

TERKELUPASNYA PANCASILA DARI PRAKTEK PEMERIN- TAHAN: REFLEKSI DAN AGENDA AKSI

Purwo Santoso^{*)}

Belakangan ini, Pancasila sempat menjadi momok, bukannya menjadi kebanggaan dan acuan bagi segenap komponen bangsa Indonesia dalam berfikir dan bertindak. Banyak orang, termasuk pejabat negara, yang kehilangan keberanian untuk mengaku sebagai Pancasilais, apalagi ketika berhadapan dengan bangsa lain ataupun ideologi yang berseberangan dengan nilai-nilai Pancasila. Bahkan, sekedar untuk berbicara mengenai arti penting Pancasila sebagai acuan dalam penyelenggaraan pemerintahanpun, banyak orang yang tidak merasa nyaman. Singkat kata, kita melihat ada gejala terkelupasnya Pancasila dari keseharian kehidupan berbangsa dan bernegara di negeri ini.

Telaah sederhana yang disajikan dalam tulisan ini terfokus pada problematika yang tersembunyi di balik terkelupasnya Pancasila, utamanya dalam penyelenggaraan pemerintahan, lebih khusus lagi dalam proses *policy-making*. Penelusuran terhadap problematika tersebut diharapkan akan memudahkan kita dalam melacak implikasinya. Dari rangkaian telaah ini akhirnya kita bisa merumuskan serangkaian agenda aksi yang,

sekiranya dapat dipraktekkan akan memberi pegangan dalam mengatasi persoalan yang ada.

Selama ini, perbincangan tentang ideologi, tepatnya Pancasila sebagai ideologi negara, berada hampir sepenuhnya dalam domain pemerintah. Pemerintah di masa lalu memegang kendali yang sangat ketat terhadap perwacanaan tentang ideologi. Mengingat ketatnya kontrol pemerintah dalam persoalan ideologis di negeri ini, maka kiranya

^{*)} Staf pengajar pada Jurusan Ilmu Pemerintahan pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.

masuk akal kalau menelusuri gejala terkelupasnya ditelaah dari cara pemerintah memperlakukan ideologi. Tulisan ini justru bermaksud mengungkap keterbatasan-keterbatasan, kalau bukan kesalahan dan kelemahan, pemerintah. Sebelum mempersoalkan kesalahan masyarakat, terlebih dahulu kita cermati bagaimana pemerintah berideologi.

A. Observasi Gejala: Terkelupas Pancasila

Agar observasi yang kita lakukan bisa dipertanggungjawabkan, penting kiranya diungkapkan kerangka berfikir yang dipakai dalam menelaah praktek keseharian kita dalam berpancasila. Setelah memaparkan hal ini, barulah akan dipaparkan problema yang kita temukan dalam observasi.

1. Acuan Observasi

Bagaimana nalarnya sehingga kita mensinyalir ada gejala terkelupasnya Pancasila dalam kehidupan sehari-hari bangsa Indonesia? Untuk bisa menunjukkan gejala ini, ada beberapa hal yang buru-buru harus dikedepan.

pankan.

Pertama, ideologi adalah ide yang benar-benar mengobsesi perilaku¹. Pancasila benar-benar menjadi ideologi kalau kita tidak lagi memikirkannya, namun mempraktekkannya. Pancasila benar-benar menjadi ideologi kalau kita, baik secara perorangan maupun secara kolektif, kita sudah *taking for granted* bahwa ajaran yang terkandung dalam Pancasila adalah benar adanya. Apakah saat ini kita sebetulnya sudah *taking for granted* terhadap ajaran yang terkandung dalam Pancasila? Pancasila benar-benar berperan sebagai ideologi bangsa kalau segenap bangsa Indonesia setiap spontanisitasnya adalah perilaku pancasialis. Pancasila belum efektif menjadi ideologi sekiranya kita hanya sibuk membicarakan, mempidatkan dan mengkhotbahkannya, dan pada saat yang sama perilaku kita tidak bisa dilacak konsistensinya dengan ajaran Pancasila itu sendiri. Eksistensi ideologi tidak bisa ditemukan dari pengakuan melainkan dari perbuatan, termasuk pemikiran, dari orang yang mengadopsinya.

Kedua, sudahkah kita menca-

¹ Pandangan ideologi sebagai orientasi obsesi inilah yang kemudian menempatkan istilah ideologi dalam stigma negatif. Pandangan ini yang digunakan oleh Marx dan Engels, yang kemudian dalam perkembangannya menjadikan ideologi sebagai sumber 'inspirasi' sekaligus 'kejududan' dalam perkembangan kajian pengetahuan sosial. Lihat Thompson, John B. *Kritik Ideologi Global, teori sosial kritis dan tentang relasi ideologi dan komunikasi massa*, terj. Ircisod, Yogyakarta, 2004. hal 58-63

pai kondisi sebagaimana disebutkan di atas? Kalau jawaban terhadap pertanyaan tersebut adalah 'belum' maka yang sebetulnya berlangsung selama ini sebetulnya adalah proses ideologisasi, kalau bukan proses indoktrinasi². Oleh karena itu, telaah yang disajikan dalam tulisan ini perlu menaruh perhatian pada proses ideologisasi yang telah berlangsung. Ideologisasi adalah upaya memastikan ada kaitan antara gagasan yang abstrak-ideal dengan realitas kongkrit dalam kehidupan sehari-hari.

Sebagaimana diperlihatkan dalam Skema 1, ada dua alur dasar dalam rangka ideologisasi. Alur pertama adalah indoktrinasi. Perilaku sehari-hari ditempa sedemikian rupa sehingga konsisten dengan acuan ideologis yang sudah dirumuskan. Penempatan ini biasanya mengandalkan proses-proses kognitif. Berbeda dengan alur pertama yang sifatnya *top-down*, alur yang kedua, bersifat *bottom-up*. Proses seperti ini bisa ditempuh manakala perilaku sehari-hari diyakini telah terbingkai oleh ide-ide

filosofis tertentu. Ide-ide tersebut tidak lagi bisa dirasakan dan tidak lagi perlu dipersoalkan karena telah secara konsisten mempolakan bekerjanya sebagai sistem: politik, ekonomi, politik, kultural dan sebagainya. Sekali lagi, ide tersebut tidak dirasakan karena telah merasuk dalam tatanan sistemik. Tatanan sistemik ini bisa jadi tidak ada labelnya. Istilah sistem politik, ekonomi, sosial, budaya tersebut di atas sangat boleh jadi hanyalah perangkat akademik untuk mengkomunikasikan adanya keteraturan tertentu. Lebih dari itu, keteraturan tatanan sistemik ini selanjutnya membingkai secara efektif suatu tata kelembagaan tertentu. Dalam konteks ini, tata kelembagaan yang menjadi perhatian tulisan ini adalah kelembagaan pemerintahan. Ketika ide-ide filosofis yang ada telah mengkerangkai, bahkan menjerat setiap individu untuk mengikuti aturan main yang ada, maka individu yang terlibat sebetulnya tidak lagi menyadari bahwa dirinya telah mempraktekkan rangkaian ide atau ide-

² Ideologi adalah sebuah bentuk pengetahuan (*savoir*) yang mengandung kuasa, yang agar efektif maka harus mampu dimanifestasikan dalam beragam strategi, program dan teknik politik yang dapat diterapkan oleh pemerintah. Strategi, program dan teknik inilah yang menempatkan sebuah ideology menjadi kuasa yang tidak dipertanyakan lagi, namun justru dipraktekkan karena sudah menjadi bagian dari pengetahuan masyarakat pada sebuah masa. Lihat Michel Foucault. *Power/Knowledge; selected Interviews and Other Writings 1972-1977*, The Harvester Press, Great Britain, 1980. Hal:183-193

nya dua ekstrim cara memahami ideologisasi tersebut di atas, dalam telaah ini difahami bahwa esensi dari ideologisasi adalah memastikan bahwa keputusan-keputusan dan tindakan sesuai acuan ideologis yang bersangkutan (dalam hal ini Pancasila).

Ketiga, pengkerangkaan perilaku sehari-hari oleh butir-butir gagasan filosofis, sebagaimana diperlihatkan dalam Skema 1, terjadi secara berlapis-lapis. Lapis-lapis pengkerangkaan ini tidak mudah dilihat, namun bukan berarti tidak ada dan tidak penting. Pengabaian terhadap lapis-lapis pengkerangkaan inilah yang, kemungkinan besar, bisa menjelaskan mengapa Pancasila terkelupas dari kehidupan sehari-hari. Ketika Sukarno mengklaim bahwa Pancasila sebetulnya digali dari budaya Indonesia, maka perlu diidentifikasi dan dipelihara pilar-pilar budaya yang berperan vital sebagai penyangga Pancasila. Pengamatan sepintas penulis tentang hal ini mengisyaratkan bahwa kita tidak serius mengidentifikasi kerangka-kerangka sistemik maupun kerangka kelembagaan yang pada gilirannya bisa menjadi bingkai *riel* perilaku pancasilais.

Hal yang setara juga terlihat dalam kebijakan Orde Baru ketika melangsungkan proses ideologisasi. Yang dilakukan adalah indoktrinasi. Lebih dari itu, nilai-nilai Pancasila yang telah diurai ke dalam Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) langsung dijadikan materi pelatihan-pelatihan yang dirancang untuk penataran⁴. Nilai-nilai tersebut tidak dijadikan acuan untuk menata kelembagaan, apalagi mengembangkan tatanan sistemik yang ada. Jelasnya, proses ideologisasi berlangsung dengan mengajak setiap individu untuk melakukan loncatan panjang.

Keempat, komitmen pada ideologi, termasuk komitmen terhadap ajaran Pancasila, tidak bisa dipaksakan dengan represi dan kekerasan. Ketika komitmen ideologis direduksi sekedar menjadi ikrar dan bentuk-bentuk verbalisme, maka hasilnya adalah kemunafikan. Pemaksaan terhadap ajaran, paling banter hanya menghasilkan konsistensi kemunafikan⁵. Jangan-jangan, cara kita berideologi selama ini sebetulnya hanyalah penampakan konsistensi kemunafikan: menunjukkan diri seolah-olah Pancasila, namun sebetulnya tidak

⁴ Program ini mulai diberlakukan sejak tahun 1978.

⁵ Pada akhirnya akan menciptakan sebuah masyarakat yang munafik terhadap rezim, terlihat sopan diluar namun beringas didalam. Jalaludin rahmat, menilai masyarakat seperti ini juga tercipta dalam rezim Orde Baru, sehingga dia menamakan masyarakat ini dengan dengan 'homo orbaicus'. Jalaludin Rakhmat. *Rekayasa Sosial*, Rosdakarya, Bandung, 2005.

peduli dengan Pancasila. Dari observasi secara sepintas terhadap cara kita berbangsa dan bernegara dalam dekade belakangan ini, terkumpul cukup bukti bahwa bangsa Indonesia tidak lagi serius memikirkan Pancasila. Tidak cukup bukti spontanitas kita dalam berbuat, spontanitas pemerintah dalam menentukan kebijakan-kebijakan publiknya, adalah perilaku pancasilais. Kalau sinyalemen ini benar adanya, maka bangsa Indonesia sedang terlibat dalam kemunafikan kolektif: kemunafikan dalam berpancasila.

Kelima, persoalan terkelupusnya ajaran Pancasila dari keseharian kita adalah persoalan kadar. Masih ada sejumlah orang yang serius mempraktekkan Pancasila dan justru sama sekali tidak mendeklarasikan semangat Pancasila dalam prakteknya. Masih banyak spontanitas kita, yang kalau dirasionalisasikan, bisa di-*claim* sebagai ekspresi ajaran Pancasila. Keseriusan kita dalam berpancasila dan kepiawaan kita dalam mengoperasionalisasikan semakin tidak memadai, namun tidak cukup alasan untuk mengatakan bahwa Pancasila sepenuhnya terkelupas dari keseharian kita dalam berbangsa dan bernegara.

Keenam, terkelupusnya Pancasila dari keseharian kehidupan kita terjadi dalam kurun waktu

yang relatif lama. Dalam kurun waktu tersebut, bangsa ini juga mengalami perubahan sosial-ekonomi dan politik yang cukup besar. Oleh karena itu, analisis yang dilakukan tidak cukup dengan memperlihatkan inkonsistensi antara norma filosofis yang dipatok dengan tindakan atau perilaku para aktor yang terlibat. Kesemuanya harus difahami sebagai bagian dari proses perubahan. Pertanyaannya, apakah Pancasila yang mengkerangkai cara kita mengelola perubahan, atau justru hanyut/tenggelam dalam perubahan tersebut?

Ketujuh, Pancasila sebagai acuan ideologis perlu dimaknai ulang secara terus menerus. Hanya dengan cara itulah Pancasila bisa dirasakan relevansinya sebagai acuan berfikir dan berbuat. Sebagaimana agama yang dihadapkan dengan keharusan untuk direinterpretasikan, Pancasila juga dihadapkan pada keharusan yang sama. Kegagalan melakukan hal ini menjadikan Pancasila tidak lebih dari sebuah museum: fosil dari masa lalu.

2. Observasi Sekilas

Sehubungan dengan butir-butir gagasan tersebut di atas, penting kiranya kita jujur pada diri sendiri. Seberapa jauh ketidaksadaran (*unconscious*) atau alam bawah sadar (*sub-conscious*) kita terbimbing oleh Pancasila?

Untuk memperjelas indikasi telah terkelupasnya Pancasila dari kehidupan kita sehari-hari, dalam sub-bab ini akan dibebankan contoh-contoh dari keseharian kita.

a. Ketuhanan yang Maha Esa

Sila ini menggariskan setiap tindakan kita senantiasa diwarnai religiusitas dari agama yang kita anut. Semangat ketuhanan inilah yang menjadikan semua agama mendapatkan kebebasan untuk menjalankan perintah dan larangan agama masing-masing. Yang sering kita jumpai dalam kehidupan sehari-hari adalah mobilisasi solidaritas keagamaan. Yang lebih serius di asah adalah kesamaan identitas kelompok pemeluk agama yang bersangkutan. Mobilisasi solidaritas ini pada gilirannya meningkatkan kerawanan terhadap konflik yang melibatkan orang-orang yang rela mati demi membela kelompoknya, dan pada gilirannya justru mempersulit perwujudan sila ketiga: "Persatuan Indonesia".

Tidak sedikit kebijakan yang tidak mencerminkan kuatnya semangat dalam beragama. Kita

ambil contoh sederhana. Semua agama kiranya mengajarkan keberpihakan kepada orang miskin. Kewajiban negara untuk mengentaskan kemiskinan juga digariskan dalam Undang-undang Dasar. Namun, kita tahu jumlah orang miskin tidak kunjung berkurang, dan orang-orang kaya justru lebih mendapatkan kemudahan dari pemerintah. Sila "Ketuhanan Yang Maha Esa" tidak mudah untuk serius memanasifestasikan dalam *policy-making* pemerintah, baik di tingkat lokal maupun nasional. Yang kita temukan di sejumlah daerah adalah antusiasme untuk memberlakukan hukum *syariah*, bukan penguatan dan pendalaman akhlak Islami⁶.

Semangat ketuhanan perlu diperlihatkan dari kesediaan untuk mengatakan yang benar itu benar dan yang salah itu salah. Lebih dari itu, sekiranya ada tindakan yang salah, maka kita dituntut untuk mencari cara yang bijak untuk menghentikan kesalahan dan mencegah kesalahan agar tidak terulang lagi oleh orang lain dan tidak terulang lagi di masa-masa yang akan datang. Orang Islam meng-

⁶ Yang justru muncul adalah beragam Perda dan Undang-undang yang menekankan syariat Islam. Fenomena ini menguat justru seiring dengan desentralisasi, beberapa daerah sebut saja diantaranya di Sumatera Barat muncul Perda No 11 Tahun 2001, Bengkulu dengan Perda No 24 Tahun 2000, di Enrekang dengan Perda No 6 Tahun 2005, Balukumba dengan Perda No 4 Tahun 2003, Indramayu dengan Perda No 7 Tahun 1999, Maros dengan Perda No 15 Tahun 2005 dan masih banyak daerah yang lain. Lihat Suara Pembaruan, 14 Juni 2006

istilahkan hal ini sebagai *amar ma'ruf nahi munkar*. Pertanyaannya, sudahkah kita memiliki sistem untuk mencegah dan menghentikan kemungkaran? Sejauh pengamatan penulis: belum. Yang terjadi justru sebaliknya. Bangsa Indonesia sangat toleran terhadap kesalahan. Kita tidak cukup serius dalam membangun sistem untuk menghukum orang-orang yang melanggar aturan, atau berbuat kesalahan. Lebih dari itu, tidak sedikit orang yang justru mendapatkan keuntungan dari kesalahan-kesalahan yang diperbuat. Sebagai contoh, tidak sedikit kebijakan pemerintah yang gagal atau mengatasi masalah yang hendak diatasi. Dalam situasi seperti ini, pejabat-pejabat yang telah gagal mengatasi masalah justru mendapatkan anggaran untuk menyelenggarakan kebijakan yang persis sama. Artinya, proses *policy-making* yang terjadi justru sebetulnya telah memplesetkan *amar ma'ruf nahi munkar* menjadi *amar munkar nahi ma'ruf* (mendorong kemungkaran dan mencegah perbuatan baik).

b. Kemanusiaan yang Adil dan Beradab

Selama berpuluh-puluh tahun kita tersobsesi untuk mengejar pertumbuhan ekonomi, tepatnya memfasilitasi proses akumu-

lasi materi. Di balik obsesi ini terbersit asumsi bahwa, pertumbuhan ekonomi atau akumulasi material ini bermuara pada kesejahteraan bangsa. Asumsinya, pertumbuhan ekonomi meningkatkan kualitas kemanusiaan kita. Asumsi ini ternyata tidak selalu sesuai dengan kenyataan. Pertanyaannya, berapa banyak orang yang harkat kemanusiaannya semakin membaik karena proses pembangunan ekonomi tersebut? Proses pembangunan yang berlangsung memang membuka peluang bagi sejumlah orang semakin termanusiakan, namun tidak sedikit yang justru semakin terjerat oleh situasi yang tidak tidak manusiawi yang diakibatkan oleh pembangunan itu sendiri.

Point penting yang hendak dikemukakan di sini adalah perumus kebijakan tidak merasa bersalah telah gagal dalam menjabarkan semangat kemanusiaan. Mengapa demikian? Karena Pancasila berada di luar jangkauan penghayatan terhadap agenda besar: pembangunan ekonomi. Layakkah kita memperlakukan pembangunan ekonomi sebagai domain di luar jangkauan Pancasila?

c. Persatuan Indonesia

Apakah segenap komponen bangsa ini telah merasa nyaman menjadi bagian dari kesatuan

Indonesia? Aparat pertahanan dan keamanan negara maupun para pejuang kemerdekaan Aceh telah membuang energi, harta benda, nyawa dan kesempatan yang kesemuanya sangat mahal, sebelum kemudian bersepakat untuk bersatu dalam kesepakatan-kesepakatan khusus. Mengapa ini sempat terjadi? Sementara itu, di penjuru lain negeri ini masih juga beredar aspirasi untuk merdeka? Apakah aspirasi untuk keluar dari semangat 'Persatuan Indonesia' karena mereka memang tidak setia pada Indonesia? Penjelasan yang lebih masuk akal adalah, kita tidak menyelenggarakan pemerintahan secara adil. "Persatuan Indonesia" justru terkoyak ketika pemerintah bukannya mengkoraksi ketidakadilan melainkan justru melakukan represi.

Mari kita amati situasi yang dihadapi oleh saudara-saudara kita di pedalaman Papua. Mereka tidak terjangkau oleh mesin pemerintahan yang ada. Selama berpuluh-puluh tahun mereka dalam pembinaan dari jaringan organisasi gereja. Denyut pemerintahan yang sesungguhnya ada di kendali gereja. Hukum adat yang menjadi basis kehidupan kolektif mereka tidak dihormati oleh negara, dan bahkan dalam banyak kasus dilanggar oleh negara. Negara hadir dengan cara memberikan hak kepada

perusahaan-perusahaan untuk memanen hasil hutan yang, menurut ketentuan hukum adat, adalah milik mereka. Ketika masyarakat mempersoalkan hal itu, mereka harus beradapan dengan aparat keamanan. Sementara mereka dirugikan oleh kehadiran negara, bagaimana kita berharap bahwa mereka akan setia dengan Indonesia? Mereka tidak terjangkau proses penjahateraan dan pelayanan publik dasar yang diselenggarakan pemerintah: pendidikan, kesehatan, penyediaan sarana transportasi dan sebagainya. Di manakah Pancasila diletakkan tentara ketika sedang memaksakan kehendak agar mereka setia pada Negara Kesatuan Republik Indonesia?

d. Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan Permasyarakatan/Perwakilan

Kata 'rakyat' sangat jarang dipakai oleh pemerintah. Yang lebih sering dipakai adalah 'masyarakat' atau 'penduduk'. Mengapa demikian? Istilah 'rakyat' mengisyaratkan adanya hubungan timbal balik dengan negara, tepatnya hubungan hak dan kewajiban. Sementara itu, istilah 'masyarakat' mengacu pada kolektivitas yang tidak harus terkait dengan negara. Istilah 'penduduk' merujuk pada individu yang berdomisili di

suatu lokasi. Apa yang tersirat di balik pengamatan ini? Aparat pemerintah sedang menyembunyikan tanggung jawabnya sebagai pemerintah. Pemerintah cukup menuntut kewajiban-kewajiban dari rakyat dan tidak harus repot-repot memastikan tertunainya kewajibannya kepada rakyat. Yang dilakukan pemerintah adalah mengadminstrasikan penduduk, bukan mengadministrasikan hak dan kewajiban warga negara. Mengapa demikian? Negara, termasuk penduduk yang ada di wilayahnya, diasumsikan sebagai milik pemerintah, bukannya sebagai milik bersama warga negara. Oleh karenanya, kegiatan mengkritik pemerintah di masa lalu dengan mudah dipelintir menjadi ekspresi kebencian kepada pemerintah, bukan ungkapan tanggung jawab negara agar pejabat negaranya tidak terjerat dalam kesalahan-kesalahan.

e. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia

Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara⁷. Begitu bunyi konstitusi yang, tidak lain adalah, salah satu pen-

jabaran dari ajaran keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pertanyaannya, seberapa serius pemerintah mengurus fakir-miskin dan anak-anak terlantar. Identitas dan alamat si fakir miskin pun tidak dengan mudah diketahui oleh pemerintah⁸. Hal ini terlihat ketika ada inisiatif untuk membagi-bagikan santunan kepada masyarakat miskin. Pancasialiskah pemerintahan yang memfasilitasi akumulasi modalnya orang-orang kaya dan pada saat yang sama membiarkan jumlah fakir miskin dan anak-anak terlantar tetap miskin dan terlantar?

B. Melacak Penyebab Terkelupasnya Pancasila.

Sehubungan observasi sporadis yang disebutkan di atas ada banyak kemungkinan penjelasan, dan kemungkinan-kemungkinan tersebut terbentang di antara dua kutub penjelasan berikut ini. Kutub penjelasan pertama, Pancasila adalah ajaran yang tidak relevan. Pokok persoalannya ada pada substansi ajaran atau nilai-nilai Pancasila. Sejauh ini, belum ada pembuktian terhadap kelemahan Pan-

⁷ Yang termaktub dalam pasal 34 UUD 1945

⁸ Bahkan pengetahuan statistika dimanipulasi untuk kepentingan dominasi legitimasi pemerintahan, sehingga tidak mampu memberikan referensi yang akurat tentang data kemiskinan. Lihat Aris Ananta, *The negative and positive use of socioeconomic statistic* dalam Hadiz, Vedi R dan Daniel Dhakidae. *Social Science and Power in Indonesia*. Equinox, Jakarta, 2005.

casila sebagai suatu acuan ideologis. Oleh karena itu, penjelasan mengenai terkelupasnya Pancasila dari keseharian kita akan dilakukan dari kutub penjelasan kedua.

Adapun kutub penjelasan kedua adalah bahwa bangsa Indonesia yang tidak bersungguh-sungguh menjadikan Pancasila sebagai acuan. Isunya bukan Pancasila, melainkan cara kita ber-Pancasila. Penelusuran jawaban terhadap terkelupasnya Pancasila dari kehidupan kita yang dilakukan dalam tulisan ini akan difokuskan pada implementasi gagasan, bukan pada substansi gagasan tentang Pancasila itu sendiri. Mengapa begitu? Citra buruk Pancasila sebetulnya lebih karena ketidakmampuan kita sebagai bangsa untuk mempraktekkan ajaran yang terkandung di dalamnya. Sebagaimana disebutkan oleh Prof. Safii Maarif, Pancasila selama ini hanya dilafalkan, menjadi retorika resmi yang kehilangan makna.⁹

Terkelupasnya Pancasila dari keseharian kita dikondisikan oleh cara berfikir instrumentalistik, yakni menggunakan sarana-sarana (*means*) tertentu untuk mencapai tujuan (*ends*). Kecenderungan ini telah menjadikan kita tidak sadar telah terbiasa menjadikan Pancasila sebagai *means* untuk mencapai tujuan tertentu. Pancasila tidak dihadirkan sebagai prinsip melainkan dihadirkan sebagai instrumen politik. Sebagai contoh, penguasa dengan mudahnya mendiskreditkan fihak lain (baca: lawan-lawan politiknya) dengan cara melabeli mereka sebagai orang yang 'tidak Pancasila'. Pelabelan sekaligus dimaksudkan juga untuk mencitrakan diri penguasa sebagai Pancasilais¹⁰. Pada saat Pancasila telah diperlakukan sebagai senjata untuk memojokkan lawan-lawan politik, Pancasila sebetulnya telah kehilangan perannya sebagai ideologi. Pancasila tereduksi sekedar sebagai alat, tepatnya senjata, untuk mempromosikan diri sekaligus memojok-

⁹ *Kompas*, November 2006.

¹⁰ Lihat Dhakidae, Daniel. *Cendekiawan dan Kekuasaan dalam negara Orde Baru*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003. Hal 438-443

kan fihak lain.¹¹

Kalau betul bahwa Pancasila digali dari budaya bangsa Indonesia sendiri, mengapa begitu mudah Pancasila terkelupas dari keseharian kita dalam berbangsa dan bernegara? Atas telaah ini, bagian kedua akan menyajikan *assessment* terhadap dampak terkelupasnya Pancasila dari kehidupan berbangsa dan bernegara pada saat ini. *Assessment* ini kiranya akan mempertajam pemahaman kita tentang akar persoalan dan konsekuensi terkelupasnya Pancasila. Pemahaman akan hal ini kiranya mempermudah kita dalam merumuskan langkah-langkah yang bisa dilakukan untuk mereproduksi nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan sehari-hari.

Dalam setiap proses sosialisasi nilai-nilai Pancasila selalu dikatakan bahwa nilai-nilai, yang kemudian disebut sebagai Pancasila, digali dari kehidupan bangsa Indonesia sendiri. Kalau ini kenyataannya, maka ada be-

berapa hal yang penting untuk dicatat. *Pertama*, terkelupasnya Pancasila adalah konsekuensi dari perubahan sosial-politik-kultural yang terjadi. Indonesia memang telah mengalami perubahan sangat mendasar sejak dirumuskannya Pancasila. *Kedua*, perubahan-perubahan yang terjadi, sangat boleh jadi, berlangsung di luar kendali kita. Kita hanyut dalam perubahan yang dikendalikan oleh fihak-fihak lain. *Ketiga*, Pancasila tidak menjadi acuan dalam mengarahi perubahan-perubahan yang terjadi. Secara sederhana, sekali lagi ideologi adalah suatu atau serangkaian ide yang mengobsesi perilaku para penganutnya. Dalam kondisi ini, menjadi penting untuk dipertanyakan apakah Pancasila sebetulnya telah hadir sebagai ideologi. Kalau observasi kita benar bahwa Pancasila sebetulnya tidak mengobsesi perilaku kita, baik sebagai individu warga negara maupun sebagai penyelenggara kekua-

¹¹ Sebagai respon terhadap kecenderungan di atas, di masa lalu, banyak orang yang mengaku-aku sebagai Pancasilaialis. Pengakuan mereka, secara akademis, tentu saja harus dicermati. Sangat boleh jadi, pengakuan tersebut sebetulnya hanyalah pilihan taktis untuk menyelamatkan diri. Kita tahu, Pancasila pada waktu itu diperlakukan sebagai senjata politik. Pancasila diperlakukan sebagai label, tepatnya pembeda antara penguasa dengan lawan-lawan politiknya. Lawan politik penguasa dengan mudah dilabeli sebagai fihak yang anti Pancasila. Penguasa mendapatkan keabsahan untuk menghukum lawan-lawan politiknya dengan alasan, si lawan adalah fihak yang anti Pancasila atau musuh negara. Oleh karena itulah – menurut nalar para penguasa – mereka pantas mendapat hukuman terhadap apa yang mereka klaim sebagai pengkhianatan terhadap negara. Singkat kata, Pancasila pernah efektif diperankan sebagai senjata, kalau bukan mantra sakti, untuk perpolitikan penguasa. *Ibid*

saan negara, maka kita sebetulnya tidak berideologi Pancasila. Ketika ide yang mengobsesi perilaku mereka ternyata bukanlah ide-ide dasar yang terkandung dalam Pancasila, maka Pancasila sebetulnya tidak lagi (atau belum) hadir sebagai ideologi.

1. Bias dan Dominasi Negara dalam Berideologi

Institusi yang secara sadar memerankan diri sebagai pengendali perubahan sosio-kultural-politis adalah pemerintah (penyelenggara kekuasaan negara). Pasca masa pemerintahan presiden Sukarno, perubahan itu disebut sebagai 'revolusi' dan pada pemerintahan presiden Suharto perubahan itu disebut sebagai 'pembangunan' dan belakangan ini disebut sebagai 'reformasi'. Dibalik perubahan-perubahan itu ada keputusan-keputusan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk memastikan berlangsung perubahan ke arah yang dikehendaki. Sehubungan dengan hal ini, ada sejumlah pengamatan yang penting untuk dicatat.

Pemerintah memposisikan sebagai pengelola perubahan-perubahan yang terjadi. Hal ini ditandai oleh pernyataan para pejabat negara bahwa Pancasila diperankan sebagai 'ideologi negara'. Ini berarti bahwa pemerintahlah yang memposisikan

diri sebagai pengendali proses ideologisasi. Sehubungan dengan hal ini, ada beberapa hal yang penting untuk dicermati.

Pertama, Kita menyaksikan adanya proses formal negara-isasi ideologi di Indonesia. Gejala ini berjalan beriringan, walaupun bukan menjadi penyebab utama, terkelupasnya Pancasila dalam kehidupan sehari-hari kita. Wilayah ideologis dibayangkan sebagai wilayah negara.

Kontrol terhadap ideologi ada pada tangan pejabat negara? Kenyataan bahwa masyarakat telah mempraktekkan Pancasila (bahkan tanpa klaim bahwa mereka melakukannya) akan luput dari perhatian pemerintah. Negara memonopoli pemaknaan Pancasila sebagai ideologi. Praktek monopoli ini mengisyaratkan adanya keyakinan bahwa pemerintah lebih tahu tentang operasionalisasi Pancasila dari para masyarakat. Monopoli ini juga berarti eksklusi eksponen non-negara dalam proses ideologisasi. Orang 'sembarangan' tidak semestinya memasuki, apalagi sampai mereproduksi nilai-nilai yang disebut sebagai Pancasila. Jelasnya, monopoli ini justru menjadikan apapun yang dirumuskan pemerintah sebagai penjabaran dari Pancasila, justru memicu kontroversi dan kemudian mengundang resistensi.

Kedua, masyarakat, diperan-

kan sebagai obyek dalam proses ideologisasi. Perlakuan masyarakat sekedar sebagai obyek ideologisasi ini kiranya masuk akal jika sekiranya masyarakat memang bodoh, dan bukan menjadi arena untuk aktualisasi nilai-nilai Pancasila. Eksponen non-negara, seperti organisasi-organisasi kemasyarakatan, organisasi keagamaan, lembaga swadaya masyarakat dan sebagainya bukannya diperankan sebagai basis reproduksi nilai-nilai Pancasila melainkan justru menjadi kekuatan yang harus dicurigai sebagai perlawanan terhadap nilai-nilai Pancasila. Dalam rangka itulah maka di masa lalu diberlakukan kewajiban bagi organisasi-organisasi tersebut untuk mengikrarkan Pancasila sebagai satu-satunya azas.

Yang lebih penting lagi untuk diungkap adalah nalar politik dibalik itu. Pemerintah memerankan bukan hanya sebagai subyek, namun juga sebagai subyek yang murni dan tidak bermasalah dalam mempraktekkan Pancasila. Asumsi bahwa pemerintah, utamanya para pejabat pemerintah, lebih Pancasila-lais daripada masyarakat, perlu diuji kebenarannya dalam praktek sebenarnya. Sekiranya komitmen pemerintah terhadap Pancasila juga tidak sempurna, maka tidak cukup alasan bagi pemerintah untuk memposisikan diri sebagai

subyek, yang bukan hanya tidak bermasalah namun juga sangat menentukan.

Katakanlah proses negara-isasi Pancasila ini bukanlah biang keladi dari terkelupasnya Pancasila dalam kehidupan sehari-hari kita, masih perlu dipertanyakan lebih lanjut kemampuan pemerintah, sebagai organisasi penyelenggara kekuasaan negara, untuk mereproduksi nilai-nilai. Untuk menjawab pertanyaan ini, perlu kiranya kita lakukan kajian yang seksama dan mendalam tentang kapasitas pemerintah menjalankan fungsi reproduksi nilai-nilai. Sambil menunggu adanya telaah yang akurat tentang hal ini, ada beberapa observasi yang penting untuk dicatat.

Pemerintah tidak memiliki instrumen dan kepiawaian yang memadai untuk menjalankan fungsi reproduksi nilai-nilai. Lembaga yang paling kasat mata dan mudah dimanfaatkan untuk melakukan reproduksi nilai-nilai adalah lembaga pendidikan.

Nah, mari kita cermati apa yang dilakukan oleh lembaga pendidikan. Proses pendidikan di Indonesia, sejak dari tingkat dasar hingga tingkat pendidikan tinggi, tidak memperlihatkan keseriusannya dalam mereproduksi nilai-nilai kehidupan. Yang dievaluasi, tepatnya hal yang dikejar dan diukur, adalah

akumulasi pengetahuan (proses kognitif), bukan proses psiko-motorik (penggalangan komitmen etik).

Tidak sedikit dari lembaga-lembaga keagamaan di negeri ini yang menyelenggarakan proses pendidikan. Ketatnya aturan dan standar yang diberlakukan oleh pemerintah menjadikan kinerja lembaga ini tidak lebih dari pengemban peran pembantu pemerintah. Kurikulum dan rancangan pembelajaran di lembaga-lembaga tersebut dikontrol begitu ketat oleh pemerintah, dan tidak banyak menyisakan ruang untuk mereproduksi nilai-nilai baru. Lulusan lembaga pendidikan yang diselenggarakan oleh Muhammadiyah, misalnya tidak terlihat perbedaan dengan lulusan sekolah negeri, karena ruang untuk mengespresikan ke-muhammadiyah-an tidak cukup terbuka.

Nilai-nilai yang direproduksi oleh negara sangat rentan terhadap distorsi. Sebagai contoh, kewarganegaraan. Materi pendidikan kewarganegaraan, bukan hanya mengedepankan dimensi kognisi dan tidak mengasah komitmen moral siswa, melainkan juga berat sebelah: lebih mengedepankan kepatuhan kepada penguasa dari pada pengembangan kemampuan mengkoreksi kesalahan pejabat negara. Jelasnya, warga negara

dibayangkan sebagai warga yang ada dalam kendali pejabat negara, bukan warga yang memiliki negara dan harus dijunjung tinggi hak-haknya oleh negara.

Ketiga, penyebutan Pancasila sebagai 'ideologi negara' mengisyaratkan bahwa pejabat negara memiliki hak mutlak, termasuk hak istimewanya untuk memaksakan kehendaknya dengan aparat militer, untuk memastikan setiap warga negara berperilaku sesuai dengan apa yang difahaminya sebagai nilai-nilai Pancasila.

2. Terbajaknya Negara oleh Nilai-nilai Kemasyarakatan

Meskipun pemerintah sering mengandalkan bekerjanya mesin-mesin resmi yang sifatnya represif terhadap rakyatnya, negara Indonesia sebetulnya rentan terhadap pembajakan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Sebagai contoh: kekerabatan atau persaudaraan adalah nilai yang sangat dijunjung tinggi dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Para pejabat negara tidak kuasa untuk bertindak tanpa pandang bulu (*secara impartial*) ketika mengurusi kepentingan kerabat dan saudara-saudaranya. Atas dasar sinyalemen ini kita mudah memahami mengapa nepotisme tidak mudah dihapuskan dari

penyelenggaraan pemerintahan di negeri ini. Contoh lain: *patronage*. Di berbagai komunitas, interaksi antara elit dan massa terpola sebagai hubungan antara *patron* dengan *client*-nya. Sehubungan dengan kuatnya semangat *patron-clienti*, hubungan antara aparat birokrasi pemerintah sangat kental diwarnai oleh *patronage* ini.

3. Hanyut dalam Arus Ideologi-ideologi Alternatif

Obsesi untuk menjadikan Pancasila sebagai ideologi negara tidak berlangsung di dalam kevakuman ideologis. Sebelum dirumuskan dan disepakatinya Pancasila sebagai ideologi negara, di Indonesia sudah dikenal dan diamalkannya ideologi-ideologi lain yang boleh dibilang sudah mapan. Di satu sisi kita tahu ada ideologi yang bisa kita sebut sebagai 'kapitalisme pasar' yang berjalan beriringan dengan liberalisme, di sisi lain ada ideologi 'kapitalisme negara' yang berjalan beriringan dengan sosialisme, kalau bukan komunisme. Masing-masing ideologi memiliki pengikut fanatiknya. Lebih dari itu, mereka mengembangkan militansi dalam mengamalkan ideologi tersebut. Masing-masing fihak, tentu saja, berebut

claim tentang kebenaran ideologi mereka. Hal inilah yang oleh pemerintah di masa kepemimpinan Presiden Suharto disebut sebagai konflik ideologis.

Yang perlu dicermati dalam hal ini bukanlah adanya konflik ideologis tersebut, melainkan bagaimana Pancasila dihadirkan dalam suasana konflik ideologis tersebut. Sehubungan dengan hal ini, ada beberapa hal yang penting untuk dicatat.

Pertama, yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru di masa lalu dalam menghadapi apa yang mereka sebut sebagai 'konflik ideologis' adalah proses deideologisasi atau pelucutan ideologis. Muara dari proses deideologisasi ini adalah berkembangbiaknya pragmatisme. Pelucutan ideologis tersebut di atas pada dasarnya adalah proses ideologisasi pragmatisme¹². Agenda ini, menurut hemat penulis, cukup berhasil diwujudkan, bahkan terlampau berhasil. Keberhasilan ini adalah juga keberhasilan taktik untuk mendiskreditkan liberalisme dan sosialisme. Alasan khas yang dipakai untuk mendiskreditkan kedua kutub ideologi tersebut adalah bahwa ideologi-ideologi tersebut tidak sesuai dengan jati diri bangsa Indonesia.

¹ Di masa Orde baru dipraktikkan dengan keluarnya Ketetapan MPR No.II/1983 tentang asas tunggal untuk Parnpol dan Golkar disusul dengan UU No.8/1985 tentang asas tunggal keormasan.

Kedua, di balik tumbuh dan berkembangnya pragmatisme, sebetulnya semakin juga menggejala ketidakfahaman tentang wujud konkrit dari pilihan-pilihan ideologis yang ada. Deideologisasi yang berlangsung secara sukses tersebut di atas sebetulnya menjadikan bangsa Indonesia tidak faham bahwa dirinya sudah mengadopsi, bahkan menjadi agen untuk mereproduksi wacana untuk mengembangkan ideologi yang hendak dilucutinya. Sebagai contoh, proses deideologisasi dilakukan dengan cara menciptakan kebencian terhadap liberalisme dan komunisme. Sayangnya, proses penciptaan kebencian terhadap kedua ideologi ini tidak dilakukan dengan menjelaskan secara telak dan akurat kelemahan dari ideologi-ideologi tersebut. Liberalisme dipresentasikan sebagai tindakan *semau gue* (anarkhisme) dan komunisme dipresentasikan kejahatan Partai Komunis Indonesia (PKI)¹³.

Yang hendak dikatakan di sini adalah bahwa, banyak orang tidak tahu apa yang seharusnya dimusuhinya, dan pada saat bersamaan mereka tidak sadar sedang mempraktekkan sebuah

ideologi yang sebenarnya oleh pemerintah ingin dilucutinya. Mengapa demikian? Ideologi hadir dalam berbagai wacana (perbincangan sehari-hari) dalam komponen-komponen yang terurai¹⁴. Ideologi liberal masuk ke dalam benak kita tidak dengan label 'liberal' itu sendiri. Liberalisme masuk ke dalam benak kita melalui serpihan-serpihan gagasan yang, tentu saja tidak berlabel 'liberal', misalnya: (1) pengembangan obsesi untuk mengejar kemajuan melalui pendayagunaan potensi individual, (2) penekanan terhadap pentingnya perlindungan terhadap hak dari pada kewajiban, (3) minimalisasi peran dan kendali negara dalam pengelolaan kepentingan publik dan sebagainya. Diterimanya serpihan-serpihan gagasan dan dipraktekkannya gagasan tersebut sebetulnya menandai telah berlangsungnya proses liberalisasi. Dalam situasi tersebut, pengendali proses deideologisasi tidak menyadari bahwa negerinya telah terlanda liberalisasi.

Ketiga, penyelenggara kekuasaan negara memiliki keterbatasan yang sangat serius dalam mengelola ide (*the politics of*

¹³ Politik bahasa menjadi alat yang efektif pada masa rezim Orde Baru, dengan membajak makna maka kuasa kemudian dapat diraih ini tidak dapat dilepaskan dari tafsir sejarah yang monolitik. Lihat Daniel, *opcit*, hal. 195-196

¹⁴ Indikasi kuasa ideology dapat kita lihat dari proses kebahasaan sebagai disposisi yang mempengaruhi praktik yang oleh Bordieu disebut Habitus. Lihat Thompson (1984), *opcit*, hal. 52-55

ideas). Keterbatasan yang paling fatal adalah ketika mencampuradukkan 'ide' dengan 'identitas'. Ketakutan terhadap paham komunis yang diajarkan oleh Partai Komunis Cina ditindaklanjuti dengan represi dan diskriminasi politik terhadap warga negara Indonesia keturunan (beridentitas etnis) Cina. Sementara itu, pemerintah Orde Baru tidak menyadari bahwa dirinya mempraktekkan gagasan sosialis/komunis yang menggariskan sentralistas peran negara. Salah satu pilar gagasan sosialisme/komunisme adalah bahwa negara, melalui birokrasi dan kapasitas melakukan perencanaan sosial ekonomi, memegang peranan sentral. Mengapa hal ini terjadi, pemerintah menggeser persoalan ide menjadi persoalan identitas. Yang menjadi persoalan adalah adanya orang berlabel atau beridentitas sosialis/komunis bukan paket ide sosialisme/komunisme itu sendiri.

Keempat, ketidakpiawaian pertarungan ideologis (*the politics of ideas*) terlihat dari hanyut pemerintah dalam arus pragmatisme. Pragmatisme inilah yang menjadikan Pancasila terkelupas dalam keseharian kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Proses deideologisasi

yang dilangsungkan di masa lalu, bisalah diterima sebagai tahapan awal dalam menghadapi rival Pancasila sebagai paket ideologis. Namun, seperti yang telah disebutkan di atas, deideologisasi ternyata justru bermuara pada kegagalan berideologi karena derasnya tuntutan untuk merespon persoalan-persoalan kongkrit secara agresif demi kecepatan mengelola proses pembangunan. Keberhasilan Orde Baru dalam membangun Indonesia tidaklah diukur dari kepatuhan dalam mempraktekkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila ketika sedang mengelola proses tersebut. Keberhasilan dalam pembangunan ekonomi diukur dengan ukuran-ukuran ekonomis yang tidak ada kaitannya dengan Pancasila. Kita tahu bahwa ukuran-ukuran kemajuan ekonomi yang dipakai bersifat sangat materialistik: *Gross Domestic Product (GDP)*, meningkatnya volume tabungan masyarakat, meningkatnya investasi dan sebagainya¹⁵. Bahwa, sekiranya proses yang dihasilkan tidaklah manusiawi (tidak sesuai dengan sila kedua), atau menimbulkan potensi perpecahan negara (mengancam aktualisasi sila ketiga), dan semena-mena (tidak sejalan dengan

¹⁵ Penciptaan dan citra ekonomistik bahkan mengintervensi statistika. Lihat Aris Ananta, *opcit*

sila keempat), dan memicu rasa ketidakadilan (mempersulit aktualisasi sila kelima), tidaklah menjadi soal. Jelasnya, pragmatisme yang berlangsung di balik obsesi mengejar pertumbuhan ekonomi telah menjadikan bangsa ini terlena: melupakan Pancasila, atau mereduksinya menjadi slogan formal.

Kelima, ideologisasi tidak berangkat dari keseharian praktek berbangsa dan bernegara. Sebaliknya, ideologisasi berangkat dari upaya penjejalan kognisi atau informasi, dengan harapan informasi yang diindoktrinasi akan manifest dalam kehidupan sehari-hari. Hasil dari proses ini tidaklah lebih dari verbalisme atau pelafalan Pancasila, bukan kehidupan yang Pancasila-lais. Pancasila diperlakukan sebagai 'kata benda', bukan sebagai 'kata sifat'. Yang lebih penting adalah telah mendapatkan label atau berhasil mencitrakan diri sebagai Pancasila-lais, memastikan adanya konsistensi antara nilai-nilai Pancasila dalam tindakan sehari-hari. Penampakan (dalam bentuk pengakuan formal) lebih dikedepankan dari pada aktualisasi secara substantif. Singkat kata, proses ideologisasi yang bersifat *top-down* dan dilakukan secara besar-berasan menghasilkan kemunafikan yang sistemik.

Kenam, Pemerintah Orde

Baru mengambil keuntungan dari kegagalan dalam melaksanakan proses ideologisasi tersebut. Pemerintah, bukan hanya tidak mempertanggungjawabkan kegagalannya dalam mengelola proses ideologisasi, melainkan juga meninggalkan kesan bahwa kesalahan dalam proses ideologisasi adalah kesalahan masyarakat. Pada tataran praktis, telah disinggung di bagian awal tulisan ini, bahwa Pancasila dengan mudah tereduksi menjadi label pembeda antara penguasa dengan lawan-lawan politik. Kita tahu bahwa terpojoknya lawan-lawan politik penguasa, sama sekali tidak berarti bahwa penguasa negeri ini saat itu betul-betul Pancasila-lais. Dalam situasi seperti ini, mengaku-aku sebagai Pancasila-lais adalah cara paling mudah untuk menyelamatkan diri dari penindasan penguasa.

Secara diam-diam, Pancasila telah terseret dalam arus ideologi global yang menerpa seluruh penjuru dunia: kapitalisme pasar. Kenyataan bahwa kapitalisme pasar telah merasuki tata pemerintahan tidak pernah diakui secara terbuka, namun sangat mudah untuk ditunjukkan komponen-komponennya. Pancasila, bukannya semakin teguh dijadikan acuan dalam menengarungi derasnya arus ideologi global, namun juga secara diam-

diam telah ditanggalkan. Untuk memahami signifikansi hal ini, mari kita cermati contoh berikut ini.

Pemerintah telah ikut arus dalam mendefinisikan keadilan. Dalam konsep lama, konseptualisasi keadilan yang kita pakai merujuk pada pengertian *distributive justice*. Adil merujuk pada distribusi sumberdaya dan kecukupan kebutuhan. Ketika kita telah hanyut dalam arus kapitalisme pasar, konsep keadilan yang dirujuk adalah *procedural justice*. Adil, dalam konteks ini, merujuk pada pemberian kesempatan yang sama pada setiap orang. Konseptualisasi semacam ini konsisten dengan obsesi untuk mengembangkan sistem yang kompetitif, dimana pemerintah tidak lagi menjadi pelaku utama. Pemerintah, meskipun masih menjadi dambaan masyarakat untuk memberi solusi bagi masalah-masalah mereka, semakin jelas memposisikan diri sesuai dengan resep liberal: sebagai fasilitator. Konseptualisasi tentang keadilan yang seperti ini mencitrakan pemerintah tidak pandang bulu, namun sebetulnya justru memperparah rasa ketidakadilan. Mengapa? Prinsip *procedural justice* diberlakukan pada saat negara telah mengem-

bangkan sistem yang timpang: ada segelintir warga negara yang kaya raya dan ada lapisan mayoritas yang miskin. Pemberlakuan *procedural justice* dalam kaitan ini, justru semakin menjustifikasi adanya kelompok mayoritas yang berstatus sebagai kelompok yang kalah bersaing. Sehubungan dengan hal itu, kalau toh *procedural justice* tidak bisa dielakkan sebagai prinsip yang harus ditegakkan, haruslah terlebih dahulu pemerintah memberlakukan *corrective justice*. Sebelum diberlakukan prinsip *procedural justice*, pemerintah harus memberlakukan proses penyetaraan sehingga kompetisi berlangsung di dari garis *start* yang sama¹⁶.

Pergeseran konseptualisasi keadilan, dari *distributive justice* ke *procedural justice* boleh jadi tidak bisa dihindari. Perubahan lingkungan politik-ekonomi strategis, bisa jadi mengharuskan kita menggeser konseptualisasi tentang keadilan. Kalau toh itu pilihannya, rekonseptualisasi ini haruslah: (1) Dimusyawarahkan (kalau tidak diperdebatkan) secara terbuka dan terkelola. Keterbukaan dan kesengajaan pemerintah untuk melakukannya tidak cukup terlihat selama ini. Karena itulah, kita menyebut pe-

¹⁶ Namun yang justru terjadi *secra appriori* kedalam lembaga dan aturan peradilan, dalam bahasa Rawls disebutnya "*imperfect procedural justice*". Untuk lebih jelas lihat John Rawls, *A Theory of Justice*, MA. Harvard Univ. Press, Cambridge, 1971

merintah hanyut dalam perubahan yang harusnya justru diasiasi, (2) Manifestasi dari perubahan acuan dalam penerapan prinsip keadilan harus terkelola dengan baik dalam perumusan sistem ekonomi dan sistem politik. Pertanyaannya, bagaimanakah sistem ekonomi dan politik yang konsisten dengan pemaknaan Pancasila pada saat ini? (3) Pelembagaan Pancasila dalam perilaku sehari-hari harus terlihat dalam pelembagaan kegiatan-kegiatan ekonomi dan kegiatan-kegiatan politik yang ada. Tanpa itu, maka kita sebenarnya bukan hanya tidak mengacu pada Pancasila, namun juga tidak sadar sedang terseret dalam ideologi lain.

C. Implikasi: Buruknya Kinerja Institusi dan Sistem

Ada banyak implikasi dari terkelupasnya acuan ideologis (Pancasila) yang bisa ditemukan dari kehidupan sehari-hari kita. Kajian sederhana ini mungkin tidak merunut semua implikasi tersebut, namun sebuah perunutan implikasi sistemik yang pernah terjadi. Tidak jelasnya acuan ideologis yang kita miliki menjadikan kita tidak punya pegangan dalam membakukan tatanan

sistemik di bidang pemerintahan. Tidak sedikit tatanan sistem yang diwariskan oleh generasi sebelumnya tidak bisa kita pertahankan.

Mengapa perunutan dibatasi hanya pada implikasi sistemik? *Pertama*, kita hidup di jaman modern. Pemerintahan modern dituntut untuk bekerja dalam koridor ataupun tatanan sistemik. Sistem adalah tawaran terbaik untuk mengelola kompleksitas kehidupan modern¹⁷. *Kedua*, dalam konsepnya, "sistem" tidak seabstrak ideologi ataupun falsafah hidup, namun juga tidak sedetail persoalan sehari-hari. Tatanan sistemik harus dikembangkan sedemikian rupa agar acuan-acuan ideologis yang terkandung dalam Pancasila lebih jelas penjabarannya dalam praktik kehidupan sehari-hari. Sejauh yang penulis bisa cermati, justru dalam hal inilah kita lengah atau tidak secara sungguh-sungguh melakukan penjabaran Pancasila. Kita semua diajak melakukan loncatan berfikir yang terlalu jauh, meloncat dari tataran filosofis ke tatanan detail operasional. *Ketiga*, butir-butir gagasan yang terkandung di dalam Pancasila bukanlah butir yang berdiri sendiri-sendiri, seakan tidak

¹⁷ Lebih lanjut Thomson menjelaskan modus operasi dari ideologi kedalam sistem, sebuah proses penanaman ideologi melalui beberapa tahapan strategi yaitu dari legitimasi sampai reifikasi. Lihat Thompson, *Ideology and Modern Culture*, dalam *The Polity Reader in Social Theory*, Polity Press, Cambridge, 1994. Hal 133-141

terkait satu sama lain. Pemahaman tentang nilai-nilai Pancasila mengharuskan kita suatu kebulatan berfikir dan bekerja secara sistemik dalam menjabarkan Pancasila.

Mengingat begitu luasnya cakupan analisis sistemik yang harus dilakukan dalam rangka merumuskan penjabaran Pancasila, untuk itu tulisan ini masih melakukan pembatasan cakupan pembicaraan. Dalam hal ini tatanan sistemik yang akan dijadikan rujukan pembahasan adalah ekosistem. Selama ini ideologi Pancasila mengelupas dan menjadikan kita tidak punya acuan, atau setidaknya tidak serius berpegang pada kaidah-kaidah sederhana yang sebetulnya tidak sulit untuk dimengerti. Untuk melacak implikasi-implikasi penting, ada beberapa kasus yang dapat disoroti untuk mengkontekstualisasikan pembicaraan.

Kasus 1: Kerancuan Sistemik Pengelolaan Hutan

Mari kita lacak kinerja pemerintah dalam menegakkan kaidah praktis dan sederhana, dan melalui penegakan kaidah ini kita bisa menemukan kekacauan sistemik yang terjadi. Ada baiknya kita mulai dengan mencermati contoh berikut ini. Pertama-

tama kita review apa yang telah terjadi, setelah itu kita renungkan implikasi sistemik yang terjadi.

a. Transformasi sistemik

Dalam masyarakat petani yang bersahaja berlaku kaidah sederhana namun vital: "agar bisa memanen harus ada seseorang menanam". Agar tetap bisa panen, harus dipastikan ada orang yang menanam sebanyak yang ditebang. Kaidah sederhana inilah yang menjadikan sumberdaya hutan yang sudah sejak dahulu kala dikaruniakan Tuhan tetap lestari (*sustainable*). Prinsip-prinsip sederhana tersebut di atas sebetulnya adalah pilar penting dalam pengelolaan hutan yang terjadi sebelum negara mengerahkan daya dan upayanya untuk mengubah ekosistem hutan.

Sadarkah anda bahwa penegakan prinsip tersebut di atas sebetulnya adalah juga ekspresi religiusitas masyarakat? Meskipun ekspresi tersebut sudah tidak dikalkulasikan secara rasional oleh masyarakat. Bagi muslim, kesediaan untuk mematuhi kaidah sederhana ini adalah konsekuensi dari keberagamaannya; konsekuannya dari amanat religius untuk menjadi khalifah di muka bumi¹⁸. Sebagai khalifah, mereka terikat pada larangan

¹⁸ Dari beragam ayat, salah satunya tertera dalam Surat Al Baqarah (2) ayat 30.

untuk membuat kerusakan. Jelasnya, kaidah sederhana tersebut di atas adalah ekspresi alamiah dari sila pertama: “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Kemampuan masyarakat untuk membakukan mekanisme untuk menegakkan kaidah ini, menjadikan sumberdaya hutan tetap dalam kondisi berlimpah.

Apa yang terjadi ketika pemerintah – dalam hal ini Departemen Kehutanan – mengambil alih kendali dalam pengelolaan sumberdaya hutan atas nama negara? Apakah Departemen Kehutanan masih peduli dengan kaidah sederhana dalam pengelolaan alam sebagaimana disebutkan di atas? Kalau *toh* pemerintah regulasi yang dibuatnya menjunjung tinggi kaidah tersebut di atas, seberapa sanggup Departemen berhasil mewujudkannya dalam praktek pengelolaan hutan di negeri ini? Pengamatan sepintas penulis kinerja Departemen Kehutanan dalam mengelola keberlanjutan sumberdaya hutan tidak bisa dibanggakan. Salah satu sebabnya adalah, ketidakberdayaan dalam menerapkan kaidah sederhana yang telah diajarkan para petani. Beratus-ratus perusahaan mendapatkan konsesi dari Departemen Kehutanan. Mereka mendapatkan hak untuk memanen hutan, dan pada saat yang sama, memiliki peluang keleluasaan meng-

abaikan tanggungjawabnya menghutankan kembali kawasan yang telah dipanen kayu-kayunya. Apa pelajaran yang bisa kita petik dari cerita di atas?

Pertama, religiusitas (rasa ketuhanan) yang terekspresikan dalam tatanan masyarakat yang bersahaja memiliki implikasi yang jelas bagi kelestarian sumberdaya hutan. Jelasnya, sistem pengelolaan kehutanan terlihat sebagai turunan dari sila Ketuhanan yang Maha Esa.

Kedua, intensitas dan ekstensitas interaksi ummat manusia dengan alam (tepatnya sumberdaya hutan) meningkat secara dramatis ketika negara mengambil alih fungsi pengelolaannya. Peningkatan pengelolaan hasil hutan secara besar-besaran dilakukan atas nama pertumbuhan ekonomi, yang nota bene adalah agenda utama pemerintah Orde Baru. Sehubungan dengan hal ini, ada beberapa hal yang penting untuk dicatat: (1) Eksploitasi sumberdaya hutan secara besar-besaran telah ikut melembagakan struktur ekonomi yang oligopolistik. Perekonomian memang mengalami pertumbuhan, namun pertumbuhan tersebut sebetulnya dinikmati sebagian kecil bangsa Indonesia. Jelasnya: pengelolaan hutan yang berlangsung telah mentransformasi sistem perekonomian, dari yang wataknya sederhana dan egali-

tarian menjadi sistem yang elitis¹⁹, (2) Tumbuh dan berkembangnya elit ekonomi dari proses eksploitasi sumberdaya hutan, ironisnya justru melemahkan otonomi relatif pejabat negara yang mengendalikan eksploitasi hutan. Negaralah yang secara resmi mengalokasikan hak pengelolaan hutan, tepatnya yang mendistribusikan akses terhadap sumberdaya hutan. Namun adanya elit ekonomi yang kaya raya justru menjadikan birokrasi pemerintah yang berfungsi meregulasi mereka justru rentan terhadap tekanan dari elit ekonomi tersebut.

Ketiga, obsesi untuk mengejar pertumbuhan ekonomi telah mengelupaskan religiusitas. Pengelolaan hutan yang hampir sepenuhnya berada dalam kendali Departemen Kehutanan, telah bergeser dari ekspresi religiusitas menjadi persoalan teknis-administratif. Inilah wujud kongkrit dari pragmatisme yang berkembang dalam pengelolaan hutan. Manajemen sumberdaya hutan tidak ada sangkut pautnya dengan religiusitas. Dalam konteks inilah sila pertama terkelupas dari interaksi kita dengan

alam.

Keempat, drastisnya peningkatan skala dan intensitas perubahan ekosistem yang berlangsung di kawasan hutan tidak diimbangi dengan pengembangan kapasitas institusional untuk menjaga kelestarian sumberdaya hutan. Sumberdaya ekonomi yang dikumpulkan oleh pemerintah dari proses eksploitasi sumberdaya hutan tidak dengan mudah dikonversi menjadi kapasitas kelembagaan dan efektivitas mengelola sumberdaya kehutanan.

Kelima, kalau kelestarian sumberdaya hutan adalah kaidah yang harus ditegakkan dalam pemanfaatan sumberdaya ini, maka kinerja Departemen Kehutanan sangatlah jauh dari memuaskan. Komitmen ekologis dari para ahli dan teknisi yang menguasai proses eksploitasi hutan telah terkelupas dari religiusitas dalam berinteraksi dengan alam dan penciptanya.

Keenam, perubahan ekosistemik (kondisi bio-fisik) hutan secara besar-besaran dalam kurun waktu yang relatif singkat (jika dibandingkan dengan umur hutan itu sendiri), jelas memiliki

¹⁹ Kecenderungan berpihakannya Pemerintah pada golongan tertentu ini masih terjadi hingga sekarang. Banyak kasus yang sempat tercatat, salah satunya pelarangan izin tebang hutan bagi masyarakat yang tinggal disekitarnya, namun justru menerbitkan HPH untuk pengusaha yang tidak tinggal menetap diwilayah itu. Akibatnya tidak ada 'efek jera' jika terjadi perusakan hutan. Lihat Kompas, *Menhut: Masyarakat Adat Dilarang Terbitkan Izin Penebangan Hutan*, Selasa, 29 Maret 2005.

implikasi ekonomi-politik yang serius. Perlu ditegaskan di sini bahwa, ketika memposisikan diri sebagai poros pengelolaan sumberdaya hutan, secara politis Departemen Kehutanan sebetulnya juga menjalankan proses redistribusi berkah dan musibah. Satu sisi ada segmen masyarakat yang mendapatkan keuntungan secara besar-besaran, dan yang lain harus mewarisi berbagai problematika. Ada sejumlah kecil orang yang “tiba-tiba” menjadi konglomerat, sambil menyisakan lainnya tetap melarat. Amanat konstitusi untuk mengelola sumberdaya hutan ‘sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat’ akhirnya terpeleset menjadi pengelolaan sumberdaya hutan ‘untuk rakyat yang besar-besar’. Negara (dalam hal ini Departemen Kehutanan) sebetulnya terjerat dengan pengingkaran sila ‘keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia’, yang juga memprihatinkan ketika menjalankan perannya dalam pengelolaan hutan. Rendahnya, –sekiranya memang ada –komitmen religius dalam pengelolaan hutan semakin mengkondisikan kesulitan dalam menegakkan sila yang lain. Dalam konteks ini, ekosistem justru berperan sebagai medium politik-ekonomi, tepatnya menjadi medium untuk meredistribusikan berkah dan musibah.

b. Implikasi kelembagaan

Sehubungan dengan perubahan yang berlangsung secara dramatis dalam skala besar tersebut di atas, ada berbagai problema institusional yang mengemuka dan ketentuan tatanan sistem yang perlu dicermati.

Pertama, setelah skema konsepsi pengelolaan hutan yang diberlakukan oleh Departemen Kehutanan memfasilitasi sejumlah orang untuk menjadi pemilik modal yang kuat, skema itu sendiri pada gilirannya justru semakin rentan terhadap tekanan politik-ekonomi dari kelompok yang pernah difasilitasi tersebut. Masalah yang harus diatasi oleh institusi ini semakin hari semakin pelik, diperparah oleh institusi itu sendiri yang justru semakin rentan terhadap tekanan-tekanan dari kelompok yang seharusnya bertanggung jawab untuk mengatasi persoalan-persoalan tersebut.

Kedua, dominasi negara dalam pengelolaan sumberdaya hutan, menjadikan masyarakat tidak merasa perlu harus bertanggung jawab dalam pengelolaan hutan. Kita bukan hanya tidak berhasil mengembangkan institusi yang berfungsi merajut aksi kolektif dari berbagai fihak yang terkait, melainkan juga semakin sulit mendayagunakan kearifan lokal dalam menjaga kelestarian sumberdaya hutan.

Ketiga, dominasi pemerintah pusat menjadikan pemerintah daerah merasa iri hati, utamanya iri hati dalam menikmati sumber keuangan dari pengelolaan hutan. Bukannya daerah belajar dari kesalahan yang pernah terjadi, melainkan justru menggunakan jurus *aji mumpung*. Di era otonomi daerah belakangan ini, yang berkembang adalah spirit untuk secepat-cepatnya mengeskplotasi sumberdaya hutan sebelum kesempatan yang ada ditutup kembali. Institusi pemerintahan daerah lebih merupakan replika keserakahan pemerintah pusat, bukannya menjadi garda terdepan dalam pengendalian dampak pengelolaan hutan.

Keempat, kelembagaan adat berikut kearifan lokal yang terkandung di dalamnya, bukan hanya terabaikan melainkan juga termarginalkan. Dalam banyak kasus, departemen Kehutanan justru terlibat konflik pemilikan hutan dengan sejumlah masyarakat adat²⁰. Persoalannya berkembang bukan sekedar tersia-siakannya kelembagaan adat dalam skema pengelolaan hutan,

melainkan juga mencegah masyarakat lokal untuk mendapatkan manfaat yang optimum dari skema tersebut. Jelasnya, eskalasi dan intensifikasi perubahan bio-fisik yang berlangsung tidak dikawal dengan instrumen kelembagaan yang memadai dalam memastikan bahwa pengelolaan hutan yang berlangsung bermanfaat untuk rakyat Indonesia, utamanya mereka yang tinggal di kawasan hutan itu sendiri. Lebih dari itu, marginalisasi penduduk sekitar hutan justru mengundang persoalan baru: perlawanan terhadap kebijakan Departemen Kehutanan, karena membekali diri dengan instrumen untuk itu²¹.

Pertautan persoalan-persoalan kelembagaan/institusional tersebut di atas semakin mendekatkan kita pada situasi krisis ekologis. Perlu dicatat, krisis ekologis ini, telah dikondisikan oleh krisis kelembagaan. Dalam situasi seperti ini, ideologi – tepatnya sila-sila Pancasila – tidak lagi bisa memberikan acuan praktikal, kecuali kalau kelembagaan yang ada dibangun kembali dengan

²⁰ Dalam catatan Walhi, bahkan sampai tahun 2003 masih tercatat banyak kekerasan terhadap petani dan masyarakat adat terkait dengan perebutan kepentingan institusi negara atau perusahaan swasta. http://www.walhi.or.id/kampanye/psda/konflikmil/konf_milit_info/

²¹ Beberapa kasusnya seperti, Pengusiran dan penangkapan masyarakat adat Watuputih oleh aparat Kabupaten Muna di Sulawesi Tenggara, Penangkapan Petani, Masyarakat Adat dan Aktivistis di Bulukumba, Sulawesi Selatan, dan beberapa wilayah yang lain. *Ibid.*

spirit yang terkandung dalam sila-sila tersebut. Bagian akhir tulisan ini akan menuntaskan perbincangan tentang hal ini.

Kasus 2: Respon terhadap Pedagang Kaki Lima

Dalam paparan di atas disebutkan kuatnya kecenderungan kita untuk semakin pragmatis. Tidak berfungsinya sistem ditandai oleh kuatnya kecenderungan untuk merespon gejala-gejala permukaan. Kualitas penanganan masalah sangat ditentukan oleh kiprah aktor, bukan bekerjanya institusi yang punya relevansi untuk itu. Penanganan persoalan pedagang kaki lima adalah contoh yang paling jelas tentang kecenderungan ini. Gejala ini sekaligus juga memperlihatkan tidak berfungsinya sistem.

a. Kegagalan berfikir sistemik.

Untuk memperjelas hal ini mari kita simak ilustrasi berikut ini: penanganan para pedagang kaki lima (PKL). Di hampir semua kota, Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) melakukan pengusuran terhadap mereka. Para PKL ini seringkali dituduh sebagai biang kesemrawutan dan kemacetan sejumlah ruas jalan kota-kota besar. Tuduhan ini memang ada benarnya. Tuduhan mereka memang benar kalau dilihat dari permukaan persoalannya. Memang, secara fisik

mereka menggunakan badan jalan untuk berjualan. Mereka tidak mengindahkan hak para pengguna jalan, utamanya pengguna trotoar. Pemerintah, utamanya petugas Satpol PP, tidak mau repot-repot mengali pangkal persoalannya. Tugas mereka menjalankan perintah: mengusir PKL dari jalan. Kenyataan bahwa persoalan PKL ada di setiap kota besar mengisyaratkan bahwa dibalik gejala permukaan ini ada persoalan yang sifatnya sistemik.

Ada problema serius, yang ironisnya, tidak disadari problematikanya oleh banyak pihak termasuk pemerintah. Problema tersebut pada dasarnya adalah sesat fikir, dan sesat fikir ini melekat dalam konseptualisasi kita tentang pembangunan. Agar memiliki manfaat ekonomi yang optimal, pembangunan dilakukan di lokasi yang sudah tersedia prasarannya. Untuk memastikan hal itu, dilakukanlah studi kelayakan, dan basis untuk menentukan layak tidaknya rencana pembangunan adalah efek ekonomi (bukan efek kemanusiaan). Kalau suatu kegiatan pembangunan menjanjikan akumulasi modal, kegiatan tersebut dinilai layak. Akibat dari proses pembangunan yang seperti ini, maka ada daerah yang sangat terbangun dan ada daerah yang senantiasa tertinggal dan tidak

akan layak untuk dikembangkan. Cara berfikir dan bekerja yang sangat teknokratis, termasuk pemberlakuan studi kelayakan tersebut di atas telah menjustifikasi bagi berbagai bentuk ketimpangan, bukannya memperkecil kesenjangan yang terjadi. Repotnya, kejanggalan semacam ini tidak dirasakan oleh mereka yang memikirkan maupun yang menjalankan. Ada semacam sesat pikir dibalik proses yang telah diterima sebagai kewajaran.

Sesat pikir seperti ini sudah lama disadari setelah diperkenalkan oleh Michael Lipton dengan sebutan *urban bias*²². Ada bias dalam alokasi sumberdaya, tepatnya investasi. Yang didahulukan dalam proses pembangunan adalah kemajuan orang-kota. Orang desa yang merupakan mayoritas terdiskriminasi oleh konsep pembangunan yang selama ini diadopsi. Nah, kita tahu bahwa mayoritas pedagang PKL adalah migran dari desa, dan kalau mereka migrasi ke kota sebetulnya hanyalah konsekuensi logis dari diskriminasi dalam alokasi sumberdaya di perkotaan. Sialnya, dalam merespon persoalan PKL ini bukannya kita mengoreksi kesalahan sistemik (sesat pikir dalam konseptualisasi pembangunan) melainkan menggusur mereka yang

sedari awal adalah kurban diskriminasi.

Contoh sederhana tentang *maltreatment* terhadap PKL ini mengisyaratkan inkonsistensi pemerintah dalam berideologi, tepatnya dalam memahami bekerjanya tatanan sistemik yang berlangsung. Secara retorik pemerintah mengaku mengamalkan sila kedua, "kemanusiaan yang adil dan beradab". Yang terjadi dalam banyak kasus adalah tidak beradabnya pemerintah karena tergantikannya nilai-nilai kemanusiaan dengan nilai akumulasi kapital. Dalam banyak kasus, pembangunan sebetulnya diselenggarakan demi berlangsungnya proses akumulasi kapital, bukan mengaktualisasikan nilai-nilai kemanusiaan. Modal yang semestinya diperlakukan sebagai instrumen aktualisasi nilai kemanusiaan justru dipernakan sebagai dewa penentu. Orang miskin yang paling mendambakan dan paling berhak disantuni negara, justru menjadi musuh pemerintah.

Rapuhnya tatanan sistemik sebagaimana diilustrasikan dengan kasus penanganan PKL tersebut di atas adalah konsekuensi dari pendangkalan atau cerminan dari terkelupasnya tindakan pemerintah dari ideologi yang secara resmi dicanangkan-

²² Lihat, Michael Lipton dalam *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*, MA: Harvard University Press, Cambridge 1977.

nya. Runtuhnya sistem ditandai oleh inkonsistensi antara ide-ide mulia yang dilafalkan dengan perilaku dan kebijakan-kebijakan yang dibuatnya.

b. Kesimpangsiuran tatanan kelembagaan

Satpol PP telah secara fulgar memerankan diri sebagai kaki tangan pimpinan daerah, tepatnya telah memerankan sebagai aparatur untuk menegakkan Peraturan Daerah (Perda). Acuan untuk bertindak lembaga ini adalah ketentuan-ketentuan tertulis yang telah dirumuskan menurut proses-proses resmi yang berlaku. Hanya saja, masih penting untuk dipersoalkan apakah ketentuan-ketentuan resmi tersebut konsisten dengan penerapan nilai-nilai Pancasila. Dalam kasus penggusuran PKL, jelas ada problem kemanusiaan yang tidak dijawab dengan langkah yang manusiawi, melainkan sebaliknya. Mengapa hal ini terjadi? Salah satu tawaran penjelasan terhadap pertanyaan ini adalah karena tatanan kelembagaan yang ada tidak terbingkai oleh tatanan sistemik yang jelas. Misi Satpol PP adalah menegakkan ketenteraman dan ketertiban. Repotnya, ketertiban yang ada dalam jangkauannya adalah ketertiban di lapis permukaan: ketertiban yang kasat mata. Padahal ketertiban yang kasat mata

tersebut dikendalikan oleh ketertiban yang tidak kasat mata: yakni pola interaksi elit politik dan elit ekonomi. Dalam banyak kasus, penertiban PKL dilakukan untuk memungkinkan elit ekonomi untuk membuka atau mengembangkan usaha. Kelembagaan yang tidak kasat mata namun sangat menentukan di sini adalah interaksi kelembagaan antara elit politik dan elit ekonomi yang berlangsung di tingkat lokal. Kerapian transaksi antar elit menjadikan massa harus rela digusur atas nama ketidaktertiban.

Ketertiban dalam penggunaan badan jalan, secara normatif diatur dalam ketentuan perundang-undangan tata ruang. Sejauh pengamatan penulis, kinerja peraturan tata ruang di negeri ini masih jauh dari mengembirakan. Sementara langkah-langkah preventif dalam penyalahgunaan ruang tidak secara sungguh-sungguh dilakukan, Sapol PP akhirnya menjadi tumpuan untuk mengatasi masalah permukaan yang dihadapi.

Kasus 3: Panen Bencana

Belakangan ini kita menyaksikan semakin seringnya dan semakin dahsyatnya bencana-bencana yang melanda negeri kita. Kita tahu ada bencana yang, secara langsung maupun tidak langsung adalah buatan manu-

sia (*man-made disaster*), dan ada pula bencana yang berada di luar jangkauan manusia. Yang kedua ini biasa disebut sebagai bencana alam (*natural disaster*). Kekacauan berbagai tatanan sistemik, yang sebagian di antaranya disebutkan di atas, pada akhirnya bermuara pada eskalasi bencana, utamanya bencana yang sedikit banyak bisa disebut sebagai bencana "buatan" manusia.

Sistem sosial dan sistem ekonomi yang selama ini membakukan perilaku kita telah sedemikian jauh mengabaikan ekosistem, dan pada gilirannya ekosistem tersebut mengalami degradasi besar-besaran. Kerentanan dalam suatu sistem berimplikasi pada kerentanan sistem yang lain. Sebagai contoh, kerentanan ekonomi yang diakibatkan oleh penggundulan hutan berlangsung bersamaan dengan akumulasi kesejahteraan di tempat lain. Di kawasan bekas eksploitasi hutan menghasilkan perubahan iklim dalam skala mikro dan kerentanan terhadap banjir, kekayaan yang didapatkan dari eksploitasi hutan tadi dimanfaatkan untuk merangsang konsumerisme di tempat lain. Di satu sisi ada masyarakat yang semakin rentan terhadap bencana, di sisi lain ada masyarakat yang semakin rakus terhadap konsumsi sumberdaya alam. Pemu-

jaan terhadap konsumerisme ini tidak dirasakan oleh para pelakunya karena hal itu dibicarakan secara sangat elegan sebagai produktifitas dunia usaha. Yang jelas, kerakusan terhadap sumberdaya alam bukannya mengengkang kerentanan terhadap bencana yang terjadi di eks-kawasan hutan, melainkan justru sebaliknya: saling memperkuat. Degradasi yang semakin parah ini tidak memberikan pilihan lain kepada kita selain memanen bencana. Kita semakin rentan terhadap krisis dan bencana. Dari hari ke hari, semakin dalam terjebak dalam suasana krisis, dan pada saat yang sama, kita sering ditimpa bencana.

Biaya untuk menanggulangi bencana, meningkat dari waktu ke waktu. Memang, ada banyak bencana yang tidak bisa dihindari, namun bencana yang diakibatkan oleh kegagalan sistem proporsinya semakin banyak dan frekuensinya semakin sering. Sumberdaya yang sudah terbatas jumlahnya, harus dialokasikan untuk merespon krisis dan bencana. Pemerintah yang diharapkan berperan sebagai perencanaan ternyata didekte oleh semakin banyak kondisi tak terantisipasi. Bukannya pemerintah memimpin kita dalam meniti kemajuan, sebaliknya kita semua semakin dibiasakan untuk ka-lang kabut alias menggunakan

mentalitas darurat dalam merespon situasi dan kondisi.

Perlu ditegaskan, dalam merespon situasi darurat acuan baku yang bersifat sistemik biasanya boleh diabaikan. Sehubungan dengan semakin banyaknya persoalan yang terbengkalai dan seringnya bencana menimpa kita, kita telah semakin terbiasa bekerja secara darurat. Jelasnya, kita semakin terbiasa bekerja diluar sistem. Ironisnya, kesadaran tentang kerentanan terhadap rapuhnya tatanan sistemik tidak cukup kuat terlihat, dan walaupun ada kegelisahan terhadap hal itu maka sebarannya tidak merata. Hanya mereka yang bersedia merenung (melakukan refleksi secara seksama) yang sepakat bahwa problem yang kita hadapi bersifat sistemik. Jelasnya, selama ini kita sudah merasa yakin (*taken for granted*) bahwa kita telah memiliki sistem yang handal, namun sistem itu --kalau *toh* memang ada -- tidaklah sehandal yang kita bayangkan.

D. Agenda Aksi

Agar bisa merumuskan agenda aksi yang tepat, kita harus mencermati akan persoalan terkelupasnya Pancasila. Tanpa bermaksud mengulang-ulang pembicaraan, ada beberapa pelajaran penting yang bisa dijadikan acuan dalam merumuskan

agenda aksi. Mari kita cermati butir-butir pelajaran berikut ini.

1. Butir-Butir Pelajaran

Dari pembahasan tersebut di atas ada sejumlah pelajaran penting yang sekiranya bisa mewarnai upaya-upaya kita dalam membangun kehidupan berbangsa dan bernegara yang sesuai dengan ajaran Pancasila. Beberapa diantaranya dipaparkan secara singkat sebagai berikut.

Pertama, kehandalan institusi pemerintahan. Secara normatif pemerintah memang menjadi andalan, dan oleh karenanya, harus dipastikan pemerintah memang bisa diandalkan. Yang dipersoalkan dalam pembahasan di atas bukanlah peran sentral pemerintah melainkan ketidakberesan dalam menjalankan peran tersebut. Bukannya memastikan dirinya bekerja atas dasar tata kelembagaan dan *framework* yang diturunkan dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, melainkan justru memindahkan kewajiban kepada masyarakat. Masyarakat dituntut untuk menjadi Pancasila-lais namun kebijakan-kebijakan yang diselenggarakan tidak terjamin konsistensinya sebagai aktualisasi nilai-nilai Pancasila. Karena alasan tersebut di atas maka: (1) Lokus utama proses ideologisasi, setidaknya dalam beberapa

dekade ke depan, adalah institusi pemerintahan. Harus diupayakan agar aparat pemerintah adalah *vanguard* ideologi Pancasila, (2) Ideologisasi dilakukan melalui tindakan nyata, utamanya dalam bidang yang digelutinya. Sekali lagi, ideologisasi tidaklah sekedar proses kognisi: mengenali dan memahami norma-norma yang ingin diberlakukan. Sebagai contoh, karena komitmennya terhadap sila persatuan Indonesia, aparat pertahanan dan keamanan dituntut untuk memahami akar persoalan sebelum mengambil tindakan represif, dan senantiasa meminimalisir penggunaan kekerasan dalam mengatasi masalah. Mengapa demikian? Kekerasan akan dibalas dengan kekerasan dan penggunaan kekerasan yang tidak semestinya justru mengkondisikan sejumlah daerah untuk menuntut kemerdekaan. Jelasnya, maunya menjaga kesatuan namun yang dihasilkan justru mengkondisikan perpecahan, (3) Proses utama yang ada dalam kendali pemerintah adalah *policy-making*. Oleh karenanya harus dipastikan bahwa, proses *policy-making* yang berlangsung adalah proses mengekspresikan komitmen terhadap ajaran Pancasila. Karena begitu luas cakupan kebijakan yang ditangani pemerintah, dari kebijakan yang sifatnya prinsipil

hingga kebijakan yang sifatnya teknis-operasional, maka prioritas perlu diletakkan pada kebijakan-kebijakan dasar dan strategis.

Kedua, sungguhpun pemerintah memegang posisi strategis dalam proses ideologisasi, penting juga untuk dicatat bahwa pemerintah tidak mendominasi pemaknaannya. Pancasila perlu diperlakukan sebagai ideologi terbuka, dalam arti: (1) masyarakat pun bisa ikut memaknai dan mempraktekkannya, dan (2) penafsiran perlu direkontekstualisasi secara terus menerus, (3) ideologisasi tidak hanya mengandalkan pada proses penghayatan dan pengamalan nilai-nilai yang dijunjung tinggi melainkan juga proses refleksi terhadap tradisi-tradisi yang dianggap baik, (4) peran strategis pemerintah adalah merumuskan batas terluar dalam proses perdebatan dalam penafsiran dan pemaknaan nilai-nilai Pancasila.

Ketiga, Pancasila perlu dipraktekkan tidak hanya dalam tataran perilaku individual melainkan juga dalam tata kelembagaan dan pembakuan sistemik. Sistem yang terbakukan harus terus menerus dikritisi apakah sejalan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Keempat, pengamalan Pancasila perlu dilakukan di setiap

lapis: (1) tatanan sistemik, (2) tata kelembagaan, dan (3) perilaku sehari-hari. Pengalaman pada tataran tata kelembagaan pembakuan sistem, selama ini luput dari perhatian kita, dan di masa depan hal ini tidak boleh terjadi. Sebagaimana diperlihatkan dalam pembahasan di atas, sistem dan tata kelembagaan pemerintahan (dan juga sistem dan tata kelembagaan yang lain) merupakan medium strategis dan vital bagi proses ideologisasi. Berbagai acuan ideologis yang telah dirumuskan berperan tidak lebih dari sekedar daftar harapan, lebih tepatnya daftar keinginan pemerintah tentang apa yang dikehendaki dari rakyatnya. Tidaklah realistis pemerintah berharap banyak dari masyarakat kalau apa yang dilakukannya tidak juga menjawab harapan rakyat. Idealnya, pemerintah dan rakyatnya terjalin dalam suatu tatanan sistemik.

2. Agenda Aksi

Dalam rangka meminimalisir kesalahan di masa lalu dan mengembangkan cara baru berpancasila, ada serangkaian agenda yang perlu dirumuskan dan dijalankan. Agenda-agenda tersebut perlu dikelola sebagai suatu gerakan yang melibatkan berbagai simpul, baik dalam domain resmi (pejabat pemerintahan ataupun aktivis organisasi-or-

ganisasi non-pemerintah) maupun dalam domain tidak resmi. Untuk itu, pertama-tama harus ada *group* yang mengelola inisiasi gerakan ini. Dari pelibatan berbagai simpul jejaring diharapkan muncul berbagai agenda. Agar agenda tersebut terkelola dengan baik, harus ada pengembangan kecakapan, sarana dan prasarana untuk merumuskan dan memfasilitasi proses *agenda setting* yang berlangsung. Salah satu agenda yang tidak boleh dilupakan adalah pemberdayaan aparat dan institusi pemerintahan agar bisa melakukan konsolidasi pengamalan Pancasila. Berbagai *review* perlu dilakukan secara partisipatif untuk memastikan tata kelembagaan dan tatanan sistemik yang kita miliki sudah sejalan dengan pemaknaan kita tentang Pancasila. Paparan rinci tentang skema tersebut di atas dipaparkan secara rinci berikut ini.

1. Pengembangan Jejaring Pancasila.

Salah satunya adalah memanfaatkan jaringan komunitas akademik yang memiliki perhatian Pancasila. Sebutkanlah jika civitas akademika Universitas Gadjah Mada berikut alumninya, secara terbuka telah menyatakan komitmennya pada Pancasila. Komunitas akademik ini telah memiliki jejaring yang relatif

mapan di seluruh negeri, dan bergerak di berbagai sektor dan segmen kehidupan, baik segmen publik maupun privat. Simpul jaringan civitas akademika UGM bisa memelopori pengembangan jejaring untuk menegakkan Pancasila secara konseptual maupun operasional.

Proses pengembangan jejaring ini perlu dilakukan secara terus-menerus sehingga tidak lagi menjadi milik civitas akademika UGM dan alumninya saja. Untuk itu harus ada manajemen jejaring dan pertemuan berkala untuk memastikan peningkatan kekuatan dan perkembangan jejaring tersebut. Dalam manajemen jejaring ini pertautan antar berbagai komunitas akan terjalin, dan ketika peserta yang terlibat semakin banyak dan beragam, suatu protokol perlu dirumuskan. Pertemuan rutin ini pula yang menjadi medium untuk saling bertukar ide dan agenda.

2. Agenda setting: Pancasila Sebagai Acuan dalam Mengarungi Perubahan.

Pengembangan jejaring baru adalah langkah paling awal. Jejaring tidak akan tahan lama dan diikuti lebih banyak orang dan simpul kalau mereka tidak bisa menggalang komitmen praktis dan sumberdaya yang diperlukan untuk memastikan tumbuh dan berkembangnya jejaring

tersebut.

Proses *agenda setting* pada dasarnya adalah proses *sharing* kegelisahan. Dalam rangka ini, berbagai keresahan publik yang bersumber dari ketidakseriusan, keteledoran maupun perlawanan (baik secara terbuka maupun diam-diam) terhadap nilai-nilai Pancasila diwacanakan ke publik.

Perlu dicatat, munculnya suatu wacana akan memancing wacana tandingan. Orang-orang yang tidak serius dan dalam posisi (akan) dirugikan oleh agenda yang muncul dan berkembang, kiranya akan melakukan serangan balik, dengan melakukan yang setidaknya setara. Ini berarti bahwa, dalam proses *agenda setting* perlu ada kelompok yang mengelola pertarungan wacana tersebut.

Agenda setting senantiasa diwarnai oleh kontroversi, dan dari kontroversi tersebut, terbuka peluang terjadinya tindak kekerasan. Oleh karena itu, yang dikelola dalam proses *agenda setting* bukan hanya gagasan-gagasan reflektif-kreatif melainkan juga mobilisasi energi dari berbagai pihak untuk memenangkan argumentasinya. Kepiawaian dalam mengelola konflik adalah prasyarat yang harus dipenuhi ketika melibatkan diri dalam pertarungan ide-ide publik, apalagi ide-ide yang

disakralkan (sangat dijunjung tinggi).

Agar ide yang diusung mendapat seluas mungkin perhatian publik, harus dipastikan jejaring yang ada memiliki akses terhadap media massa, baik media cetak maupun media elektronik. Ini berarti para wartawan dan redaktur dan pengusaha dari berbagai media massa perlu diposisikan sebagai pelaku penting dalam gerakan ini.

Agenda setting dikatakan berhasil mereka yang terlibat dalam gerakan menambatkan komitmen untuk ambil bagian, setidaknya bagian yang mereka bisa memberikan kontribusi tanpa terlalu repot. Mereka perlu digalang untuk ambil bagian pada level dan bagian memungkinkan memberikan kontribusi tanpa terlalu banyak kehilangan. Dengan begitu, kontribusi tidak hanya dirasakan ringan oleh para kontributornya, melainkan juga bersifat tepat guna. Problemanya adalah, bagaimana mengelola kontribusi yang beragam tersebut namun terajut dalam suatu kerangka tertentu. Hal ini harus ditemukan dari perbandingan yang melibatkan berbagai pihak.

3. Pemberdayaan Pemerintah dalam Aktualisasi Pancasila

Dalam berbagai kebijakan yang diambil, tidak jarang pe-

merintah tanpa sadar telah lebih-lebihnya kemampuannya. Hal ini terjadi ketika para pejabat dan aparat pemerintah mengasumsikan: (1) tidak punya masalah koordinasi, (2) tidak mengalami distorsi dalam penyampaian informasi berantai, (3) tidak memiliki kepentingan terselubung (*vested interest*) di balik apa yang mereka lakukan, (4) bisa memahami keragaman konteks yang ada di setiap wilayah dan kondisi di negeri ini sehingga bisa memberikan respon yang memuaskan melalui satu kebijakan yang sama di wilayahnya. Pembicaraan tentang kemampuan pemerintah biasanya dicampuradukkan dengan penggunaan hak istimewa negara untuk memaksakan kehendak, melalui aparat represi (militer dan birokrasi). Sehubungan dengan keperluan untuk memiliki institusi pemerintahan yang kuat, maka perlulah kiranya diagendakan pemberdayaan pemerintah dengan melibatkan kekuatan publik. Pemberdayaan pemerintah adalah juga agenda rakyat agar memiliki institusi yang handal untuk mengatasi persoalan publik. Harapannya, pemerintah yang berdaya ini pada gilirannya bisa mencontohkan perilaku dan inisiatif kebijakan yang merupakan penjabaran dari Pancasila. Pertanyaannya: bagaimana mewujudkan

hal itu ?

Perlu dicatat bahwa dalam jajaran birokrasi pemerintah hampir bisa dipastikan adanya orang-orang baik, orang-orang yang punya komitmen yang sejalan dengan ajaran Pancasila. Perlu diusahakan agar orang-orang seperti ini masuk dalam jejaring untuk mengembangkan pengamalan Pancasila. Keterlibatan mereka yang memiliki posisi strategis akan memperkuat kapasitas jejaring yang ada untuk merumuskan langkah-langkah yang perlu diambil untuk itu. Merekalah yang kiranya berada dalam posisi strategis untuk menggerakkan dan mengelola proses agenda setting dan penggalangan kapasitas internal yang diperlukan.

Berbagai inisiatif dalam skala kecil perubahan-perubahan internal yang sudah dimulainya perlu diberi payung hukum dan inisiatif tersebut pada gilirannya menjadi agenda formal. Pada saat inilah dukungan publik sangat diperlukan agar inisiatif untuk menggalang perubahan internal gayung bersambut dengan agenda publik yang sudah diusung berbagai pihak.

4. Review tata kelembagaan dan perumusan langkah-langkah pembenahannya

Tata kelembagaan adalah perangkat terdekat yang bisa dian-

dalkan untuk memagari komitmen terhadap nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh orang-orang yang terlibat di dalamnya. Nilai-nilai yang dijunjung tinggi, dalam konteks ini, adalah Pancasila. Kalau nilai-nilai pokok dalam Pancasila dijadikan acuan dasar dalam pembakuan tata kelembagaan maka di situlah orang sebetulnya secara langsung dan konkrit telah ambil bagian dalam melembagakan Pancasila. Sebagai contoh, untuk memagari komitmen terhadap nilai 'kemanusiaan', maka nilai tersebut harus diserap sebagai spirit penyelenggaraan organisasi. Aturan main apapun yang diberlakukan dalam organisasi tersebut harus diminalisir kontradiksinya dengan nilai 'kemanusiaan'. Contoh lain, kalau nilai 'persatuan Indonesia' hendak dijunjung tinggi dalam setiap institusi pemerintahan harus dipastikan kebijakan-kebijakan yang diputuskannya tidak dengan mudah memicu rasa kecemburuan dan konflik antar kelompok. Oleh karena itu, institusionalisasi proses kebijakan yang sensitif konflik sangat diperlukan. Kalau suatu institusi telah bersungguh-sungguh memastikan kebijakan-kebijakannya tidak memicu konflik, maka komitmen kelembagaan untuk menggalang persatuan Indonesia teraktualisasi dengan baik.

Dalam rangka menuju ke arah itu, perlu ditradisikan suatu review kelembagaan instansi pemerintah. Dari *review* itu perlu diidentifikasi nilai-nilai yang selama ini telah mendasari kinerjanya, di samping juga diidentifikasi nilai-nilai Pancasila yang tidak teraktualisasi di dalamnya. Dari *review* ini akan bisa ditentukan nilai-nilai apa yang harus diubah agar konsisten dengan nilai-nilai Pancasila, dan juga nilai-nilai apa yang harus ditumbuhkan/kembangkan agar nilai-nilai Pancasila bisa hadir dalam kehidupan kolektif di lembaga tersebut.

Untuk memudahkan proses-proses tersebut di atas berlangsung dengan mulus dan sinergis, perlu dikembangkan proses *organizational learning*. Proses pembelajaran organisasi yang berlangsung kiranya akan memudahkan nilai-nilai yang baik semakin terakumulasi dalam praktek dan nilai-nilai yang tidak dikehendaki bisa semakin ditanggalkan.

5. Review tatanan sistemik dan rancangan revitalisasinya

Proses yang diusulkan di sini pada dasarnya sama dengan proses yang diusulkan untuk persoalan tata kelembagaan. Perbedaan satu-satunya adalah bahwa review tatanan kelembagaan sifatnya lebih abstrak, dan opera-

sionalisasinya lebih rumit. Oleh karena itu pelaksanaannya akan lebih mudah sekiranya tata kelembagaan yang ada sudah dibakukan. Yang jelas, dalam melakukan *review* tatanan sistemik ini ide-ide yang menjadi spirit dasar bagi perilaku kolektif tatanan sistemik setempat.

Daftar Pustaka

- Dhakidae, Daniel. *Cendekiawan dan Kekuasaan dalam negara Orde Baru*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.
- Hadiz, Vedi R dan Daniel Dhakidae. *Social Science and Power in Indonesia*. Equinox, Jakarta, 2005.
- John Rawls, *A Theory of Justice*, MA. Harvard Univ. Press, Cambridge, 1971
- Jalaludin Rakhmat. *Rekayasa Sosial*, Rosdakarya, Bandung, 2005.
- Lipton, Michael. *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1977.
- Michel Foucault. *Power/Knowledge; selected Interviews and Other Writings 1972-1977*, The Harvester Press, Great Britain, 1980.
- Thompson, John B *Ideology and Modern Culture*, dalam *The Polity Reader in Social Theory*, Polity Press, Cambridge, 1994.
- Thompson, John B. *Kritik Ideologi Global, teori sosial kritis dan tentang relasi ideologi*

dan komunikasi massa, terj. Ircisod, Yogyakarta, 2004.

Thompson, John B. *Studies in the Theory of Ideology*, University California Press, California, 1984

Kompas, November 2006.

Suara Pembaruan, 14 Juni 2006

Kompas, *Menhut: Masyarakat Adat Dilarang Terbitkan Izin Penebangan Hutan*, Selasa, 29 Maret 2005

http://www.walhi.or.id/kampanye/psda/konflikmil/konf_milit_info/

*) Artikel ini dikembangkan dari makalah yang disampaikan dalam Sarasehan Pancasila sebagai Paradigma Pengelolaan Lingkungan Hidup pada tanggal 16 Desember 2006 dalam rangka Dies Natalis UGM ke-57