

# Pancasila Dan Keindonesiaan Tarik Menarik Pemaknaan dan Perwujudan Pancasila<sup>3</sup>

Hamdan Zoelva<sup>4</sup>

## ABSTRACT:

*Amid the atmosphere of the PSBB because of the threat of Covid19 public were surprised by the decision of the meeting Parpurna house of representatives passed the draft law on the Bow of the Ideology of Pancasila (RUU HIP), as the initiative RUU of the house of representatives. The response of the audience was crowded, and happens resistance from various parties, not only from the Islamic but also from other circles. Pull understanding of Pancasila and its manifestations in the life of the country is commonplace occur in the stage of post-constitutional (lower stage). One of them is the fact that the religion of Islam as the power of the majority nation, Indonesia is the objective conditions that can not be ignored in any policy of the state, that proved to be the doctrine and Islamic law continues to transform in a variety of forms of state policy. Throughout the process of constitutional democracy are respected and become the cornerstone in the life of the state because of the influence of Islamic values in the embodiment of Pancasila on the policy of the state, then the system will continue to take place.*

**Keywords:** *RUU HIP, Pancasila, Islamic, Indonesian*

## ABSTRAK:

Ditengah suasana PSBB karena ancaman Covid19 publik dikagetkan oleh keputusan rapat Parpurna DPR RI yang mensahkan rancangan undang-undang tentang Haluan Idiologi Pancasila (RUU HIP), sebagai RUU inisiatif DPR. Respon khalayak pun ramai, dan terjadi perlawanan dari berbagai pihak, tidak saja dari kalangan Islam tetapi juga dari kalangan lainnya. Tarik menarik pemahaman Pancasila dan perwujudannya dalam kehidupan negara adalah hal yang lumrah terjadi pada tahap *post-constitutional (lower stage)*. Salah satunya adalah fakta bahwa agama Islam sebagai kekuatan mayoritas bangsa Indonesia adalah kondisi obyektif yang tidak bisa diabaikan dalam setiap kebijakan negara, sehingga terbukti ajaran dan syariat Islam terus bertransformasi dalam berbagai bentuk kebijakan negara. Sepanjang proses demokrasi konstitusional dihormati dan menjadi landasan dalam kehidupan kenegaraan karena pengaruh nilai-nilai Islam dalam perwujudan Pancasila pada kebijakan negara, maka sistem akan terus berlangsung.

**Keyword:** RUU HIP, Pancasila, Islam, Keindonesiaan

## PENDAHULUAN

<sup>3</sup> Webinar bertajuk Pancasila, Islam dan Kebangsaan, Universitas Nasional, 27 Agustus 2020

<sup>4</sup> Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2013-2015, Ketua Umum Lajnah Tanfidziyah Syarikat Islam

Pada 2017 pemerintah membubarkan HTI karena dianggap memperjuangkan ideologi khilafah yang dapat menggeser Pancasila sebagai ideologi negara. Demikian juga dalam beberapa perkembangan sebelumnya terdapat gerakan yang dapat dianggap sebagai anti Pancasila dan melakukan tindakan kekerasan dan teror sehingga selain mengancam keamanan nasional juga mengancam keberadaan ideologi Pancasila.

Pada bulan Mei tahun ini (2020), ditengah suasana PSBB karena ancaman Covid19 publik dikagetkan oleh keputusan rapat Paripurna DPR RI yang mensahkan rancangan undang-undang tentang Haluan Ideologi Pancasila (RUU HIP), sebagai RUU inisiatif DPR. Respon khalayak pun ramai, dan terjadi perlawanan dari berbagai pihak, tidak saja dari kalangan Islam tetapi juga dari kalangan lainnya. Paling tidak, ada dua aspek yang menjadi sorotan publik terkait RUU HIP, yaitu *pertama*; pemahaman atas Pancasila yang dianggap tidak tepat yaitu hanya memahami Pancasila berdasarkan pidato Soekarno 1 Juni 1945, *kedua*; mengatur Pancasila dalam tingkat norma UU dianggap merendahkan Pancasila sebagai dasar filsafat negara dan sumber dari segala sumber hukum.

Dari fakta tersebut posisi Pancasila sebagai dasar negara yang diamanatkan oleh *founding fathers* dan menjadi kesepakatan bersama sebagai dasar filsafat yang mengarahkan ke-Indonesiaan sebagai bangsa masih belum kokoh. Upaya mendistorsi Pancasila bahkan upaya menolak Pancasila sebagai dasar negara masih saja terjadi. Tarik menarik dalam memberikan makna atas Pancasila dan perwujudannya dalam kehidupan kenegaraan masih akan terus terjadi.

Saya ingin menganalisis persoalan tersebut dari aspek demokrasi konstitusional yaitu demokrasi yang berjalan di atas pijakan dan dalam koridor norma konstitusi. Dinamika kehidupan negara dan pertarungan kepentingan politik partisan dalam mencapai tujuan negara akan terus berlangsung. Sepanjang terjadi dalam bingkai konstitusi dan dasar falsafah negara yang sama yaitu Pancasila, dinamika dalam memberi makna dan wujud Pancasila dalam kebijakan konkrit adalah hal yang absah saja terjadi. Pemenangnya dalam negara demokrasi konstitusional adalah pemain politik yang memiliki basis kekuatan politik kuat baik dalam aspek infrastruktur maupun suprastruktur politik.

### ***Two Stage Theory***

Jonathan Riley dalam tulisannya yang berjudul *Constitutional Democracy as Two-Stage Game* mengemukakan Two Stage Theory (Zoelva, 2016). Teori tersebut dikaitkan dengan pembahasannya mengenai demokrasi konstitusional yang berkembang di berbagai negara modern. Riley mengibaratkan demokrasi konstitusional sebagai model permainan yang rumit. Permainan ini dibagi menjadi dua tahap, yaitu *constitutional phase* atau *higher stage*, dan *post-constitutional phase* atau *lower stage*. Pada tahap pertama merupakan tahap saling bekerjasama. Para pemain (*founding fathers*) yang bergabung sepakat untuk mendorong prinsip-prinsip moralitas atau kebajikan sebagai norma dasar yang diterima secara umum dan dengan suara bulat disepakati. Pada tahap inilah nilai moral tertinggi dalam penyelenggaraan negara disepakati sebagai konstitusi yaitu norma dasar yang menetapkan dasar-dasar institusi politik (termasuk prosedur legislatif, prosedur dan cara pemilihan umum dan pengisian jabatan, proses amandemen, dan sebagainya), menjelaskan sistem *cheks and balances*, dan menetapkan hak-hak dasar warga negara.

Dalam hal ini menurut Riley, kesepakatan bulat menjamin efektifnya norma dasar karena diakomodasi melalui definisi yang sesuai dengan standar moral yang diterima masyarakat. Untuk mencapai kesepakatan pada norma dasar para peserta atau pembentuk norma dasar sebagai *moral agent* harus memposisikan diri mereka pada posisi hipokritikal dibalik doktrin veil of ignorance, yaitu doktrin yang digunakan dalam rangka mencapai kesepakatan dan keadilan umum yang dapat diterima. Hal-hal detail yang menjadi keyakinan masing-masing yang menghambat atau menimbulkan perdebatan yang dapat membuyarkan kesepakatan dihindari atau ditutupi untuk mencapai kesepakatan. Berdasarkan doktrin *veil of ignorance* para pemain moral selalu mencari kesepakatan umum yang dapat diterima oleh semua pihak, dan tidak mengemukakan hal-hal detail yang menghambat untuk mencapai kesepakatan. Para pembentuk awal konstitusi akan selalu mencari kesepakatan awal seperti itu, seperti halnya dalam penerimaan terhadap dasar falsafah negara Pancasila dan UUD 1945 yang dilakukan oleh BPUPK maupun oleh PPKI. Banyak-hal detail yang tidak ditulis dalam konstitusi karena tidak dicapai kesepakatan, sehingga sangat mungkin di kemudian hari para perumus konstitusi pun memiliki pemahaman yang berbeda atas suatu rumusan umum yang ada dalam konstitusi. Para pemain moral dalam tingkat inilah yang disebut *founding fathers* dari sebuah negara. Mereka menggariskan dan sekaligus menitipkan pesan moral yang harus diikuti oleh generasi selanjutnya dalam menjalankan pemerintahan negara.

Tahap kedua merupakan tahap *non-cooperatif* dimana doktrin *veil of ignorance* ditinggalkan dan para pemain politik mengejar kepentingan-kepentingan tertentu mereka dengan cara

berkompetisi dengan pemain politik lain dibawah aturan konstitusi yang telah disepakati pada tahap pertama (*higher stage*). Dalam tahap kedua ini, Riley mengasumsikan masyarakat mempunyai pengetahuan yang cukup mengenai keadaan aktual dirinya yang berhubungan dengan kepentingan mereka yang bukan anggota dari kelompoknya. Pada tahap ini, setiap kelompok berusaha memecahkan persoalan yang dihadapi bangsa dan negaranya dengan memberikan rumusan kebijakan negara dan pemerintahan dengan tetap merujuk pada norma konstitusi menurut pemahaman kelompoknya masing-masing. Pada tahap ini, perbedaan pemahaman dan tafsir atas norma konstitusi tidak terhindarkan, karena beragamnya kepentingan dan kelompok yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu, kepatuhan umum terhadap aturan konstitusi sangat diharapkan karena para pemain melanjutkan komitmen terikat terhadap moralitas dalam konstitusi yang telah disepakati secara penuh pada tahap pertama. Idealnya menurut Riley, setiap *moral agent* berkomitmen kepada konstitusi meskipun ia bukan pembentuk konstitusi. Komitmen ini akan menghasilkan suatu budaya yang dinamakan dengan budaya konstitusi yang terbukti merupakan hal penting dalam stabilitas rezim pemerintahan. Pada tahap kedua ini, *moral agent* yang dimaksud adalah para politisi dan administratur pemerintahan yang menjalankan kekuasaan negara yang selalu merujuk pada pesan moral pada tingkat yang pertama (konstitusi).

### **Pancasila Dalam Makna Awal<sup>5</sup>**

Soekarno memperkenalkan istilah "Pancasila" dalam pidatonya di hadapan rapat BPUPK tanggal 1 Juni 1945 yang merangkum lima prinsip yang ia usulkan sebagai dasar Indonesia merdeka. Menurut lima dasar negara Soekarno: i) kebangsaan Indonesia, ii) internasionalisme atau kemanusiaan, iii) konsensus, representasi dan musyawarah, iv) kesejahteraan sosial, dan v) ketuhanan. Kelima sila tersebut dapat dipadatkan menjadi tiga sila, yang disebutnya tiga sila, yaitu: i) nasionalisme sosial, 2) sosial demokrasi dan iii) ketuhanan, dan selanjutnya dapat dikompres menjadi Eka Sila yaitu: gotong royong. Menurut prinsip nasionalis Sukarno, itu adalah prinsip menyatukan Indonesia, mempersatukan semua rakyatnya, tanah dan airnya. Dalam pidatonya, Soekarno berusaha membujuk Ki Bags Hadi Kusumo yang berpidato sebelumnya, bahwa ia menegaskan bahwa negara yang sedang kita bangun adalah negara yang berdasarkan kewarganegaraan, sehingga mengusulkan negara yang berdasarkan Islam. Kebangsaanlah inilah yang mempersatukan seluruh rakyat Indonesia yang berbeda ras, agama, dan budaya, serta mempersatukan tanah dan air menjadi satu bangsa, bangsa Indonesia ([Pidato](#)

---

<sup>5</sup> Pada bagian ini sampai bagian akhir sebelum kesimpulan, materi tulisan diambil dari Artikel Hamdan Zoelva dengan judul Implementasi Idiologi Pancasila, 2019.

[Soekarno, 1998](#)).<sup>6</sup> Hal senada yang ditegaskan Agus Salim adalah bahwa Indonesia telah menyatukan segala kebhinekaan bangsa Indonesia menjadi bangsa yang kuat. Selesaikan semua perbedaan melalui musyawarah untuk mencapai mufakat.

Founding Fathers yang lain Soepomo yang berbicara di hadapan rapat BPUPK tanggal 31 Mei 1945, mengemukakan bahwa ada tiga aliran pemikiran tentang negara ([Pidato Soekarno, 1998](#)),<sup>7</sup> yaitu pertama, aliran pikiran yang menyatakan bahwa negara itu terdiri atas dasar teori perseorangan. Menurut mazhab ini, negara adalah masyarakat hukum (*legal society*) yang terdiri dari kontrak (*social contract*) antara semua orang dalam masyarakat. Baik negara Eropa Barat maupun Amerika Serikat memiliki struktur hukum negara berdasarkan individualisme. Kedua, aliran pemikiran lain didasarkan pada teori "golongan" negara (*class theory*) yang diajarkan oleh Marx, Engels, dan Lenin. Negara dianggap sebagai alat bagi kelompok dengan status ekonomi terkuat untuk menekan kelompok lain yang statusnya lebih lemah. Negara kapitalis adalah alat borjuis untuk menindas pekerja. Oleh karena itu, kaum Marxis menganjurkan agar buruh melakukan revolusi politik untuk merebut kekuasaan negara sehingga buruh justru menindas kaum borjuasi. Ketiga, aliran pemikiran lain yang dapat disebut teori integralistik yang diajarkan oleh Spinoza, Adam Muller, Hegel dan lain-lain (abad ke-18/19). Menurut pemikiran seperti ini, negara bukan untuk menjamin kepentingan individu atau kelompok, tetapi untuk menjamin persatuan seluruh masyarakat. Soepomo menyarankan agar mazhab integralistik<sup>8</sup> ditegakkan karena prinsip persatuan kepemimpinan dan rakyat, dan prinsip persatuan di dalam negeri harus selaras sepenuhnya dengan ketimuran. Oleh karena itu, negara Indonesia yang akan didirikan adalah negara berdasarkan mazhab pemikiran yang lengkap.

Soepomo menghendaki suatu negara dengan prinsip integralis, yaitu persatuan hidup, persatuan kawulo dan gusti yaitu persatuan antara dunia luar dan dunia bathin antara *micro-cosmos* dengan *macro-cosmos* antara rakyat dan pemimpinnya. Soepomo menyatakan “Maka teranglah tuan-tuan yang terhormat, bahwa jika

---

<sup>6</sup> Pidato Soekarno, tanggal 1 Juni 1945 dalam rapat BPUPK, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Jakarta, 1998.

<sup>7</sup> Pidato Soepomo tanggal 31 Mei 1945 dalam rapat pleno BPUPK, Ibid.,

<sup>8</sup> Menurut RM. A.B Kusuma, Supomo telah meninggalkan ide negara integralistik pada tanggal 11 Juli 1945, ketika itu beliau menerima saran dari Ir, Sukarno dan anggota Panitia Penyusun UUD lainnya agar menyusun UUD berdasar preamble UUD yang sudah diterima Pleno yaitu Piagam Jakarta. (Lihat RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004, Hal. 16). Kesimpulan RM A.B. Kusuma tersebut tidak tepat karena ternyata dalam pidatonya tersebut Supomo masih konsisten pada prinsip negara integralistik sebagaimana pidatonya pada Rapat Besar BPUPK 31 Mei 1945, walaupun menerima beberapa aspek negara demokrasi yang berdasarkan kedaulatan rakyat yang diuraikannya dalam pokok pikiran yang ketiga dalam pembukaan UUD.

*kita hendak mendirikan Negara Indonesia yang sesuai dengan keistimewaan sifat dan corak masyarakat Indonesia, maka negara kita berdasar atas aliran pikiran (staatsidee) negara integralistik, negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi segala golongan-golongan dalam lapangan apapun”* ([Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1992](#)). Pikiran negara integralistik ini dikhawatirkan oleh Moh. Hatta dan juga Yamin, akan menghilangkan hak-hak individu sehingga menjadi negara yang otoriter.

Selain itu, beberapa tokoh yang mengemukakan pandangannya mengenai dasar negara, antara lain: dikemukakan oleh : i) Muhammad Yamin yang juga mengemukakan empat dasar, yaitu negara kebangsaan, dasar kemanusiaan (internasionalisme), Ketuhanan, permusyawaratan-perwakilan-kebijaksanaan, ii) Wiranatakoesoema yang mengemukakan pentingnya dasar agama, akhlak dan kemanusiaan, iii) Woerjaningrat yang mengusulkan dasar kekeluargaan dan internasionalisme, iv) Soesanto Tirtoprodjo yang mengusulkan dasarnya negara adalah semangat kebangsaan, hasrat persatuan, dan rasa kekeluargaan, v) Dasaad yang mengusulkan dasar negara adalah Ketuhanan, vi) A. Rachim Pratalykrana yang mengusulkan dasar negara adalah prinsip persatuan, dan agama Islam sebagai agama negara), vii) Abdul Kadir yang mengusulkan dasar negara adalah persatuan, pendidikan rakyat, dan pembangunan ekonomi, serta viii) Ki Bagoes Hadikoesoemo mengusulkan ajaran Islam sebagai dasar negara yang menjamin adanya persatuan, kemanusiaan, kebangsaan, keadilan, mesyuarah dalam politik, dan lain-lain. ([Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1992](#)).

Semua sudut pandang ini menunjukkan berbagai pandangan tokoh-tokoh atas dasar negara yang bercita-cita, dan sudut pandang tersebut akhirnya disatukan dalam dua hal utama, yaitu mereka yang ingin mendasarkan negara pada Islam dan mereka yang ingin menjadi berdasarkan negara. Dasar orang. Menjadi kebangsaan. Perbedaan tersebut disepakati dengan diberlakukannya “Piagam Jakarta” tanggal 22 Juni 1945, dan kemudian disepakati dengan cara yang sedikit berbeda ketika UUD disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Untuk menampung berbagai pendapat. Pada saat ini rumusnya disebut dengan Pancasila.

Dalam penyusunan struktur kelembagaan negara, para founding fathers membayangkan sebuah negara keluarga di mana Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) membahas semua urusan kenegaraan yang strategis, dan MPR mewakili seluruh komponen rakyat yang terdiri dari rakyat yang dipilih oleh Republik Demokratik Rakyat. Rakyat, serta perwakilan daerah dan

perwakilan dari seluruh lapisan masyarakat. MPR lah yang sepenuhnya menjalankan kedaulatan rakyat, merumuskan konstitusi, menetapkan garis besar arah negara, dan memilih presiden dan wakil presiden. Namun, ada beberapa hal yang aneh tentang rumusan UUD 1945 (sebelum amandemen). Saat itu, ide-ide dasar negara sedang digodok untuk mencapai mufakat. Namun, UUD menetapkan bahwa semua keputusan MPR akan diputuskan berdasarkan suara mayoritas ([Pasal 2 ayat \(3\) Undang-Undang Dasar \(UUD\) 1945](#)). Sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di negeri ini, MPR bisa berbuat apa saja karena merupakan wujud dari kemauan rakyat. Bahkan dalam rapat PPKI tanggal 19 Agustus 1945 telah mengesahkan keberadaan partai yang bernama Partai Nasional Indonesia. Keindahan konsep dan kejelasan gagasan dalam kesepakatan dasar harus diuji dalam implementasinya, yaitu diimplementasikan dalam keadaan dinamis dalam kehidupan nyata.

*Original intent* dan pemahaman awal Pancasila haruslah ditarik dari proses dan kristalisasi penerimaan Pancasila oleh para *founding fathers* hingga mencapai rumusan final sebagai dasar negara. Pidato Soekarno tanggal 1 Juni 1945 tidak dapat dianggap sebagai ide yang benar-benar baru, karena puluhan, paling tidak 26 orang anggota BPUPK telah berbicara yaitu sejak tanggal 29 – 31 Juni 1945 sebelum Soekarno berpidato, juga telah mengemukakan percikan pemikiran dan pandangan mengenai dasar-dasar negara yang dikehendaki, yaitu dasar ketuhanan, nasionalis, kemanusiaan, kerakyatan, kesejahteraan. Soekarno dalam pidatonya tanggal 1 Juni itu mengemukakannya dengan apik dan memberinya lima dasar untuk pertama kalinya dengan nama Pancasila. Kemudian rumusan Pancasila dimusyawarahkan kembali dan terjadi kesepakatan sakral yang dianggap sebagai *Gentlemen Agreement* atau Piagam Jakarta pada 22 Juni 1945. Dengan musyawarah dan kesepakatan pula, rumusan Piagam Jakarta 22 Juni 1945 kemudian diubah pada bagian sila yang pertama yang menyatakan Ketuhanan, dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi pemeluk-pemuliknya dengan dasar kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia ...dan seterusnya, pada tanggal 18 Agustus 1945 ketika disahkan sebagai UUD menjadi Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan seterusnya. Kemudian secara implisit, dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, mempertegas rumusan bahwa Pancasila dijiwai oleh Piagam Jakarta. Dalam bagian keempat, diktum pertimbangan Dekri Presiden tersebut menyatakan, Piagam Jakarta menjiwai dan merupakan bagian tidak terpisahkan dari konstitusi ini. Dekrit presiden adalah keputusan kompromi dari Presiden Soekarno sebagai kepala negara ketika tidak tercapai keputusan maupun kesepakatan dalam Konstituante antara dua kelompok yang menghendaki rumusan kembali kepada UUD 1945 yang disahkan 18 Agustus 1945 tanpa perubahan atau rumusan UUD 1945 dengan perubahan sesuai Piagam Jakarta.

Inilah rumusan Pancasila yang autentik dan menjadi pegangan resmi kenegaraan yang kesepakatan mora pada tinggi (*higher stage*) yang merupakan penuntun statis bagi penyelenggaraan negara yang terus mengalami dinamika dan tantangan sesuai zamannya.

## **Tarik Menarik Memaknai Pancasila**

### **Implementasi Awal – Demokrasi Pancasila Yang Liberal**

Pada tahap implementasi dan kehidupan kenegaraan *in-concrito* terjadi dinamika dan tarik menarik dalam pemahaman dan perwujudan Pancasila dalam kebijakan politik sebagai akibat tarik-menarik kepentingan politik antara berbagai kepentingan (*lower stage*) yang berbeda.

Tahapan awal implementasi ideologi Pancasila (1945-1949) menunjukkan bahwa bahkan dalam rancangan aslinya ketika UUD disusun, masih banyak cara yang tidak tercermin. Maklum, Indonesia menghadapi pergolakan untuk mempertahankan kemerdekaannya. Faktor-faktor yang membentuk kebijakan nasional tersebut sebagian besar dipengaruhi oleh dinamika politik saat ini, sehingga terkesan melenceng dari desain semula yang diinginkan. Hal terpenting yang menjadi dasar kebijakan nasional saat itu adalah kelanjutan kemerdekaan Indonesia. Oleh karena itu, dinamika politik di masa awal kemerdekaan menuntut pimpinan nasional untuk mengubah struktur dan relasi kelembagaan negara. Menurut UUD 1945, pemerintahan presidensial diadopsi tetapi diubah menjadi sistem parlementer. Kekuasaan presiden terbagi. Semua kebijakan Presiden harus dikompromikan dengan KNIP.

Kemudian Konstitusi RIS (1949) dan UUDS (1950) memperkuat mode manajemen pemerintahan ini. Meskipun prinsip dasar Pancasila tertuang dalam pembukaan konstitusi RIS dan UUDS, klausul dalam kedua konstitusi tersebut seolah-olah bersumber dari filosofi Pancasila yang asli. Sistem pemerintahan negara bagian tidak lagi menganggap MPR sebagai pemegang tertinggi kedaulatan rakyat. Presiden hanya presiden atas nama, karena sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem parlementer, dan kabinet bertanggung jawab kepada parlemen. Perlindungan hak asasi manusia telah diperluas, bahkan terdapat 47 pasal tentang perlindungan hak asasi manusia dalam konstitusi RIS dan UUDS. Era ini disebut era kebebasan dan demokrasi dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia yang ditandai dengan pemerintahan parlementer, kebebasan berpendapat, dan kebebasan mendirikan partai politik, sehingga pada pemilu pertama tahun 1955 terpilih 48 partai politik dan individu sebagai peserta. Namun, penyelenggaraan pemilu tersebut secara historis tercatat sebagai pemilu yang sangat jujur dan adil, serta melahirkan wakil rakyat yang sah. Pada saat yang sama, kabinet berganti satu sama

lain (karena kepentingan politik, naik turunnya kabinet), pemerintahan menjadi tidak stabil, dan rencana pemerintah di bidang ekonomi terabaikan.

### **Bergerak Ke Sudut Ekstrim – Demokrasi Terpimpin**

Mulai akhir tahun 1956, Soekarno mulai melihat akar masalahnya dalam partai yang sangat bebas, menuntut pembubaran partai, dan kemudian mengusulkan konsep sistem pemerintahan baru, yaitu "Demokrasi Terpimpin". (Ricklefs, 2005). Presiden Soekarno meyakini bahwa cara membentuk pemerintahan berdasarkan demokrasi parlementer berbasis partai dengan pemahaman politik liberal tidak akan dapat membebaskan negara kita dari segala kesulitan yang dihadapinya. Soekarno mengambil jalan luar biasa untuk membentuk Kabinet Karya<sup>9</sup> yang bersifat *darurat extra parlementer* (Poerbapranoto, 1975). Menurut keyakinan Sukarno, dan rekomendasi dalam deklarasi pemerintah tanggal 14 November 1945, pengaturan ketatanegaraan yang didasarkan pada "multipartisme" ternyata tidak sejalan dengan cita-cita umum masyarakat, karena hanya mengarah pada "*free fight liberalism*". Politik seperti ini menghambat pembangunan nasional di berbagai bidang.

Soekarno berpendapat bahwa demokrasi terpimpin adalah demokrasi terorganisir atau "*werk democracy*" masyarakat yang adil dan makmur. Seperti yang dikatakan pemerintah sebelumnya di hadapan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diwakili oleh Perdana Menteri Juanda<sup>10</sup> demokrasi terpimpin berarti demokrasi yang harus mempunyai disiplin dan harus mempunyai pimpinan sebagai pelaksanaan cita-cita bangsa Indonesia, khususnya dalam bidang social. Demokrasi hanyalah alat untuk mencapai cita-cita kemandirian dan kemakmuran, serta dapat mencapai tujuan masyarakat adil dan makmur, masyarakat yang penuh kebahagiaan material dan spiritual. Masyarakat yang adil dan makmur tidak lain adalah masyarakat yang terorganisir dan terpimpin. Untuk menata masyarakat seperti itu, diperlukan suatu pola, dan untuk menyelenggarakan pola itu harus dipergunakan demokrasi terpimpin. Dengan demikian, demokrasi terpimpin pada hakikatnya adalah demokrasi penyelenggaraan (*werkdemocratie*). Adapun perancang pola itu adalah Dewan Perancang Nasional.

Soekarno berpendapat bahwa demokrasi pembinaan adalah demokrasi yang didasarkan pada demokrasi yang didominasi oleh kearifan sistem perwakilan. Karena pelaksanaan sistem

---

<sup>9</sup> Kabinet Karya dibentuk pada bulan April 1957, dibawah seorang politisi non-partai, Djuanda Kartawidjaya.

<sup>10</sup> Keterangan Pemerintah mengenai Pelaksanaan Demokrasi Terpimpin dalam Rangka Kembali ke UUD 1945 yang diucapkan oleh Perdana Menteri H. Djuanda dalam rapat pleno Dewan Perwakilan Rakyat, hari Senin tanggal 2 Maret 1959, Lihat Kementerian Penerangan RI, *Kembali Kepada Undang-Undang Dasar 1945*, Cetakan Kedua, hal., 38-39

demokrasi terpimpin, kehidupan partai tertib, kelompok fungsional berpedoman sebagai kekuatan politik, dan perlu untuk menjamin kelangsungan rencana pemerintah.<sup>11</sup> Sementara itu, Yamin mengartikan demokrasi terpimpin sebagai *guided democracy*, yang berarti pula *orgonized democracy*, dipimpin tidak oleh perseorangan; juga tidak berbentuk *gecentraliseerde materialisme*, melainkan oleh organisasi nasional sendiri. Oleh karena itu, demokrasi terpimpin di tanah Indonesia menurut ajaran Pancasila adalah *orgonized democracy* (Yamin, 1945).<sup>12</sup>

Adnan Buyung Nasution menganggap lahirnya demokrasi yang dianggap sebagai lahirnya totalitarianisme (Nasution, 2007). Menurut Nasution, di penghujung 1950-an, ada tanda-tanda penyimpangan dari prinsip universal good governance. Berbagai kesulitan yang dihadapi bangsa Indonesia di bidang politik dan ekonomi pada saat itu dianggap sepenuhnya disebabkan oleh sistem pemerintahan yang berjalan yang dituduh sebagai barang impor, sehingga Soekarno memperkenalkan model demokrasi penuntun. Praktik politik demokrasi terpimpin sebenarnya tidak jauh berbeda dengan praktik politik negara totaliter yang terintegrasi. Konsentrasi seluruh kekuasaan di tangan presiden membuktikan hal tersebut. Pada tahun 1962, lembaga negara tingkat tinggi (DPR, MA, BPK, DPR) dan lembaga tertinggi negara (MPR) ditunjuk sebagai asisten presiden. Presiden memiliki kekuasaan mutlak.

Keppres 5 Juli 1959 dan konsep demokrasi pembinaan merupakan bagian tak terpisahkan dari ketetapan tersebut, yang memberikan kekuasaan penuh kepada presiden tanpa ada batasan. Meskipun demokrasi pembimbing didasarkan pada konstitusi, UUD 1945, UUD 1945 sangat sederhana dan fleksibel, yang memberikan peluang yang sangat besar bagi tumbuh kembangnya suatu negara yang bergantung pada kekuasaan presiden - bermuara pada pelaksanaan kekuatan presiden. Hanya mengandalkan Presiden Soekarno untuk membina demokrasi.

Kekuasaan di tangan presiden terkonsentrasi pada pembentukan lembaga negara, yaitu MPR, DPR, DPA, BPK, beserta jajarannya, yang semuanya dijalankan oleh presiden.<sup>13</sup> Presiden

---

<sup>11</sup> Jawaban Pemerintah atas pertanyaan anggota DPR, Ibid., hal., 62

<sup>12</sup> Muhammad Yamin, *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, Julie Keempat, Penerbit Yayasan Prananta, Jakarta., hal., 292.

MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat sebahagian besarnya diisi dengan utusan golongan serta utusan daerah disamping anggota DPR. Jumlah anggota MPR pada saat itu adalah sejumlah 555 orang yang terdiri dari anggota kira-kira DPR 261 orang anggota ( terdiri dari 130 orang fungsional dan 130 orang anggota partai politik), utusan daerah 94 orang anggota dan utusan golongan 200 orang anggota. (Lihat Muhammad Yamin, *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, *Op.cit.*, hal., 147-148

mengeluarkan Penetapan Presiden yang kedudukannya sama, bahkan di atas undang-undang, karena bersumber langsung dari Dekrit Presiden 5 Juli 1959.<sup>14</sup>

Selain itu, sejak tahun 1962 Ketua Mahkamah Agung, Ketua MPRS, Ketua DPR dan Wakil Ketua DPA menjabat sebagai menteri dan anggota kabinet di bawah Presiden. Juga menjabat sebagai Perdana Menteri. Presiden berwenang untuk campur tangan di bidang yudikatif berdasarkan UU No. 19/1964, dan bidang legislatif berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPR, serta Peraturan Presiden No. 14/1960 dalam hal anggota DPR tidak mencapai mufakat. Bahkan pada 1960, Presiden membubarkan DPR hasil pemilihan umum 1955 dengan Penetapan Presiden No. 3/1960. Prinsip pembatasan kekuasaan serta *check and balances* sebagai ciri negara hukum dikesampingkan ([Budiarjo, 2005](#)). Demokrasi terpimpin telah menempatkan presiden sebagai pusat kekuasaan negara tanpa batas yang ditegaskan kembali oleh MPR (S) pada rapat paripurna tahun 1963 sekaligus mengangkat Presiden Republik Indonesia Soekarno untuk jabatan semumur hidup.

### **Usaha Menarik Ketengah – Demokrasi Pancasila ala Orde Baru**

Akibat gagalnya demokrasi terpimpin yang telah membawa kemunduran di segala aspek kehidupan, Presiden Soeharto ingin mengoreksi pemerintahan Soekarno melalui semangat baru (orde baru) dengan tekad untuk melaksanakannya secara murni dan konsisten berdasarkan Pancasila dan Konstitusi. ([Sudharmono, 1997](#)). Namun nyatanya, demokrasi Pancasila yang dijalankan oleh Soeharto tetap mewarisi konsep demokrasi terpimpin yang dilaksanakan oleh Soekarno hanya melakukan beberapa koreksi dan mengubahnya dengan sebutan demokrasi Pancasila.<sup>15</sup> Kedua konsep demokrasi ini memiliki beberapa kesamaan prinsipil, antara lain:

- a. Menganut paham negara integralistik dan kekeluargaan;
- b. Bersumberkan pada uud 1945 dan pancasila sebagai dasar falsafah negara;
- c. Menolak demokrasi liberal yang dianggap sebagai demokrasi yang tidak sesuai dengan bangsa indonesia;

---

<sup>14</sup>Jenis dan Susunan hirarki peraturan perundang-undangan pada saat itu adalah terdiri dari: 1) Undang-Undang Dasar 1945, 2) Dekrit Presiden 5 Juli 1959; 3) Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat, 4) Penetapan Presiden, 5) Peraturan Presiden 6) Keputusan Presiden; 7) Surat Keputusan Presiden 8) Undang-undang, Peraturan Pemerintah terdiri dari tiga jenis, yaitu: pertama; peraturan pemerintah untuk melaksanakan penetapan Presiden, kedua; peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dan ketiga; peraturan untuk menjalankan suatu undang-undang, 9) peraturan penguasa perang, 10) Peraturan Tata Tertib Dewan, 11) Peraturan Menteri dan Keputusan Menteri. Lihat Muhammad Yamin, *Ibid.*, hal., 225-226

<sup>15</sup> Lihat Adnan Buyung Nasution, *op.cit.*, hal., 20, yang melihat bahwa Orde Baru sebagai berlanjutnya perpespektif totaliterisme dalam system politik Indonesia.

- d. Diangkatnya unsur golongan fungsional dalam anggota dpr di samping utusan golongan dalam mpr;
- e. Pembatasan terhadap partai politik;
- f. Kepemimpinan negara yang berpusat pada presiden;
- g. Berorientasi pada jaminan dan konsisten pencapaian tujuan dan target.

Menurut Sudharmono, demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang murni dan konsisten berdasarkan UUD 1945, tidak kurang dan tidak lebih. Selanjutnya, ia menyatakan bahwa sebutan demokrasi Pancasila juga untuk membedakan dengan—dan sebagai koreksi terhadap—sebutan demokrasi terpimpin pada era orde lama (Sudharmono, 1997). Akan tetapi, hasil penelitian dari John Pieris (Pieris, 2007) Mengenai praktik pemerintahan orde baru, kesimpulan yang didapat adalah dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dan sistem pertanggungjawabannya, semuanya ada di tangan presiden, sehingga mekanisme *check and balances* tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Begitu pula dengan MPR yang diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara, memiliki kekuasaan yang sangat besar yaitu sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat dalam sistem pemerintahan. Akibatnya, tidak terjadi *check and balances* antar lembaga negara, karena sumber kedaulatan rakyat ada di MPR itu sendiri. Dengan cara demikian, Presiden menggunakan posisi MPR, memperkuat posisinya dengan mengangkat anggota MPR yang memberikan dukungan politik kepada Presiden. Alhasil, kursi presiden sebagai dakwah MPR justru mengambil alih kekuasaan MPR dalam penyelenggaraan pemerintahan nasional.

Oleh karena itu, dalam demokrasi Pancasila ala Orde Baru tidak mengenal prinsip *check and balances* dan perimbangan kekuatan, karena kekuasaan tertinggi ada di tangan MPR yang dalam praktiknya dilaksanakan oleh presiden. Dalam hal ini, presiden bertindak sebagai otoritas MPR, sehingga dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan nasional, presiden adalah yang paling berkuasa. Di sisi lain, meskipun pelaksanaan sistem demokrasi Pancasila yang dikembangkan oleh Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto (berbeda dengan demokrasi terpimpin) adalah menyelenggarakan pemilihan umum lima tahun untuk mengisi ketua sampai anggota lembaga DPR, MPR dan pemilihan presiden yang diadakan secara rutin dan berkala diisi sesuai dengan undang-undang dan setiap lembaga negara diberikan kewenangan sesuai dengan UUD 1945.

Secara formal dapat dikatakan bahwa pelaksanaan pemerintahan negara di bawah pemerintahan Soeharto mengikuti prinsip hukum dan konstitusi. Secara formal juga terdapat pembagian kekuasaan antara lembaga negara sesuai dengan UUD,

kekuasaan peradilan yang independen dan tidak memihak, pembentukan pengadilan tata usaha negara. Namun, pemerintahan Orde Baru memiliki sisi gelap dalam penegakan hak asasi manusia.<sup>16</sup>

### **Reformasi - Koreksi Atas Demokrasi Pancasila Orde Baru**

Masa reformasi setelah kejatuhan pemerintahan Orde Baru dilakukan berbagai koreksi atas pelaksanaan pemerintahan masa Presiden Soeharto, pelaksanaan demokrasi Pancasila model Orde Baru termasuk indoktrinasi Pancasila ditinjau kembali. Perwujudan Pancasila dalam penyelenggaraan pemerintahan diinterpretasi kembali, melalui perubahan UUD 1945 dengan menata kembali sistem pemerintahan Indonesia dan merumuskan kembali peran dan fungsi setiap cabang kekuasaan pemerintahan. Setiap cabang kekuasaan saling mengawasi dan mengimbangi untuk menghindarkan dominasi satu cabang kekuasaan atas cabang kekuasaan pemerintahan lainnya ([Legowo, 2002](#)). Selain itu, prinsip pengawasan dan perimbangan juga **dirancang agar setiap cabang pemerintahan lainnya dapat membatasi kekuasaan**. Pada dasarnya prinsip pengawasan dan perimbangan di dalam pengelolaan negara bersumber pada pembagian kekuasaan negara di antara cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang dikenal dengan sebutan *trias política* ([de Montesquieu, Baron, 1949](#)). Format pengawasan dan perimbangan ini diletakkan dalam kerangka konstitusi ([Ismatullah, 2001](#)). UUD 45 pasca-perubahan memuat ketentuan yang mengatur dan membatasi kekuasaan setiap cabang pemerintahan yang tercermin dalam struktur dan fungsi kelembagaan negara yang berbeda ([Ismatullah, 2001](#)). Walaupun perumus UUD 1945 dalam BPUPK menolak faham *trias-politica* karena bersumber dari faham individualisme.

Posisi dan struktur MPR setelah perubahan UUD 1945 tidak lagi menjadi pusat dari segala cabang pemerintahan dan tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara yang menjalankan sepenuhnya kedaulatan rakyat - sebelum perubahan, MPR adalah melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat ([Pasal 1 ayat 2 UUD 1945](#)). Oleh karena itu, siapa pun presiden yang dapat menguasai MPR, kekuasaannya akan terus berlanjut. Di sisi lain, jika presiden tidak bisa mengontrol MPR, kemungkinan besar dia akan dicopot dari kursi presiden. Selain itu, pembatasan kekuasaan yang diatur dalam UUD juga mengatur tentang

---

<sup>16</sup> Ricklefs, menggambarkan bahwa terdapat kesamaan antara penjajah dengan pemerintah Orde Baru yaitu dalam memenjarakan para lawan-lawan politiknya, akan tetapi Orde Baru lebih banyak memenjarakan lawan politiknya daripada pemerintahan jajahan Belanda, (lihat, Ricklefs, Op.cit., hal., 559). Jumlah narapidana politik itu tidak diketahui pasti jumlahnya, namun laporan Amnesti Internasional pada akhir 1977 berjumlah antara 55.000 dan 100.000 orang (Ibid., hal., 583)

beberapa jenis kewenangan yang dimiliki oleh suatu kewenangan pemerintah, yang memerlukan persetujuan dan persetujuan dari otoritas pemerintah lainnya. Seperti halnya kekuasaan tertentu yang dimiliki oleh presiden, persetujuan dari DPR atau Mahkamah Agung diperlukan dalam proses eksekusi. Begitu pula di sisi lain, kekuasaan yang ada di DPR sebagai lembaga legislatif memerlukan pengesahan dan persetujuan dari cabang kekuasaan pemerintah lainnya, yaitu presiden, dan kekuasaan DPR dan presiden dapat dibatasi oleh Mahkamah Konstitusi.

Amandemen UUD 1945 memperkuat pemerintahan Indonesia sebagai pemerintahan presidensial. Amandemen UUD 1945 memperkuat posisi presiden, meski sulit mendakwa presiden. Proses pengemboman hanya bisa dilakukan karena alasan terbatas dan mekanisme yang rumit. Jika pemilihan dan pencalonan presiden dan wakil presiden dilakukan oleh MPR sebelum amandemen konstitusi, maka setelah pergantian pemilihan presiden dan wakil presiden langsung dilakukan oleh rakyat melalui pemilihan umum. Sejak presiden dipilih langsung oleh rakyat, presiden memperoleh legitimasi langsung dari rakyat, dan posisinya di depan lembaga-lembaga nasional lainnya, termasuk MPR, juga diperkuat. Alhasil, bisa dijamin presiden dan wakil presiden akan menjabat untuk jangka waktu tertentu (*fix periode*) selama lima tahun, dan tidak akan mudah diberhentikan karena dituding melakukan kebijakan politik yang salah.

Dalam hubungannya dengan kekuasaan presiden dan DPR, kedudukan DPR sangat kuat, tidak menjadi *untergoernet*, melainkan *neben* terhadap pemerintah (Pasal 1 ayat 2 UUD 1945). UUD secara tegas menentukan bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 7C Undang-Undang Dasar 1945). Selain itu, dalam mengangkat duta besar dan menerima duta dari negara lain, Presiden juga harus memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13 Ayat 2 dan 3 Undang-Undang Dasar 1945). Demikian juga pemberian amnesti dan abolisi (Pasal 14 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945) juga membutuhkan pertimbangan DPR serta pembuatan perjanjian internasional yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara juga memerlukan persetujuan DPR (Pasal 11 ayat 2 Undang-Undang 1945). Berkaitan dengan pembentukan undang-undang, DPR mendapatkan penguatan posisi dan kewenangan. Jika UUD sebelum perubahan, DPR hanya memberikan persetujuan atas Rancangan Undang-Undang yang diajukan presiden, setelah perubahan, DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang yang harus mendapatkan persetujuan bersama dengan presiden (Pasal 20 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945).

Apabila persetujuan ini tidak dapat diperoleh, rancangan undang-undang tersebut tidak dapat diajukan kembali dalam persidangan DPR pada masa itu (ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945).

Selain itu, dalam melaksanakan prinsip pengawasan dan perimbangan kekuasaan, DPR dibekali hak-hak interpelasi (mengajukan pertanyaan), hak angket (melakukan penyelidikan), dan hak menyatakan pendapat (mosi, memorandum) (Pasal 20A ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945). Di samping itu, setiap anggota DPR juga memiliki hak-hak untuk mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas (bebas dari tuntutan hukum) (ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945). Di samping itu, pengawasan dan perimbangan kekuasaan Presiden tidak hanya dihadapkan pada kekuasaan legislatif, tetapi juga terhadap kekuasaan yudikatif. Di samping segala keputusan Presiden yang dapat dibatasi oleh pengadilan, kekuasaan presiden memberikan grasi dan rehabilitasi dibatasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung sebagai pemegang kekuasaan kehakiman. (Pasal 14 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945).

Pasca amandemen UUD 1945, tindakan pemakzulan presiden tidak bisa semata-mata karena alasan politik. Hanya ketika pengkhianatan, korupsi, penyuapan, kejahatan berat lainnya, dan tindakan tercela yang merupakan pelanggaran hukum, presiden dapat dimakzulkan dan tidak lagi memenuhi syarat untuk menjabat sebagai presiden dan atau wakil presiden (pasal 7A). Berbeda dengan sistem presidensial yang diterapkan sebelum adanya perubahan yang melibatkan Presiden di bawah MPR, dalam hal ini MPR yang mengangkat dan dapat memberhentikan presiden walaupun dengan alasan-alasan politis karena presiden diposisikan sebagai mandataris MPR. Jadi, sistem ini sebenarnya hampir sama dengan sistem parlementer yang menganut supremasi parlemen atas eksekutif. Mekanisme pemakzulan presiden pasca perubahan harus melalui mekanisme yang sulit dan panjang, yaitu melalui penelitian dan penyidikan yang dilakukan oleh DPR, yang menghasilkan pendapat berupa keputusan DPR yang mengusulkan pemberhentian presiden dan presiden. atau wakil presiden. ketua MPR. Sebelum mengajukan permohonan ke MPR, DPR harus terlebih dahulu menanyakan kepada Mahkamah Konstitusi apakah pendapat DPR tersebut secara hukum benar atau tidak secara konstitusional. Jika keputusan DPR tidak berdasar secara hukum, pengajuan banding tidak dapat dilanjutkan. Sebaliknya, jika benar secara hukum, DPR akan meneruskan usul ke MPR terkait keputusan mendakwa Presiden. MPR dapat secara mandiri

memberhentikan presiden atau tidak, berdasarkan jumlah suara yang didukung oleh anggota MPR.

### **Tarik Menarik Dalam Memaknai Pancasila**

Benang merah dapat ditarik dari uraian di atas bahwa pelaksanaan dan pentingnya Pancasila telah berubah dari waktu ke waktu bahkan berbeda dari satu periode ke periode lainnya, termasuk dalam hal demokrasi Pancasila. Setidaknya terdapat empat model pelaksanaan tata kelola dan struktur negara yang berbeda, yaitu: demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila Soeharto, dan demokrasi reformasi. Setiap masa selalu memberi warna Pancasila yang secara signifikan berbeda, terjadi Tarik menarik antara kekuatan politik yang ada, dalam istilah J. Relay sebagai permainan *post-constitutional phase* yaitu permainan pada *lower track* yang sangat dipengaruhi oleh pemenang politik, dan kondisi kehidupan negara pada saat itu tetapi tetap dalam frame yang sama yaitu Pancasila.

Misalnya, Soekarno bisa menyalahkan demokrasi liberal, tapi demokrasi itulah menyelamatkan Indonesia di awal kemerdekaan. Begitu pula kita bisa menyalahkan Soekarno karena menerapkan demokrasi terpimpin, namun kebijakan itu harus ditempuh untuk menjawab tantangan dan kebutuhan pada saat itu. Selain karena Soekarno yang paling berkuasa, juga karena situasi social politik yang mengharuskan adanya kebijakan yang demikian yaitu ketika kabinet jatuh bangun, kehidupan negara yang serba tidak teratur, ancaman perpecahan di seluruh negeri mulai menguat, Presiden Soekarno menjawabnya dengan demokrasi terpimpin, untuk menjaga keutuhan bangsa. Masalahnya demokrasi terpimpin berubah menjadi otoriter ketika Soekarno menutup telinga atas setiap kritikan yang ada dan mulai jalan sendiri, sehingga runtuh karena kebijakannya.

Soeharto muncul dengan Orde Baru-nya hendak memperbaiki keadaan menyelesaikan tantangan pada saat itu, dengan menerapkan model penyelenggaraan negara yang berbeda dengan masa Soekarno, yang dinamakannya demokrasi Pancasila. Pada akhirnya model penyelenggaraan negara ala Orde Baru mengalami keruntuhan juga oleh masa reformasi dan model penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan Pancasila berubah lagi dengan model yang baru. Model yang baru ini merupakan usaha jalan tengah antara demokrasi liberal, demokrasi terpimpin dan demokrasi Pancasila ala Soeharto. Suatu pemerintahan yang bertumpu pada prinsip negara hukum dan prinsip konstitusionalisme.

Dalam kaitannya dalam hubungan antara negara dan agama khususnya Islam, tarik menarik pemaknaan dan perwujudan Pancasila dalam kebijakan negara pada tingkat *lower stage* seringkali menunjukkan adu kuat. Ketika masa demokrasi terpimpin, PKI yang diberi angin masuk dalam pemerintahan, selalu berusaha menarik Pancasila dengan pemaknaan yang sesuai dengan paham sosialis komunis. Sementara kekuatan Islam berada di luar, terutama setelah pembubaran Partai Politik Mayumi tahun 1960. Konflik antara PKI dan umat Islam dalam tingkat masyarakat tidak bisa dihindari, sehingga Presiden Soekarno harus mengeluarkan undang-undang darurat (UU PNPS No.1/1965, Tentang Pencegahan Penodaan Agama) untuk meredakan konflik pada tingkat masyarakat. Demikian juga masa awal pemerintahan Soeharto sampai pada akhir 1989, ketegangan antara agama (Islam) dan negara (pemerintah) sangat sering terjadi. Pemaknaan Pancasila dalam berbagai kebijakan pemerintah difokuskan pada pemaknaan secara budaya, yaitu budaya asli bangsa Indonesia dan menghindari penggunaan istilah yang islamis, seperti menghindarkan istilah syari'ah atau apa pun yang formal berbau agama Islam. Berbagai kritikan atas kebijakan pemahaman Pancasila yang tertutup atas Pancasila oleh pemerintah melalui Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila mengakibatkan ketegangan antara negara (pemerintah) dan umat Islam terus menerus terjadi.

Masa akhir pemerintahan Orde Baru dan masa reformasi, menunjukkan pemaknaan dan perwujudan nilai dan ajaran Islam dalam berbagai kebijakan negara menunjukkan pengaruh yang semakin kuat. Hal tersebut, dibuktikan dengan lahirnya berbagai kebijakan negara yang mengakomodasi ajaran dan syari'at Islam, misalnya UU Pengelolaan Zakat, UU Haji, UU Wakaf, berbagai undang-undang di bidang mu'amalah dan bisnis syari'ah yang berkembang sangat pesat. Paling tidak dapat dicatat 12 undang-undang yang secara langsung sebagai transformasi ajaran Islam dalam kebijakan negara. Misalnya UU Perbankan, UU Peradilan Agama, UU Bank Indonesia, UU Wakaf, UU Penyelenggaraan Ibadah Haji, UU Pengelolaan Zakat, UU Wakaf, UU Jaminan Produk Halal, UU Surat Berharga Syari'ah, UU Pemerintahan Aceh dan lain-lain. Walaupun kekuatan partai politik Islam yang tidak signifikan dari segi jumlah, tetapi pengaruh Islam semakin kuat dalam konsolidasi kekuatan masyarakat sipil, organisasi-organisasi masyarakat Islam semakin kuat. Seperti, konsolidasi demonstrasi 212 serta penolakan atas RUU HIP menunjukkan konsolidasi kekuatan Islam dalam memberi warna atas nilai Pancasila semakin memperlihatkan pengaruhnya. Kekuatan masyarakat sipil dan dakwah Islam yang semakin masif, memberi pengaruh besar bagi pemaknaan dan perwujudan Pancasila pada tingkat *lower stage*.

### **Keresahan Baru**

Setelah beberapa tahun menerapkan model reformasi pemerintahan, beberapa kalangan menjadi jenuh dan menawarkan model pemerintahan yang baru. Tidak ada konsep dan desain yang jelas yang lahir dari keresahan tersebut, hanya ada kekhawatiran tentang penyelenggaraan pemerintahan yang dipandang jauh dari ideologi Pancasila. Setidaknya masalah ini tercermin dalam keprihatinan tentang pelaksanaan demokrasi politik yang terlalu bebas, pengabaian prinsip musyawarah, penurunan posisi MPR dan penyesalan atas penghapusan GBHN, ekonomi yang dianggap liberal dan kekuasaan parlemen atas presiden.

Terdapat keresahan terkait dengan posisi Pancasila sebagai ideologi negara, terutama berkembangnya paham transnasionalisme. Pembentukan lembaga Badan Pembinaan Ideologi Pancasila pada masa pemerintahan Presiden Jokowi, dapat dianggap sebagai jawaban atas keresahan tersebut. Tetapi pada sisi lain, terdapat dorongan dan tarikan kuat pemahaman Pancasila bergerak ke kiri yaitu paham yang berusaha menjauhkan agama (Islam) dari Pancasila, termasuk upaya membentuk RUU HIP yang disahkan DPR sebagai RUU inisiatif DPR. Walaupun RUU HIP ditolak oleh semua pihak karena nampak ada pemahaman yang dangkal mengenai Pancasila sebagai dasar negara. Tetapi dipandang dari teori *Two Stage* dari Relay, gejala seperti ini adalah gejala normal sebagai permainan politik pada tingkat rendah (*lower track* atau *post-constitutional phase*).

Hal tersebut membutuhkan refleksi yang mendalam pada setiap pilihan yang akan dibuat. Banyak hikmah yang bisa kita petik dari pengalaman sejarah pemerintahan Indonesia sejak kemerdekaan agar tidak salah. Jika ingin mengambil kebijakan baru pasca Reformasi, kebijakan apa yang akan Anda pilih, apakah itu model ideologi Pancasila dalam demokrasi terpimpin, model demokrasi Pancasila ala Soeharto, atau Model yang sama sekali baru. Semua model yang ada mengklaim sebagai model pemerintahan berdasarkan ideologi Pancasila. Jika ingin kembali ke demokrasi terpimpin ala Soekarno atau demokrasi Pancasila ala Soeharto, bukankah kedua model ini gagal atau malah diubah dengan pengorbanan yang besar?

## **KESIMPULAN**

Tarik menarik pemahaman Pancasila dan perwujudannya dalam kehidupan negara adalah hal yang lumrah terjadi pada tahap *post-constitutional (lower stage)*. Sepanjang tetap dalam frame UUD 1945 dan didialogkan secara terbuka dalam proses demokrasi justru merupakan perwujudan model pemerintahan berdasarkan sistem konstitusional. Bahkan hal demikian positif dalam membangun ke-Indonesiaan kita sebagai bangsa yang majemuk semakin dewasa dan kuat. Hal yang tidak bisa diterima adalah penggunaan kekerasan dalam mencapai tujuan

dengan mengabaikan proses demokrasi, atau memaksakan kehendak dalam pengambilan keputusan tanpa melalui proses demokrasi.

Proses tarik menarik dalam implementasi dan perwujudan nilai Pancasila akan terus terjadi. Sepanjang proses demokrasi konstitusional dihormati dan menjadi landasan dalam kehidupan kenegaraan pengaruh nilai-nilai Islam dalam perwujudan Pancasila pada kebijakan negara, akan terus berlangsung. Fakta bahwa agama Islam sebagai kekuatan mayoritas bangsa Indonesia adalah kondisi obyektif yang tidak bisa diabaikan dalam setiap kebijakan negara, sehingga terbukti ajaran dan syariat Islam terus bertransformasi dalam berbagai bentuk kebijaksanaan negara. Optimisme ini semakin mendapat pijakan kebenaran dengan tumbuhnya kekuatan masyarakat sipil dan dakwah Islam yang semakin masif, dan pada sisi lain landasan kehidupan berdasarkan prinsip demokrasi konstitusional yang semakin kukuh.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Undang-Undang Dasar 1945*. (n.d.). Ayat 3
- Budiarjo, M. (2005). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Utama.
- de Montesquieu, Baron. (1949). *The Spirit of The Laws* translated by Thomas Nugent. New York: Hafner Press.
- Ismatullah, D. (2001). *Check and Balances dalam Sistem Pemerintahan Negara Indonesia dalam Pola Ideal Hubungan Eksekutif-Legislatif*, *Jurnal Civity, Forum Indonesia Satu*, Jakarta.
- Legowo, T. (2002). *Paradigma Checks and Balances dalam Hubungan Eksekutif dan Legislatif dalam Melanjutkan Dialog Menuju Reformasi Konstitusi di Indonesia*. Jakarta: International IDEA.
- Nasution, A. B. (2007). *Arus Pemikiran Konstitusionalisme, Hukum Tata Negara*. Jakarta.
- Pasal 1 ayat 2 UUD 1945*. (n.d.).
- Pasal 11 ayat 2 Undang-Undang 1945*. (n.d.).
- Pasal 13 Ayat 2 dan 3 Undang-Undang Dasar 1945*. (n.d.).
- Pasal 14 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945*. (n.d.).
- Pasal 14 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945*. (n.d.).
- Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945*. (n.d.).
- Pasal 20 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945*. (n.d.).
- Pasal 20A ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945*. (n.d.).
- Pasal 7C Undang-Undang Dasar 1945*. (n.d.).
- Pidato Soekarno. (1998). *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) tanggal 1 Juni 1945 rapat BPUPKI*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Pieris, J. (2007). *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI*. Jakarta: Pelangi Cendikia.
- Poerbapranoto, K. (1975). *Sistem Pemerintahan Demokrasi*. Bandung: Ersco.
- Ricklefs. (2005). *Sejarah Modern Indonesia*. Gajahmada University Press.
- Sekretariat Negara Republik Indonesia. (1992). *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia.*, (p. 52).
- Sudharmono. (1997). *Beberapa Pemikiran Tentang Pancasila dan Undang - Undang Dasar 1945*. Jakarta: Badan Pembinaan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila.

- Yamin, M. (n.d.). *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, Julie Keempat*. Jakarta: Yayasan Pranata.
- Zoelva, H. (2016). *Mengawal Konstitusionalisme Indonesia*. Konstitusi Press.
- Zoelva, H. (2019). Implementasi Ideologi Pancasila.
- Zoelva, H. (2020). *Webinar Bertajuk Pancasila, Islam dan Kebangsaan*. Jakarta: Universitas Nasional