

PENGUATAN LEMBAGA NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

(Kedudukan dan Hubungan Antarlembaga Negara dilihat dari
Aspek Politik, Hukum, Ekonomi dan Sosial-Budaya)

oleh

Rusadi Kantaprawira

MPR RI – Setjen Wantannas

Jakarta, November 2015

A. Reorientasi Sosialisasi Pancasila atas Dasar Pengalaman (*Lesson Learned*)

Masalah falsafah dan demikian juga masalah falsafah negara, di negeri mana pun akan selalu bermula dari mengapa sebuah sistem pemikiran tentang kehidupan bermasyarakat dan bernegara itu diperlukan dan kemudian dijadikan dasar negara.

Dengan demikian kekokohan dan rasa kepemilikan akan falsafah negara dan dasar negara itu, lebih lanjut akan sangat ditentukan oleh adanya pemenuhan kebutuhan yang dirasakan (*felt need*) masyarakat itu sendiri. Dapat dimengerti apabila dalam implementasi sosialisasi dasar negara tersebut, lebih lanjut tidaklah berkisar pada masalah yang

abstrak-teoretis semata, namun harus mulai beranjak pada masalah-masalah kongkret-riil yang terukur.

Parameter atau tolok-ukur penerimaan, internalisasi dan lahirnya rasa memiliki akan falsafah dan dasar negara itu lebih lanjut sangat akan bergantung pada masalah lahirnya kemakmuran dan keadilan secara riil di dalam masyarakat. Rasa memiliki dasar negara ini akan lebih kokoh, sehingga lahir eksistensi dan peranan falsafah dan dasar negara itu dalam kehidupan riil suatu negara. Kini telah berubah dari ritual menjadi sesuatu yang aktual. Dari khayalan menjadi penghayatan.

Atas dasar hal di atas, maka manakala satu saat yang dijadikan dasar itu tidak bisa atau *tidak mampu lagi menjawab secara seksama berbagai kebutuhan hidup*, baik yang bersifat material dan juga yang bersifat spiritual, maka fungsinya akan meredup, ber-"hibernasi" dan bahkan mungkin "mati suri"¹.

Untuk mencegah terjadinya kepunahan (*entropy*), maka diperlukan "sikap kritis" sebagai upaya pencegahan akan terjadinya hal tersebut. Tindakan demikian ini adalah dikenal sebagai "negative entropy" (*negentropy*)².

Dari mana asalnya pemikiran tentang dasar negara tersebut bermula, apakah falsafah yang kemudian dijadikan dasar negara itu berasal dari bumi-peradaban masyarakatnya sendiri atau bermula dari berbagai aspirasi masyarakat yang disarikan dan kemudian diterjemahkan oleh (para) pemimpinnya.

Semua hal tentang asal mula (*origin*) penetapan dasar negara ini akan mempunyai implikasi terhadap implementasinya di kemudian hari. Sebagaimana kita ketahui, dasar negara Pancasila lahir tidak terlepas dari suasana masyarakat terjajah yang "serba-berkekurangan", baik lahir maupun batin.

¹ Catatan: Salah satu contoh bukti empiris adalah gejala runtuhnya komunisme, seiring dengan tumbanganya Uni Sovyet.

² Lihat: As'ad Said Ali, Negara Pancasila: Jalan Kemaslahatan Berbangsa, LP3ES, Jakarta, 2009. p. xvii: "...betapa pentingnya sikap kritis". Catatan: Pada saat itu, penulis buku menjabat sebagai Wakil Kepala Badan Intelijen Negara (BIN).

B. Dasar Negara Pancasila merupakan Refleksi dari Peradaban Masyarakat Indonesia yang Dikongkretkan dalam UUD NKRI 1945

Makin beragam dan multi-faset serta multi-etnis³ suatu masyarakat, maka rumusan dasar negaranya itu hanya akan berkisar di sekitar tataran yang lebih mungkin dapat diterima (*tolerable*) oleh masyarakat yang beraneka ragam tadi. Hal inilah yang dikenal sebagai rumusan yang berkenaan dengan apa yang disebut sebagai "common denominator" atau "bilangan pembagi terbanyak", yaitu suatu "bilangan" tertentu yang disetujui oleh mayoritas masyarakat pada umumnya.

Maksud dari mencari dasar-dasar persamaan yang disepakati oleh sebagian besar masyarakat itu adalah agar dapat terjadi proses pertukaran agar dapat melahirkan "melting pot" antarberbagai kelompok secara damai. Pertukaran "give and take" intra-masyarakat yang ditakdirkan dan lalu bersepakat untuk hidup bersama.

Dari sudut hal di atas, maka masyarakat Indonesia itu janganlah diasumsikan sudah menyatu dan sudah bersatu padu. Masyarakat Indonesia itu sesungguhnya sedang dalam proses (*process of being*) mencari, menuju dan mewujudkan persatuan serta kesatuan yang dari waktu ke waktu diupayakan harus semakin kokoh.

Sesanti atau slogan yang "rumusan positif" yang menyatakan bahwa Indonesia itu adalah sehimpunan pulau-pulau yang *dihubungkan* satu sama lain oleh laut dan selat adalah terlalu imajiner. Sesungguhnya negara kita itu sedang berproses menjadi "Indonesia-baru" yang lebih baik, maka "imagined society" itu harus ditransformasikan menjadi "the real society" yang tangguh, dalam arti seluruh tantangan yang ada harus terjawab dan terselesaikan secara anggun dan memuaskan bagi warga-pendukungnya a.l. berupa realisasi kemakmuran, perpeliharanya

³ Lihat: Florence Lamoureux, *Indonesia: A Global Studies Handbook*, ABC CLIO, Santa Barbara, California, 2003, p. 214: "One has only to look at a map of Indonesia to understand why it is a country of hundreds of dialects. Separated by miles of open ocean, it was until recently difficult for people in one region to regularly interact with people from another region. Before regularly scheduled inter-island transportation was available, many men and women never left the villages where they were born. On the land, mountain barriers brought about the same sort of isolation".

keadilan sosial, terjaminnya rasa aman, terciptanya kehidupan lahir batin yang layak sebagai warga negara.

Dengan demikian apabila hal di atas “dirumuskan secara negatif”, yaitu bahwa pulau-pulau yang jumlahnya lebih dari 17.000 buah itu adalah ternyata *dipisahkan* oleh selat dan laut, maka oleh karenanya untuk mencapai tujuan guna dapat menjadi satu-padu tadi, perlu dipersambungkan dengan berbagai upaya⁴.

Dari uraian secara negatif di atas, maka akan lahir tantangan (*challenge*) dan semangat (*elan*) untuk berupaya mengatasi dan menanggulangi berbagai kelemahan tersebut⁵.

Sehubungan dengan adanya konsensus yang telah meneguhkan bahwa Pancasila sebagai dasar negara tersebut, maka setelah diamati secara cermat menurut “time line” dalam kiprah kita bernegara sejak 1945, telah dirasakan adanya pasang surut.

Pasca-reformasi, terdapat kenyataan yang menunjukkan adanya kondisi akan penghayatan kita bersama terhadap Pancasila itu, --harus diakui dengan lapang dada (*legawa*), ternyata kini berada dalam “titik nadir yang kritis”. Untuk itu perlu dilakukan tindakan pemulihan dengan melakukan berbagai tindakan kongkret preventif dan kuratif. Usaha ekstra-keras, sabar dan sungguh-sungguh terfokus pada pelayanan dan penyediaan kebutuhan pokok, kebutuhan strategis dan makin memperkokoh kemandirian bangsa di segala bidang.

Menurut pengamatan, kondisi dalam titik-nadir ini a.l. disebabkan karena ketidakhadiran akan realisasi dan implementasi dari falsafah negara dalam mengisi kemerdekaan dalam wujud pembangunan fundasi bernegara yang tangguh dalam upaya mempersatukan masyarakat secara ideologis. Secara hiperbolis kondisi masyarakat kita makin

⁴ Catatan: Gagasan “toll laut” adalah merupakan salah satu upaya menjawab tantangan dan hambatan untuk terciptanya persatuan. Demikian pula pembangunan infrastruktur yang akhir-akhir ini digalakkan adalah merupakan salah satu respons terhadap dasar negara yang berfungsi sebagai pendorong masalah rasa bangga dan tumbuhnya “sense of belonging” sebagai warganegara Indonesia.

⁵ Disinilah terdapat adanya perbedaan antara pembinaan secara “oratoris” yang mengasumsikan bahwa Indonesia telah bersatu dengan pembinaan “managerial” yang bertujuan untuk mewujudkan kondisi masa depan yang lebih baik dan maju melalui serangkaian “karya-nyata” untuk menjadi justifikasi, mendukung dan menginternalisasi pemahaman akan falsafah negara dan dasar negara Pancasila.

menjauhi tujuan bernegara, makin “jauh panggung dari api”. Untuk itu harus didekatkan lagi antara cita-cita dengan realitanya.

Seringkali kita beranggapan bahwa sosialisasi dasar negara Pancasila itu kurang dilakukan secara efektif, sehingga filsafat bernegara itu tidak dikenal dan lalu kurang dihayati (*less internalized*). Sebagai konsekuensi dari cara berpikir demikian adalah mengambil jalan dengan cara digaungkannya melalui sosialisasi yang berproses dari atas ke bawah (*top-down*), namun sesungguhnya perlu diciptakan cara kebalikannya, yakni mengambil jalur pendekatan dari bawah ke atas (*bottom-up approach*).

Metode pendekatan formal yang bermula dari atas dan dijalankan ke bawah bisa saja mendapatkan “resistensi” apabila ternyata masyarakatnya itu justru tidak atau belum merasakan hasil dari kemerdekaan.

Di samping itu, masyarakat kita masih bercorak formalistis. Terdapat kesan bahwa kalau kita sudah mempunyai dasar negara Pancasila, maka masyarakatnya pun seolah-olah sudah sesuai dengan Pancasila tersebut. Beoisme atau “parrotism” masih cukup dominan, karena kita sering mengartikan secara salah-kaprah hubungan “patron-client” itu antara pemimpin dan yang dipimpinnya. Hubungan “patron-client” diharapkan dapat melahirkan sikap taat dan patuh dari masyarakat, namun karena kualitas *delivery* yang masih rendah (baik dari masa pemerintahan-pemerintahan sebelumnya, maupun pemerintahan hari ini yang mendapatkan “start” dengan sejumlah “penghadangan politis” dan permasalahan), maka dukungan masyarakat seperti diharapkan menjadi urung lahir. Hadangan sikap masyarakat ini sangat berkenaan dengan belum tertatanya sistem pemerintahan presidential yang didampingi oleh hasil pemilu proporsional-terbuka yang memelihara sistem multipartai yang berlebihan. Kondisi politik yang demikian ini akan menjauhkan lahirnya “sense of crisis” dalam arti jauhnya tindakan kebersamaan antarkomponen bangsa dalam menghadapi krisis yang sudah di depan mata.

C. Penataan Sistemik Antarlembaga Negara

Sebagai akibat dari belum efektifnya kerjasama sistemik antarlembaga negara (legislatif-eksekutif-yudisial) menyebabkan "delivery" dalam melayani masyarakat menjadi terabaikan, terganggu dan karenanya masyarakat tidak merasakan kehadiran dasar negara yang menggambarkan masyarakat yang dicita-citakannya.

Demikian pula dalam sistem ketatanegaraan kita, kehadiran pemilihan umum dan serangkaian pemilu kepala daerah belum bisa menjadi pemantik sinergi, malahan sebaliknya seringkali menjadi faktor yang mempersulit. Menurut pengamatan hal ini disebabkan oleh implementasi sistem multipartai yang berlebihan.

Tidak kurang pula terdapatnya malfungsi dari organisasi kemasyarakatan. Organisasi massa yang di negara lain selalu merupakan organisasi mantel dari partai politik, di negara kita seolah-olah memiliki orientasi politiknya sendiri. Hal ini makin memperparah kondisi sistem multipartai yang berlebihan seperti terurai di atas. Kondisi kehidupan politik karenanya cenderung berproses secara "sentrifugal" dalam arti masing-masing cenderung makin menjauhi titik-temu dan titik-persamaan yang sesungguhnya sudah disiratkan sebagai keharusan menurut faham Pancasila.

Lebih lanjut lanjut efektivitas dari sistem presidential menjadi terganggu, secara material cenderung menjadi berlakunya sistem pemerintahan parlementer. Di mana kebijakan Presiden menjadi terlalu mempertimbangkan komposisi kekuatan dalam DPR yang terfragmentasi. Hal ini disebabkan baik penetapan Undang-undang (termasuk UU APBN) selalu memerlukan persetujuan DPR.

Sebagai akibat dari panjangnya proses politik dari hubungan Presiden dengan DPR, maka kembali lagi pelayanan kepada masyarakat menjadi terlambat. Sekali lagi masalah "delivery" terganggu dan hal ini akan makin menjauhkan "kepercayaan" rakyat terhadap dasar negaranya.

D. Solusi

Metode "mendekatkan kuping", mendengar dengan seksama dan kemudian merespons kebutuhan dari masyarakat luas adalah akan merupakan "cara baru dalam mensosialisasikan Pancasila". Namun masalahnya terbentur pada MPR itu tidak mempunyai kewenangan eksekusitorial. Demikian pula MPR itu tidak bersidang sepanjang tahun, sehingga tidak akan dapat memantau perkembangan dari waktu ke waktu, hari demi hari.

Hal tersebut tentunya akan merupakan salah satu hambatan. Namun dikarenakan MPR itu adalah terdiri dari unsur anggota DPR dan anggota DPD, maka melalui kewenangan DPR (sebagai salah unsur dalam MPR) yang dapat melakukan "day to day supervision" (berdasarkan fungsi pengawasannya) bisa dengan cermat memonitor segala tindakan eksekutif di dalam melakukan pemenuhan berbagai sasaran pembangunan baik fisik maupun spiritual.

Dewasa ini sudah harus makin disadari akan perlunya peningkatan pemahaman akan "sense of crisis". Dewasa ini pula kondisi ketahanan pangan, ketahanan energi kita sangatlah terbatas. Infrastruktur kita dalam perhubungan sangatlah tidak memadai. Demikian pula infrastruktur pembangkit energi, infrastruktur penunjang pertanian yang mengarah ke swasembada pangan, ketersediaan lapangan kerja, sistem pengupahan dan penggajian semuanya ini tergolong apa yang dikenal dengan "felt needs"). Semuanya ini berkorelasi dengan masalah internalisasi akan falsafah dan dasar negara.

Dengan demikian maka kini sosialisasi Pancasila itu harus sama dengan sosialisasi akan pentingnya dukungan bersama terhadap berbagai pemenuhan "felt needs" tadi. Manajemen yang digunakan adalah "management by objectives/ M.b.O", yakni pada pokoknya terlebih dahulu menggambarkan sasaran-sasaran, baru kemudian mempersiapkan lembaga penanggung-jawab atau pelaku sentralnya (*PIC*), anggarannya, piranti atau prasarana-kerasnya, waktu pencapaiannya serta lembaga yang mengawasi/ memonitornya.

Semuanya ini adalah dalam rangka menjawab masalah-masalah dasariah falsafati dengan mempersambungkannya dengan pemenuhan

berbagai kebutuhan material-spiritual yang diperlukan masyarakat. Proses aktivitasnya adalah berjalan secara terbalik, yaitu dari kanan ke kiri atau dimulai dari hal-hal material (*tangibles*) bergerak ke arah masalah falsafati-dasariah bernegara yang seringkali bersifat abstrak-ideal (*intangibles*).

Pada prinsipnya sasaran pembangunan di berbagai bidang dan sektor akan melahirkan sejumlah kegiatan atau proyek yang tujuannya hendak secara pasti makin mendekatkan atau terdekatinnya tujuan bermasyarakat dan bernegara yang tiada lain adalah masyarakat adil dan makmur material-spiritual berdasarkan dasar negara Pancasila.

Melalui a.l. Ketetapan MPR, MPR itu dapat memberikan tugas, baik kepada DPR maupun kepada DPD untuk memonitor seberapa akurat Presiden dengan berbagai perangkat eksekutif lainnya melakukan "delivery" atas berbagai kebutuhan esensial, strategik dan yang terutama bersifat sehari-hari. Instrumen DPR untuk melaksanakan penugasan dari MPR ini tentunya akan meliputi fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan dari berbagai kegiatan yang selalu dikaji konsistensinya dengan tujuan bernegara. Sedangkan tentang pengauditannya seperti biasa dilakukan oleh BPK.

Makin dewasa penyelenggaraan mekanisme bernegara, harus makin dapat memperkokoh hubungan sistemik (interdependensi) antarberbagai lembaga yang tercantum dalam UUD NKRI 1945. Hal ini berarti, dengan makin berfungsinya lembaga-lembaga negara termaksud, maka lembaga-lembaga *ad hoc* dan "state auxiliary agencies" (dewasa ini dalam wujud berbagai komisi) harus ditentukan secara selektif dan cermat agar tidak duplikatif atau tumpang-tindih dengan lembaga-lembaga resmi.

Untuk tujuan itu semua MPR dapat membentuk semacam "steering committee" atau "badan kelengkapan permanen" yang khusus untuk melakukan monitoring sampai sejauh mana pemerintah telah melakukan berbagai pemenuhan kebutuhan masyarakat (mulai dari kebutuhan sehari-hari: sandang, papan sampai dengan hal-hal kebutuhan strategik jangka panjang). Semua "output" dan "outcome" dalam rangka

memenuhi berbagai sasaran dan tujuan pembangunan tersebut dikaji oleh MPR melalui pelibatan DPR maupun DPD sepanjang daerah-daerah terlibat.

Pembangunan di berbagai bidang itu sesungguhnya adalah merupakan jawaban atas rumusan dasar negara Pancasila.

Strategi baru yang diusulkan ini adalah beranjak dari hal-hal yang kongkrit (*the tangibles*) berupa pembangunan fisik yang mudah dipantau kemajuan pencapaiannya; yang menyangkut segi waktu, biaya, ketepatan sasaran, kualitas pelaksana dan pelaksanaan serta volume kerjanya. Hal ini sangat berbeda dengan hasil dari sosialisasi dan kampanye soal falsafat negara atau dasar negara yang selalu berjangka panjang dan dilakukan secara kontinu.

Dalam monitoring ini akan dapat terlihat bilamana terdapat deviasi dari perencanaan. Hal ini diperoleh melalui membandingkan pemenuhan (*delivery*) berbagai kebutuhan strategik-esensial bagi rakyat banyak dengan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Pemenuhan kebutuhan tersebut adalah mudah untuk diukur. Hasil atau prestasi ini tidaklah hanya diklaim oleh eksekutif saja, namun akan merupakan "prestasi bersama secara nasional". Hal ini sudah pasti akan semakin melahirkan kecintaan dan kebanggaan dari warga masyarakat terhadap pemerintah dalam arti luas dan akhirnya kecintaannya pada dasar negaranya. Rakyat akan makin merasakan kehadiran riil dari dasar negara Pancasila itu, karena adanya ketersediaan, kelancaran berbagai infrastruktur, berbagai barang dan jasa.

Dengan demikian yang dicoba digaungkan itu adalah terdapatnya hubungan antara berbagai ceritera sukses (*success stories*) dan capaian serta pemenuhan janji dari pemerintah (dalam arti luas) dalam membangun dari A sampai Z itu adalah merupakan konsekuensi logis dari dasar negara kita yang mewajibkan semua penyelenggara negara untuk berprestasi setinggi mungkin dalam pengabdianya.

Kini pasca-reformasi, terdapat kenyataan yang menunjukkan adanya kondisi akan penghayatan kita bersama terhadap Pancasila, itu harus diakui dengan lapang dada (*legawa*), bahwa ternyata dewasa ini berada

dalam titik nadir yang kritis. Untuk itu perlu dilakukan tindakan pemulihan dengan melakukan berbagai tindakan kongkrit yang kuratif.

Kemunduran langkah tentang apresiasi terhadap dasar negara itu memudar, disebabkan ketidakhadiran realisasi dan implementasi pembangunan yang merapuhkan fundasi bernegara. Fundasi bernegara yang merupakan implementasi falsafah dan dasar negara itu akan merupakan jawaban ampuh dalam upaya mempersatukan masyarakat secara ideologis.

Daftar Bacaan Terpilih

Arief Sidharta, Bernard, "Refleksi tentang Fundasi dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional" (*"Reflections concerning the Foundation and Scientific Character of the Legal Science as the Basis for Developing Indonesia's National Legal Science"*), Disertasi (tidak dipublikasikan), Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996.

Arry Bainus, Mengatur Tentara, M63 Foundation – AIPI Bandung, 2012.

As'ad Said Ali, Negara Pancasila: Jalan Kemaslahatan Berbangsa, LP3ES, Jakarta, 2009.

Aspinall, Edward, Herb Feith and Gerry van Klinken (Eds.), The Last Days of President Suharto, Monash Asia Institute – Monash University, Clayton Australia, 1999.

Chandra, Satish and Baladas Ghoshal (Eds.), Indonesia: A New Beginning?, Sterling Publishers Private Limited, New Delhi, 2002.

Choy, Lee Khoo, A Fragile Nation: The Indonesian Crisis, World Scientific Publishing Co. PTE, Singapore, 1999.

Collins, Elizabeth Fuller, Indonesia Betrayed: How Development Fails, University of Hawai'i Press, Honolulu, 2007.

De Jong, S., Salah Satu Sikap Hidup Orang Jawa, Kanisius, Yogyakarta, 1985 (1976).

Forrester, Geoff and R.J. May (Eds.), The Fall of Soeharto, Crawford House Publishing, Bathurst NSW Australia, 1998.

Lamoureux, Florence, Indonesia: A Global Studies Handbook, ABC CLIO, Santa Barbara, California, 2003.

Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, Dian Rakyat, Jakarta, cetakan pertama, 1972.

Mulder, Niels, Kepribadian Jawa dan Pembangunan Nasional, Gadjah Msda University Press, Yogyakarta, 1977.

-----, Mysticism and Everyday Life in Contemporary Java, Singapore University Press, Singapore, 1978.

Onghokham, Rakyat dan Negara, LP3ES Penerbit Sinar Harapan, Jakarta, 1983.

O'Rourke, Kevin, Reformasi: The Struggle for Power in Post-Soeharto Indonesia, Allen & Unwin, Crows Nest NSW Australia, 2002.

Rabasa, Angel and Peter Chalk, Indonesia's Transformation and the Stability of Southeast Asia, Project Air Force RAND, Santa Monica California, 2001.

Ramage, Douglas E., Politics in Indonesia: Democracy, Islam and the Ideology of Tolerance, Routledge, London, 1995.

Rusadi Kantaprawira, Sistem Politik Indonesia, P.T. Algesindo, Bandung, cetakan kesepuluh, (1977) 2006.

-----, Aplikasi Pendekatan Sistem dalam Ilmu-ilmu Sosial, P.T. Bunda Karya, Jakarta, 1987.

-----, Filsafat dan Penelitian Ilmu-ilmu Sosial, AIPI-Unpad, Bandung, 2009.

Soetrisno PH, Falsafah Hidup Pancasila Sebagaimana Tercermin dalam Falsafah Hidup Orang Jawa, Lembaga Pengembangan Masyarakat Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1977.

Schwarz, Adam, A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s, Allen & Unwin, St Leonards NSW Australia, 1994.

Time Magazine, July 4, 2011: "Does the Constitution Still Matter?"