

PANCASILA SEBAGAI PARADIGMA PEMBANGUNAN NASIONAL BIDANG SOSIAL POLITIK

Saafroedin Bahar*)

Pada dasarnya, konsep "paradigma" yang pertama kalinya dipopulerkan oleh Thomas Kuhn, berarti sebuah model berpikir dalam ilmu pengetahuan. Paradigma besar manfaatnya, oleh karena konsep ini mampu menyederhanakan dan menerangkan suatu kompleksitas fenomena menjadi seperangkat konsep dasar yang utuh. Paradigma tidaklah statis, karena ia bisa diubah jika paradigma yang ada tidak dapat lagi menerangkan kompleksitas fenomena yang hendak diterangkannya itu.

Bidang sosial politik dapat diartikan sempit dan dapat diartikan luas. Dalam tulisan ini, kita memahaminya dalam artian luas, yaitu menyangkut kehidupan berbangsa dan bernegara, khususnya hubungan antara rakyat, wilayah dan pemerintah, yang selanjutnya mencakup cabang legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pada dasarnya, politik berkenaan dengan masalah kekuasaan, yang memang diperlukan oleh negara manapun juga dalam menunaikan dua tugas pokoknya, yaitu memberikan kesejahteraan dan menjamin keamanan bagi seluruh warganya. Kekuasaan adalah kemampuan untuk mendorong orang lain untuk melaksanakan ke-mauan kita. Kekuasaan tidak

akan terasa sebagai paksaan kalau penggunaannya disertai oleh kepemimpinan yang bermutu tinggi. Kepemimpinan yang bermutu tinggi itu sendiri akan terkait dengan kewibawaan, yaitu penerimaan kekuasaan itu secara sadar dan sukarela oleh mereka yang dikuasai itu. Dengan lain perkataan, sesungguhnya kekuasaan yang mantap itu adalah kekuasaan yang bersifat demokratis.

Masalah yang paling dasar dalam wacana kita sekarang ini adalah mempertanyakan – dan menjawab – apakah sesungguhnya Pancasila itu dan sudahkah konsep-konsep dasar Pancasila dituangkan ke dalam sebuah paradigma sosial politik yang padat, yang mampu menerangkan

*) Dr. Saafroedin Bahar, Widyaiswara Lembaga Ketahanan Nasional, Wakil Ketua Subkomisi Pengkajian Komnas HAM, Ketua Kelompok Kerja Ekonomi, Sosial dan Budaya.

kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di Indonesia pada umumnya, dan kehidupan sosial politik pada khususnya? Bukankah kritik yang paling sering kita dengar adalah bahwa walaupun nilai-nilai yang dikandung Pancasila itu baik, hanya terasa bahwa sila-silanya bukan saja bagaikan terlepas satu sama lain, tetapi juga penerapannya dalam kenyataan yang belum sesuai dengan kandungan normanya. Jika kritik itu benar, bukankah hal itu berarti bahwa Pancasila masih belum tertuang dalam suatu paradigma, atau jika sudah pernah menjadi paradigma, ia tidak mampu lagi menerangkan kenyataan politik di Indonesia dewasa ini? Jika memang demikian halnya, bukankah kewajiban kita bersama mengembangkannya sedemikian rupa sehingga mampu menerangkan kompleksitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di Indonesia ini?

Pancasila, yang sejak tahun 1945 telah dinyatakan sebagai dasar negara Republik Indonesia, mungkin memang masih memerlukan pengembangan, pendalaman dan penjabaran konseptual agar dapat menjadi sebuah paradigma yang andal. Pengembangan, pendalaman dan penjabaran ini amat urgen, oleh karena amat sukar membayangkan akan adanya sebuah

Indonesia, yang dalam segala segi amat majemuk, tanpa dikaitkan dengan Pancasila.

Tinjauan Kesejarahan

Pancasila dirumuskan dalam rangka pembentukan negara

Secara historis perlu kita ingat bahwa Pancasila bukanlah merupakan hasil renungan spekulatif seorang filosof sebagai *a man of thought*. Pancasila dirumuskan secara induktif oleh seorang nation builder, sebagai kristalisasi pengalaman dan pengamatannya terhadap kesamaan masyarakat Indonesia, yang diperlukan dalam rangka pembentukan sebuah negara. Pancasila bukanlah hasil wacana filsafat yang bertujuan mencari prima causa, atau hakikat kebenaran. Pancasila adalah respons Ir Soekarno sebagai tokoh pergerakan rakyat – *a man of action* – terhadap pertanyaan Ketua BPUPKI, Dr. Radjiman Wedyodiningrat pada tanggal 28 Mei 1945 kepada para anggota badan tersebut, tentang apakah dasar dari negara yang segera akan dibentuk. Sejak tahun 1944, karena terdesak oleh berbagai kekalahan dalam perang dan untuk mengambil hati rakyat Indonesia, Pemerintah Kekaisaran Jepang memang telah memberikan janji bahwa Indonesia – yang didudukinya sejak awal tahun 1942 – segera akan diberi kemerdekaan.

Pancasila pernah disifatkan sebagai filsafat politik. Namun, mungkin perlu dipertanyakan, apakah pemikiran tentang Pancasila memang sudah cukup mendalam dan cukup berkembang secara koheren dan konsisten sehingga layak untuk diberi predikat sebagai filsafat politik, *political philosophy*, setingkat dengan filsafat politik lainnya di dunia?

Jika filsafat ditandai oleh pikiran yang mendalam, kritis dan sistematis, maka dapat dikatakan bahwa Pancasila belum berkembang secara memadai sebagai suatu filsafat politik. Sebabnya adalah karena Ir. Soekarno — sebagai “penggali” Pancasila — belum pernah berkesempatan menuangkan pikirannya secara filsafati, walaupun setelah tahun 1945 itu Ir Soekarno pernah dua kali mengulas lebih lanjut pemikirannya dalam kursus resmi mengenai Pancasila. Sukar untuk dibantah, bahwa sampai saat ini pun Pancasila masih sarat dengan retorika, dan karena itu amat rentan terhadap penafsiran sesaat. Demikianlah, pada saat dunia secara ideologis terpecah antara kubu Barat yang kapitalis dan kubu Timur yang komunis, Ir. Soekarno sendiri menjelaskan bahwa Pancasila adalah “Marxisme yang diterapkan di Indonesia” atau Pancasila sama dengan “Nasakom”.

Hal itu sudah jelas tidak benar.

Namun kerentanan pemikiran Soekarno pada pengaruh situasi sesaat tersebut tidaklah mengecilkannya makna sumbangannya terhadap eksistensi negara Republik Indonesia. Sumbangannya yang akan bersifat abadi terhadap Indonesia adalah anjurannya yang diterima dengan gegap gempita pada tanggal 1 Juni 1945 kepada BPUPKI untuk menerima lima Sila tersebut sebagai dasar negara; kepemimpinannya dalam merumuskan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945; dan Proklamasi Kemerdekaan yang dibacakannya pada tanggal 17 Agustus 1945.

Tiga artian Pancasila

Tiga artian Pancasila yaitu (1) sebagai prasaran politik 1 Juni 1945, (2) sebagai bagian dari rancangan dokumen konstitusional 22 Juni 1945, dan (3) sebagai bagian dari dokumen konstitusional, 18 Agustus 1945.

Walaupun sebagai pribadi, sebagai warga masyarakat, dan sebagai anak bangsa kita sudah mendengar, memahami dan meyakini, bahkan melaksanakan berbagai gagasan mengenai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, demokrasi, dan keadilan sosial — yang kemudian menjadi sila-sila Pancasila itu — namun rasanya sebelum tahun 1945 kita tidak

pernah mendengar adanya gagasan untuk menyatukan kelima gagasan tersebut sebagai suatu kesatuan yang utuh, dan agar disepakati sebagai basic premises untuk mendirikan negara. Gagasan seperti itu pertama kalinya diajukan oleh Ir. Soekarno dalam pidatonya pada sidang pertama Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada tanggal 1 Juni 1945.¹

Mengapa justru Soekarno yang mampu mengidentifikasi lima gagasan terpadu itu? Mengapa bukan tokoh lain? Pertanyaan ini sungguh menarik, dan hanya mungkin kita jawab jika kita mendalami riwayat hidup beliau serta visi kenegaraannya. Yang jelas, Soekarno amat yakin, bahwa bagaimanapun majemuknya masyarakat Indonesia, namun keseluruhannya itu dalam mata batin Soekarno adalah suatu bangsa. Dengan lain perkataan, sesungguhnya paradigma politik dan visi kenegaraan Soekarno adalah nasionalisme, setidak-tidaknya nasionalisme menurut visi Soekarno. Sungguh amat sukar kita memahami Soekarno di luar konteks nasionalisme. Juga pada saat ia mempropagandakan kesatuan antara

nasionalisme-islamisme dan marxisme, ia berbicara mengenai kesatuan bangsa Indonesia, yang disemangati oleh tiga ideologi tersebut.

Berdasar renungannya yang bagaikan merupakan suatu obsesi untuk menyatukan seluruh masyarakat Indonesia yang demikian majemuk, Soekarno menyimpulkan bahwa ada lima dasar negara, yang disebutnya Sila, yang dipandangnyanya sesuai untuk maksud itu, yaitu Peri Kebangsaan, Peri Kemanusiaan, Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan, Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia, dan akhirnya Peri Ketuhanan. Didukung oleh oratory yang kuat, pemikiran Soekarno tersebut mendapatkan sambutan yang gegap gempita dari para anggota lainnya.

Perlu kita ingat, bahwa walaupun anjuran pertama mengenai lima sila Pancasila adalah *copyright* Soekarno, namun lima sila dalam konsep Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 ("Piagam Jakarta") tanggal 22 Juni 1945 adalah sebuah karya kolektif. Sila-Sila yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar tersebut dibahas

¹ Lihat Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati, eds, Edisi Keempat, 1998, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia - Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI-PPKI) 28 Mei - 22 Agustus 1945*, Sekretariat Negara, Jakarta.

oleh 38 orang anggota BPUPKI yang masih tinggal di Jakarta pada saat reses BPUPKI antara tanggal 2 Juni-9 Juli 1945, ditambah dengan beberapa orang anggota Chuo Sangi In, untuk kemudian dirumuskan secara padat oleh sembilan orang anggota BPUPKI. Bukan saja urutan dan relevansi lima Sila Pancasila tersebut ditata kembali, tetapi juga dikaitkan dengan esensi Tujuan Negara dan Tugas Pemerintahan. Hal tersebut belum terdapat secara eksplisit dalam pidato Pancasila Ir. Soekarno. Peranan Panitia Sembilan – yang juga diketuai Ir Soekarno – tidak dapat dikatakan kecil.

Finishing touch dari *draft* Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan oleh lima orang tokoh: Drs. Mohammad Hatta, KH Wachid Hasjim, Ki Bagus Hadikusumo, Mr. Teuku Mohammad Hassan dan Mr. Kasman Singodimedjo. Seperti kita ketahui lima tokoh inilah yang menghapuskan anak kalimat “dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya” dari *draft* Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, dan karena itu telah memberikan landasan konstitusional yang kukuh untuk pembentukan suatu Republik Indonesia.

Dengan demikian ada suatu proses yang berkesinambungan yang melatarbelakangi pemi-

kiran kepancasilaan ini, bermula dari Ir. Soekarno, berlanjut pada Panitia Sembilan dalam BPUPKI, dan berujung pada kesepakatan lima tokoh PPKI.

Secara substantif, Pancasila adalah lima aksioma politik nasionalisme Indonesia

Dalam perkembangannya dewasa ini, mungkin lebih pas jika kita memahami sila-sila Pancasila sebagai lima aksioma politik, yang diterima sebagai dalil yang tidak memerlukan rincian penjelasan lagi. Yang masih perlu kita lakukan adalah mencari kerangka pemikiran dasar yang dapat memberikan makna yang lebih utuh kepada lima aksioma politik, sehingga kita dapat memahaminya secara komprehensif, bukan lagi sebagai lima konsep yang terlepas-lepas dan tidak ada kaitannya satu sama lain.

Jika kita renungkan baik-baik, mungkin tidaklah terlalu keliru jika kita merumuskan esensi Pancasila itu sebagai lima aksioma politik dari nasionalisme Indonesia. Nasionalisme bukanlah filsafat dalam artian yang lazim difahami. Nasionalisme adalah suatu semangat, suatu tekad, dan suatu program aksi politik, suatu *das Sollen*. Sesungguhnya Pancasila adalah nasionalisme, yaitu suatu faham yang berpendirian bahwa semua orang yang berkeinginan membentuk

masa depan bersama di bawah perlindungan suatu negara, tanpa membedakan suku, ras, agama ataupun golongan, adalah suatu bangsa. Seperti dikatakan Benedict Anderson, nasion adalah suatu *imagined community*.

Memang semangat itulah yang meresapi keseluruhan visi politik Ir. Soekarno sejak usia mudanya. Dengan kharisma pribadinya yang demikian kuat, visi itu telah mempengaruhi banyak tokoh lain, dan melalui pengaruh terhadap tokoh lain itu, mempengaruhi budaya politik Indonesia. Kelihatannya, pensifatan lain dari Pancasila akan membawa kita pada gambaran yang keliru. Pemikiran lanjut tentang Pancasila, secara lebih kritis, sistematis dan komprehensif, dilakukan oleh tokoh-tokoh terpelajar Indonesia lainnya. Paling terkemuka di antara para tokoh terpelajar tersebut adalah Prof. Mr. Dr. Notonagoro, Guru Besar Filsafat Universitas (baca: Universitas) Gadjah Mada.

Status Pancasila adalah kontrak politik

Lalu, apa status Pancasila? Penulis berpendapat bahwa Pancasila - seperti yang terdapat dalam alinea ke empat Pembukaan UUD 1945 - adalah merupakan suatu kontrak politik bersejarah yang bersifat mendasar dari seluruh lapisan dan kalang-

an dalam batang tubuh bangsa Indonesia yang besar ini. Sebagaimana halnya setiap kontrak politik, substansinya mengikat seluruh rakyat dan seluruh jajaran pemerintah. Pada saat ini baik hukum nasional maupun seluruh lapisan penyelenggara negara terikat oleh Pancasila, yang telah dituangkan dalam peraturan perundang-undangan nasional.

Mereka yang tidak suka atau tidak mau menerima Pancasila sebagai kontrak politik dalam pembentukan negara Republik Indonesia ini dapat memilih dua alternatif, yaitu membentuk negaranya sendiri, jika hal itu mungkin, atau berjuang menggantinya dengan suatu kontrak politik baru, sudah barang tentu harus dilakukan secara legal dan demokratis. Bila hal itu dilakukannya dengan kekerasan dan pemberontakan, ia harus memikul konsekuensinya secara hukum.

Vitalnya Peranan Presiden Republik Indonesia

Oleh karena Pancasila terkait dengan Undang-Undang Dasar 1945 yang menganut sistem pemerintahan presidensial, maka siapa pun yang menjabat sebagai presiden Republik Indonesia, ia akan memegang peranan politik yang amat penting dalam penafsiran dan penjabaran Pancasila

itu.

Namun patut dicatat bahwa selain di Amerika Serikat, yang merupakan negara pertama yang menganut sistem pemerintahan presidensial ini, di banyak negara sistem ini menghadapi banyak kesulitan, khususnya karena relatif kaku dan karenanya kurang responsif terhadap dinamika pendapat umum. Di Amerika Serikat kelemahan tersebut diimbangi oleh bentuk negara federal, di mana titik berat kekuasaan justru terletak pada negara-negara bagian. Umumnya dipandang bahwa presiden Amerika Serikat hanya mempunyai wewenang yang cukup besar dalam bidang hubungan luar negeri saja.

Ada pertimbangan sejarah khas yang melatarbelakangi pemilihan sistem pemerintahan presidensial dan bentuk negara kesatuan di Indonesia. Pertimbangan itu adalah kesadaran betapa rentannya demikian banyak sukubangsa Indonesia selama ini terhadap taktik *divide et impera* dari rezim kolonial. Oleh karena itulah, secara sadar dipilih format politik yang diperkirakan akan mampu mencegah kerentanan itu, dengan mengembangkan semangat kebangsaan dan persatuan. Dalam babak awal gerakan kaum muda yang kemudian menjadi pendiri negara ini amat bersifat elitis, baru

kemudian gerakan tersebut menjadi lebih populis, dengan melibatkan massa rakyat. Dapat dikatakan bahwa sejak awalnya, Republik Indonesia berdiri dan berfungsi menurut pola *top-down*.

Sudah barang tentu, tidaklah mudah bagi lapisan kecil kaum terpelajar Indonesia itu untuk menjangkau rakyat banyak, yang sebagian besar masih berpendidikan rendah, hidup di lokasi yang amat tersebar, dalam keadaan yang pas-pasan. Mereka harus menjangkau rakyat melalui kekuatan kharisma pribadi yang dimilikinya. Rakyat Indonesia, baik dahulu maupun sekarang, lebih tertarik pada tokoh-tokoh daripada substansi ideologi atau program politik yang ditawarkan oleh tokoh-tokoh yang bersangkutan.

Demikianlah, dengan maksud mencegah kelemahan yang melekat pada suatu masyarakat majemuk, para pendiri Republik Indonesia selain memilih bentuk pemerintahan presidensial juga memilih bentuk negara kesatuan. Sebagai akibatnya, seluruh kekuasaan pemerintahan bertumpuk pada pemerintah pusat dan para politisi ibu kota negara. Susahnya, jangkauan kharisma pribadi seorang tokoh dibatasi oleh lingkungan kultural asalnya, dan – seperti diingatkan Max Weber – kharisma tidaklah

langgeng. Bila kharisma seseorang itu tidak memberikan manfaat konkrit, khususnya dalam bidang ekonomi, pengaruh kharisma akan segera merosot, bahkan lenyap.

Hal itu terlihat jelas pada pengalaman Ir. Soekarno sebagai Presiden. Walaupun kemampuan retorikanya tidaklah berkurang sampai saat-saat terakhir, namun keadaan ekonomi yang tidak pernah membaik di bawah pemerintahannya, ditambah dengan suasana ketidakpastian suasana revolusioner yang dikobar-kobarkannya sebagai pemimpin besar revolusi, ia jatuh pertengahan tahun 1966 oleh rangkaian demonstrasi pelajar dan mahasiswa yang mengajukan tiga tuntutan. Tiga tuntutan itu adalah: turunkan harga, bubarkan kabinet 100 menteri, dan bubarkan PKI.

Pengalaman yang sama terulang pada Jenderal Soeharto, yang pernah memiliki kharisma sebagai komandan Serangan 1 Maret 1949 ke Ibukota Jogjakarta yang sedang diduduki Belanda. Dalam 15 tahun pertama ia berhasil memperbaiki kondisi ekonomi, politik dan keamanan Indonesia ke taraf yang belum pernah dicapai sebelumnya. Ia bahkan telah berusaha menyumbangkan pemikirannya mengenai penghayatan dan pengalaman Pancasila, yang kemudi-

an disyahkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Namun dalam kurun 15 tahun kedua pemerintahannya, kekuasaan pemerintahan sedemikian terkonsentrasi dalam tangannya, sehingga tidak ada lagi yang dapat memberikan koreksi kepadanya, diiringi oleh serangkaian kebijaksanaan ekonomi yang ternyata telah menyebabkan kebangkrutan Indonesia. Dalam tahun 1998 ia dipaksa mengundurkan diri, bukan saja oleh karena terjadinya serangkaian demonstrasi mahasiswa, tetapi juga oleh karena sebagian besar menteri-menterinya tidak bersedia lagi untuk bertugas di bawah pimpinannya.

Pengalaman yang sama terulang lagi pada Presiden KH Abdurrahman Wahid yang sedemikian yakinnya terhadap kharisma yang memang dipunyai-nya di kalangan warga NU, khususnya di propinsi Jawa Timur, sehingga ia mengabaikan prinsip-prinsip kepemimpinan yang baik, termasuk dalam bidang manajemen pemerintahan. Ia bukan saja menolak untuk memberikan pertanggungjawaban kepada MPR, tetapi juga mengeluarkan dekrit membubarkan Lembaga Tertinggi Negara itu, yang dinyatakan tidak sah oleh Mahkamah Agung RI, sehingga MPR - kecuali Fraksi PKB yang tidak mau hadir dalam sidang -

memutuskan memberhentikannya sebagai presiden Republik Indonesia. Ia merupakan presiden pertama yang diberhentikan oleh MPR.

Ditinjau dari segi kultur politik, apakah “garis merah” dari ketiga presiden yang turun dengan cara yang tidak lazim tersebut?. Banyak pengamat menggarisbawahi kenyataan bahwa semua mereka berasal dari dan sepenuhnya hidup dalam kultur politik Jawa, yang baru merasa nyaman kalau seluruh kekuasaan berada di dalam tangannya, dan bahwa kekuasaan tidak dapat dibagi, apalagi dibantah. Dengan perkataan lain, dari segi kultur politik, ketiganya belum mengindonesia, karena mereka tidak sepenuhnya merasa nyaman dengan suasana Bhinneka Tunggal Ika. Sebagai perbandingan, Presiden B.J. Habibie – yang secara kultural bukan berorientasi Jawa, dan merupakan presiden pertama dalam alam reformasi – memberikan suatu suasana baru kepada Indonesia, suasana yang lebih bebas, suasana yang lebih demokratis.

Dengan demikian, mungkin salah satu jalan keluar dari kendala kultural ini adalah dengan mengindonesiakan Pancasila itu, dalam arti menyusun sistem kenegaraan serta sistem pemerintahan yang selain didasarkan pada lima aksioma Pancasila,

juga nyaman dengan kemajemukan Indonesia, baik dari segi agama, ras, etnik, maupun golongan. Untuk ini, maka gagasan untuk mengadakan rangkaian amandemen terhadap Batang Tubuh dan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, bukan saja absah, tetapi juga perlu.

Tinjauan Politik: Tantangan dan Kendala

Tantangan

Tantangan dasar yang dihadapi Soekarno sebagai negarawan adalah bagaimana caranya ia mewujudkan visi politiknya itu ke dalam kenyataan, khususnya untuk mengikat dan menggerakkan seluruh lapisan dan kalangan dalam bangsa Indonesia yang majemuk itu secara terpadu dalam suatu sistem kenegaraan dan sistem pemerintahan, di mana seluruhnya bisa merasa nyaman. Kelihatannya dalam hubungan ini beliau menghadapi dua tantangan, yang satu bersifat konseptual, yang lainnya bersifat institusional.

Tantangan Konseptual

Tantangan konseptual Pancasila adalah memahami dan merumuskan secara jernih – serta disepakati bersama dengan sungguh-sungguh – tentang kandungan nilai dan makna Pan-

casila, baik masing-masing sila maupun Pancasila sebagai suatu kebulatan ide.

Misalnya, apa yang sesungguhnya kita maksud dengan Sila Ketuhanan Yang Maha Esa? Apakah suatu negara theokrasi, di mana para agamawan secara langsung memerintah sesuai dengan ajaran agama? Jika ya, bagaimana memberi tempat kepada banyak agama dan keyakinan yang dianut oleh rakyat Indonesia? Dan bagaimana pula mendudukan perbedaan mazhab dan sekte pada masing-masing agama? Lalu, bagaimana meminta pertanggungjawaban dari para agamawan ini, baik sebagai golongan maupun sebagai individu, seandainya mereka menyalahgunakan kekuasaannya itu? Di mana pula tempat rakyat dan demokrasi? Mengapa Pancasila yang sudah disepakati dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 masih harus "didampingi" oleh tuntutan diberlakukannya kembali Piagam Jakarta tanggal 22 Juni 1945, dengan tambahan anak-kalimat: "dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya"? Apakah tepat kekuasaan negara dan penyelenggaraan negara digunakan untuk mewajibkan para penganut agama menjalankan syariat agamanya? Bagaimana kalau

agama yang bersangkutan tidak mengajarkan kewajiban dan pemaksaan oleh negara itu, tetapi lebih menekankan kesadaran hati nuraninya?

Apa pula yang kita maksud dengan sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab? Benarkah kita menghargai harkat dan martabat manusia? Ataupun kita hanya menghargai kekuasaan serta harta benda? Atau hanya memuliakan diri serta golongan kita sendiri? Apa kaitannya dengan berbagai instrumen hukum internasional hak asasi manusia? Mengapa demikian sulit memasyarakatkan gagasan mengenai hak asasi manusia ini? Mengapa demikian kuat kesan bahwa masyarakat kita tidak demikian menghargai nyawa orang?

Bagaimana pula dengan Sila Persatuan Indonesia? Benarkah kita masih ingin bersatu? Mengapa demikian marak keinginan di beberapa daerah memisahkan diri dari Republik Indonesia? Menyesalkah mereka dengan pengalaman hidup bernegara? Apakah visi kita mengenai Indonesia yang bersatu: apakah Indonesia yang diurus secara terpusat, ataupun Indonesia yang juga menghargai kemajemukan rakyatnya, yang hidup tersebar di banyak pulau dan mempunyai latar belakang sejarah dan kebudayaan? Mengapa lapisan

elite kita bagaikan acuh tak acuh terhadap penderitaan rakyat dan hanya asyik dengan dirinya sendiri? Apakah mereka ada merasa satu dengan rakyatnya itu, atautkah hanya dengan kaum kerabat serta golongannya sendiri?

Apa pula faham kita tentang sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan? Manakah yang lebih tepat tentang sistem pemilihan umum: sistem proporsional atau sistem distrik? Mana pula yang lebih tepat bagi Indonesia: sistem pemerintahan presidensial atau sistem pemerintahan parlementer? Bagaimana pula peranan partai dan bagaimana menjamin pertanggungjawabannya kepada rakyat, kalau mereka – dan wakil-wakilnya di dewan-dewan perwakilan – ternyata hanya mementingkan dirinya sendiri? Apa sikap kita terhadap gejala *money politics* yang dipraktekkan secara luas di Indonesia dewasa ini, sejak dari tingkat nasional sampai ke tingkat daerah?

Akhirnya, apa pula yang kita maksud dengan sila Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia? Benarkah kita menganut nilai dan visi ini? Mengapa kita bagaikan tidak acuh melihat demikian banyak ketidakadilan terhadap rakyat Indonesia, baik dalam bidang politik, ekonomi,

sosial, maupun budaya? Mengapa di negara kita belum ada gagasan tentang apa yang di negeri lain dikenal sebagai *social security system*?

Tantangan Kelembagaan

Jika kita sudah mempunyai kesamaan visi dan faham mengenai sila-sila tersebut di atas, bagaimana menuangkannya ke dalam sistem politik dan sistem kenegaraan kita? Mana yang baik: negara federal yang pernah kita coba dan kemudian kita tolak karena merupakan alat pecah-belah oleh rezim Hindia Belanda, atau negara kesatuan yang sekarang kita pakai dan ternyata masih menghadapi demikian banyak masalah dengan kemajemukan masyarakat kita?

Bagaimana sebaiknya peran Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, [Dewan Perwakilan Daerah], Dewan Pertimbangan Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Lembaga Kepresidenan? Bagaimana caranya menjamin agar para anggota lembaga-lembaga ini tetap menghormati sumpah jabatannya? Mengingat demikian besarnya kekuasaan presiden, dan mengingat bahwa tidak dengan sendirinya presiden terpilih mempunyai kemampuan memimpin korps penyelenggara negara yang demikian besar dan

kompleks, apakah belum waktunya untuk mewajibkan adanya seorang perdana menteri profesional, yang di Perancis dikenal dengan nama sistem pemerintahan semi presidensial?

Mengingat bahwa lazimnya partai-partai politik lupa kepada para pemilihnya setelah pemilihan umum dan hanya memikirkan dan memperjuangkan kepentingannya sendiri saja, apakah belum saatnya dibentuk suatu forum para pemilih di daerah, untuk memantau, mengkritisi serta –jika perlu mengadakan *class action* – terhadap mereka yang dipilih ini? Bagaimana kalau kita bentuk semacam *Independent Citizens' Forum* atau *Independent Voters and Taxpayers Association*? Bukankah secara hipotetik lembaga-lembaga ini akan mempunyai daya tekan yang efektif terhadap para son-toloyo politik Indonesia, yang demikian banyak beraksi di panggung politik?²

Ringkasnya, dimensi kelembagaan Pancasila perlu memberikan jawaban terhadap kebutuhan kita memperoleh efek sinergi sebesar-besarnya dari persatuan dan kita sebagai bangsa, sambil menekan sekecil-kecilnya dampak negatif yang bisa terjadi

di pada demikian besarnya akumulasi sumber daya nasional di tangan mereka yang sedang memegang tampuk kekuasaan pemerintahan, baik di tingkat pemerintah pusat maupun di tingkat daerah.

Salah satu kemungkinan upaya untuk hal itu adalah dengan secepat-cepatnya meningkatkan taraf pendidikan, kecerdasan serta sikap kritis rakyat kita, dan jangan membiarkan berlanjutnya kelicikan elite untuk memperbodoh rakyat dengan berbagai cara yang sudah tak digunakan lagi di negara lain yang lebih beradab, seperti menyebarkan “kesaktian” sang pemimpin. Baik secara formal maupun secara informal, berbagai variasi demokrasi terpimpin harus ditolak dengan tegas, karena ajaran tersebut memandang rakyat yang berdaulat itu hanya sebagai *wong cilik* atau sekedar sebagai epigon. Sungguh sangat melecehkan. Pemimpin harus diukur dari kredibilitas pribadi serta kinerjanya untuk orang banyak. Jika mereka *default*, ganti.

Secara pribadi sungguh sangat sulit bagi penulis untuk memahami – apalagi untuk menerima – sikap politik beberapa go-

2 Terlampir adalah sebuah *draft* anggaran dasar Perkumpulan Pemilih Independen dan Pembayar Pajak, yang telah penulis sebarkan di beberapa daerah untuk mendapatkan tanggapan dan penyempurnaan.

longan dalam masyarakat kita yang dahulu mengatakan *pejah gesang ndherek Bung Karno*, atau kami akan mengatakan langit itu kuning kalau Gus Dur mengatakan langit itu kuning.

Lebih terjangkau oleh akal penulis pidato Abu Bakar r.a. dalam penerimaan jabatan sebagai chalifah pertama Islam, yang mengatakan bahwa beliau bukanlah yang terbaik di kalangan kaum Muslimin, dan dengan rendah hati meminta agar hanya menurut perkataan beliau kalau beliau benar, dan menolaknya kalau beliau salah. Bukanlah itu yang dinamakan sebagai kepemimpinan demokratis, *democratic leadership*, yang kelihatan agak sesuai dengan Pancasila?

Kendala

Kendala Kultural

Ada suatu kendala kultural yang menghambat Soekarno dalam mewujudkan visi politiknya itu, yaitu bahwa dalam obsesi beliau mewujudkan kesatuan Indonesia, Ir. Soekarno agak mengabaikan betapa mendasarnya kemajemukan Indonesia, yang bukan saja ditempa oleh sejarah daerah yang amat panjang, tetapi juga diresapi oleh perbedaan agama yang mempunyai ajaran yang amat berbeda satu sama lain. Bahkan dalam satu agama yang sama bisa ter-

dapat perbedaan dalam mazhab yang dianut. Soekarno amat terobsesi pada gagasan kesatuan yang monolit, kesatuan yang tidak mentolerir kemajemukan. Ia menyukai kesatuan yang bisa dikendalikan oleh seorang tokoh besar, yaitu oleh ia sendiri.

Seperti juga halnya dengan Soekarno, sungguh sangat sulit untuk menyadarkan lapisan elite Indonesia lainnya terhadap kemajemukan Indonesia, juga mereka yang secara pribadi berasal dari luar Jawa. Sukar untuk membantah, bahwa keseluruhan proses pembahasan pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 sangat diwarnai oleh kultur politik para anggota BPUPKI, yang sebagian besar berasal dari latar belakang budaya Jawa. Budaya politik Jawa, yang telah demikian mendasar diulas oleh Soemarsaid Moertono, berputar pada konsep kekuasaan yang terpusat di ibu kota, dilingkari oleh daerah-daerah taklukan di sekitarnya.

Mungkin itulah yang menyebabkan mengapa Drs. Mohammad Hatta — yang agak jarang dan tidak demikian suka berpidato itu — demikian berkobar-kobar berbicara sewaktu beliau membela kemerdekaan berpikir dan berbicara, dan tentang hak daerah untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri. Secara implisit dan eksplisit, sebagai se-

orang yang berasal dari masyarakat yang mempunyai budaya politik yang bersifat egalitarian, layak ia merasa amat risau dengan kecenderungan sentralistik dan otoritarian yang terkandung dalam budaya politik Jawa itu.

Bersama dengan Ki Hadjar Dewantara, yang pernah mengadvokasikan konsep *democratie met leiderschap*, Soekarno sendiri tidaklah terlalu risau dengan masalah itu. Ia sendiri kemudian bahkan mengajukan dan mempraktekkan konsep demokrasi terpimpin. Secara kultural ia memang cukup familier dan nyaman dengan konsep politik itu, dan dapat merasa asing dengan kultur politik egalitarian, di mana semua orang "duduk sama rendah tegak sama tinggi".

Di sinilah terletak kendala utama Pancasila. Konsep nasionalisme yang pada dasarnya merupakan konsep modern, dan secara teoretikal mampu menampung pluralitas masyarakat Indonesia, diberi wadah konstitusional yang hanya cocok dengan budaya politik suatu daerah, dalam hal ini budaya politik Jawa. Mungkin itulah sebabnya mengapa sejarah politik nasional Indonesia bagaikan berayun-ayun antara format negara kesatuan dengan negara federal, antara pemerintahan yang sangat sentralistik dengan tekanan untuk mendesentralisasikan

kekuasaan dan sumber daya, hubungan yang tidak pernah stabil antara pusat dan daerah, antara keinginan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur dan keharusan untuk melancarkan rangkaian operasi militer ke daerah-daerah yang resah, antara konsep Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional yang dirumuskan dalam tahun 1965, dengan sesanti Bhinneka Tunggal Ika yang diresmikan dalam tahun 1951, antara keinginan membangun suatu Indonesia yang modern, dengan dambaan untuk memelihara dan melestarikan warisan nenek moyang.

Jauh sebelumnya, dalam dasawarsa 1930-an, para budayawan Indonesia telah terpecah antara aliran Sutan Takdir Alisjahbana yang tanpa *tedheng-aleng-aleng* menganjurkan melihat ke Barat yang modern, dengan aliran Sanusi Pane, yang masih mendambakan kegemilangan era Borobudur di masa lampau. Polemik kebudayaan ini, demikianlah perdebatan itu kemudian dinamakan, kelihatannya belum selesai. Bahkan pada tahun 1991, dalam Kongres Kebudayaan nasional, masalah ini masih hangat dibicarakan.

Namun, mau tidak mau, Republik Indonesia dewasa ini hidup dalam dunia modern dan telah menjadi bagian integral

daripadanya. Nasionalisme masih tetap relevan untuk menjadi dasar dari terbentuk dan berfungsinya negara-negara, akan tetapi nasionalisme itu harus menempatkan diri dalam konteks baru ini dan memberi tempat bagi dua fenomena politik modern, yaitu kebangkitan kesadaran komunitas etnik akan identitas dirinya, serta tumbuhnya komunitas politik dunia baru yang bernama Perserikatan bangsa-Bangsa. Masyarakat daerah yang merasa ditindas oleh negara nasionalnya, kini bukan hanya semakin vokal menuntut pengakuan terhadap identitas dirinya – seperti telah terwujud di Aceh dan di Papua – tetapi juga dapat mengajukan *appeal* kepada Perserikatan Bangsa Bangsa dan atau mencari dukungan dari negara-negara lain yang bersimpati. Baik karena desakan dari dalam maupun karena tekanan dari luar ini, Republik Indonesia harus mengkaji ulang format kehidupannya berbangsa dan bernegara.

Kendala Struktural

Bersisian dengan kendala kultural tersebut adalah kendala struktural, berupa tatanan kenegaraan yang amat sentralistik yang tercantum dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 yang asli. Pasal-pasal dalam Batang Tubuh – dan

Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 – dirumuskan oleh sebuah panitia kecil yang dipimpin oleh Prof. Mr. Dr. Soepomo, yang kelihatannya belum sempat memahami semangat nasionalisme dan demokrasi yang terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Oleh karena pada dasarnya negara adalah suatu struktur organisasi yang mempunyai tiga komponen yang saling tergantung satu sama lain – yaitu rakyat, wilayah dan pemerintah, maka upaya menangani kendala struktural ini mempunyai relevansi langsung dengan eksistensi negara itu sendiri. Hal itu akan kita ulas dalam bagian berikut.

Merancang Masa Depan

Urgensi Reformasi Politik

Sebagai salah satu upaya untuk keluar dari krisis berganda yang dialami Indonesia sejak tahun 1977, MPR melancarkan serangkaian reformasi, termasuk dalam bidang politik. Namun terlihat jelas bahwa pelaksanaannya tidaklah semudah merumuskan kalimat-kalimat Ketetapan MPR. Ada berbagai konsep tentang reformasi. Lagi pula kelihatannya segala hal yang menentang semua tatanan yang pernah ada, bisa dianggap termasuk dalam reformasi. Hampir

tidak ada batas antara reformasi yang bersifat inkremental dan terencana, dengan revolusi yang — seperti dikatakan Ir. Soekarno — adalah *Umwertung aller Werte*, menjungkirbalikkan semua nilai. Hasilnya adalah suatu keadaan yang tidak jauh dari anarki.

Seyogyanya, inti reformasi adalah memelihara segala yang sudah baik dari kinerja bangsa dan negara di masa lampau, mengoreksi segala kekurangannya, sambil merintis pembaharuan untuk menjawab tantangan masa depan. Reformasi politik adalah reformasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, khususnya yang berkenaan dengan hubungan antara sesama warganegara, dan hubungan antara warganegara dengan negara.

Pancasila, yang merupakan lima aksioma politik yang disarikan dari kehidupan masyarakat Indonesia sendiri, jelas akan mantap jika diwadahi dalam sistem politik yang demokratis, yang dengan sendirinya menghormati kemajemukan masyarakat Indonesia. Pemilihan umum, salah satu sarana demokrasi yang penting, baru dipandang bebas apabila dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, serta diikuti oleh banyak partai, yang memberikan banyak pilihan ke-

pada para pemilih. Demikianlah, para pengamat bersepakat bahwa pemilihan umum yang paling demokratis adalah Pemilihan Umum 1955 dan 1999.

Suatu kritik yang sering disampaikan terhadap kedua pemilihan umum tersebut serta pemerintahan yang dihasilkannya, adalah bahwa peserta pemilihan umum tersebut terlalu banyak, sehingga hampir mustahil untuk timbulnya suatu partai mayoritas yang akan memikul tanggungjawab dalam membuat keputusan politik. Tidaklah mudah mengambil keputusan dalam suasana multi partai tersebut. Bagaikan suatu pemerintahan parlementer, pemerintahan presidensial di Indonesia dirasakan amat tidak stabil. Namun di negeri-negeri lain, pemerintahan yang tidak stabil tidak dengan sendirinya akan berarti tidak stabilnya pelayanan kepada publik. Syaratnya adalah apabila birokrasi pemerintahan dirancang secara profesional, dan bebas dari pengaruh partai-partai politik yang jatuh bangun silih berganti.

Namun jika ditinjau secara positif, kesukaran mengambil keputusan dalam suasana sistem multipartai bukanlah dengan sendirinya merupakan sesuatu hal yang buruk. Hal itu bahkan dapat menjadi suatu pendorong untuk meningkatkan kualitas ke-

pemimpinan serta kemampuan bernegosiasi dari tokoh-tokoh partai dan para negarawan lainnya. Hal ini amatlah vital dalam suatu demokrasi, di mana kekuasaan harus dibagi antara semua pihak yang berkepentingan. Memang pada dasarnya politik adalah *the art of power sharing*, politik adalah seni berbagi kekuasaan.

Hal itu tidak hanya berlaku antara berbagai partai politik di tingkat nasional, tetapi juga dalam hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah-daerah. Cepat atau lambat, kekuasaan negara harus dibagi kepada daerah-daerah, sehingga masyarakat Indonesia dapat mengatur dan mengurus dirinya sendiri, sesuai dengan ciri khas, aspirasi dan kepentingannya sendiri. Tidaklah dapat dibantah bahwa bahwa dalam dunia modern ini, di mana semuanya berjalan secara cepat, tidak ada harapan bagi suatu sistem pemerintahan yang sentralistik. Cepat atau lambat, desentralisasi bukan saja merupakan suatu kebutuhan, tetapi juga merupakan suatu keharusan demokratis.

Kita harus belajar dari pengalaman dalam menangani keresahan rakyat di Aceh dan di Irian Jaya. Gaya *remote control* Pemerintah Pusat selama ini harus dibayar mahal, dengan semakin maraknya tuntutan untuk mer-

deka di kedua daerah itu, yang jelas tidak akan memperoleh sambutan yang diharapkan dari Pemerintah Pusat mana pun juga. Sebagai suatu *modus vivendi*, Pemerintah bersama DPR telah mengesahkan suatu bentuk otonomi khusus, di mana kekuasaan Pemerintah praktis hanya bersifat simbolik belaka.

Keterkaitan Reformasi Politik dengan Reformasi Hukum

Reformasi politik tidaklah mungkin berdiri sendiri. Ia merupakan bagian dari keseluruhan reformasi yang harus dilakukan bangsa Indonesia, baik untuk bisa bertahan hidup maupun untuk bisa bergerak maju ke dunia modern yang lebih canggih. Oleh karena itu reformasi politik harus terkait dengan reformasi dalam bidang-bidang lainnya, antara lain dalam bidang hukum. Segala kegiatan politik harus sesuai dengan kaidah hukum. Oleh karena itu hukum nasional harus dibangun secara sistematis dan terencana, sehingga tidak ada kekosongan hukum dalam bidang apa pun juga. Jangan sampai terjadi ada undang-undang, tetapi tidak ada peraturan pemerintah pelaksanaannya, seperti sering kita alami selama ini.

Pelanggarannya harus dikoreksi sesuai dengan ketentuan hukum. Jika *ius constitutum* –hu-

kum positif yang berlaku – tidak lagi sesuai dengan rasa keadilan, perlu diadakan pembaharuan hukum, dalam *format ius constituendum*. Bagaimanapun, kegiatan politik harus berlangsung berlangsung dalam format yuridis.

Suatu gejala yang sangat menyedihkan dalam kehidupan hukum dewasa ini adalah lemahnya kualitas penegakan hukum, yang terkait erat dengan gejala yang lazim disebut sebagai mafia pengadilan, di mana polisi, jaksa, hakim, dan petugas lembaga masyarakat dapat “dibeli”.

Relevansi Rangkaian Amandemen Undang-Undang Dasar 1945

Sesuai dengan namanya, suatu undang-undang dasar mempunyai arti yang penting karena merupakan dasar bagi seluruh peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam hubungan ini UUD 1945 mempunyai arti yang khusus, oleh karena selain mempunyai dimensi yuridis konstitusional seperti tercantum dalam pasal-pasal, juga mempunyai dimensi historis dan ideologis, karena memuat dasar negara sebagai dasar penerimaan kontrak politik pembentukan negara serta mengandung rumusan dua tujuan negara, empat tugas pemerintahan serta sistem dan stuktur peme-

rintahan, yang dikristalisasikan dari dan dalam kultur politik nasional. Seperti telah diterangkan di atas, ada diskrepansi antara visi kepancasilaan dengan sistem, struktur serta kultur politik nasional yang mendukungnya, yang pada dasarnya berakar pada kecenderungan sentralistik dan pengabaian kemajemukan masyarakat Indonesia. Diskrepansi ini telah merupakan akar penyebab dari instabilitas politik berkepanjangan, yang mempunyai dampak negatif ke berbagai bidang.

Reformasi nasional yang bermula dari bulan Mei 1998 membuka peluang untuk melakukan pembenahan terhadap UUD 1945 tersebut, dalam wujud empat kali amandemen, yang bukan lagi terutama bertitik tolak secara deduktif dan teoretikal dari suatu paradigma, tetapi secara induktif untuk mengoreksi berbagai pengalaman pahit dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Beberapa hal penting dari rangkaian amandemen tersebut bagi pembangunan nasional bidang sosial politik adalah: (a) Ada keinginan kuat untuk mengukuhkan kembali substansi kontrak politik dalam membentuk Republik Indonesia, khususnya yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945, dan beberapa pasal UUD tersebut, seperti dasar kedaulatan rakyat,

bentuk negara kesatuan, kesetaraan agama dan umat beragama, dan sistem pemerintahan presidensial. Tidak ada yang mengutak-atik lagi Pancasila sebagai dasar negara, walaupun tiga partai politik masih berupaya mengamandemen pasal 29 UUD 1945; (b) Namun terdapat kesadaran yang sama kuatnya bahwa tatanan kenegaraan dan format pemerintahan yang dipergunakan selama ini memerlukan revisi berat sebelum dapat digunakan secara tepat guna dan berdaya guna untuk melayani masyarakat Indonesia yang demikian majemuk itu. Revisi berat tersebut terlihat dalam hal-hal sebagai berikut: (1) Menyempurnakan substansi Undang-Undang Dasar 1945, dengan melengkapinya dengan pasal-pasal yang menjamin hak asasi manusia. Seperti kita ketahui, walaupun kemanusiaan yang adil dan beradab sudah tercantum sebagai sila kedua dari Pancasila, namun perlu kita ingat betapa gigihnya Prof. Mr. Dr Soepomo menolak pencantuman hak asasi manusia dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 karena menganggap hal itu merupakan pencerminan liberalisme dan individualisme.³ Pada saat ini penghormatan terhadap

hak asasi manusia sudah merupakan kesepakatan secepat yang tidak dapat diabaikan negara mana pun juga; (2) Merumuskan kembali peranan dan struktur MPR RI, bukan lagi sebagai suatu lembaga tinggi negara, tetapi lebih sebagai sekedar *joint session* dari DPR RI dan Dewan Perwakilan Daerah, suatu lembaga negara baru yang dibentuk untuk melayani aspirasi dan kepentingan daerah; (3) Menghapuskan Dewan Pertimbangan Agung sebagai lembaga tinggi negara, karena dipandang tidak efektif, dan menyerahkan pembentukan badan sejenis kepada presiden, jika hal itu dipandang perlu; (4) Dalam jajaran Mahkamah Agung RI dibentuk sebuah Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan sengketa konstitusional antara lembaga tinggi negara dan sebuah Lembaga judisial untuk menangani masalah-masalah hukum dan kehakiman; (5) Menyeimbangkan kekuasaan Lembaga Kepresidenan dengan Dewan Perwakilan Rakyat RI. Banyak kewenangan eksekutif yang selama ini dipercayakan penuh kepada presiden, kini memerlukan pertimbangan parlementer; (6) Menetapkan sistem pemilihan langsung bagi pemilihan presiden

3. Sebuah studi penelusuran mengenai hal ini lihat Saafroedin Bahar, 2002, *Konteks Kenegaraan Hak Asasi Manusia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

dan wakil presiden. (7) Memberikan perhatian yang lebih besar terhadap manfaat sistem pemilihan distrik, untuk meningkatkan akuntabilitas anggota parlemen terhadap konstituennya; (8) Meletakkan titik berat otonomi daerah pada daerah tingkat 2, yang dipandang cukup dekat dengan rakyat yang harus dilayani pemerintah;⁴ (9) Untuk beberapa daerah yang telah menunjukkan perlawanan terbuka dan ingin memisahkan diri dari Republik Indonesia, telah dicari kan modus yang diharapkan dapat meredam kemarahan, dalam format otonomi khusus; (10) Perwakilan militer dan utusan golongan dalam lembaga legislatif dihapus. Seluruh substansi empat kali amandemen UUD 1945 dalam era reformasi ini terlihatnya telah dapat mengindonesiakan pelaksanaan Pancasila ke dalam bidang politik, sehingga dapat diharapkan akan semakin mengukuhkan kebersamaan masyarakat Indonesia yang demikian majemuk menjadi suatu bangsa yang lebih utuh. Semuanya sudah "*diwongke*".

Urgensi Kualitas Kenegaraan yang Tinggi

Besar kemungkinan Prof. Selo Soemardjan benar sewaktu beliau menyatakan bahwa banyak kesulitan yang kita hadapi sekarang ini disebabkan oleh rezim kolonial Hindia Belanda bukan saja membatasi pendidikan penduduk, tetapi juga tidak mempersiapkan kaum Bumiputera Indonesia untuk menduduki jabatan-jabatan tinggi. Sewaktu kita merdeka, hanya sekitar 7% penduduk yang berpendidikan. Sampai saat ini, hampir enam dasawarsa merdeka, sebagian besar penduduk kita hanya berpendidikan Sekolah Dasar. Sungguh amat sedikit yang sudah mengenyam pendidikan tinggi.

Dapatlah dipahami bahwa ada suatu dilemma yang dipahami oleh para pemimpin Indonesia yang berpendidikan tinggi: Pada suatu sisi jika mereka hendak memperoleh dukungan massa yang relatif berpendidikan rendah tersebut, mereka bukan saja harus mampu memahami massa - setidaknya-tidaknya berpura-pura mampu memahami me-

4. Mengenai masalah ini ada sedikit catatan, yaitu oleh karena belum adanya peraturan pemerintah yang memadai sebagai petunjuk pelaksanaan dan karena masih rendahnya kualitas politisi lokal, banyak masalah timbul dalam hubungan antara cabang legislatif dan cabang eksekutif pemerintahan, serta kurangnya akuntabilitas publik dari para anggota DPRD. Juga tidak demikian jelas hubungan antara pemerintahan kabupaten dan kotamadya dengan pemerintahan propinsi.

reka – tetapi juga mampu menggerakkannya, padahal secara sosiokultural mereka sudah terpisah jauh dari massa tersebut. Pada sisi lain, jika mereka hendak mempercepat laju kemajuan masyarakat ke tingkat yang sejajar dengan negeri-negeri lain, tidak mustahil mereka akan dihujat oleh rakyat banyak, yang tidak memahami visi mereka, atau “memahami”-nya secara membuta karena kharisma pribadi para pemimpin tersebut.

Oleh karena itu sungguh diperlukan kualitas kenegarawanan yang tinggi di kalangan para pemimpin Indonesia, bukan hanya untuk memahami dan menjabarkan sila-sila Pancasila yang amat abstrak itu, tetapi juga untuk memimpin rakyat yang umumnya masih hidup dalam lingkungan primordialnya masing-masing.

Namun di sinilah terletak inti masalahnya. Kualitas kenegarawanan yang tinggi itu sendiri merupakan barang langka, bukan saja dahulu tetapi juga saat ini. Lebih dari itu, terdapat indikasi menurunnya kualitas kenegarawanan tersebut, bukan hanya dalam bidang eksekutif tetapi juga dalam bidang legislatif. Bila tidak demikian halnya, bagaimana mungkin akan terjadi aksi “bakupukul” di antara para anggota MPR RI dalam Sidang Tahunan MPR tahun

2001? Atau kelakuan anggota DPR RI dan DPRD-DPRD Daerah, baik tingkat propinsi maupun kabupaten dan kotamadya, yang hanya asyik memadatkan kantongnya sendiri dari dana APBN dan APBD, serta dari *money politics* pada saat para kepala daerah menyampaikan Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) mereka?

Apakah tidak ada jalan keluar dari keadaan ini? Apakah memang perlu keseragaman kualitas kenegarawanan dari para pemimpin Indonesia? Mengingat adagium: *a people will get the leaders they deserve*, apakah boleh diberi peluang untuk tumbuhnya berbagai kualitas kenegarawanan para pemimpin sesuai dengan konteks daerahnya? Dengan perkataan lain bolehkah kita mengembangkan suatu *contextual leadership*, yang selain memungkinkan ditumbuhkannya tipe kepemimpinan yang berbeda-beda untuk setiap daerah, juga mengharuskan disepakatinya tolok ukur kepemimpinan yang tepat untuk tingkat nasional?

Untuk daerah Jawa Timur, tipe kepemimpinan KH Abdurrahman Wahid yang kharismatik mungkin sudah tepat, namun agak susah menerapkan di daerah lain, di mana kharisma pemimpin tidak demikian dipersoalkan, dan dimana kinerjanya yang lebih diutamakan.

Untuk tingkat nasional, rasanya layak untuk kita perhatikan gagasan Herbert Feith mengenai adanya dua tipe kepemimpinan untuk Indonesia, yaitu tipe *solidarity-makers* seperti Ir. Soekarno, dan tipe *administrators* seperti Dr. Mohammad Hatta. Namun soalnya: bisakah kedua tipe ini bekerjasama dalam suatu tim, agar tidak terulang peristiwa mundurnya Dr. Hatta dalam bulan Desember 1956, karena sudah tidak tahan dengan gaya otoriter Ir. Soekarno.

Kesimpulan

Pancasila telah diterima secara luas sebagai lima aksioma politik yang disarikan dari kehidupan masyarakat Indonesia yang majemuk dan mempunyai sejarah yang sudah tua. Namun ada masalah dalam penuangannya ke dalam sistem kenegaraan dan sistem pemerintahan, yang ditata menurut model sentralistik yang hanya dikenal dalam budaya politik Jawa. Doktrin Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional masih mengandung nuansa yang amat sentralistik, dan perlu disempurnakan dengan melengkapinya dengan Doktrin Bhinneka Tunggal Ika.

Sebelum ini ada diskrepansi antara nilai yang dikandung Pancasila dengan format kenegaraan dan pemerintahan yang mewadahnya. Penyelesaiannya

terasa seakan-akan merupakan kebijakan ad hoc yang berkepanjangan. Di masa depan, kehidupan politik berdasar aksioma Pancasila harus terkait langsung dengan doktrin Bhinneka Tunggal Ika, dimana setiap daerah, setiap golongan, setiap ras, setiap umat beragama, setiap etnik berhak mengatur dan mengurus dirinya sendiri (*souverein in eigen kring*). Negara dan Pemerintah dapat memusatkan diri pada masalah-masalah yang benar-benar merupakan kepentingan seluruh masyarakat, atau seluruh bangsa, seperti masalah fiskal dan moneter, keamanan, hubungan luar negeri, atau hubungan antar umat beragama. Pemerintah nasional yang efektif dalam menunaikan dua tugas pokok negara, beriringan dengan pemerintah daerah yang selain efektif dalam melaksanakan dua tugas dasar pemerintah daerah, juga melayani aspirasi dan kepentingan khas dari masyarakat daerah yang bersangkutan.

Agar Pancasila yang telah dikaitkan langsung dengan doktrin Bhinneka Tunggal Ika itu dapat berjalan dengan stabil, seluruh kaidahnya harus dituangkan dalam format hukum, yang selalu harus dijaga agar sesuai dengan perkembangan rasa keadilan masyarakat. Kita patut bersyukur, bahwa empat kali amandemen UUD 1945 dalam era re-

formasi nasional telah mampu menampung dinamika bangsa ini, khususnya dengan mengakui kesetaraan antara berbagai un-

sur dalam batang tubuh bangsa Indonesia serta mewadahnya dalam sistem dan struktur pemerintahan yang baru.