dan rekaman persidangan masih tersimpan dengan baik. Tapi dalam prakteknya belum dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi. Ini dikarenakan belum ada regulasi setingkat undang-undang yang mengatur hal tersebut, yang saat ini hanya diatur sepihak dalam tata tertib MPR.³⁰

Tidak jauh berbeda juga prosentase persepsi responden survei terkait kesetujuan responden terhadap perlu diberinya kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara dan lembaga pemerintahan dari pusat hingga daerah mencapai 88,9%; dan responden setuju dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang perlu minta pendapat MPR sebelum membuat putusan penafsiran terhadap suatu materi UUD NRI Tahun 1945 yang berdampak luas pada sistem

³⁰ Wawancara dengan Ma'ruf Cahyono, Sekretaris Jenderal MPR RI, 20 November 2017 dan 2 Desember 2017.

ketatanegaraan juga cukup tinggi, yaitu 83,5%. Temuan hasil survei ini diamini oleh Ma'ruf Cahyono. Menurutnya, "itu sudah benar".³¹ Demikian pula dengan Tommy Andana, mengatakan temuan hasil survei tersebut "bagus". Menurutnya, sebelum memutuskan, Mahkamah Konstitusi memang harus meminta pendapat MPR. Saat ini, Mahkamah Konstitusi menjadi satu-satunya lembaga negara yang memiliki kewenangan yang sah menafsirkan konstitusi.³²

Terkait dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang perlu meminta pendapat MPR sebelum membuat putusan penafsiran terhadap suatu materi UUD NRI Tahun 1945 yang berdampak luas pada sistem ketatanegaraan, peserta FGD Medan menyatakan setuju. Bahkan sangat perlu. Karena yang membuat konstitusi adalah MPR. Jadi tahu dan mengerti latar belakangnya dan untuk apa. Tapi sifatnya dikonsultasikan dulu ke MPR, baru kemudian diputuskan.³³

Namun tidak demikian halnya wacana yang muncul dan didiskusikan dalam FGD Mataram. Peserta FGD menyatakan Mahkamah Konstitusi tidak perlu meminta pendapat MPR dalam memutuskan sebuah perkara. Karena menurut mereka akan sarat dengan kepentingan. Apapun keputusan Mahkamah Konstitusi harus dihormati oleh semua pihak, termasuk oleh MPR, karena bersifat final. Mahkamah Konstitusi harus independen dengan merujuk kepada UUD NRI Tahun 1945.³⁴ Sedangkan pendapat peserta FGD Palangkaraya, ada yang setuju dan tidak setuju terkait kewenangan

³¹ Ibid.

³² Wawancara dengan Tommy Andana, Kepala Bagian Pengolahan Data Kajian Setjen MPR RI, 17 November 2017.

³³ *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Medan, Sumatera Utara, Ruang Sidang FISIP Universitas Sumatera Utara (USU), 21 Oktober 2017.

³⁴ *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Mataram, Nusa Tenggara Barat, 14 Oktober 2017.

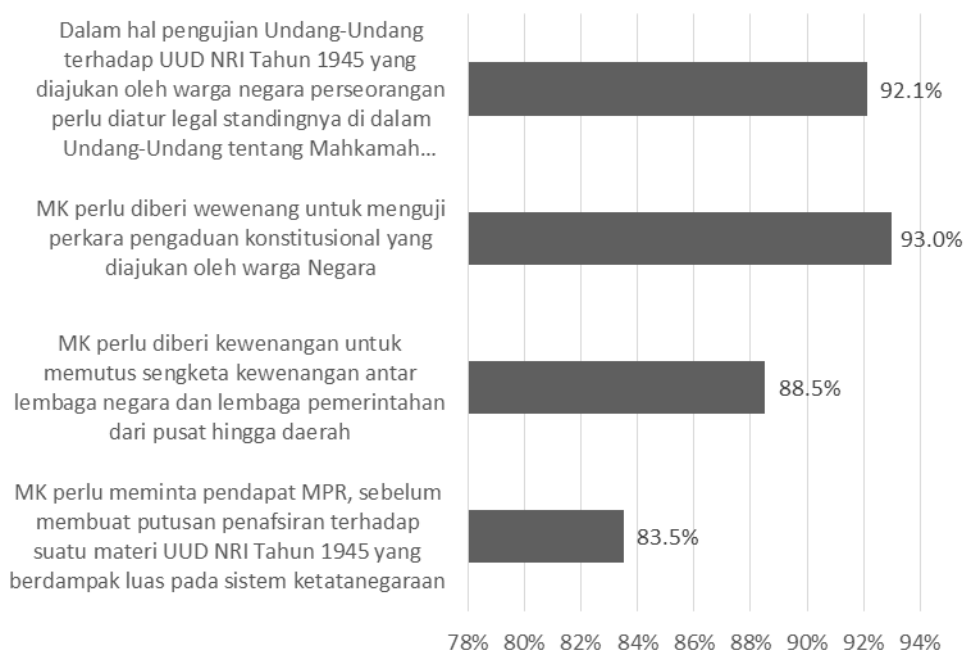
Mahkamah Konstitusi yang perlu minta pendapat MPR sebelum membuat putusan penafsiran terhadap suatu materi UUD NRI Tahun 1945 yang berdampak luas pada sistem ketatanegaraan. Bagi yang setuju menyatakan bahwa karena MPR merupakan lembaga tertinggi negara, putusan berdampak luas terhadap sistem ketatanegaraan, tapi sifatnya hanya meminta pendapat MPR, keputusan selanjutnya tergantung Mahkamah Konstitusi. Sedangkan yang tidak setuju berpendapat bahwa karena tafsir sesungguhnya ada di Mahkamah Konstitusi.³⁵

Dalam hal pengajuan *judicial review* UU terhadap UUD ke Mahkamah Konstitusi, Yana Indrawan menambahkan, apakah Indonesia bisa meniru model di Perancis, dimana tidak setiap warga negara orang per orang dapat mengajukan *judicial review*, tapi harus sekelompok komunitas yang dirugikan oleh undang-undang. Jadi terkait ini, yang mengajukan *judicial review* bukan individu.³⁶

³⁵ *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Palangkaraya, Kalimantan Tengah, 19 Oktober 2017.

³⁶ Wawancara dengan Yana Indrawan, Kepala Biro Pengkajian MPR RI, 17 November 2017.

Grafik 36
Kewenangan Mahkamah Konstitusi



Tingginya persetujuan responden survei terhadap empat isu kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana terlihat dalam grafik 36 di atas, menunjukkan bahwa publik dan masyarakat Indonesia masih sangat membutuhkan keberadaan Mahkamah Konstitusi dengan kewenangannya yang ada sebagai garda terdepan lembaga tinggi negara yang berwenang sebagai penafsir konstitusi, dan kewenangan-kewenangan lainnya.

Selain itu, tingginya prosentase kesetujuan responden terhadap kewenangan "Mahkamah Konstitusi yang perlu minta pendapat MPR sebelum membuat putusan penafsiran terhadap suatu materi UUD NRI Tahun 1945 yang berdampak luas pada sistem ketatanegaraan" haruslah dibaca dan dimaknai secara hati-hati dan tidak keluar dari konteks perlunya kewenangan tersebut. Termasuk juga maksud dari "... berdampak luas pada

sistem ketatanegaraan” juga haruslah dirumuskan dengan baik dan benar, agar dalam perjalanannya tidak menimbulkan gejolak di antara lembaga tinggi negara yang berkaitan erat, khususnya antara Mahkamah Konstitusi dan MPR RI.

BAB VIII

TEMUAN SURVEI REVITALISASI DAN REKTUALISASI PANCASILA SEBAGAI DASAR NEGARA, IDEOLOGI BANGSA DAN NEGARA SERTA SUMBER HUKUM NASIONAL

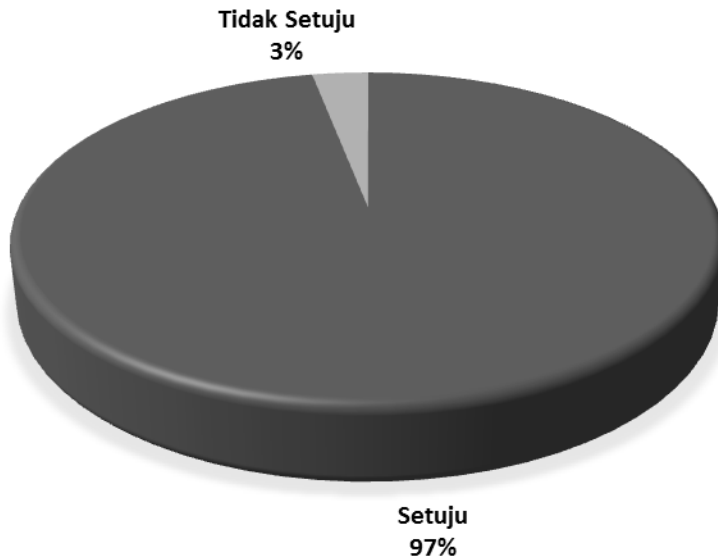
Pada bagian ini secara khusus akan diketengahkan deskripsi analitis persepsi responden survei nasional terkait dengan isu revitalisasi Pancasila sebagai dasar negara, ideologi bangsa dan negara serta sumber hukum nasional. Termasuk juga isu terkait dengan eksistensi Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila (UKP-PIP). Pertanyaan yang diajukan juga masih berkisar pada kesetujuan dan ketahuan responden.

Pada pertanyaan apakah responden setuju atau tidak setuju terhadap Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara harus menjadi sumber dari segala sumber hukum nasional, responden yang menjawab setuju sangatlah tinggi, mencapai hampir 100%, yaitu 97%. Prosentase yang sangat tinggi ini tentu menjadi modal yang sangat cukup bagi bangsa ini untuk merevitalisasi dan mereaktualisasi Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum nasional, di tengah ancaman multi dimensi yang mengintai dan mengancam Indonesia, termasuk di antaranya ideologi dan gerakan radikalisme dan ekstrimisme bernuansa agama.

Tapi walaupun begitu, masih ada warga negara yang tidak setuju Pancasila dijadikan sebagai dasar dan ideologi negara yang harus menjadi sumber dari segala sumber hukum nasional. Hal ini tergambar dari 3% responden yang tidak setuju terkait itu, yaitu hanya 45 orang responden dari 1.500 orang yang menjadi responden survei nasional. Grafik 37 berikut ini

memperlihatkan kesetujuan dan ketidaksetujuan responden terkait Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara yang harus menjadi sumber hukum nasional.

Grafik 37
Pancasila sebagai Dasar dan Ideologi Negara
harus Menjadi Sumber Hukum Nasional



Dari sekitar 97% responden survei yang setuju (1.438 dari 1.500 responden) Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara harus menjadi sumber hukum nasional, pertanyaan survei selanjutnya terkait dengan apakah ketentuan mengenai Pancasila sebagai sumber hukum nasional perlu ditegaskan secara eksplisit di dalam UUD NRI Tahun 1945 berikut sila-sila Pancasila. Eksplisit yang dimaksud dalam pertanyaan ini adalah terang dan tertulis. Sebanyak 87% responden menyatakan setuju, dan 13% di antaranya menyatakan tidak setuju. Itu artinya sekitar 1.243 orang yang menjadi responden survei menyatakan kesetujuannya. Grafik 38 di bawah ini memberikan gambaran prosentase yang dimaksud.

Hanya saja, walaupun yang menyatakan setuju cukup signifikan, bila kemudian ingin ditindaklanjuti dalam bentuk kebijakan, ke depannya perlu dipikirkan dan diformulasikan dengan matang dan baik di Pasal berapa di dalam UUD NRI Tahun 1945 akan dimasukkan penegasan eksplisit Pancasila sebagai sumber hukum nasional tersebut. Demikian pula bila ingin ditegaskan secara eksplisit di dalam sila-sila Pancasila. Agar jangan sampai penegasan eksplisit yang dimaksud hanya mengulang penegasan-penegasan yang telah ada sebelumnya. Hal ini juga harus disinkronkan dan diselaraskan dengan prinsip, sistem dan mekanisme hukum nasional dan peradilan yang selama ini berlaku dan dijalankan.

Sebenarnya, ditegaskannya Pancasila secara eksplisit sebagai sumber hukum nasional di dalam UUD NRI Tahun 1945 maupun di dalam sila-sila Pancasila, cukup memberi penegasan bahwa publik maupun masyarakat membutuhkan Pancasila sebagai sumber hukum nasional. Hanya saja bagaimana itu dimasukkan di dalam UUD NRI Tahun 1945 dan sila-sila Pancasila dan seperti apa formulanya, itu yang menjadi perhatian serius dan kebutuhan di masa depan.

Namun demikian, Yana Indrawan justru mempertanyakan apakah mungkin penegasan Pancasila sebagai dasar negara diatur dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945. Karena tidak ada dasar hukum yang menyebutkan bahwa Pancasila adalah dasar negara. Menurutnya,³⁷

Dalam TAP MPR Nomor 18 Tahun 1998 memang menegaskan Pancasila sebagai dasar negara. Tapi persoalannya, setelah perubahan MPR sudah tidak bisa lagi membuat TAP MPR. Kemudian ada perintah untuk melakukan peninjauan. Pembuat materi basis-basis hukum lewat satu pasal, aturan tambahan. Kemudian muncul TAP MPR Nomor

³⁷ Ibid.

1 Tahun 2003, yang dianggap sebagai TAP MPR penutup. Dalam TAP MPR Nomor 1 Tahun 2003 ini, TAP MPR Nomor 18 Tahun 1998 dikelompokkan masuk kategori TAP MPR yang dianggap sudah selesai, final dan tidak perlu dilakukan tindakan apapun lagi. Karena tidak berlaku lagi, maka kehilangan satu dasar hukum yang menjelaskan Pancasila sebagai dasar negara. Dalam perjalanannya muncul gagasan, apakah mungkin Pancasila beserta sila-silanya dimasukkan dalam pasal-pasal. Ini yang menjadi bagian dari kajian kita (Biro Pengkajian MPR RI). Dan ini masih pro dan kontra.

Grafik 38

Penegasan Pancasila sebagai Sumber Hukum Nasional dalam UUD NRI Tahun 1945 dan Sila-Sila Pancasila



Peserta FGD Makassar perlu menggarisbawahi dan mengingatkan jangan sampai ide dan program revitalisasi dan reaktulisasi Pancasila menjadi jembatan untuk mengarah ke sistem dan praktek negara yang otoriter seperti zaman Orde Baru yang lalu.³⁸

³⁸ Ibid.

Dalam FGD Medan, peserta FGD menyampaikan bahwa Pancasila dan nilai-nilai yang terkandung di dalamnya perlu diimplementasikan dalam kehidupan sehari-hari dan harus ditanamkan sejak dini. Pancasila tidak hanya sekedar sebagai simbol. Ia harus menjadi acuan etika politik dan perilaku masyarakat. Pancasila tidak sembarangan dirumuskan. Pancasila tidak hanya sebagai pengetahuan tapi juga harus diresapi, dihayati dan diimplementasikan dengan baik. Sebenarnya tidak berat menerapkan Pancasila dalam kehidupan sehari-hari. Misalnya, sebagai seorang muslim harus taat kepada agama Islam adalah juga termasuk dalam pengamalan Pancasila.³⁹

Oleh karena itu, agar Pancasila dapat diterapkan dengan baik dalam kehidupan sehari-hari, harus diajarkan dan dididik sejak dini, mulai pendidikan anak usia dini, TK, sekolah dasar, hingga perguruan tinggi. Perlu menjadi kurikulum di semua level dan jenjang pendidikan. Di FISIP Universitas Sumatera Utara (USU) Medan misalnya, pelajaran Pancasila tidak hanya di Jurusan Sosiologi saja, tapi juga di Jurusan Ilmu Politik dan Antropologi. Pendapat ini muncul dari peserta FGD Medan yang berasal dari kalangan mahasiswa dan dosen. Ilustrasinya, kalau dasar negara kita saja, yakni Pancasila tidak dihapal, bagaimana mengimplementasikannya dalam kehidupan sehari-hari. Karena itu, menjadi keharusan untuk menghafal Pancasila sebelum bisa diterapkan dengan baik dalam kehidupan sehari-hari. Namun yang harus menjadi catatan adalah pada tingkat pengamalannya yang susah.⁴⁰

Peserta FGD Palangkaraya menilai, implementasi Pancasila dan nilai-nilainya saat ini mulai luntur. Apa yang terjadi sekarang tidak mengacu atau tidak

³⁹ *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Medan, Sumatera Utara, Ruang Sidang FISIP Universitas Sumatera Utara (USU), 21 Oktober 2017.

⁴⁰ Ibid.

berpedoman pada Pancasila, termasuk maraknya isu SARA (Suku, Agama, Ras dan Antar golongan). Di sisi lain, perkembangan teknologi juga berpengaruh pada implementasi Pancasila. Mereka juga berpendapat bahwa Pancasila belum diimplementasikan dalam kehidupan sehari-hari. Bahkan sila-sila Pancasila saja mungkin masih banyak yang belum hapal. Saat ini, Pancasila juga nampak asing bagi pelajar, maka perlu ada pendidikan khusus tentang Pancasila yang sifatnya wajib di sekolah. Selama ini pelajar (anak-anak sekolah) lebih menerapkan budaya luar. Bila ditelisik lebih dalam, Pancasila sebenarnya mengajarkan tentang perilaku, hidup dan interaksi bersama. Namun banyak warga negara yang melupakannya.⁴¹

Berikut ini adalah pernyataan yang ditanyakan kepada responden tentang Pancasila, yaitu: Pancasila kembali menjadi salah satu mata pelajaran wajib pada seluruh jenjang pendidikan, Pancasila harus menjadi dasar acuan dalam penyusunan kebijakan negara dan Pancasila harus menjadi dasar acuan dalam etika politik dan perilaku berpolitik para penyelenggara negara dan elit politik. Responden juga diminta untuk menjawab setuju atau tidak setuju terkait pernyataan tersebut.

Prosentase yang didapatkan sangat tinggi dan memuaskan, hampir mendekati 100% responden yang setuju. Yaitu sekitar 98,6% responden setuju bahwa Pancasila harus menjadi dasar acuan dalam etika politik dan perilaku berpolitik para penyelenggara negara dan elit politik. Temuan ini sangat menarik di tengah kondisi, praktik dan perilaku penyelenggaran negara dan elit politik yang jauh dari etika bernegara dan berbangsa sebagai pejabat publik dan tokoh panutan. Dari angka ini dapat ditafsirkan bahwa masyarakat sebenarnya sudah jenuh dengan perilaku para penyelenggara

⁴¹ *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Palangkaraya, Kalimantan Tengah, 17 Oktober 2017.

negara dan elit politik yang tidak baik. Mereka membutuhkan dan merindukan etika dan perilaku penyelenggara negara dan elit politik yang sesuai dengan etika bernegara dan berbangsa, di antaranya tidak melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Mendekati prosentase di atas, di bawahnya, terdapat 98,4% responden yang setuju Pancasila kembali menjadi salah satu mata pelajaran wajib pada seluruh jenjang pendidikan. "Seluruh jenjang pendidikan" dapat dimaksudkan mulai jenjang pendidikan yang paling dasar, yakni Pendidikan Anak Usai Dini (PAUD) hingga perguruan tinggi, baik program sarjana dan pasca sarjana. Tentu materi tentang Pancasila di setiap jenjang pendidikan yang akan menjadi mata pelajaran wajib tersebut harus disesuaikan dengan usia peserta didik dan bahasa yang disampaikan dalam mata pelajaran tersebut.

Senada dengan kesetujuan responden survei bahwa Pancasila kembali menjadi salah satu mata pelajaran wajib di jenjang pendidikan, diamini juga oleh peserta FGD Jakarta. Bahkan lebih tegas mengusulkan: Pancasila wajib masuk kurikulum pendidikan. Di sisi lain, peserta FGD mencoba mengajak untuk melihat bagaimana Pancasila dihayati oleh masyarakat, sambil mencontohkan berapa banyak yang tidak lolos tes Calon PNS (CPNS) bagian tes wawasan kebangsaan, yang di antaranya adalah berkaitan dengan Pancasila.⁴²

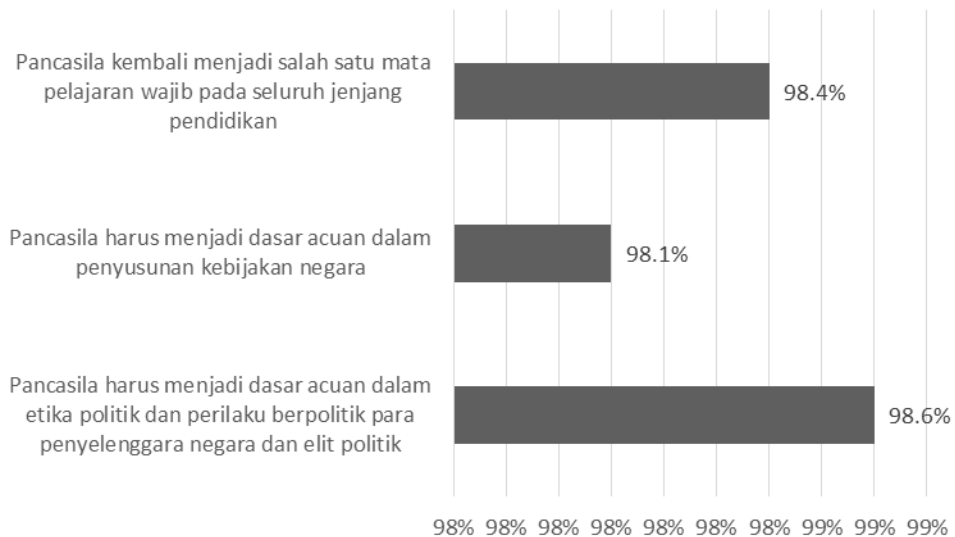
Masih pada kisaran 98,10% responden survei juga setuju Pancasila harus menjadi dasar acuan dalam penyusunan kebijakan negara. Grafik 39 di

⁴² *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Jakarta, Ruang Pertemuan CSRC UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 24 Oktober 2017.

bawah ini memberikan gambaran bagaimana responden setuju terhadap tiga pernyataan tentang Pancasila sebagaimana yang dimaksud.

Grafik 39

Pancasila Menjadi Pelajaran Wajib, Dasar Acuan Penyusunan Kebijakan Negara dan Dasar Acuan dalam Etika Politik dan Perilaku Berpolitik



Peserta FGD di beberapa kota juga setuju bila Pancasila dijadikan sebagai landasan utama dan dasar acuan berperilaku bagi elit politik dan politisi secara umum serta penyelenggara negara, termasuk dalam hal menyusun kebijakan negara dan kehidupan sehari-hari, harus mengacu dan mencerminkan nilai-nilai Pancasila. Yang cukup penting adalah bahwa nilai-nilai Pancasila harus diimplementasikan dalam dunia politik. Pendapat ini muncul dalam FGD Makassar, FGD Medan, FGD Mataram, dan FGD Palangkaraya. Bahkan semua peserta FGD Palangkaraya menyatakan kesetujuannya.⁴³

⁴³ *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Palangkaraya, Kalimantan Tengah, 19 Oktober 2017.

Peserta FGD Makassar juga setuju Pancasila menjadi pelajaran wajib yang diajarkan di sekolah, mulai tingka SD hingga SMA. Bahkan bila perlu di perkuliahan perguruan tinggi juga. Namun yang menjadi pertanyaan apakah berlaku secara nasional atau bagaimana, apakah menjadi mata pelajaran/mata kuliah sendiri atau cukup dibahas dalam materi PPKN. Walaupun sebenarnya mata pelajaran yang wajib di sekolah sudah ada, di antaranya adalah Pancasila dan pendidikan agama. Namun ada juga peserta FGD Makassar yang tidak setuju Pancasila menjadi pelajaran wajib di jenjang pendidikan. Karena, menurut peserta tersebut, Pancasila tidak hanya sekedar diajarkan, tapi nilai-nilai yang terkandung di dalamnya harus dipraktekkan dan diimplementasikan dg baik.⁴⁴ Sama halnya dengan peserta FGD Palangkaraya, 19 Oktober 2017, yang juga setuju. Bahkan sangat diharapkan Pancasila menjadi salah satu mata pelajaran wajib di seluruh jenjang pendidikand di Indonesia.⁴⁵

Demikian pula dengan peserta FGD Mataram. Menurut mereka, Pancasila harus masuk semua level pendidikan agar di semua golongan sudah mulai tertanam jiwa-jiwa Pancasila dalam dirinya. Kalau di masyarakat kalangan bawah, implementasi Pancasila tidak perlu diajarkan lagi. Karena mereka sudah dari dulu menerapkan nilai-nilai Pancasila, seperti gotong royong, bermusyawarah mufakat dalam membahas dan menentukan keputusan-keputusan yang ada dan berkembang di masyarakat. Tapi nilai-nilai dan teks Pancasila harus diajarkan ke mahasiswa dan pelajar. Karena menurut peserta FGD Mataram masih banyak mahasiswa dan pelajar yang tidak hapal dan tidak mengerti. Terlebih mahasiswa dan pelajar sangat rawan

⁴⁴ *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Makassar, Sulawesi Selatan, 17 Oktober 2017.

⁴⁵ *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Palangkaraya, Kalimantan Tengah, 19 Oktober 2017.

akan infiltrasi isu-isu di luar ke-pancasila-an. Jadi diharapkan ungkapan "cinta Pancasila" tidak hanya manis di bibir dan media sosial saja.⁴⁶ Isu-isu di luar Pancasila yang berhasil diidentifikasi berpotensi mempengaruhi mahasiswa dan pejalan sebagaimana diskusi dalam FGD Makassar di antaranya radikalisme dan ekstrimisme.⁴⁷

Bagi peserta FGD Medan, sangat perlu elit politik menerapkan Pancasila sebagai etika dan perilaku dalam berpolitik, khususnya bagi elit politik yang tidak bermental Pancasila. Karena akan sulit berbicara tentang keadilan sementara elit politik tidak mengamalkan 5 sila Pancasila. Salah satu caranya adalah harus ada materi khusus tentang Pancasila yang digunakan untuk menyeleksi tim politik maupun para politisi. Selain itu, harus ada pelatihan khusus bagi elit politik tentang Pancasila agar mereka dapat menerapkan Pancasila dengan baik. Mereka juga harus berintegritas pada diri mereka, yang benar-benar berintegritas, bukan integritas semu.⁴⁸

Pancasila sangat diperlukan menjadi dasar acuan dan etika berpolitik sebenarnya juga juga berkaitan dengan program Revolusi Mental-nya Presiden Jokowi, bagus, tapi kurang sistematis dan tidak terkonsep dengan baik. Maka perlu dirumuskan kembali agar benar-benar selaras dengan nilai-nilai Pancasila.⁴⁹

Terkait Pancasila harus menjadi dasar acuan dalam penyusunan kebijakan negara, menurut peserta FGD Medan memang harus. Umumnya mereka

⁴⁶ *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Mataram, Nusa Tenggara Barat, 14 Oktober 2017.

⁴⁷ *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Makassar, Sulawesi Selatan, 17 Oktober 2017.

⁴⁸ *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Medan, Sumatera Utara, Ruang Sidang FISIP Universitas Sumatera Utara (USU), 21 Oktober 2017.

⁴⁹ *Ibid.*

setuju dengan hal tersebut. Karena bagaimanapun Pancasila kita yakini sebagai dasar negara dan merupakan pondasi dan pedoman kita dalam hidup bernegara. Apapun kebijakan negara harus tetap mengacu pada tiang negara tersebut, yakni Pancasila, yang juga diibaratkan sebagai orang tua dalam sebuah rumah. Lucu bila kita keluar rumah tidak izin kepada orang tua. Dengan harapan, bila kebijakan negara sudah berlandaskan dan bersumberkan Pancasila, akan bagus baik pada tataran konsep maupun implementasinya.⁵⁰

Dua pertanyaan terakhir adalah tentang keberadaan Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila, atau disingkat UKP-PIP, yang dibentuk Presiden Joko Widodo melalui Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila. Perpres ini ditetapkan Presiden pada 19 Mei 2017 dan telah diundangkan pada 23 Mei 2017. UKP-PIP adalah lembaga non struktural dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden, yang dikepalai oleh seorang Kepala, yaitu Dr. Yudi Latif.

Terkait keberadaan UKP-PIP, pertanyaan yang diajukan kepada responden adalah apakah mereka pernah mendengar atau tahu tentang lembaga non struktural UKP-PIP. Lembaga ini baru berdiri sekitar 7 bulan. Walaupun responden yang pernah mendengar dan tahu tentang UKP-PIP hanya sedikit, yaitu di kisaran 44%, tapi jumlah prosentase tersebut cukup baik untuk sebuah lembaga yang baru didirikan dan dibentuk yang bertanggungjawab langsung kepada Presiden.

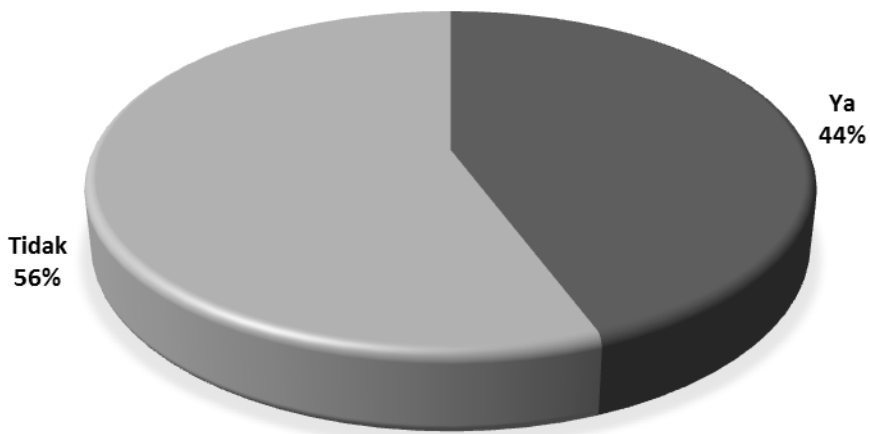
Wajar saja bila masih banyak responden yang tidak tahu tentang keberadaan lembaga non struktural ini. Sebanyak 56% responden yang tidak pernah mendengar dan tidak tahu tentang UKP-PIP. Namun, walaupun

⁵⁰ Ibid.

demikian, temuan ini menjadi pekerjaan rumah bagi UKP-PIP sendiri untuk lebih memperkenalkan diri kepada publik luas dan masyarakat secara umum, baik melakukan sosialisasi terkait program maupun melaksanakan program yang menjadi wewenang, tugas pokok dan fungsi UKP-PIP sesuai Peraturan Presiden Nomor 57 Tahun 2017.

Grafik 40

Tentang Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila (UKP-PIP)



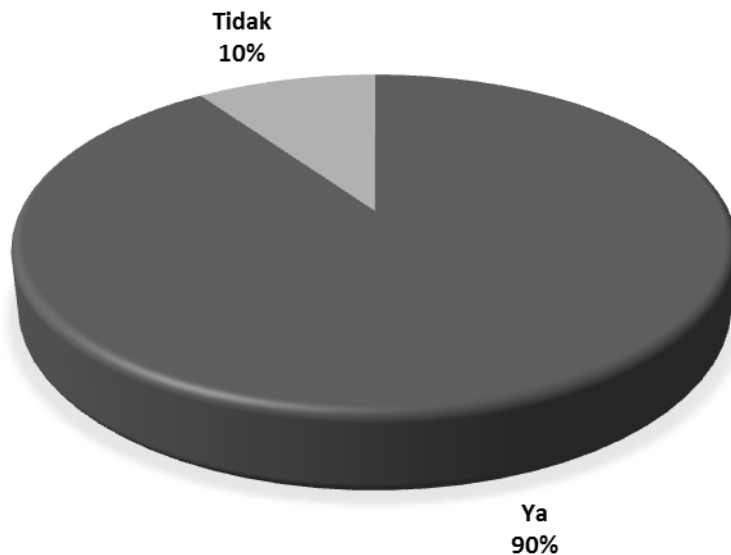
Selanjutnya adalah pertanyaan terkait dengan dukungan responden terhadap tugas UKP-PIP dalam melakukan pembinaan, pemasyarakatan, penghayatan dan pengamalan ideologi Pancasila kepada masyarakat dan lembaga-lembaga pemerintah/negara. Apakah mereka mendukung tugas-tugas UKP-PIP tersebut.

Dari hanya sekitar 44% responden yang pernah mendengar dan tahu (652 dari 1.500 responden) tentang keberadaan UKP-PIP, sebanyak 90%-nya mendukung tugas-tugas UKP-PIP sebagaimana dimaksud. Prosentase ini

cukup baik dan menjadi modal yang cukup bagi UKP-PIP dalam mengemban amanat dan melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya dengan lebih baik, agar harapan Presiden dan masyarakat sesuai dengan rencana. Dari total 44% responden yang pernah mendengar dan tahu tentang UKP-PIP, sangat sedikit responden yang tidak mendukung tugas-tugas UKP-PIP, yaitu hanya sekitar 10% responden.

Temuan data ini sebenarnya sudah cukup jadi modal bagi UKP-PIP untuk tetap mengemban tugas dan amanatnya dalam melakukan pembinaan, pemasyarakatan, penghayatan dan pengamalan ideologi Pancasila kepada masyarakat dan lembaga-lembaga pemerintah/negara. Tentu, harapan publik dan masyarakat Indonesia tinggi terhadap UKP-PIP. Hal ini terlihat dari 90% responden yang mendukung tugas-tugas UKP-PIP.

Grafik 41
Dukungan terhadap Tugas UKP-PIP



Selain temuan data survei di atas terkait keberadaan UKP-PIP, patut juga disimak poin diskusi yang muncul dalam FGD Jakarta, dimana keberadaan UKP-PIP masih *debatable*, karena *stakeholder* UKP-PIP ada yang bukan ahli Pancasila. Tidak ada manusia Indonesia yang mampu menjadikan Pancasila sebagai sebuah sistem. Di sisi lain, Pancasila belum perlu ditegaskan dalam undang-undang karena sebenarnya nilai-nilainya sudah ada di dalam undang-undang. Secara kasuistis, mengenai Pancasila, Pemerintah hanya merespon isu *khilafah*. Pemerintah masih belum bisa menjelaskan tafsir Pancasila yang bisa dicerna dan diterima oleh masyarakat dengan baik. Karena menurut mereka, tafsir Pancasila yang dimiliki Pemerintah tidak sesuai dengan HTI.⁵¹

⁵¹ *Focus Group Discussion* "Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan Empat Pilar oleh MPR RI", Makassar, Sulawesi Selatan, 17 Oktober 2017.

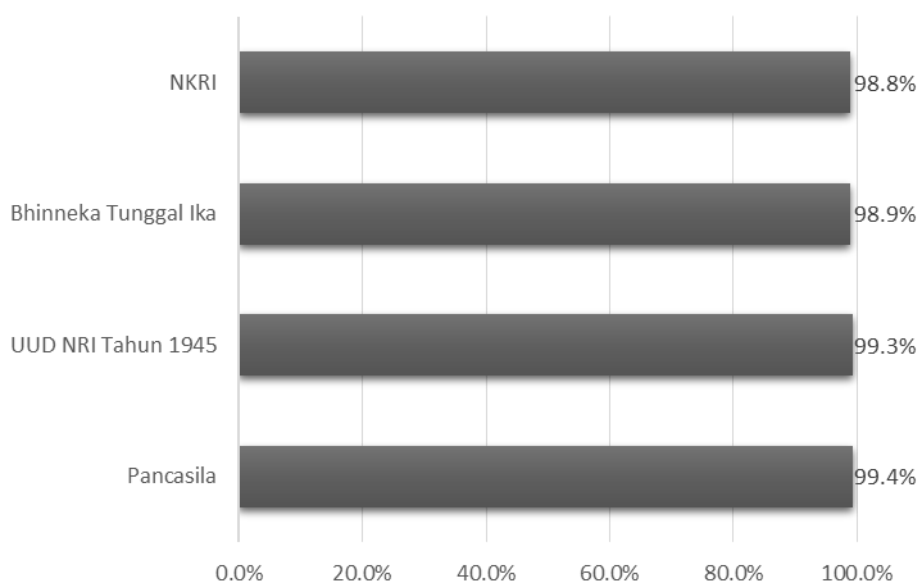
BAB IX

TEMUAN SURVEI PEMASYARAKATAN EMPAT PILAR KEHIDUPAN BERBANGSA DAN BERNEGARA

A. PERSEPSI TENTANG PROSES, MATERI DAN METODOLOGI PEMASYARAKATAN EMPAT PILAR MPR RI

Sampai saat ini MPR RI masih terus gencar melakukan Pemasyarakatan Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara yang kini familiar disebut Empat Pilar MPR RI. Program ini tidak hanya menasar kelompok akademisi namun juga unsur-unsur lain di dalam masyarakat selama mereka adalah warga negara Indonesia. *Trend* keberhasilan program Pemasyarakatan terus meningkat. Berdasarkan hasil survei tahun 2011 dan 2013, hasilnya cukup signifikan. Di tahun 2011 terdapat 23% masyarakat Indonesia yang mengenal dan mengetahui Empat Pilar, sementara di tahun 2013 meningkat menjadi 48,1%. *Trend* ini cukup menggembirakan karena mampu memotret keberhasilan program Pemasyarakatan. Agar lebih mendalam lagi, maka survei sekarang ini secara khusus menasar pada mereka yang sudah terpapar program Pemasyarakatan Empat Pilar untuk mengetahui tingkat efektivitasnya. Oleh karena itu responden ditanyakan tidak secara umum tentang Empat Pilar, namun lebih rinci pada bagian-bagian Empat Pilar, yaitu Pancasila, Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia (NRI) Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dan *Bhinneka Tunggal Ika*.

Grafik 42
Pengetahuan Tentang Bagian-bagian Empat Pilar



Dari Grafik 42 dapat dilihat bahwa Pemasyarakatan Empat Pilar telah berhasil memapar 99,4% responden untuk mengetahui bahwa Pancasila adalah bagian dari Empat Pilar MPR RI.⁵² Tak jauh berbeda, 99,3% responden juga mengaku mengetahui UUD NRI Tahun 1945. Di bawahnya 98,9% menyatakan mengetahui bahwa Bhinneka Tunggal Ika adalah bagian dari Empat Pilar dan 98,8% menyatakan mengetahui NKRI sebagai bagian dari Empat Pilar. Bila diperhatikan lebih cermat lagi, maka rerata 99,1% responden dapat dinyatakan mengenal dan mengetahui Empat Pilar dengan bagian-bagiannya. Persentase ini menunjukkan bahwa tingkat keterpaparan responden terhadap program

⁵² Terlepas dari perdebatan apakah Pancasila layak disebut sebagai pilar atukah tidak sebagaimana terjadi pada saat *Focus Group Discussion* (FGD) Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektivitas Pemasyarakatan Empat Pilar Oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat di Makassar pada 17 Oktober 2017.

ini sangat tinggi sampai hampir 100%. Hanya saja yang harus menjadi perhatian serius adalah rerata 0,9% responden tidak mengetahui bahwa Empat Pilar MPR RI terdiri dari 4 unsur di atas. Walaupun angkanya terkesan tidak signifikan, namun bila ditelusuri lebih lanjut, maka 0,9% tersebut terdiri dari responden yang mayoritas berlatar belakang pendidikan SLTA dan S1. Karenanya, kelompok ini patut mendapatkan perhatian lebih untuk program ke depannya.

Proses pemasyarakatan Empat Pilar dilakukan dengan beragam cara dan kegiatan. Bentuknya mengalami penyesuaian, bisa saja sama namun juga mengalami pengembangan-pengembangan. Misalnya bentuknya masih sama TOT namun demi memperluas jangkauan maka segmentasinya pun dikembangkan. Kebijakan ini sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Ma'ruf Cahyono, Sekjen MPR RI. Menurutnya, pola dan metode pemasyarakatan Empat Pilar terus dikembangkan sesuai dengan kebutuhan dan jamannya mulai dari bentuk, pola, metode, dan bahkan monitoring dan evaluasi (monev)-nya.⁵³

Dari beragam kegiatan yang dilakukan oleh MPR RI, Tabel 1 di bawah ini mengindikasikan bahwa seminar menjadi kegiatan yang paling banyak diketahui oleh responden dan dari 79,9% yang mengaku mengetahui seminar, 84,1% menyatakan turut terlibat dalam program tersebut. Kegiatan selanjutnya yang banyak diketahui responden adalah pemasyarakatan Empat Pilar yang dilakukan oleh anggota MPR sebanyak 77,6% dengan tingkat keterlibatan sebanyak 74,3%. Sementara itu berturut-turut di bawahnya adalah pemasyarakatan yang dilakukan oleh anggota DPR (65,2%), workshop (54,8%), pemasyarakatan oleh pimpinan badan MPR (54,7%), cerdas cermat

⁵³ Wawancara dengan Ma'ruf Cahyono (Sekjen MPR RI), 20 November 2017.

konstitusi bagi siswa SLTA (47,5%), FGD (45,9%), lomba karya tulis (45,8%), TOT (36,3%), pertunjukan wayang (33,8%), dan terakhir *outbond* (33,5%). Fakta ini menunjukkan bahwa kegiatan seminar dan pemasyarakatan Empat Pilar oleh MPR menjadi medium terluas jangkauan *coverage*-nya dengan perkiraan hampir 8 dari 10 responden mengetahuinya. Persentase ini tidak terlalu jauh berbeda dengan tingkat keterlibatan responden dalam dua kegiatan tersebut sebagaimana ditunjukkan oleh tabel 5. Di bawahnya adalah pemasyarakatan yang dilakukan oleh pimpinan MPR dan anggota DPR. Bukti ini memberikan gambaran bahwa pemasyarakatan langsung kepada khalayak yang dilakukan oleh anggota-anggota MPR dan DPR mampu menjangkau lebih banyak daripada kegiatan-kegiatan lainnya. Asumsinya, bisa saja fakta ini karena kegiatan-kegiatan ini dilakukan dengan terjun langsung dan tatap muka dengan masyarakat di samping juga karena frekuensi kegiatannya juga lebih banyak. Frekuensi ini juga dapat diketahui dari persentase keterlibatan responden.

Tabel 5
 Pengetahuan Tentang Kegiatan Pemasyarakatan
 Empat Pilar dan Keterlibatan di Dalamnya

No	KEGIATAN	Pengetahuan	Keterlibatan
1.	Seminar	79,9%	84,1%
2.	Pemasyarakatan oleh anggota MPR	77,6%	74,3%
3.	Pemasyarakatan oleh Pimpinan MPR	70%	66,9%
4.	Pemasyarakatan oleh anggota DPR	65,2%	64,1%
5.	Workshop	54,8%	60,5%
6.	Pemasyarakatan oleh Pimpinan Badan MPR	54,7%	55,6%
7.	Lomba cerdas cermat konstitusi bagi siswa SLTA	47,5%	26,9%
8.	Debat konstitusi tingkat SLTA dan Perguruan Tinggi	47,1%	25,8%
9.	<i>Focus Grup Discussion (FGD)</i>	45,9%	49,7%
10.	Lomba karya Tulis tentang Empat Pilar	45,8%	22,5%
11.	<i>Training of Trainers (TOT)</i>	36,3%	44,6%
12.	Pertunjukan seni budaya (Wayang)	33,8%	27,6%
13.	<i>Outbound</i> Empat Pilar	33,5%	34,4%

Temuan-temuan terkait cara dan kegiatan Pemasyarakatan Empat Pilar di atas memang dapat memberitahukan kepada kita kegiatan manakah yang paling banyak diketahui oleh responden dan juga tingkat keterlibatan mereka. Akan lebih menarik dan mendalam lagi bila kemudian ditanyakan tingkat ketepatan dan efektivitasnya. Oleh karena itulah selanjutnya survei ini menjangkau persepsi responden tentang dua hal ini. Walaupun dari aspek wilayah keterwakilan jangkauan pemasyarakatan Empat Pilar telah menyentuh seluruh wilayah pemilihan⁵⁴, namun dalam sudut pandang lain proses pemasyarakatan

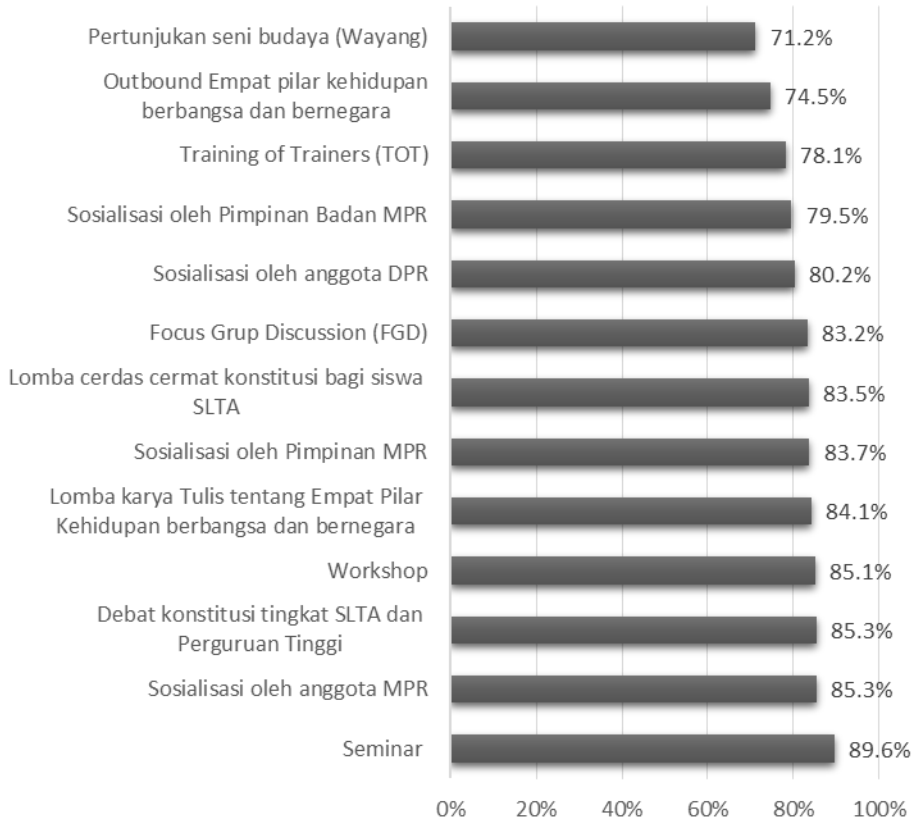
⁵⁴ Wawancara dengan Ma'ruf Cahyono.

dengan cara ini dianggap kurang efektif. FGD di Makassar misalnya, sebagian peserta cenderung menganggap forum pemasyarakatan menjadi ajang bagi-bagi paket ke dapil-dapil di mana anggota dewan berasal. Efeknya jangkauan peserta tidak maksimal menyentuh banyak masyarakat. Kelemahan data base menjadi salah satu indikator yang disoroti dimana banyak peserta yang akhirnya ikut program pemasyarakatan Empat Pilar berkali-kali dengan tema dan materi yang sama.⁵⁵

Berbeda lagi bila kita membaca sudut pandang kognitif dari mereka yang sudah terpapar. Grafik 43 memberikan informasi terkait hal ini. Rata-rata metode dan kegiatan yang diselenggarakan oleh MPR RI dapat dikatakan memiliki tingkat ketepatan dan efektivitas yang cukup tinggi, semua di atas 70%. Hanya saja bila dicermati, maka seminar menempati peringkat pertama untuk ketepatan dan efektivitas kegiatan hingga menyentuh angka 89,6%. Jumlah ini dapat diartikan bahwa hanya 1 dari 10 responden yang berpendapat bahwa seminar kurang tepat dan tidak efektif untuk menjadi salah satu kegiatan dalam proses Pemasyarakatan Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara. Yang lebih menarik lagi, walaupun tingkat pengetahuan responden tentang debat konstitusi, workshop, lomba karya tulis, cerdas cermat, dan FGD terbilang rendah dibandingkan dengan yang lainnya sebagaimana diperlihatkan oleh tabel 5, akan tetapi persepsi responden tentang ketepatan dan efektivitas kegiatan-kegiatan ini rerata tidak terlalu jauh berbeda dan terbilang tinggi dibandingkan dengan kegiatan-kegiatan lainnya sebagaimana ditunjukkan oleh grafik 43 di bawah ini. Dengan demikian, kegiatan-kegiatan semacam ini juga masih patut untuk lebih diperhatikan dan ditingkatkan porsi dan frekuensinya.

⁵⁵ *Focus Group Discussion* di Makassar.

Grafik 43
Metode dan Kegiatan Empat Pilar yang Tepat dan Efektif



Untuk lebih mempertajam aspek ketepatan dan efektivitasnya, maka cara-cara yang dilakukan masa kini juga kemudian diperbandingkan dengan cara-cara masa lalu khususnya terkait dengan cara pemasyarakatan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Misalnya sebelum Era Reformasi, Orde baru sangat gencar melakukan pemasyarakatan Pancasila melalui program Penataran P4 (Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila). Walaupun berjudul Penataran P4, namun materi program ini juga memasukkan materi lain tentang UUD 1945, GBHN, Wawasan Nusantara, Kebangsaan, Nasionalisme, dan Patriotisme.

Sayangnya di Era Reformasi TAP MPR II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Eka Prasetya Pacakarsa) dicabut dan digantikan dengan TAP MPR XVIII/MPR/1998. Dr. Zulkifli Hasan sebagai Ketua MPR RI pernah menyampaikan saat acara Sosialisasi Empat Pilar di Universitas Podomoro bahwa Penataran P4 perlu dihidupkan kembali, namun harus disesuaikan dengan perkembangan zaman.⁵⁶ Hal senada juga menjadi keprihatinan Menteri Dalam Negeri RI, Tjahyo Kumolo. Menurutnya, mulai pudarnya nilai-nilai Pancasila karena selama ini Pancasila tidak dituturkan dari generasi ke generasi dengan baik. Oleh karena itulah sistem pembinaan Pancasila yang menurutnya untuk konteks sekarang harus bersifat dialogis dengan menggunakan cara-cara andragonis dan menghindari model penataran P4 yang terkesan sangat indoktrinasi.⁵⁷

Saat responden ditanyakan tentang cara pemasyarakatan di masa lalu khususnya terkait dengan P4, 84,6% menyatakan setuju bahkan 30%-nya menyatakan sangat setuju (lihat grafik 3). Sementara itu hanya 8,3% yang menyatakan tidak setuju terhadap cara di masa lalu. Fakta ini sejatinya selaras dengan tingkat keprihatinan para tokoh nasional terhadap memudarnya nilai-nilai Pancasila di negeri ini sampai kemudian mereka merindukan cara lama. Suasana yang tak jauh berbeda dirasakan pada saat FGD di Jakarta pada Selasa, 24 Oktober 2017. Peserta FGD menginginkan agar pemasyarakatan Empat Pilar khususnya Pancasila tidak hanya dipertahankan, namun lebih

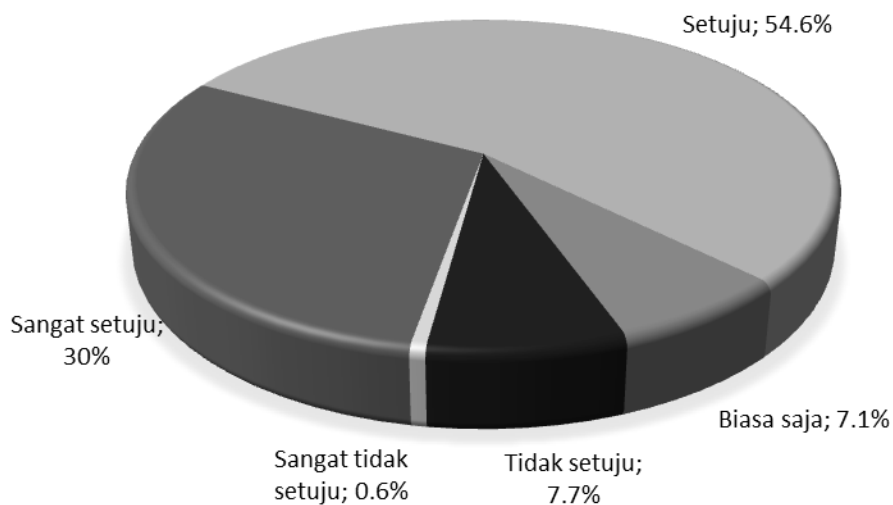
⁵⁶ <https://www.antaraneews.com/berita/650027/ketua-mpr-penataran-p4-perlu-dihidupkan-kembali>, diakses pada 24 November 2017.

⁵⁷ <https://www.jpnn.com/news/perlu-kah-penataran-p4-dihidupkan-kembali-mendagri-bilang-begini>, diakses pada 24 November 2017.

diperkuat.⁵⁸ Catatannya, konsep pemasyarakatannya harus lebih diperbaiki. Dengan demikian dalam derajat tertentu, cara lama memiliki kekuatan untuk menumbuhkan nilai-nilai Pancasila namun pada level tertentu ia memiliki kelemahan. Inilah yang bisa jadi dimaksudkan oleh Ketua MPR RI bahwa semangat pemasyarakatan harus ditumbuhkan namun harus disesuaikan dengan konteks kekinian.

Grafik 44

Cara Pemasyarakatan Pancasila dan UUD NRI 1945 Gaya Masa Lalu

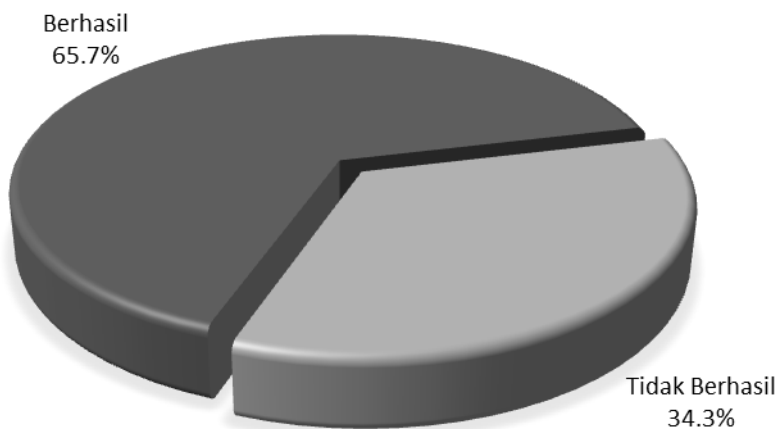


Atas beragam persepsi di atas, ujungnya survei ini ingin memotret tingkat keberhasilan Program Pemasyarakatan Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara, tentunya dalam persepsi responden. Grafik 45 menunjukkan bahwa 65,7% responden menganggap bahwa program ini berhasil sementara sisanya sebanyak 34,3% berpendapat tidak

⁵⁸ *Focus Group Discussion (FGD) Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektivitas Pemasyarakatan Empat Pilar Oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Jakarta, 24 Oktober 2017.*

berhasil. Fakta ini menarik untuk dibaca mengingat bahwa responden dalam survei ini bukanlah publik dalam arti masyarakat pada umumnya, namun mereka yang pernah terlibat baik dalam program kajian maupun program pemasyarakatan empat pilar. Persepsi 34,3% responden yang menyatakan tidak berhasil terbilang cukup besar karena persepsi ini berasal dari mereka yang memang terlibat dalam program-program MPR tersebut. Karenanya, perlu kajian lebih lanjut untuk mengevaluasi dan memperbaiki program MPR khususnya Program Pemasyarakatan Empat Pilar.

Grafik 45
Tingkat Keberhasilan Program Pemasyarakatan Empat Pilar



B. PERSEPSI, SIKAP, DAN PERILAKU TERHADAP EMPAT PILAR

Pada bagian ini survei ingin menelisik persepsi, sikap dan perilaku responden terkait Empat Pilar MPR RI. Hal ini penting mengingat hakekat Empat Pilar tidak hanya berhenti dalam tataran wacana dan persepsi belaka. Dikatakan Empat Pilar karena dalam konteks berbangsa

dan bernegara, Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan *Bhinneka Tunggal Ika* menjadi landasan ideologis dan operasional. Atas dasar inilah kemudian responden ditanyakan beberapa hal terkait dengan Empat Pilar.

Pancasila adalah dasar dan ideologi negara ini yang menjadi bagian integral dari Empat Pilar. Mayoritas responden memiliki pandangan positif terhadap Pancasila. Semua hampir menyentuh angka 100% sebagaimana tergambar di dalam grafik 46. Terkait dengan keberadaan Pancasila sebagai ideologi negara yang bersifat final, 98,4% menyatakan persetujuannya dan karenanya wajar bila kemudian 99,5% menganggap setiap warga negara wajib mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara dan wajib mengamalkan nilai-nilainya (98,9%). Selaras dengan pandangan ini 91,2% responden menganggap bahwa sampai saat ini nilai-nilai Pancasila masih dilaksanakan oleh warga negara setidaknya menjadi landasan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Berbeda lagi dengan hasil FGD di Medan pada 21 Oktober 2017 dimana muncul keprihatinan atas minimnya proses internalisasi Pancasila dan pengamalannya.⁵⁹ Oleh karena itulah wajar bila kemudian 99,4% responden berpendapat bahwa nilai-nilai Pancasila wajib ditanamkan sejak dini. Temuan tersebut selaras dengan temuan pada grafik 3 sebagaimana dijelaskan di atas dan temuan FGD di Mataram pada 14 Oktober 2017, Palangkaraya pada 19 Oktober 2017, dan Medan. Ada semacam kerinduan di masyarakat terhadap adanya proses penanaman nilai-nilai Pancasila yang dilakukan secara intensif kepada masyarakat sebagaimana dilakukan di masa Orde Baru, misalnya masuk

⁵⁹ *Focus Group Discussion (FGD) Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektivitas Pemasyarakatan Empat Pilar Oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Medan, 21 Oktober 2017.*

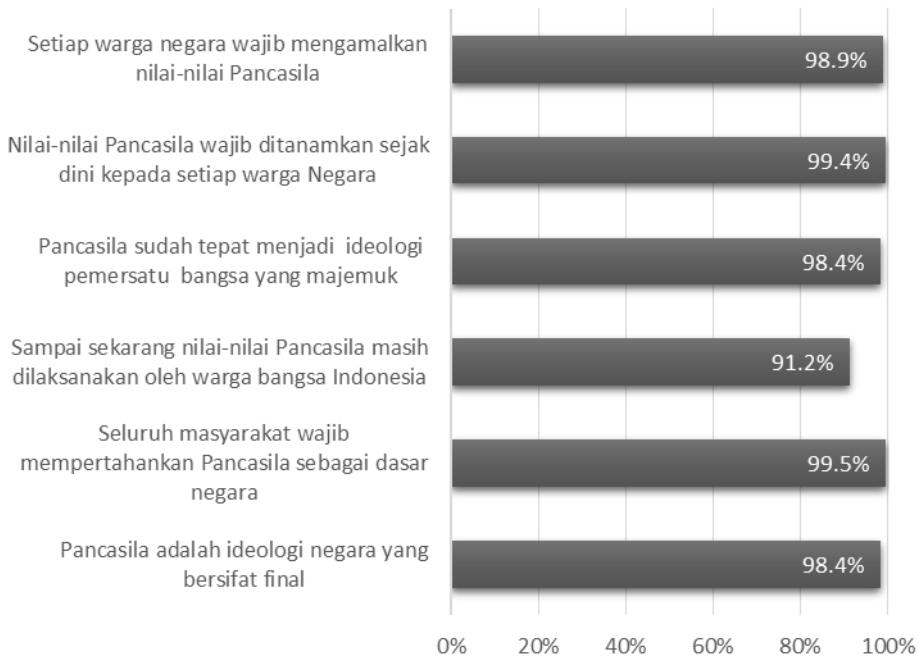
dalam seluruh jenjang pendidikan.⁶⁰ Hanya saja dalam implementasinya harus disesuaikan dengan konteks kekinian. Temuan-temuan ini didasari oleh persepsi responden yang berpendapat bahwa Pancasila sudah tepat menjadi ideologi pemersatu bangsa Indonesia yang majemuk (98,4%). Maka tak heran bila kemudian Yudi Latif selaku Ketua Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila (UKP-PIP) mengatakan bahwa tanpa Pancasila Indonesia akan mengalami disorientasi. Kemana bangsa ini diarahkan berdasarkan nilai-nilai Pancasila karena Pancasila-lah yang menjadi alat pemersatu bangsa yang sangat berwarna.⁶¹ Ia pun menganalogikan Pancasila bagaikan sebuah "pohon" yang perlu dirawat dan dipelihara agar makin tumbuh berkembang dan kokoh.⁶²

⁶⁰ *Focus Group Discussion* (FGD) Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektivitas Pemasyawaratan Empat Pilar Oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Mataram, 14 Oktober 2017, Focus Group Discussion (FGD) Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektivitas Pemasyawaratan Empat Pilar Oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Palangkaraya, 19 Oktober 2017, dan FGD di Medan, 21 Oktoberr 2017.

⁶¹ <http://www.tribunnews.com/nasional/2017/08/05/yudi-latif-tanpa-pancasila-indonesia-akan-disorientasi>, diakses pada 23 November 2017.

⁶² <http://www.tribunnews.com/nasional/2017/09/29/pancasila-adalah-pohon-bangsa-indonesia-yang-harus-dipupuk-dan-dipelihara-kata-yudi-latif>, diakses pada 23 November 2017.

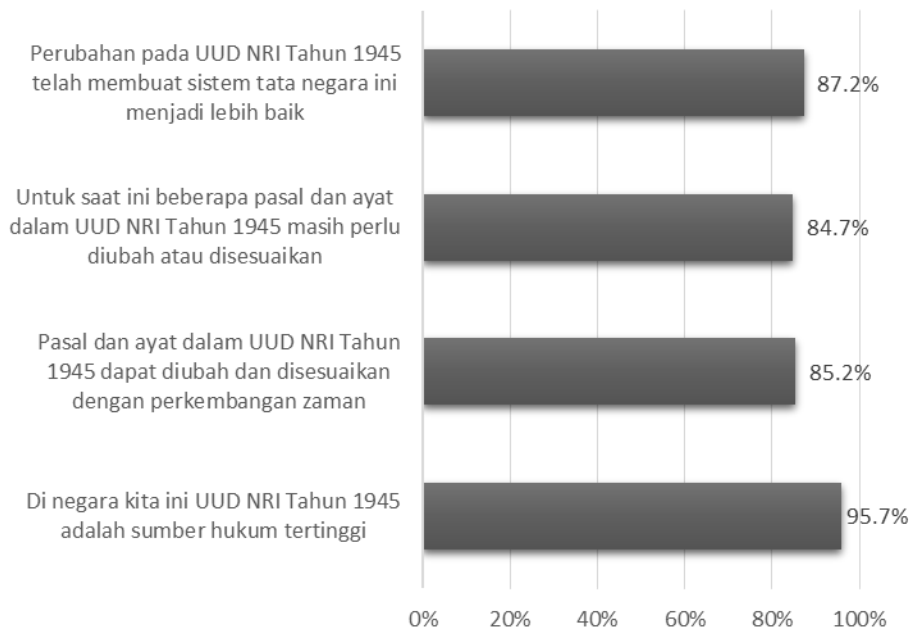
Grafik 46
Persepsi Tentang Pancasila



Tidak jauh berbeda dengan persepsi responden tentang UUD NRI Tahun 2017. Mayoritas responden menunjukkan *trend* positif dengan rerata persetujuan 88,2%. Grafik 47 menginformasikan bahwa 95,7% responden setuju dengan memposisikan UUD NRI Tahun 1945 menjadi sumber hukum tertinggi. Namun demikian, 4,3% responden yang menyatakan ketidaksetujuannya dengan posisi UUD NRI Tahun 1945 ini patut untuk diperhatikan dan ditelusuri lebih jauh, lagi-lagi mengingat responden adalah mereka yang telah mengikuti program MPR RI baik kajian maupun pemasyarakatan Empat Pilar. Padahal dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sumber hukum tertinggi menjadi pilar utama.

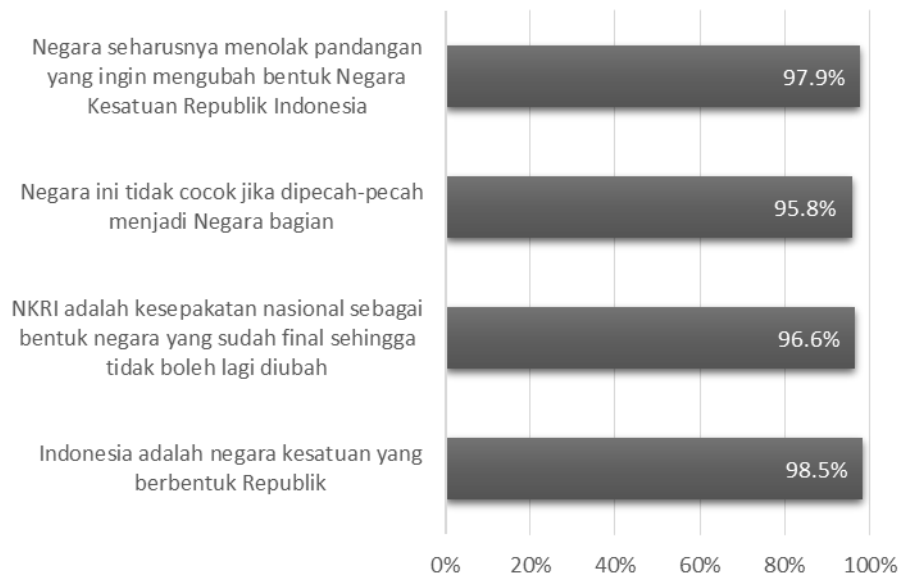
Walaupun mayoritas menyetujui posisi UUD NRI Tahun 1945 sebagai sumber hukum tertinggi, namun tidak serta merta mereka mengabsolutkannya. 85,2% berpandangan bahwa Pasal dan Ayat dalam UUD NRI Tahun 1945 dapat diubah dan disesuaikan dengan perkembangan jaman. Dengan kata lain, mereka meniscayakan amandemen bilamana diperlukan. Bahkan 84,7% memandang bahwa untuk saat ini beberapa Pasal dan Ayat dalam UUD NRI Tahun 1945 masih perlu diubah atau disesuaikan. 87,2% responden juga berpendapat bahwa perubahan pada UUD NRI Tahun 1945 pasca Reformasi telah membuat sistem tata negara menjadi lebih baik. Sebagaimana diketahui bahwa amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 telah terjadi beberapa kali pasca Orde baru tumbang. Pertama kali amandemen disahkan terjadi pada 19 Oktober 1999. Kemudian berturut-turut amandemen terjadi dan disahkan pada 18 Agustus 2000, 10 November 2001, dan 10 Agustus 2002. Fakta temuan ini dengan demikian menunjukkan bahwa responden memahami latar belakang dan tujuan mengapa terjadi amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945. Sebagai hukum tertinggi tidak serta merta ia menjadi nilai absolut yang tidak bisa terjadi penyesuaian khususnya terkait dengan perubahan dan perkembangan jaman.

Grafik 47
Persepsi Tentang UUD NRI Tahun 1945



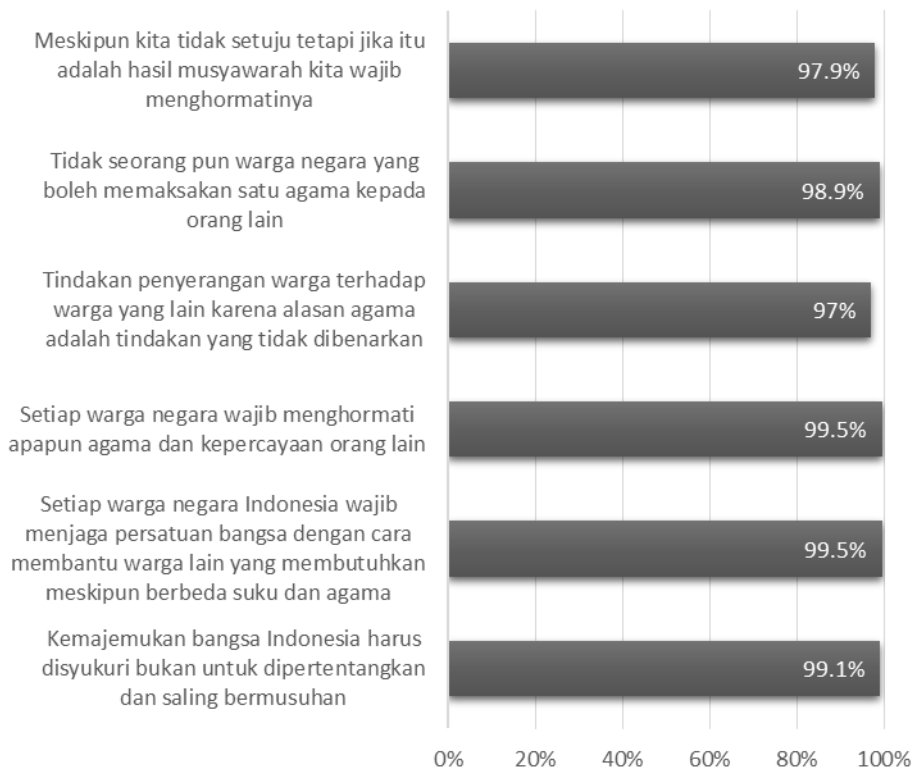
Trend positif di atas juga berlanjut manakala responden ditanyakan persepsi mereka tentang NKRI. 98,5% menyatakan persetujuannya bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Bahkan 96,6% memandang bahwa NKRI adalah kesepakatan nasional sebagai bentuk negara yang sudah final sehingga dengan demikian tidak lagi boleh diubah. Oleh karena itulah dalam persentase yang tidak jauh berbeda, 97,9% menyatakan bahwa negara harus menolak segala macam pandangan ataupun ide yang ingin mengubah bentuk NKRI apalagi bila dipecah-pecah menjadi negara bagian. Menurut mereka sebanyak 95,8% sebagai sebuah negara, Indonesia tidak cocok bila dipecah menjadi negara bagian walaupun kesatuan tersebut terdiri dari beragam warna dan latar belakang (lihat grafik 48).

Grafik 48
Persepsi Tentang NKRI



Dengan temuan-temuan di atas, menjadi wajar bila hampir semua responden memahami betul semboyan *Bhinneka Tunggal Ika*. Justru dengan kemajemukan itulah Indonesia menjadi bersatu adu dan kuat. Oleh karena itulah 99,1 % responden sebagaimana tergambar di dalam grafik 49 menyetujui bahwa kemajemukan bangsa Indonesia justru harus disyukuri dan bukan untuk dipertentangkan apalagi saling bermusuhan. Sikap saling *tepo seliro* dan saling menghormati atas perbedaan yang ada menjadi keniscayaan. Maka 99,5% responden memandang bahwa setiap warga negara wajib menghormati apapun agama dan kepercayaan orang lain sehingga mereka pun tidak membenarkan adanya tindakan penyerangan warga terhadap warga lainnya karena alasan berbeda khususnya agama (97%). Dengan demikian, tidak seorang pun yang diperbolehkan untuk memaksakan satu agama kepada orang lain (98,9%).

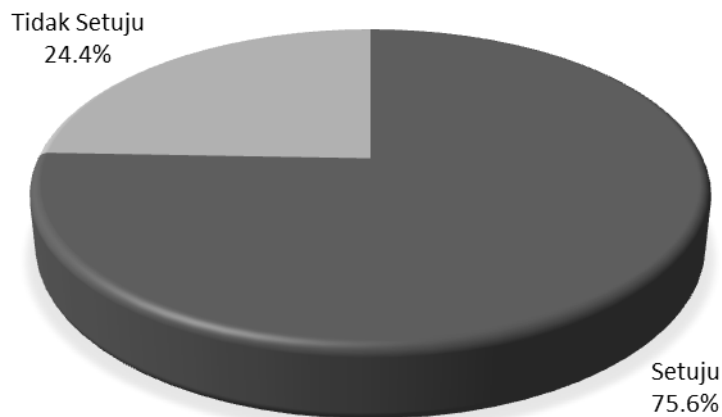
Grafik 49
Persepsi Tentang *Bhinneka Tunggal Ika*



Terkait dengan sistem demokrasi, negara ini sudah memiliki banyak pengalaman dengan beberapa konsep demokrasi. Tapi untuk demokrasi yang saat ini sedang dipraktikkan di Indonesia, 75,6% responden menyatakan persetujuannya bila penerapan demokrasi sudah berjalan dengan baik sementara sisanya 24,4% menyatakan tidak setuju (lihat grafik 50). Pernyataan tidak setuju yang bisa dikatakan berjumlah seperempat dari keseluruhan responden tidak kemudian diartikan demokrasi adalah sistem yang tidak cocok atau bahkan buruk. Akan tetapi ketidaksetujuan mereka terletak pada implementasinya yang mereka anggap masih kurang baik dan tidak berada pada jalur

semestinya. Oleh karena itulah praktik demokrasi di negeri ini masih perlu untuk terus diperbaiki sehingga mampu menyentuh esensi dari demokrasi itu sendiri dan sesuai dengan cita-cita pendirian bangsa ini sebagaimana tertuang di dalam UUD NRI Tahun 1945 dan Pancasila di dalam sila-silanya. Sebagai dasar negara, maka Pancasila sudah sepatutnya menjadi landasan operasional dari demokrasi yang dipraktikkan di Indonesia.

Grafik 50
Persepsi tentang Demokrasi yang Dipraktikkan di Indonesia



Survei ini tidak hanya memotret persepsi responden, namun lebih dari itu bagaimana responden memahami Empat Pilar dan menerjemahkannya dalam derajat praktis. Hampir mayoritas responden memiliki sikap dan perilaku yang mencerminkan pemahaman atas Empat Pilar. Hanya saja ada 2 hal yang menyangkut prinsip beragama yang mendapatkan porsi terbilang paling kecil di antara yang lain, yaitu pemimpin berbeda agama dan pernikahan beda agama. Bila memilih pemimpin beda agama walaupun ia dikenal jujur dan merakyat hanya

disetujui oleh dua pertiga responden, maka sebaliknya pernikahan beda agama hanya disetujui oleh sepertiga responden (lihat tabel 6). Bila dilakukan tabulasi silang dengan variabel agama, ditemukan bahwa penolakan atas pernikahan beda agama ini hampir merata ada pada setiap agama khususnya agama Islam (65,7%). Sementara itu untuk memilih pemimpin berbeda agama, presentase terbesar ada pada kelompok agama Islam sebanyak 34,5%.

Mungkin fakta-fakta tersebut tidak dapat dijadikan patokan untuk mengeneralisir masyarakat Indonesia. Akan tetapi, temuan ini setidaknya memberikan gambaran bahwa dalam tataran praktis perbedaan agama masih menjadi kendala dalam merajut prinsip toleransi dan pluralisme. Situasi ini biasa dikenal dengan toleransi statis di mana toleransi bersifat dingin yang tidak melahirkan kerja sama, jadi hanya bersifat teoritis. Oleh karena itulah fakta ini menjadi tantangan untuk terus menumbuhkan toleransi dinamis yang bersifat aktif melahirkan kerja sama untuk tujuan bersama, sehingga kerukunan antar umat beragama tidak berhenti dalam bentuk teoritis, tetapi sebagai refleksi dari kebersamaan umat beragama sebagai satu bangsa.⁶³ Meminjam bahasa Nurcholish Madjid (Cak Nur), maka pluralisme harus dipahami sebagai pertalian sejati kebhinnekaan dalam ikatan-ikatan keadaban.⁶⁴

Lain beda agama, lain lagi beda suku. Tampaknya dalam konteks ini tidak lagi menjadi kendala bagi responden (bisa juga masyarakat pada umumnya) untuk membangun nilai-nilai toleransi dinamis yang aktif membangun kebersamaan dan kerja sama. Misalnya, 99,1%

⁶³ Said Agil Al Munawar, *Fiqh Hubungan Antar Agama* (Jakarta: Ciputat Press, 2003), h. 16

⁶⁴ Budhy Munawar-Rachman, *Argumen Islam untuk Pluralisme*, (Jakarta: Grasindo, 2010), h. 17

menyatakan tidak bermasalah memiliki kenalan atau teman yang berbeda suku. Demikian juga dengan pernyataan 98,1% responden yang tidak bermasalah adanya dengan tetangga yang berlainan sukunya. Bahkan 89,7% menyatakan tidak berkeberatan jika memiliki pemimpin yang berbeda suku baik di tempat kerja maupun di dalam masyarakat.

Toleransi ini sangat berkelindan dengan nilai-nilai nasionalisme. Toleransi bisa dipandang sebagai pupuk untuk menumbuhkan nasionalisme. 99,5% responden menyatakan siap menjaga persatuan bangsa dengan cara membantu warga lain yang membutuhkan tanpa memandang suku dan agamanya. Dalam konteks yang lain, nasionalisme responden juga tinggi dengan selalu aktif menggunakan hak suara saat ada Pemilu ataupun Pilkada (97,4%). Bahkan 93,4% menempatkan identitas ke-Indonesia-an di atas kedaerahannya. Mereka merasa sebagai orang Indonesia daripada sebagai orang dari daerah atau berdasarkan agamanya. Walaupun demikian, 98,9% responden juga menyatakan bahwa pemerintah wajib untuk memelihara bahasa-bahasa daerah. Fakta ini mengindikasikan bahwa walaupun identitas ke-Indonesia-an di atas identitas suku (maupun agamanya), tidak lantas kemudian identitas kedaerahan menjadi hilang. Justru identitas kedaerahan inilah yang membentuk bangunan ke-Indonesia-an. Di samping itu, 95,4% responden juga menyatakan lebih baik membeli barang-barang buatan dalam negeri dibandingkan buatan luar negeri.

Tabel 6
Sikap dan Perilaku

NO	PERNYATAAN	TINGKAT PERSETUJUAN
1	Setiap warga negara Indonesia wajib menjaga persatuan bangsa dengan cara membantu warga lain yang membutuhkan meskipun berbeda suku dan agama	99,5%
2	Saya memiliki kenalan atau teman yang berbeda suku dengan saya	99,1%
3	Tidak masalah bagi saya seandainya ada tetangga saya yang agamanya berbeda dengan agama yang saya anut	98,9%
4	Pemerintah berkewajiban memelihara bahasa-bahasa daerah	98,9%
5	Saya tidak merasa terganggu jika harus bertetangga dengan orang yang berlainan suku	98,1%
6	Kebiasaan warga di sini saling mengunjungi jika ada tetangga yang tertimpa musibah walaupun berbeda agama atau suku	97,8%
7	Saya selalu aktif menggunakan hak suara saya saat Pemilu atau Pilkada	97,4%
8	Saya berteman dengan orang yang berbeda agama dengan saya	97,2%
9	Bagi saya lebih baik membeli barang-barang buatan dalam negeri dibandingkan buatan luar negeri	95,4%

10	Saya tidak akan menggunakan kekerasan terhadap orang lain meskipun kesalahannya besar terhadap saya	95%
11	Saya merasa sebagai orang Indonesia dibanding sebagai orang dari daerah saya atau agama saya	93,4%
12	Bagi saya agama adalah urusan pribadi saya dengan Tuhan	92,8%
13	Tidak ada masalah bagi saya punya pemimpin berbeda suku baik di tempat kerja maupun di dalam masyarakat	89,7%
14	Saya pernah ikut melakukan protes atas ketidakadilan yang terjadi di sekitar saya	89,7%
15	Jika saya menilai seseorang jujur dan merakyat saya akan memilihnya menjadi pemimpin meskipun berbeda agama	67,9%
16	Saya tidak keberatan jika ada keluarga dekat saya yang menikah dengan orang yang berbeda agama dengan saya	37%

BAB X

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Setelah memaparkan tujuan dan rumusan masalah yang diformulasi dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan kunci pada bagian latar belakang Survei Nasional Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Masyarakat Empat Pilar oleh MPR RI, maka pada bagian ini akan diketengahkan jawaban atas pertanyaan tersebut. Jawaban ini diperoleh berdasarkan generalisasi atau kesimpulan atas temuan-temuan survei yang telah diulas pada bab terdahulu tanpa bermaksud menghilangkan urgensitas setiap temuan yang bersifat khusus dan lebih rinci.

Berdasarkan pembahasan pada bab-bab sebelumnya, survei ini berhasil mengungkap jawaban soal pandangan masyarakat yang terpapar kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi empat pilar mengenai sistem ketatanegaraan yang terdiri dari: reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN; penataan kewenangan MPR; penataan kewenangan DPD; penataan kekuasaan kehakiman; dan

revitalisasi dan reaktualisasi Pancasila sebagai dasar negara, ideologi bangsa dan negara, dan sumber hukum nasional.

Pertama, mengenai reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN. Dari hasil survei, dapat disimpulkan bahwa mayoritas publik menyambut positif wacana reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN. Sebanyak 81,5 persen responden menyatakan perlu reformulasi GBHN, dan hanya 18,5 persen yang menjawab tidak perlu.

Alasan yang paling dirasakan dan paling dekat dengan kepentingan masyarakat tentang perlunya reformulasi GBHN ialah karena saat ini pelaksanaan pembangunan nasional dianggap tidak berkesinambungan dan sistem perencanaan pembangunan yang ada tidak cukup memberikan peta arah dan haluan yang berkelanjutan bagi pembangunan nasional. Responden yang memilih dan menggunakan alasan ini sebanyak 47,7 persen. Alasan lain yang muncul secara spontan dan genuin dari penilaian publik ialah, di antaranya, karena saat ini tidak diatur dengan jelas mekanisme pertanggungjawaban presiden dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya terkait kebijakan perencanaan pembangunan yang di dalamnya termuat—salah satunya—visi, misi dan program presiden termasuk janji politik yang disampaikan saat pemilu.

Meskipun GBHN diidentikkan dengan Orde Baru, tetapi publik tidak alergi dengan GBHN. Ini dibuktikan dengan fakta dimana mayoritas publik tetap menghendaki nama hasil reformulasi sistem perencanaan itu tetap GBHN. Alasannya, sistem GBHN dianggap lebih terarah dan berkesinambungan serta lebih pasti jaminan pelaksanaannya karena disertai mekanisme pertanggungjawaban yang jelas. Proses perumusan

GBHN juga dianggap lebih demokratis dan mencerminkan kedaulatan rakyat karena dirumuskan dan ditetapkan oleh MPR RI.

Terkait lembaga yang dianggap paling tepat merumuskan GBHN, di sini MPR RI mendapat porsi kepercayaan paling tinggi. Sebanyak 47,9 persen menilai lembaga MPR RI paling tepat menyusun GBHN. Hal ini menandakan hingga saat ini publik masih percaya MPR RI sebagai representasi kedaulatan rakyat dan dianggap sebagai perwujudan paling komprehensif keterwakilan rakyat. Selain itu, ada yang menilai lebih tepat disusun oleh pemerintah (presiden) dan ditetapkan oleh MPR (32,1%), ada pula yang berpendapat lebih tepat disusun oleh lembaga atau badan tertentu yang diberi wewenang dan diseleksi oleh badan independen (16,9%).

Mengenai bentuk hukum yang paling tepat bagi sistem perencanaan nasional model GBHN, mayoritas publik memandang TAP MPR adalah bentuk hukum yang paling tepat, yaitu 52,4 persen. Di antara alasannya, karena TAP MPR dalam urutan tata hukum di Indonesia berada di bawah UUD NRI 1945 dan di atas undang-undang. TAP MPR juga merupakan ketetapan yang dibuat oleh lembaga perwakilan yang paling representatif yang terdiri dari DPR dan DPD. Walaupun di atas TAP MPR masih ada UUD NRI 1945, tetapi terlalu teknis bila memasukkan GBHN dalam konstitusi. Apalagi GBHN dan perangkat turunannya memiliki jangka waktu tertentu sehingga rentan terhadap tuntutan amandemen UUD NRI 1945. Di samping itu, melalui TAP MPR, DPR dan DPD dapat lebih bertanggungjawab merumuskan dan mengawasi pelaksanaan GBHN karena merupakan produk konsensual di antara mereka.

Adapun mengenai konsekuensi hukum penerapan sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN, mayoritas publik ternyata menginginkan adanya jaminan agar GBHN benar-benar dilaksanakan oleh presiden dan lembaga-lembaga negara lainnya. Sebanyak 90,8 persen publik setuju jika penerapan GBHN disertai sanksi hukum, dan hanya 9,2 persen yang tidak setuju. Sementara, terkait mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan GBHN, publik memandang positif bila dilakukan oleh MPR RI. Jika kemudian ditemukan penyimpangan atau abai dengan ketentuan itu, maka MPR RI dapat meminta pertanggungjawaban presiden. Proses pertanggungjawabannya, DPR sebagai anggota MPR terlebih dahulu memberi peringatan kepada presiden. Jika dalam beberapa waktu yang ditentukan tidak ada perbaikan kinerja, maka DPR dapat meminta MPR menyelenggarakan sidang pertanggungjawaban presiden. Ada sebanyak 85,6 persen publik yang setuju dengan pandangan ini.

Namun demikian, sikap publik sedikit terbelah dalam menentukan bentuk sanksi yang tepat atas pelanggaran GBHN. Sebanyak 60,6 persen publik setuju sanksi itu tidak mengikat atau hanya berupa seruan moral saja. Namun ada sebanyak 31,0 persen yang menyatakan tidak setuju dan menginginkan sanksi lain. Ini artinya, jika reformulasi GBHN nantinya dilaksanakan, maka harus betul-betul mempertimbangkan bentuk sanksi hukum yang tepat: di satu sisi dapat menjamin pelaksanaan GBHN oleh presiden dan wakil presiden, namun di sisi lain tidak menjadi senjata politis MPR RI untuk menjatuhkan harkat, martabat dan kedudukan presiden.

Oleh karena itu, publik butuh diyakinkan soal substansi dan mekanisme pertanggungjawaban dalam sistem perencanaan pembangunan model

GBHN yang baru. Meskipun opini publik atas GBHN menunjukkan *trend* positif, tidak berarti reformulasi GBHN mengambil bentuk sepenuhnya model yang diterapkan pada masa lalu. Harus ada formulasi yang lebih baik pada tingkat perumusan, substansi dan jaminan operasionalitasnya daripada sistem yang selama ini ada.

Pada tataran substansi, misalnya, setidaknya ada dua harapan publik atas reformulasi GBHN yang dianggap paling penting. Pertama, GBHN yang baru harus mempertimbangkan keberagaman sosial, ekonomi dan budaya di masyarakat (92,9%). Kedua, kedudukan GBHN harus *suprem*, wajib dijadikan acuan oleh pemerintah dalam melaksanakan agenda pembangunan, termasuk janji kampanye calon presiden dan wakil presiden harus merupakan terjemahan dari GBHN (81,0%).

Tentu saja, kecenderungan positif publik yang menghendaki reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN khususnya yang setuju dirumuskan, ditetapkan dan diawasi pelaksanaannya oleh MPR RI akan berhadapan dengan tuntutan terhadap adanya amandemen UUD NRI 1945. Karenanya, mayoritas publik setuju (73,8%) MPR RI melakukan perubahan atas UUD NRI 1945 dengan memasukkan materi kewenangan MPR RI untuk merumuskan dan menetapkan haluan negara.

Kedua, penataan kewenangan MPR RI. *Trend* positif sikap publik terhadap GBHN tersebut, ternyata cukup berpengaruh terhadap pandangan mereka mengenai kedudukan MPR. Mayoritas publik (71,3%) lebih setuju bila kewenangan MPR RI menyusun dan menetapkan GBHN disertai pula dengan perubahan kedudukan menjadi lembaga tertinggi negara. Dengan perubahan kedudukan itu, maka kewenangan yang dianggap penting dimiliki MPR RI adalah: (1)

mengamandemen UUD RI tahun 1945 (76,7%); (2) menyusun kebijakan pembangunan nasional model GBHN (81,1%); (3) meminta pertanggungjawaban presiden (84,1%); (4) melakukan pengawasan terhadap lembaga negara lainnya (80,1%); (5) menyelesaikan sengketa antar lembaga Negara; (6) membuat ketetapan terkait GBHN.

Publik memberikan respon positif atas wacana pemberian kembali kewenangan MPR RI untuk membuat ketetapan yang bersifat mengatur khususnya ketetapan terkait GBHN (85,5%). Sikap publik cenderung konsisten ketika ditanya lebih jauh soal pemberian kewenangan MPR RI untuk membuat ketetapan mengenai pola hubungan antar lembaga negara dan mekanisme pertanggungjawabannya (83,2%).

Lain daripada itu, di luar wacana GBHN, yaitu terkait pelantikan presiden dan wakil presiden, sebagian besar publik (72,7%) setuju jika presiden dan wakil presiden terpilih ditetapkan melalui keputusan MPR RI. Ini sekaligus sebagai evaluasi atas sistem yang selama ini berlangsung dimana presiden dan wakil presiden ditetapkan melalui keputusan KPU.

Sedangkan terkait wacana pemberian kewenangan MPR RI untuk menafsir konsitusi, sikap mayoritas publik juga cenderung positif. Hanya 19,6% yang tidak setuju. Sikap publik cenderung konsisten ketika digali dengan pertanyaan yang lebih spesifik, yakni terkait kewenangan MPR RI memberi tafsir konstitusi terhadap pengujian materi undang-undang yang sedang dilakukan oleh MK. Sebanyak 80,1 persen publik setuju MPR RI memberi tafsir konstitusi terhadap pengujian materi undang-undang di MK.

Ketiga, penataan kewenangan DPD. Mayoritas responden survei nasional dan peserta FGD setuju dengan penguatan kelembagaan DPD dan penataan kewenangan DPD. Demikian pula dengan perluasan kewenangan DPD. Namun hal ini hanya sebatas untuk kepentingan daerah. Dalam hal kewenangan dan fungsi legislasi, secara teknis kelembagaan dan peraturan harus dicarikan formulasi yang tepat dan komprehensif agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dan fungsi dengan DPR. Namun dengan kewenangan yang ada saat ini pun, sebagian peserta FGD menyatakan lebih baik DPD dibubarkan, karena tidak terlalu memberikan manfaat kepada daerah.

Keempat, penataan kekuasaan kehakiman. Mayoritas responden survei nasional dan peserta FGD juga menyatakan setuju terkait dengan perluasan kewenangan Komisi Yudisial. Khususnya dalam hal pengawasan terhadap fenomena semakin menjamurnya kasus mafia peradilan dan mafia hukum saat ini yang terjadi di setiap unsur dalam sistem peradilan, dari hulu ke hilir. Dengan perluasan kewenangan tersebut, sebenarnya publik menaruh harapan besar kepada Komisi Yudisial untuk dapat mengikis praktik mafia peradilan dan mafia hukum pada tingkat *zero tolerance*. Namun demikian, perluasan kewenangan dalam hal pengawasan terhadap hakim agung dan hakim konstitusi yang telah dibatalkan Mahkamah Konstitusi tidak relevan lagi.

Mayoritas responden survei dan peserta FGD juga setuju dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang ditanyakan dan didiskusikan. Khususnya dalam hal Mahkamah Konstitusi perlu meminta pendapat MPR RI sebelum membuat putusan penafsiran terhadap suatu materi UUD NRI Tahun 1945 yang berdampak luas pada sistem

ketatanegaraan. Hal ini lebih dikarenakan MPR RI dianggap lebih mengetahui *original inten* kaidah-kaidah konstitusional UUD.

Kelima, revitalisasi dan reaktualisasi Pancasila sebagai dasar negara, ideologi bangsa dan negara, dan sumber hukum nasional. Mayoritas publik menyatakan kesetujuannya bila revitalisasi dan reaktualisasi itu terus diupayakan dan ditingkatkan. Hal ini berangkat dari keresahan atas mulai pudarnya Pancasila beserta sila dan nilai-nilainya dalam sendi kehidupan masyarakat, elit politik dan penyelenggara negara. Karenanya, perlu kembali digaungkan dengan baik dan tepat sasaran. Namun dalam hal Pancasila menjadi dasar negara, saat ini tidak ada hukum yang dapat dijadikan rujukan yang menyatakan bahwa Pancasila adalah dasar negara. Harapannya, kedepan Pancasila harus menjadi *concern* utama.

Terkait keberadaan UKP-PIP yang belum lama dilantik Presiden, kurang dari 50% responden survei mengetahuinya. Hal ini disebabkan UKP-PIP baru dibentuk oleh Presiden. Namun demikian, sebenarnya publik menaruh harapan besar kepada UKP-PIP untuk menjadi lembaga yang mempunyai kewenangan untuk tetap mengemban tugas dan amanatnya dalam melakukan pembinaan, pemasyarakatan, penghayatan dan pengamalan ideologi Pancasila kepada masyarakat dan lembaga-lembaga pemerintah/negara.

Selanjutnya, Survei Nasional Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasyarakatan Empat Pilar oleh MPR RI juga berhasil mengungkap pandangan masyarakat yang terpapar kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi empat pilar mengenai posisi, peran dan fungsi MPR dalam melakukan kajian dan sosialisasi empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini bisa

ditunjukkan dengan tingkat *awareness* publik terhadap dua program tersebut.

Terkait kajian sistem ketatanegaraan misalnya, pengetahuan publik tentang GBHN berikut kedudukannya sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional cukup baik. Mayoritas responden (89,6%) mengaku tahu atau pernah mendengar istilah Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Hanya sebagian saja (10,4%) yang menyatakan tidak tahu. Publik bahkan mengetahui dengan baik lembaga mana yang menetapkan dan merumuskan GBHN pada masa sebelum reformasi.

Begitu juga terkait sosialisasi Empat Pilar MPR RI. Mayoritas publik (99,1%) telah mengenal dan mengetahui Empat Pilar MPR RI beserta bagian-bagiannya. Persentase ini menunjukkan bahwa tingkat keterpaparan responden terhadap program ini sangat tinggi sampai hampir 100%. Jika digali lebih jauh, dari beragam kegiatan yang dilakukan oleh MPR RI, sosialisasi melalui seminar menjadi kegiatan yang paling banyak diketahui dan diikuti. Kegiatan selanjutnya yang banyak diketahui adalah—secara berurutan: pemasyarakatan Empat Pilar yang dilakukan oleh anggota MPR dan anggota DPR, workshop, pemasyarakatan oleh pimpinan badan MPR, cerdas cermat konstitusi bagi siswa SLTA, FGD, lomba karya tulis, TOT, pertunjukan wayang, dan terakhir *outbond*.

Fakta tersebut menunjukkan bahwa MPR RI sebagai pelaksana program yang berperan dan berfungsi sebagai rumah aspirasi bersama, rumah kebangsaan, pengawal ideologi Pancasila dan kedaulatan rakyat telah berhasil menjalankan tugas konstitusionalnya. Meski keberhasilan itu baru pada tingkatan kognitif berkaitan dengan *awareness* masyarakat

yang menjadi peserta program, tetapi fakta tersebut cukup untuk menggambarkan efektifitas program yang telah dijalankan.

Survei Nasional Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakat Empat Pilar oleh MPR RI juga berhasil mengungkap fakta mengenai sikap dan perilaku masyarakat yang terpapar sosialisasi empat pilar dalam mempraktikkan nilai-nilai Pancasila, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan *Bhinneka Tunggal Ika* sebagai dampak/hasil yang diharapkan dari program.

Fakta itu ialah program sosialisasi empat pilar telah berhasil menyentuh kesadaran masyarakat di level kognitif, namun tidak benar-benar mempengaruhi kesadaran lebih dalam yang termanifestasi dalam pengamalan mereka sehari-hari terhadap nilai-nilai empat pilar tersebut khususnya dalam hal relasi antar umat beragama.

Adapun metode yang paling diinginkan dan dinilai cocok serta efektif oleh publik dalam sosialisasi empat pilar MPR RI adalah pemsarakatan langsung (*face to face*). Paling tinggi tingkat ketepatan dan efektivitasnya: Seminar, sosialisasi oleh anggota MPR, debat konstitusi tingkat SLTA dan perguruan tinggi, Workshop, lomba karya tulis tentang empat pilar, sosialisasi oleh pimpinan MPR, lomba cerdas cermat konstitusi bagi SLTA, FGD dll.

Demikianlah kesimpulan yang dapat digarisbawahi dari Survei Nasional Studi tentang Kajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakat Empat Pilar oleh MPR RI ini.

B. SARAN DAN MASUKAN

Sebagai sebuah penelitian akademis, tentu saja survei ini memiliki klaim kebenaran yang bisa dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Namun demikian, layaknya kajian akademik pada umumnya, penelitian ini juga sangat terbuka bagi pelbagai pengujian lebih lanjut sehingga masih terdapat kemungkinan untuk dikoreksi dan disempurnakan. Oleh karena itu, partisipasi semua pihak sangat dibutuhkan guna memberikan saran dan masukan yang kritis dan konstruktif untuk semakin menyempurnakan hasil penelitian ini.

Di samping itu, karena penelitian ini memiliki batasan dan rumusan masalah yang menjadi fokus penelitian, maka tentu tidak semua dimensi dalam diskursus kajian sistem ketatanegaraan dan sosialisasi empat pilar diuji sehingga membutuhkan penelitian lebih lanjut. Banyak hal yang perlu dikaji pada periode berikutnya antara lain mengenai substansi yang lebih utuh dalam materi reformulasi GBHN.

