

PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN UNTUK MAHASISWA



Tim Dosen Kewarganegaraan :

Prof.H. Tama Sembiring, SH. MM.

Dr.Wahyu Suhendar, MSc

Riza Olina, S.H.,M.H.

**UNIVERSITAS TAMA JAGAKARSA
JAKARTA
2020**

DAFTAR ISI

BAB I.	Identitas Nasional.....	1
BAB II.	Integrasi Nasional	15
BAB III.	Negara dan Pemerintahan	35
BAB IV.	Konstitusi dan Negara Hukum	57
BAB V.	Hak dan Kewajiban Negara dan WargaNegara	89
BAB VI.	Hak Asasi Manusia.....	105
BAB VII.	Demokrasi di Indonesia	126
BAB VIII.	Otonomi Daerah.....	144
BAB IX.	Geopolitik (Wawasan Nusantara)	157
BAB X.	Geostrategi (Ketahanan Nasional)	179
SumberPustaka		202

BAB I IDENTITAS NASIONAL

A. PENGERTIAN IDENTITAS NASIONAL

Setiap bangsa memiliki karakter dan identitasnya masing-masing. Apabila mendengar kata Barat, tergambar masyarakat yang individualis, rasional, dan berteknologi maju. Mendengar kata Jepang tergambar masyarakat yang berteknologi tinggi namun tetap melaksanakan tradisi ketimurannya. Bagaimana dengan Indonesia? Orang asing yang datang ke Indonesia biasanya akan terkesan dengan keramahan dan kekayaan budaya kita.

Indonesia adalah negara yang memiliki keunikan di banding negara yang lain. Indonesia adalah negara yang memiliki pulau terbanyak di dunia, negara tropis yang hanya mengenal musim hujan dan panas, negara yang memiliki suku, tradisi dan bahasa terbanyak di dunia. Itulah keadaan Indonesia yang bisa menjadi ciri khas yang membedakan dengan bangsa yang lain.

Salah satu cara untuk memahami identitas suatu bangsa adalah dengan cara membandingkan bangsa satu dengan bangsa yang lain dengan cara mencari sisi-sisi umum yang ada pada bangsa itu. Pendekatan demikian dapat menghindarkan dari sikap kabalisme, yaitu penekanan yang terlampau berlebihan pada keunikan serta eksklusivitas yang esoterik, karena tidak ada satu bangsapun di dunia ini yang mutlak berbeda dengan bangsa lain (Darmaputra, 1988). Pada bab ini akan dibicarakan tentang pengertian identitas nasional, identitas nasional sebagai karakter bangsa, proses berbangsa dan bernegara dan politik identitas.

Identitas nasional (*national identity*) adalah kepribadian nasional atau jati diri nasional yang dimiliki suatu bangsa yang membedakan bangsa satu dengan bangsa yang lain (Tim Nasional Dosen Pendidikan Kewarganegaraan, 2011). Ada beberapa faktor yang menjadikan setiap bangsa memiliki identitas yang berbeda-beda. Faktor-faktor tersebut adalah:

keadaan geografi, ekologi, demografi, sejarah, kebudayaan, dan watak masyarakat. Watak masyarakat di negara yang secara geografis mempunyai wilayah daratan akan berbeda dengan negara kepulauan. Keadaan alam sangat mempengaruhi watak masyarakatnya.

Bangsa Indonesia memiliki karakter khas dibanding bangsa lain yaitu keramahan dan sopan santun. Keramahan tersebut tercermin dalam sikap mudah menerima kehadiran orang lain. Orang yang datang dianggap sebagai tamu yang harus dihormati. Sehingga banyak kalangan bangsa lain yang datang ke Indonesia merasakan kenyamanan dan kehangatan tinggal di Indonesia.

Bangsa Indonesia adalah bangsa agraris. Sebagian besar penduduk Indonesia bermata pencaharian sebagai petani dan nelayan. Sistem kemasyarakatan secara umum di sebagian besar suku-suku di Indonesia adalah sistem *Gemmeinschaft* (paguyuban/masyarakat sosial/bersama). Suatu sistem kekerabatan dimana masyarakat mempunyai ikatan emosional yang kuat dengan kelompoknya etnisnya. Masyarakat Indonesia mempunyai kecenderungan membuat perkumpulan-perkumpulan apabila mereka berada di luar daerah, misalnya: Persatuan Mahasiswa Sulawesi, Riau, Aceh, Kalimantan, Papua dan lain-lain di Yogyakarta. Ikatan kelompok ini akan menjadi lebih luas jika masyarakat Indonesia di luar negeri. Ikatan emosional yang terbentuk bukan lagi ikatan kesukuan, tetapi ikatan kebangsaan. Masyarakat Indonesia jika berada di luar negeri biasanya mereka akan membuat organisasi paguyuban Indonesia di mana mereka tinggal. Inilah ciri khas Bangsa Indonesia yang bisa membangun identitas nasional. Nasional dalam hal ini adalah dalam konteks bangsa, sedangkan dalam konteks bernegara, identitas nasional bangsa Indonesia tercermin pada: bahasa nasional, bendera, lagu kebangsaan, lambing negara gambar Garuda Pancasila dan lain-lain.

Identitas Nasional dalam konteks bangsa (masyarakat Indonesia) cenderung mengacu pada kebudayaan atau karakter khas. Sedangkan identitas nasional dalam konteks negara tercermin dalam simbol-simbol

kenegaraan. Kedua unsur identitas ini secara nyata terangkum dalam Pancasila. Pancasila dengan demikian merupakan identitas nasional kita dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Bangsa Indonesia pada dasarnya adalah bangsa yang religius, humanis, menyukai persatuan/kekeluargaan, suka bermusyawarah dan lebih mementingkan kepentingan bersama. Itulah watak dasar bangsa Indonesia. Adapun apabila terjadi konflik sosial dan tawuran di kalangan masyarakat, itu sesungguhnya tidak menggambarkan keseluruhan watak bangsa Indonesia. Secara kuantitas, masyarakat yang rukun dan toleran jauh lebih banyak dari pada yang tidak rukun dan toleran. Kesadaran akan kenyataan bahwa bangsa Indonesia adalah bangsa yang majemuk adalah sangat penting. Apabila kesadaran tersebut tidak dimiliki, maka keragaman yang bisa menjadi potensi untuk maju justru bisa menjadi masalah. Keragaman yang ada pada bangsa Indonesia semestinya tidak dilihat dalam konteks perbedaan namun dalam konteks kesatuan.

Analogi kesatuan itu dapat digambarkan seperti tubuh manusia yang terdiri atas kepala, badan, tangan dan kaki, yang meskipun masing-masing organ tersebut berbeda satu sama lain, namun keseluruhan organ tersebut merupakan kesatuan utuh tubuh manusia. Itulah gambaran utuh kesatuan bangsa Indonesia yang majemuk namun saling berintegrasi dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika, meskipun berbeda-beda namun tetap satu. Bhineka Tunggal Ika adalah dasar kehidupan bersama di dalam kemajemukan.

Selain faktor-faktor yang sudah menjadi bawaan sebagaimana disebut di atas, identitas nasional Indonesia juga tumbuh dan berkembang atas dasar kesamaan nasib karena sama-sama mengalami penderitaan yang sama ketika dijajah. Kemajemukan dipersatukan oleh kehendak yang sama untuk meraih tujuan yang sama yaitu kemerdekaan. Dengan demikian ada dua faktor penting dalam pembentukan identitas yaitu faktor primordial dan faktor kondisional.

Faktor primordial adalah faktor bawaan yang bersifat alamiah yang

melekat pada bangsa tersebut, seperti geografi, ekologi dan demografi. Faktor primordial relatif bersifat statis. Sedangkan faktor kondisional, yang relatif bersifat dinamis, adalah keadaan atau situasi yang berkembang dari jaman ke jaman yang mempengaruhi terbentuknya identitas tersebut. Faktor primordial maupun kondisional masing-masing dapat berpengaruh positif dan negatif terhadap identitas nasional. Faktor primordial akan memperteguh jati diri, tetapi juga dapat mengakibatkan ketertutupan dan menolak kemajuan. Sebaliknya, faktor kondisional, seperti globalisasi misalnya, dapat memacu masyarakat terus maju karena bersaing dengan bangsa-bangsa lain, tetapi di sisi lain

Identitas nasional selalu dipengaruhi oleh dua kekuatan (gaya), yaitu kekuatan sentrifugal (gaya tarik ke luar) dan sentripetal (gaya tarik ke dalam) yang saling tarik-menarik. Misalnya antara etnisitas dan globalitas. Etnisitas memiliki watak statis, mempertahankan apa yang sudah ada secara turun temurun, selalu ada upaya fundamentalisasi dan purifikasi, sedangkan globalitas memiliki watak dinamis, selalu berubah dan membongkar hal-hal yang mapan. Oleh karena itu, perlu kearifan dalam melihat ini. Globalitas atau globalisasi adalah kenyataan yang tidak mungkin dibendung sehingga sikap arif sangat diperlukan dalam menyikapinya. Globalisasi tidak selalu negatif. Kita bisa menikmati HP, komputer, transportasi dan teknologi canggih lainnya adalah karena globalisasi, bahkan kita mengenal adanya enam agama (Islam, Protestan, Katholik, Hindu, Budha, Kong Hu Chu) adalah karena proses globalisasi juga. Sikap kritis dan evaluatif diperlukan dalam menghadapi dua kekuatan itu. Baik etnis maupun globalisasi mempunyai sisi positif dan negatif. Melalui proses dialog dan dialektika diharapkan akan mengkonstruksi ciri yang khas bagi identitas nasional kita. Sebagai contoh adalah pandangan etnis Jawa tentang sikap *nrimo*, yang berarti menerima apa adanya. Sikap *nrimo* secara negatif memang bisa diartikan sebagai sikap yang pasif, tidak responsif bahkan malas. Tetapi secara positif sikap *nrimo* dipahami sebagai sikap batin yang tidak memburu nafsu, bahwa segala sesuatu baik keberhasilan maupun kegagalan

adalah keputusan Tuhan. Sikap batin itu harus disertai sikap lahiriah berupa tetap bekerja keras berusaha meraih cita-cita. Sikap positif demikian sangat bermanfaat untuk menjaga agar tidak putus asa jika keinginannya belum tercapai, dan berpikir positif dalam bekerja dan berusaha (Ditjen Dikti, 2013: 11-14).

B. IDENTITAS NASIONAL SEBAGAI KARAKTER BANGSA

Karakter berasal dari bahasa latin "*kharakter, kharassein* atau *kharax*", dalam bahasa Prancis "*caractere*" dalam bahasa Inggris "*character*". Dalam arti luas karakter berarti sifat kejiwaan, akhlak, budi pekerti, tabiat, watak yang membedakan seseorang dengan orang lain (Tim Nasional Dosen Pendidikan Kewarganegaraan, 2011). Sehingga karakter bangsa dapat diartikan tabiat atau watak khas bangsa Indonesia yang membedakan bangsa Indonesia dengan bangsa lain.

Menurut Max Weber cara yang terbaik untuk memahami suatu masyarakat adalah dengan memahami tingkah laku anggotanya. Dan cara memahami tingkah laku anggota adalah dengan memahami kebudayaan mereka yaitu sistem makna mereka. Manusia adalah makhluk yang selalu mencari makna terus menerus atas semua tindakannya. Makna selalu menjadi orientasi tindakan manusia baik disadari atau tidak. Manusia juga mencari dan berusaha menjelaskan "logika" dari tingkah laku sosial masyarakat tertentu melalui kebudayaan mereka sendiri.

Masyarakat berkembang atau masyarakat Dunia Ketiga, pada umumnya menghadapi tiga masalah pokok yaitu *nation-building*, stabilitas dan pembangunan. *Nation-building* adalah masalah yang berhubungan dengan warisan masa lalu, bagaimana masyarakat yang beragam berusaha membangun kesatuan bersama. Stabilitas merupakan masalah yang terkait dengan realitas saat ini. Sedangkan pembangunan adalah masalah yang terkait dengan masa depan.

Sebagai akibat dari identitas yang sangat dipengaruhi oleh kondisi masa lalu, maka seringkali terjadi tarik menarik identitas dan modernitas.

Atas nama identitas, masyarakat seringkali menutup diri dari perubahan, karena adanya ada kekhawatiran bahwa identitas yang sudah dibangun oleh para pendahulu tercerabut dan hilang. Padahal identitas adalah sesuatu yang dinamis. Memang ada yang harus dipertahankan, tetapi harus pula dapat menjawab tantangan jaman yang selalu berubah (Ditjen Dikti, 2013: 14-15).

Pembentukan identitas Indonesia juga mengalami hal demikian. Indonesia yang memiliki beribu etnis harus menyatukan diri membentuk satu identitas yaitu Indonesia. Suatu proses yang tidak mudah dilaksanakan dan memerlukan kearifan dan kerja keras bersama. Sebelum negara Indonesia terbentuk menjadi sebuah negara bangsa (*nation state*), di seluruh nusantara telah ada kerajaan- kerajaan yang sudah *establish* dengan memiliki wilayah, raja, pemerintahan, dan budayanya masing-masing. Kesemuanya itu bergabung membentuk satu bangsa dan negara Indonesia. Dalam konteks ini, dalam sidang BPUPKI pada tanggal 1 Juni 1945, Soekarno mengatakan:

"Saudara-saudara, jangan orang mengira, bahwa tiap-tiap negara merdeka adalah satu nationale staat! Bukan Pruisen, bukan Bayern, bukan Saksen adalah nationale staat (negara bangsa-peny.), tetapi seluruh Jermanialah satu nationale staat. Bukan bagian kecil-kecil, bukan Venetia, bukan Lombardia, tetapi seluruh Italialah, yaitu seluruh semenanjung di Laut Tengah, yang di utara dibatasi oleh pengunungan Alpen, adalah nationale staat. Bukan Benggala, bukan Punjab, bukan Bihar dan Orissa, tetapi seluruh segitiga Indialah nanti harus menjadi nationale staat".

Demikian pula bukan semua negeri-negeri di tanah air kita yang merdeka di jaman dahulu adalah nationale staat. Kita hanya 2 kali mengalami nationale staat, yaitu di zaman Sriwijaya dan zaman Majapahit. Di luar itu kita tidak mengalami nationale staat. Saya berkata dengan penuh hormat kepada kita punya rajaraja dahulu, saya berkata dengan beribu-ribu hormat kepada Sultan Agung Hanyokrokoesemo, bahwa Mataram, meskipun merdeka, bukan nationale staat. Dengan perasaan hormat kepada Prabu Siliwangi di Pajajaran, saya berkata bahwa kerajaannya bukan nationale staat. Dengan perasaan hormat kepada Prabu Sultan Agung Tirtayasa, saya berkata, bahwa kerajaannya di Banten, meskipun merdeka, bukan suatu nationale staat. Dengan perasaan hormat kepada Sultan Hasanuddin di Sulawesi yang telah membentuk kerajaan Bugis, saya berkata,

bahwa tanah Bugis yang merdeka itu bukan nationale staat. Nationale staat hanya Indonesia seluruhnya, yang telah berdiri di zaman Sriwijaya dan Majapahit dan yang kini pula kita harus dirikan bersama-sama" (Setneg RI, 1998: 95-96).

Negara bangsa adalah negara yang lahir dari kumpulan bangsa-bangsa. Negara Indonesia sulit terwujud apabila para raja bersikukuh dengan otoritas dirinya dan ingin mendirikan negaranya sendiri. Keadaan demikian tentu mengindikasikan ada hal yang sangat kuat yang mampu menyatukan beragam otoritas tersebut. Keadaan geografis semata tentu tidak cukup mampu menyatukannya karena secara geografis sulit membedakan kondisi wilayah geografis Indonesia dengan Malaysia, Philipina, Singapura dan Papua Nugini. Akan tetapi perasaan yang sama karena mengalami nasib yang sama kiranya menjadi faktor yang sangat kuat. Selain daripada itu apabila menggunakan pendekatan Weber sebagaimana tersebut di atas, maka kesatuan sistem makna juga menjadi salah satu faktor pemersatu. Sistem makna cenderung bersifat langgeng dan tetap meskipun pola perilaku dapat berbeda atau berubah. Sistem makna yang membangun identitas Indonesia adalah nilai-nilai sebagaimana termaktub dalam Pancasila.

Nilai-nilai Pancasila mengandung nilai-nilai yang merupakan sistem makna yang mampu menyatukan keragaman bangsa Indonesia. Nilai-nilai tersebut hidup dalam sendi kehidupan di seluruh wilayah Indonesia. Tidak ada literatur yang menunjukkan bahwa ada wilayah di Indonesia yang menganut paham ateis. Seluruh masyarakat memahami adanya Realitas Tertinggi yang diwujudkan dalam ritual-ritual peribadatan. Ada penyembahan bahkan pengorbanan yang ditujukan kepada Zat yang Supranatural yaitu Tuhan. Masyarakat tidak menolak ketika 'Ketuhanan' dijadikan sebagai dasar fundamental negara ini.

Dari penjelasan ini dapatlah dikatakan bahwa identitas bangsa Indonesia adalah Pancasila itu sendiri. Dan dapat pula dikatakan bahwa nilai-nilai Pancasila yang bersifat esoterik (substansial) itu adalah karakter bangsa Indonesia. Ketika terjadi proses komunikasi, relasi dan interaksi dengan

bangsa-bangsa lain, realitas eksotik juga mengalami perkembangan. Pemahaman dan keyakinan agama berkembang sehingga terdapat paham baru di luar keyakinan yang sebelumnya dianut. Pemahaman kemanusiaan juga berkembang karena berkembangnya wacana tentang hak asasi manusia. Kecintaan pada tanah air kerajaannya dileburkan dalam kecintaan pada Indonesia. Pemerintahan yang monarkhi berubah menjadi demokrasi. Konsep keadilan juga melintasi tembok etnik.

Para pendiri bangsa melalui sidang BPUPKI berusaha menggali nilai-nilai yang ada dan hidup dalam masyarakat, nilai-nilai yang *existing* maupun nilai-nilai yang menjadi harapan seluruh bangsa. Melalui pembahasan yang didasari niat tulus merumuskan pondasi berdirinya negara ini maka muncullah Pancasila. Dengan demikian karena Pancasila digali dari pandangan hidup bangsa, maka Pancasila dapat dikatakan sebagai karakter sesungguhnya bangsa Indonesia.

Pancasila dirumuskan melalui musyawarah bersama anggota BPUPKI yang diwakili oleh berbagai wilayah dan penganut agama, bukan dipaksakan oleh suatu kekuatan/rezim tertentu. Dengan demikian Pancasila betul-betul merupakan nilai dasar sekaligus ideal untuk bangsa Indonesia. Nilai-nilai yang merupakan identitas sekaligus karakter bangsa (Kaelan, 2007). Lima nilai dasar yaitu ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan dan keadilan adalah realitas yang hidup di Indonesia. Dalam kehidupan masyarakat Indonesia di desa-desa yang relatif masih tradisional, suasana sakralitas religius amatlah terasa. Semangat gotong royong sebagai bentuk perwujudan dari nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan dan persatuan tampak kental. Kerjabakti bersama dan ronda, misalnya, adalah salah satu contoh nyata karakter yang melekat dalam jati diri bangsa Indonesia (Ditjen Dikti, 2013: 17-18).

C. PROSES BERBANGSA DAN BERNEGARA

Keberadaan bangsa Indonesia tidak lahir begitu saja, namun lewat proses panjang dengan berbagai hambatan dan rintangan. Kepribadian, jati

diri serta identitas nasional Indonesia dapat dilacak dari sejarah terbentuknya bangsa Indonesia dari zaman kerajaan Kutai, Sriwijaya serta kerajaan-kerajaan lain sebelum kolonialisme dan imperialisme masuk ke Indonesia. Nilai-nilai Pancasila sudah ada pada zaman itu, tidak hanya pada era kolonial atau pasca kolonial. Proses terbentuknya nasionalisme yang berakar pada budaya ini menurut Mohammad Yamin diistilahkan sebagai fase nasionalisme lama (Kaelan dalam Ditjen Dikti, 2013: 18).

Pembentukan nasionalisme modern menurut Yamin dirintis oleh para tokoh pejuang kemerdekaan dimulai dari tahun 1908 berdirinya organisasi pergerakan Budi Utomo, kemudian dicetuskannya Sumpah Pemuda pada tahun 1928. Perjuangan terus bergulir hingga mencapai titik kulminasinya pada tanggal 17 Agustus 1945 sebagai tonggak berdirinya negara Republik Indonesia (Kaelan, 2007). Indonesia adalah negara yang terdiri atas banyak pulau, suku, agama, budaya maupun bahasa, sehingga diperlukan satu pengikat untuk menyatukan keragaman tersebut. Nasionalisme menjadi syarat mutlak bagi pembentukan identitas bangsa.

1. Peristiwa proses berbangsa

Salah satu perkataan Soekarno yang sangat terkenal adalah "jas merah", yaitu singkatan dari kalimat: "jangan sekali-kali melupakan sejarah". Sejarah akan membuat seseorang hati-hati dan bijaksana. Orang berhati-hati untuk tidak melakukan kesalahan yang dilakukan pada masa lalu. Orang menjadi bijaksana karena mampu membuat perencanaan ke depan dengan seksama. Dengan belajar sejarah kita juga mengerti posisi kita saat ini bahwa ada perjalanan panjang sebelum keberadaan kita sekarang, dan mengerti sebenarnya siapa kita sebenarnya, siapa nenek moyang kita, bagaimana karakter mereka, apa yang mereka cita-citakan selama ini. Sejarah adalah ibarat spion kendaraan yang digunakan untuk mengerti keadaan di belakang kita. Namun demikian kita tidak boleh terpaku dalam melihat ke belakang. Masa lalu yang tragis bisa jadi mengurangi semangat kita untuk maju.

Peristiwa tragis yang pernah dialami oleh bangsa ini adalah penjajahan yang terjadi berabad-abad, sehingga dapat menciptakan sikap kurang percayaan diri. Peristiwa tersebut hendaknya menjadi pemicu untuk mengejar ketertinggalan dan berusaha lebih maju dari negara yang dulu pernah menjajah kita.

Proses berbangsa Indonesia dapat ditelusuri dari beberapa rangkaian peristiwa yang tercatat dalam sejarah berikut (Ditjen Dikti, 2013: 19-20):

- a. Prasasti Kedukan Bukit. Prasasti ini berbahasa Melayu Kuno dan berhuruf Pallawa, bertuliskan "*marvuat vanua Sriwijaya siddhayatra subhiksa*, yang artinya kurang lebih adalah membentuk negara Sriwijaya yang jaya, adil, makmur, sejahtera dan sentosa. Prasasti ini berada di bukit Siguntang dekat dengan Palembang yang bertarikh syaka 605 atau 683 Maschi. Kerajaan Sriwijaya yang dipimpin oleh wangsa Syailendra ini merupakan kerajaan maritim yang memiliki kekuatan laut yang handal dan disegani pada zamannya. Bukan hanya kekuatan maritimnya yang terkenal, Sriwijaya juga sudah mengembangkan pendidikan agama dengan didirikannya Universitas Agama Budha yang terkenal di kawasan Asia (Bakry, 2009)
- b. Jika Sriwijaya sistem pemerintahannya dikenal dengan sistem kedatuan, maka kerajaan Majapahit (1293-1525) dikenal dengan sistem keprabuan. Kerajaan ini berpusat di Jawa Timur di bawah pimpinan dinasti Rajasa, dan raja yang paling terkenal adalah Brawijaya. Majapahit mencapai jaman keemasan pada pemerintahan Raja Hayam Wuruk dengan Mahapatih Gajah Mada yang terkenal dengan sumpah Palapa. Sumpah tersebut dia ucapkan dalam sidang Ratu dan Menteri- menteri di paseban Keprabuan Majapahit pada tahun 1331 yang berbunyi: "Saya baru akan berhenti berpuasa makan palapa, jikalau seluruh nusantara takluk di bawah kekuasaan negara, jikalau Gurun, Seram, Tanjungpura, Haru, Pahang, Dempo, Bali, Sunda, Palembang dan Tumasik sudah dikalahkan" (Bakry, 2009).

- c. Pada tanggal 20 Mei 1908, dr. Sutomo dan dr. Wahidin Sudirohusodo mendirikan organisasi massa bernama Budi Utomo yang menjadi pelopor berdirinya organisasi-organisasi pergerakan nasional yang lain. Budi Utomo melakukan berbagai aktifitas untuk membangkitkan motivasi dan kesadaran berbangsa, terutama kepada para mahasiswa STOVIA (*School tot Opleiding van Indische Artsen*). Budi Utomo adalah gerakan sosio kultural yang mengawali pergerakan nasional merintis kebangkitan menuju cita-cita Indonesia merdeka (Bakry, 2009)
- d. Pada tanggal 28 Oktober 1928, di Jakarta, yang ketika itu masih bernama Batavia, para pemuda Indonesia mengadakan Konggres Pemuda. Konggres Pemuda yang dihadiri oleh perwakilan organisasi-organisasi kepemudaan Indonesia dari berbagai wilayah nusantara itu menghasilkan sebuah ikrar yang kini kita kenal dengan Sumpah Pemuda. Sumpah Pemuda merupakan tonggak sejarah yang menandai kelahiran bangsa Indonesia. Isi Sumpah Pemuda yang diikrarkan tersebut adalah (Museum Sumpah Pemuda, 2013)
 - Pertama : Kami putra dan puteri Indonesia, mengakubertumpah darah yang satu, tanah Indonesia;
 - Kedua : Kami putra dan puteri Indonesia, mengakuberbangsa yang satu, bangsa Indonesia;
 - Ketiga : Kami putra dan puteri Indonesia, menjunjung bahasa persatuan, bahasa Indonesia

2. Peristiwa proses bernegara

Proses bernegara merupakan proses mewujudkan kehendak untuk melepaskan diri dari penjajahan menjadi bangsa merdeka yang menegara, yang mengatur negaranya sendiri secara berdaulat tidak dibawah cengkeraman dan kendali bangsa lain. Beberapa peristiwa penting sebagai tonggak sejarah proses bernegara Indonesia adalah sidang-sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan

Indonesia (BPUPKI), sidang-sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), dan Proklamasi Kemerdekaan Negara Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945.

- a. Pemerintah Jepang berjanji akan memberikan kemerdekaan kepada bangsa Indonesia pada tanggal 24 Agustus 1945. Janji itu disampaikan oleh Perdana menteri Jepang Jenderal Kunaiki Koisu (Pengganti Perdana Menteri Tojo) dalam Sidang Teikoku Gikai (Parlemen Jepang). Realisasi dari janji itu maka dibentuklah BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) pada 29 April 1945 dan dilantik pada 28 Mei 1945 yang diketuai oleh Dr. KRT.

Radjiman Wedio-diningrat. Peristiwa inilah yang menjadi tonggak pertama proses Indonesia menjadi negara. Pada sidang ini mulai dirumuskan syarat-syarat yang diperlukan untuk mendirikan negara yang merdeka (Bakry dalam Ditjen Dikti, 2013: 21).

- b. PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) dibentuk pada tanggal 9 Agustus 1945 setelah membubarkan BPUPKI. Ketua PPKI adalah Ir. Soekarno dan wakil ketua adalah Drs. Moh. Hatta. Pada tanggal 15 Agustus 1945 Jepang menyerah kepada Sekutu, sehingga badan yang semula buatan Jepang untuk mempersiapkan kemerdekaan Indonesia ini berubah sifatnya menjadi Badan Nasional yang mewakili seluruh bangsa Indonesia. Takluknya Jepang kepada Sekutu berakibat Jepang tidak dapat memenuhi janjinya memberi kemerdekaan kepada Indonesia. Dengan demikian bangsa Indonesia memproklamkan diri menjadi negara yang merdeka, yang sekaligus menjadi bukti sejarah bahwa kemerdekaan Indonesia bukanlah "pemberian" dari Jepang.
- c. Proklamasi kemerdekaan negara Indonesia dilaksanakan 17 Agustus 1945, dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dalam sidang PPKI. Peristiwa ini merupakan momentum yang paling penting dan bersejarah karena

merupakan titik balik dari bangsa terjajah menjadi bangsa yang merdeka dan menegara. Tanggal 17 Agustus 1945 menjadi hari kelahiran negara Indonesia (Ditjen Dikti, 2013: 21-22).

D. POLITIK IDENTITAS

Politik identitas adalah nama untuk menjelaskan situasi yang ditandai dengan kebangkitan kelompok-kelompok identitas sebagai tanggapan untuk represi yang memarginalisasikan mereka di masa lalu. Identitas berubah menjadi politik identitas ketika menjadi basis perjuangan aspirasi kelompok (Bagir, 2011).

Identitas bukan hanya persoalan sosio-psikologis namun juga politis. Ada politisasi atas identitas. Identitas yang dalam konteks kebangsaan seharusnya digunakan untuk merangkum kebinekaan bangsa ini, namun justru mulai tampak penggunaan identitas-identitas sektarian baik dalam agama, suku, daerah dan lain-lain memperjuangkan kepentingan pribadi dan atau kelompok.

Identitas sebagai salah satu dasar konsep kewarga-negaraan (*citizenship*) adalah kesadaran atas kesetaraan manusia sebagai warganegara. Identitas sebagai warganegara menjadi bingkai politik untuk semua orang, terlepas dari identitas lain apapun yang dimilikinya seperti identitas agama, etnis, daerah dan lain-lain (Bagir, 2011).

Pada era reformasi, kebebasan berpikirdan berpendapat terbuka lebar-lebar. Dalam perkembangannya kebebasan yang digunakan secara berlebihan sebagian kelompok masyarakat ini telah menghancurkan pondasi dan pilar-pilar persatuan yang pernah dibangun sebelumnya. Sebagian masyarakat tidak lagi kritis dalam melihat apa yang perlu diganti dan apa yang perlu dipertahankan. Ada *euphoria* untuk mengganti semua. Perkembangan lebih lanjut adalah menguatnya wacana hak asasi manusia dan otonomi daerah yang memberikan warna baru bagi kehidupan berbangsa dan bernegara yang menunjukkan sisi positif dan negatifnya.

Perjuangan menuntut hak asasi manusia semakin menguat.

Perjuangan tersebut muncul dalam berbagai bidang dengan berbagai permasalahan seperti kedaerahan, agama dan partai politik. Adalah benar bahwa hak asasi manusia harus dihormati dan dihargai oleh semua pihak tanpa kecuali. Namun seringkali identitas digunakan secara berlebihan untuk memperjuangkan kepentingan masing-masing, sehingga tampak kesan ada "perang identitas" antar sesama warga bangsa Indonesia. Munculnya istilah "putra daerah", organisasi keagamaan baru, dan lahirnya partai- partai politik yang begitu banyak, harus dapat dikelola dengan baik agar tidak memunculkan "konflik identitas".

Sebagai negara-bangsa yang terdiri dari masyarakat majemuk, perbedaan-perbedaan identitas tentu saja sebuah realitas yang wajar dan niscaya. Namun perlu dibangun jembatan-jembatan relasi yang menghubungkan keragaman itu sebagai upaya membangun konsep kesatuan dalam keragaman. Kelahiran Pancasila, salah satunya diniatkan untuk itu, yaitu sebagai alat pemersatu. Keragaman adalah mozaik yang mempercantik gambaran tentang Indonesia secara keseluruhan. Idealnya dalam suatu negara-bangsa, semua identitas dari kelompok yang berbeda-beda itu harus dapat dilampaui, karena idealitas yang terpenting adalah identitas nasional (Bagir, 2011).

Politik identitas bisa bersifat positif maupun negatif. Bersifat positif berarti menjadi dorongan untuk mengakui dan mengakomodasi adanya perbedaan, bahkan sampai pada tingkat mengakui predikat keistimewaan suatu daerah karena alasan yang dapat dipahami secara historis dan logis. Bersifat negatif ketika terjadi diskriminasi antar kelompok satu dengan yang lain, misalnya dominasi mayoritas atas minoritas. Dominasi bisa lahir dari perjuangan kelompok tersebut yang akan semakin berbahaya jika dilegitimasi oleh negara. Negara harus dapat mengatasi kepentingan kelompok, dan melalui peraturan perundang- undangan serta penegakannya mampu menciptakan tata kehidupan harmonis dalam rangka mewujudkan persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia (Ditjen Dikti, 2013: 22-23).

BAB II INTEGRASINASIONAL

A. PENGERTIAN INTEGRASI NASIONAL

Bung Karno pernah mengatakan bahwa persatuan Indonesia (baca: integrasi nasional) tidak dilandaskan pada kesamaan ras, etnik, ataupun agama, tetapi berlandaskan pada kesamaan tekad dan semangat untuk hidup sebagai satu bangsa di bawah satu negara yang sama. Bung Karno juga menambahkan, bahwa persatuan Indonesia adalah juga persatuan antara orang dan tempat (Setneg RI, 1998: 93). Beliau tentu tidak bermaksud mengatakan bahwa orang Indonesia tidak boleh pergi kemanapun dan harus tetap berada di wilayah geografis Indonesia. Hampir dapat dipastikan, yang dimaksudkan adalah bahwa ada hubungan emosional antara orang Indonesia dengan tanah airnya. Kebersatuan tidak hanya berarti bersatu, atau kumpul, secara fisik di satu tempat, tetapi "kumpul" dalam arti ide, tekad dan semangat, serta cita-cita demi kemajuan tanah air. Bagi orang Indonesia, nusantara bukan sekedar wilayah geografis semata sebagai ruang hidup, tetapi sebagai bagian dari kehidupannya. Indonesia adalah tanah tumpah darah, dimana demi membela tanah air orang Indonesia rela menumpahkan darahnya.

Sejalan dengan itu, menurut Saafroedin Bahar (1998) integrasi nasional adalah penyatuan seluruh unsur suatu bangsa dengan pemerintah dan wilayahnya. Menginte-grasikan berarti membuat untuk atau menyempurnakan dengan jalan menyatukan unsur- unsur yang semula terpisah-pisah. Menurut Howard Wrigins (1996), integrasi berarti penyatuan bangsa-bangsa yang berbeda dari suatu masyarakat menjadi suatu keseluruhan yang lebih utuh atau memadukan masyarakat-masyarakat kecil yang banyak menjadi satu bangsa. Jadi menurutnya, integrasi bangsa dilihatnya sebagai peralihan dari banyak masyarakat kecil menjadi satu masyarakat besar. Sedangkan Myron Weiner (1971) memberikan lima

pengertian mengenai integrasi, yaitu (Ditjen Dikti, 2013: 178):

1. Integrasi menunjuk pada proses penyatuan berbagai kelompok budaya dan sosial dalam satu wilayah dan proses pembentukan identitas nasional, membangun rasa kebangsaan dengan cara menghapus kesetiaan pada ikatan-ikatan yang lebih sempit.
2. Integrasi menunjuk pada masalah pembentukan wewenang kekuasaan nasional pusat di atas unit-unit sosial yang lebih kecil yang beranggotakan kelompok-kelompok sosial budaya masyarakat tertentu.
3. Integrasi menunjuk pada masalah menghubungkan antara pemerintah dengan yang diperintah. Mendekatkan perbedaan-perbedaan mengenai aspirasi dan nilai pada kelompok elit dan massa.
4. Integrasi menunjuk pada adanya konsensus terhadap nilai yang minimum yang diperlukan dalam memelihara tertib sosial.
5. Integrasi menunjuk pada penciptaan tingkah laku yang terintegrasi dan yang diterima demi mencapai tujuan bersama.

B. POTENSI DISINTEGRASI

Potensi disintegrasi adalah keadaan-keadaan, baik yang bersifat kondisional maupun bawaan, yang di satu sisi merupakan peluang bagi pembangunan bangsa, tetapi di sisi juga menjadi tantangan dan persoalan jika tidak dikelola dengan baik. Faktor kondisional yang cukup mengemuka adalah proses globalisasi, sedangkan faktor bawaan adalah pluralitas masyarakat Indonesia. Globalisasi adalah peluang untuk meraih kemajuan, tetapi juga mengandung persoalan yang merupakan tantangan bagi integrasi nasional. Demikian pula, pluralitas masyarakat adalah kekayaan yang bisa menjadi identitas dan sekaligus kekuatan bangsa Indonesia, namun juga mengandung potensi disintegrasi yang harus ditangani secara serius.

1. Tantangan Globalisasi

Globalisasi adalah peluang yang sekaligus juga tantangan bagi kemajuan bangsa. Kemajuan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi oleh bangsa Indonesia, peran Indonesia yang semakin

meningkat di tengah-tengah masyarakat internasional, semakin banyak putra-putra Indonesia yang berkiprah di berbagai belahan dunia, dan perhatian yang semakin tinggi terhadap pelestarian lingkungan, adalah beberapa contoh bahwa Indonesia mampu memanfaatkan peluang-peluang globalisasi. Namun di sisi lain tantangan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia akibat terpaan arus globalisasi juga tidak kalah besar. Bersamaan dengan tingkat saling ketergantungan antar negara yang semakin tinggi, maka suasana persaingan antar negarapun semakin ketat dan keras. Dengan tergabungnya Indonesia ke dalam organisasi perdagangan dunia, *WTO (World Trade Organization)*, suka atau tidak suka, mau atau tidak mau, Indonesia harus ikut di arena persaingan itu. Terpaan budaya, berupa cara berpakaian, *life style* (gaya hidup), bahkan cara berpikir dan lain-lain masuk ke tengah-tengah masyarakat Indonesia di berbagai pelosok tanah air melalui saluran-saluran informasi dan telekomunikasi yang semakin hari semakin canggih.

Masuknya budaya-budaya baru ke dalam kehidupan tradisional sebagian masyarakat dapat menimbulkan goncangan-goncangan budaya yang pada gilirannya mengakibatkan disorientasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Singkatnya, globalisasi, selain merupakan peluang bagi kemajuan juga membawa eksese negatif terhadap kehidupan bangsa-bangsa, khususnya di negara berkembang, termasuk Indonesia dalam upayanya memelihara dan memperkuat integrasi nasional.

Seorang futurolog kenamaan Amerika, John Naisbitt, pada tahun 1994 dalam bukunya *Global Paradox* memaparkan berbagai fenomena paradoksal globalisasi. Ketika dunia seakan-akan menyatu menjadi satu kampung besar dunia (*global village*), justru tumbuh kelompok-kelompok kecil yang semakin menunjukkan eksistensi dan kekuatannya. John Naisbitt menulis: *the bigger the world economy, the more powerful its smallest players* (John Naisbitt, 1994: 12). Di bidang sosial-politik, berkembang apa yang ia sebut sebagai *New Tribalism*. Tribalisme (paham kesukuan) adalah paham primordialisme ekstrim atas kelompok

sendiri, bisa berbasis suku, bahasa, budaya, agama, bahkan profesi. Tribalisme menunjuk pada pengertian negatif, karena "kesetiaan" terhadap kelompok sendiri diekspresikan dalam tindakan-tindakan brutal dan radikal berupa penyerangan, pembunuhan, atau bahkan "*ethnic cleansing*" seperti yang terjadi di Yugoslavia pada tahun 1990-an. Selain di Yugoslavia, ketika itu memang banyak terjadi konflik-konflik internal di banyak negara, seperti di Iran, Irak, Sudan, Bangladesh, Papua New Guinea, dan lain-lain (John Naisbitt, 1994: 21-25). Yang paling menonjol adalah bubarnya Uni Soviet pada tahun 1991. Negara adidaya pemimpin Blok Timur, Uni Soviet, bubar terpecah-pecah menjadi 15 negara bukan karena serangan militer dari Blok Barat, tetapi terpecah dari dalam sehingga terhapus dari peta dunia. Globalisasi memang bukan satu-satunya penyebab runtuhnya Uni Soviet, tetapi pengaruh globalisasi tidak dapat dikesampingkan atasnya. Teori *New Tribalism* dari John Naisbitt kiranya patut dijadikan bahan refleksi oleh bangsa Indonesia dalam memelihara dan memperkuat integrasi nasionalnya mengingat pluralitas bangsa Indonesia yang tidak hanya merupakan kekayaan bangsa, tetapi juga mengandung potensi konflik yang tidak dapat diabaikan begitu saja.

2. Pluralitas Masyarakat Indonesia

Struktur masyarakat Indonesia ditandai oleh dua cirinya yang unik. Secara horizontal masyarakat Indonesia ditandai oleh kenyataan adanya kesatuan-kesatuan sosial berdasarkan perbedaan-perbedaan suku bangsa, perbedaan agama, adat, serta perbedaan-perbedaan kedaerahan. Secara vertikal struktur masyarakat Indonesia ditandai oleh adanya perbedaan-perbedaan vertikal antara lapisan atas dan lapisan bawah yang cukup tajam (Nasikun dalam Ditjen Dikti, 2013: 182).

Dengan kondisi masyarakat Indonesia yang diwarnai oleh berbagai keanekaragaman, harus disadari bahwa masyarakat Indonesia menyimpan potensi konflik yang cukup besar, baik konflik yang bersifat

vertikal maupun bersifat horizontal. Konflik vertikal di sini dimaksudkan sebagai konflik antara pemerintah dengan rakyat, termasuk di dalamnya adalah konflik antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Sedangkan konflik horizontal adalah konflik antarwarga masyarakat atau antar kelompok yang terdapat dalam masyarakat.

Dalam dimensi vertikal, sepanjang sejarah sejak proklamasi Indonesia hampir tidak pernah lepas dari gejolak kedaerahan berupa tuntutan untuk memisahkan diri. Pemberontakan Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia/Perjuangan Rakyat Semesta (PRRI/Permesta) di Sumatera dan Sulawesi, serta Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII) di Jawa Barat tahun 1950-an; Pemberontakan G-30-S/PKI tahun 1965; Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Provinsi Aceh sejak pertengahan tahun 1970-an hingga tahun 2005; dan Organisasi Papua Merdeka (OPM) di Papua yang sampai saat ini masih belum terselesaikan secara penuh, adalah konflik-konflik vertikal yang bertujuan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konflik-konflik tersebut merupakan perwujudan konflik antara masyarakat daerah dengan otoritas kekuasaan yang ada di pusat, yang merupakan ekspresi ketidakpuasan daerah terhadap kebijakan pemerintah pusat, di samping itu ada kepentingan-kepentingan tertentu dari tokoh masyarakat setempat. Kebijakan pemerintah pusat dianggap memunculkan kesenjangan antar daerah, sehingga ada daerah-daerah tertentu yang sangat maju pembangunan-nya, sementara ada daerah-daerah yang masih terbelakang. Dalam hubungan ini, isu dikhotomi antara Jawa dengan luar-Jawa sangat menonjol, di mana Jawa dianggap merepresentasikan pusat kekuasaan yang kondisinya sangat maju, sementara banyak daerah-daerah di luar Jawa yang merasa menyumbangkan pendapatan yang besar pada negara, kondisinya masih terbelakang. Sedangkan G-30-S/PKI adalah upaya kudeta PKI (Partai Komunis Indonesia) yang ingin mengganti Pancasila dengan ideologi komunisme.

Dalam dimensi horizontal kemajemukan masyarakat Indonesia dapat dilihat dari adanya berbagai macam suku bangsa seperti suku bangsa Jawa, suku bangsa Sunda, suku bangsa Batak, suku bangsa Minangkabau, suku bangsa Dayak, dan masih banyak yang lain. Tentang berapa jumlah suku bangsa yang ada di Indonesia, ternyata terdapat perbedaan yang cukup signifikan di antara para ahli tentang Indonesia. Hildred Geertz misalnya menyebutkan adanya lebih dari 300 suku bangsa di Indonesia dengan bahasa dan identitas kulturalnya masing-masing. Sedangkan Skinner menyebutkan lebih dari 35 suku bangsa di Indonesia dengan bahasa dan adat istiadat yang berbeda satu sama lain. Perbedaan yang mencolok dari jumlah suku bangsa yang disebutkan di atas bisa terjadi karena perbedaan dalam melihat unsur-unsur keragaman pada masing-masing suku bangsa tersebut. Namun seberapa jumlah suku bangsa yang disebutkan oleh masing-masing, cukup rasanya untuk mengatakan bahwa masyarakat Indonesia adalah masyarakat yang majemuk (plural) (Ditjen Dikti, 2013: 182).

Di samping suku-suku bangsa tersebut di atas, yang bisa dikatakan sebagai suku bangsa asli, di Indonesia juga terdapat kelompok warga masyarakat yang lain yang sering dikatakan sebagai warga peranakan. Seperti misalnya warga peranakan Cina, peranakan Arab, peranakan India. Kelompok warga masyarakat tersebut juga memiliki kebudayaannya sendiri, yang tidak mesti sama dengan budaya suku-suku asli di Indonesia, sehingga muncul budaya orang-orang Cina, budaya orang-orang Arab, budaya orang-orang India, dan lain-lain. Kadang-kadang mereka juga menampakkan diri dalam kesatuan tempat tinggal, sehingga di kota-kota besar di Indonesia dijumpai adanya sebutan Kampung Pecinan, Kampung Arab, dan mungkin masih ada yang lain.

Keberagaman suku bangsa di Indonesia sebagaimana diuraikan di atas terutama disebabkan oleh keadaan geografis Indonesia yang merupakan negara kepulauan dengan jumlah pulau yang sangat banyak dan letaknya yang saling berjauhan. Dalam kondisi yang demikian nenek

moyang bangsa Indonesia yang kira-kira 2000 tahun SM secara bergelombang datang dari daerah yang sekarang dikenal sebagai daerah Tiongkok Selatan, mereka harus tinggal menetap di daerah yang terpisah satu sama lain. Karena isolasi geografis antara satu pulau dengan pulau yang lain, mengakibatkan masing-masing penghuni pulau itu dalam waktu yang cukup lama mengembangkan kebudayaannya sendiri-sendiri terpisah satu sama lain. Di situlah secara perlahan-lahan identitas kesukuan itu terbentuk, atas keyakinan bahwa mereka masing-masing berasal dari satu nenek moyang, dan memiliki kebudayaan yang berbeda dari kebudayaan suku yang lain.

Konstelasi negara kepulauan juga membentuk pola pemilahan sosial (*Social Cleavage*) yang mengandung potensi disintegrasi. Masalah pemilahan sosial menggambarkan pola pengelompokan masyarakat terkait dengan berbagai aspek perbedaan yang ada di dalamnya. Pola pemilahan sosial dapat dibedakan atas pemilahan sosial yang bersifat *consolidated* dan pola pemilahan sosial yang bercorak *intersected* (Ditjen Dikti, 2013: 189). Pemilahan bersifat *consolidated* jika faktor kemajemukan warisan (*ascribed factors*) seperti suku, adat istiadat, ras, bahasa, dan agama, berhimpit dengan faktor kemajemukan capaian (*achievement factors*) seperti kekayaan, pendidikan, pekerjaan, dan status sosial. Contoh pemilahan *consolidated* adalah, misalnya kelompok sosial A mayoritas beragama X dan hampir seluruhnya orang-orang kaya, sementara kelompok sosial B mayoritas beragama Y yang kebanyakan orang-orang miskin. Dalam hal seperti itu potensi konflik antara kelompok A dengan kelompok B sangat besar. Pemilahan antara kelompok A dengan kelompok B akan bersifat *intersected* jika di kelompok A maupun di kelompok B masing-masing terdapat orang-orang kaya dan orang-orang miskin yang relatif seimbang. Potensi konflik antara kelompok A dengan kelompok B relatif kecil (Bambang Heru Sukmadi, 2002: 36-38).

Kemajemukan lainnya dalam masyarakat Indonesia ditampilkan

dalam wujud keberagaman agama. Di Indonesia hidup bermacam-macam agama yang secara resmi diakui sah oleh pemerintah, yaitu Islam, Kristen, Katholik, Hindu, Budha, dan Kong Hu Chu. Di samping itu masih dijumpai adanya berbagai aliran kepercayaan yang dianut oleh masyarakat. Keragaman agama di Indonesia terutama merupakan hasil pengaruh letak Indonesia di antara Samudra Pasifik dan Samudra Hindia yang menempatkan Indonesia di tengah-tengah lalu lintas perdagangan laut melalui kedua samudra tersebut. Dengan posisi yang demikian Indonesia sejak lama mendapatkan pengaruh dari bangsa lain melalui kegiatan para pedagang, di antaranya adalah pengaruh agama. Pengaruh yang datang pertama kali adalah pengaruh agama Hindu dan Budha yang dibawa oleh para pedagang dari India sejak kira-kira tahun 400 Masehi. Pengaruh yang datang berikutnya adalah pengaruh agama Islam datang sejak kira-kira tahun 1300 Masehi, dan benar-benar mengalami proses penyebaran yang meluas sepanjang abad ke-15. Pengaruh yang datang belakangan adalah pengaruh agama Kristen dan Katholik yang dibawa oleh bangsa-bangsa Barat sejak kira-kira tahun 1500 Masehi.

Konflik horizontal dapat dengan latar belakang berbeda-beda, bisa keagamaan, kesukuan, antar kelompok atau golongan dan sebagainya yang muncul dalam bentuk kerusuhan, perang antar suku, pembakaran rumah-rumah ibadah, dan sebagainya. Dalam hal ini dapat kita sebutkan kasus-kasus yang terjadi di Poso, Sampit, Ambon, kasus di Lombok, dan masih ada tempat-tempat yang lain di awal milenium ke-3. Terjadinya konflik horizontal biasanya juga merupakan akumulasi dari berbagai faktor baik faktor kesukuan atau etnis, agama, ekonomi, sosial, dan sebagainya. Apa yang tampak sebagai kerusuhan yang berlatarbelakang agama bisa jadi lebih terkait dengan sentimen etnis atau kesukuan, begitu juga dengan konflik yang tampak dengan latar belakang etnis atau keagamaan sebenarnya hanya merupakan perwujudan dari kecemburuan sosial-ekonomi.

Konflik horizontal yang juga sering terjadi adalah konflik yang

berlatarbelakang keagamaan. Konflik keagamaan sering terjadi dalam intensitas yang sangat tinggi oleh karena agama merupakan sesuatu hal yang sifatnya sangat sensitif. Ketersinggungan yang bernuansa keagamaan sering memunculkan pertentangan yang meruncing yang disertai dengan tindak kekerasan di antara kelompok penganut suatu agama dan kelompok penganut agama lainnya. Konflik dengan intensitas yang demikian tinggi disebabkan karena masalah yang bernuansa keagamaan sangat mudah membangkitkan solidaritas di kalangan sesama pemeluk agama untuk melibatkan diri ke dalam konflik yang sedang berlangsung, dengan suatu keyakinan bahwa perang ataupun konflik membela agama adalah perjuangan yang suci.

Suatu pendapat menyatakan bahwa terjadinya konflik keagamaan disebabkan oleh eksklusivitas dari sementara pemimpin dan penganut agama; sikap tertutup dan saling curiga antar pemeluk agama; keterkaitan yang berlebihan dengan simbol-simbol keagamaan; agama yang seharusnya merupakan tujuan hanya dijadikan sebagai alat; serta faktor lain yang berupa kondisi sosial, politik dan ekonomi (Assegaf dikutip oleh Sumartana dalam Ditjen Dikti, 2013: 187). Apa yang disebutkan paling akhir memberikan pemahaman bahwa konflik berlatar- belakang keagamaan tidak lepas dari aspek-aspek lain dalam kehidupan masyarakat. Tindak kekerasan antar umat beragama biasanya terjadi apabila kepentingan-kepentingan tertentu memainkan peranan dalam percaturan hubungan antar umat beragama (Ismail dalam Ditjen Dikti, 2013: 188). Dengan demikian, apa yang dikatakan sebagai konflik agama ketika dicermati ternyata bukan konflik yang berlatarbelakang keagamaan tetapi konflik lain yang memanfaatkan simbol-simbol agama sebagai sarana membangkitkan solidaritas kelompoknya.

Konflik horizontal juga banyak terjadi dengan latar belakang perbedaan kepentingan, baik kepentingan politik, ekonomi, maupun sosial. Kepentingan suatu kelompok berbeda atau bahkan bertentangan satu sama lain, sehingga upaya suatu kelompok untuk mencapai tujuan

dirasakan mengganggu pencapaian tujuan kelompok lainnya. konflik yang demikian biasanya tidak bersifat laten akan tetapi hanya merupakan kejadian sesaat, dan ketika kepentingan itu bergeser, konflik pun akan selesai dan bahkan berubah menjadi kerjasama. Konflik antar pendukung partai, calon presiden, atau kepala daerah misalnya merupakan beberapa contoh di antaranya (Ditjen Dikti, 2013: 188).

3. Ketidakadilan

Potensi-potensi disintegrasi tersebut di atas akan semakin rawan jika ada sebagian kelompok masyarakat yang merasa diperlakukan tidak adil. Adalah wajar jika orang yang merasa diperlakukan tidak adil akan sulit untuk diajak bersatu. Perasaan sekelompok orang bahwa dirinya diperlakukan tidak adil tidak mesti berarti bahwa mereka memang diperlakukan tidak adil. Bisa saja terjadi mereka tidak memahami benar latar belakang dan tujuan sebuah kebijakan yang harus mereka terima. Atau, mungkin juga perasaan itu muncul akibat provokasi pihak tertentu yang memang punya agenda-agenda tersembunyi untuk kepentingan pribadi atau kelompok tanpa mengindahkan dampak negatifnya terhadap integrasi nasional.

Beberapa konflik vertikal yang pernah terjadi ditengarai berlatarbelakang tuntutan keadilan, walaupun mungkin berbaju agama atau simbol-simbol daerah. Bahkan konflik horisontal pun dapat berkembang menjadi vertikal, jika negara tidak secara cepat hadir serta menanganinya dengan tegas dan seadil-adilnya

C. PLURALISME DAN TOLERANSI

1. Pluralisme

Dengan kondisi seperti tersebut di atas, tidak ada pilihan lain kecuali bangsa Indonesia harus menyikapi kodrat pluralitasnya secara positif. Pluralisme harus menjadi paham bagi bangsa Indonesia dalam menjalani hidup kemajemukannya. Pluralisme adalah paham yang

bersedia menerima kenyataan adanya perbedaan-perbedaan dalam kehidupan bermasyarakat. Perbedaan-perbedaan itu (pluralitas) adalah kenyataan yang tidak bisa ditolak. Pluralisme bahkan tidak hanya membiarkan adanya pluralitas, tetapi memandangnya secara positif, dalam arti menghargai dan menghormati pihak lain yang berbeda. Pluralisme mengajarkan kebersamaan dalam perbedaan secara *proeksistensi*, tidak hanya sekedar *koeksistensi*.

Koeksistensi adalah hidup bersama-sama secara damai namun masing-masing pihak hanya peduli pada urusannya sendiri, yang penting tidak saling mengganggu. Sedangkan proeksistensi adalah kehidupan bersama secara damai di mana masing-masing pihak saling mendekatkan diri dengan pihak lain. Proeksistensi akan membawa masyarakat menyelesaikan setiap permasalahan secara bersama-sama, serta menikmati kedamaian dan kesejahteraan secara bersama-sama pula.

Pluralitas masyarakat Indonesia mencakup pluralitas suku, agama, adat istiadat, bahasa, dan sebagainya. Persoalan yang sering timbul biasanya ketika menyangkut pluralitas agama, karena kebenaran agama sepenuhnya didasarkan pada keyakinan dogmatik dan imaniah yang tidak bisa diganggugugat dan dibuktikan secara empiris. Adalah wajar jika setiap pemeluk agama punya keyakinan bahwa agamanya adalah agama yang paling baik dan benar. Dan memang demikianlah seharusnya pemeluk agama yang baik. Tetapi hal itu tentu tidak berarti bahwa orang lain yang punya keyakinan berbeda tidak berhak hidup dan tidak boleh ada di muka bumi. Seorang pluralis sepenuhnya yakin terhadap kebenaran yang dipercayainya, tetapi ia secara *open minded* mengakui bahwa pihak lain juga punya hak yang sama dengan dirinya untuk memiliki keyakinannya sendiri.

Dalam konteks pluralitas agama, pluralisme tidak mengajarkan bahwa semua agama itu sama. Kata "plural" itu sendiri sudah menunjukkan arti jamak (majemuk). Paham yang berpandangan bahwa semua agama itu sama bukanlah pluralisme, mungkin lebih tepat disebut

singularisme. Jadi, pluralisme tidak berbicara tentang mana agama yang benar dan mana yang salah, atau mana yang baik dan mana yang buruk, tetapi berbicara tentang sikap. Yaitu, sikap terhadap kenyataan adanya berbagai macam agama yang berbeda.

Ketika menyangkut pluralitas agama, persoalannya memang seringkali tidak sederhana. Semua agama tentu mengajarkan kepada umatnya untuk menyebarkan kebaikan dan "memerangi" keburukan. Bagi pemeluk agama, tugas itu merupakan "tugas suci" yang harus dipertanggungjawabkan kepada Tuhan. Itulah sebabnya maka tidak sedikit ada yang rela mati demi melaksanakan "tugas suci" tersebut. Di sinilah persoalan sering timbul, karena setiap agama di samping memiliki visi universal juga memiliki visi eksklusivistiknya sendiri. "Tugas suci" itu dilaksanakan di ruang publik, yang tentu akan bersinggungan dengan kepentingan orang lain. Apalagi ketika orang lain itu juga melaksanakan "tugas suci", namun didasarkan pada keyakinan agama yang berbeda. Dengan demikian maka terjadi persinggungan antara ranah privat (karena menyangkut keyakinan) dengan ranah publik (karena keyakinan itu diekspresikan dalam bentuk perbuatan di tengah-tengah masyarakat). Jika persinggungan telah mengarah, apalagi masuk, ke dalam bentuk pelanggaran hukum positif, tidak ada jawaban lain kecuali harus ada kerja sama yang erat dan sinergis antara agama (baca: ulama/tokoh agama) dengan negara. Para ulama mengembangkan dan menanamkan teologi kerukunan kepada umatnya, negara melaksanakan penegakan hukum secara tegas dan konsisten demi terwujudnya keamanan dan ketertiban masyarakat. Sudah barang tentu persoalannya tidak bisa hanya dibebankan ke pundak para ulama dan negara (pemerintah) saja. Masyarakat itu sendiri juga harus belajar memahami dan menerima kenyataan untuk hidup dalam perbedaan, sehingga mampu mengembangkan sikap toleran.

2. Toleransi (Akseptansi)

Menurut Kamus Besar bahasa Indonesia tahun 2008, *toleran* adalah menenggang (menghargai, membiarkan, membolehkan) pendirian (pendapat, pandangan, kepercayaan, kebiasaan, kelakuan, dan sebagainya) yang berbeda atau bertentangan dengan pendirian sendiri, maka *toleransi* adalah sikap yang toleran. Namun istilah toleransi harus dipahami sesuai dengan konteksnya, karena dalam pergaulan sehari-hari sering digunakan istilah toleransi yang maknanya tidak tepat jika diterapkan dalam konteks toleransi antar umat beragama.

Misalnya, ada seorang murid yang terlambat lima menit masuk ke ruang kelas, tetapi guru memberinya *toleransi* sehingga ia tidak memberikan sanksi kepada murid tersebut. Guru memberikan *toleransi*, karena kesalahannya dianggap kecil (terlambat hanya lima menit).

Ada dua hal penting dalam permisalan tadi. Pertama, adanya penilaian bahwa si murid bersalah karena datang terlambat. Bahwa ia tidak diberi sanksi, semata-mata karena kesalahannya dianggap kecil, tetapi tidak berarti menghilangkan kesalahannya itu. Kedua, toleransi diberikan oleh pihak yang lebih kuat kepada pihak yang lemah. Makna seperti itu tentu tidak tepat jika diterapkan dalam konteks toleransi antar umat beragama. Di dalam toleransi antar umat beragama semestinya tidak ada penilaian apakah keyakinan lain itu salah atau benar. Yang ada ialah pemahaman bahwa keyakinan lain itu (mungkin) berbeda, tetapi bukan soal salah atau benar. Dan keyakinan pihak lain yang berbeda itu harus dihargai seperti dirinya yang juga menghendaki dihargai keyakinannya.

Mungkin dianggap wajar jika ada seseorang menyalahkan pendapat lain yang berbeda dengan pendapatnya, termasuk pendapat dalam hal keyakinan agama. Adalah hak seseorang untuk berpendapat bahwa pemahamannya benar dan pemahaman lain salah. Namun jika menyangkut soal kebenaran imaniah yang bersifat teologis-subyektif tentang firman Tuhan, hanya Tuhan sendiri yang berhak dan memiliki

kapasitas untuk menghakimi. Jika seseorang menghakimi keyakinan agama lain, bukankah sesungguhnya ia menempatkan diri sebagai Tuhan? Atau, sekurang-kurangnya mengangkat dirinya menjadi "juru bicara" Tuhan? Tuhanlah yang berfirman, maka hanya Tuhan yang berhak menghakimi. Firman Tuhan yang sempurna dan tidak terbatas itu tidak mungkin dimengerti secara sempurna pula oleh pikiran manusia yang terbatas.

Kebenaran imaniah juga tidak dapat dilihat berdasarkan pendekatan mayoritas. Hendaknya perlu dipahami bahwa pendekatan *mayorokratik* tidak berlaku untuk melihat kebenaran yang sejati (*ultimate truth*), karena konsep mayoritas selalu terikat dengan dimensi ruang dan waktu. Pendekatan mayorokratik akan menghasilkan kebenaran di satu wilayah berbeda dengan kebenaran di wilayah lain, kebenaran di suatu waktu berbeda dengan kebenaran di waktu yang lain.

Konsekuensi dari toleransi adalah, pendapat apapun harus dihargai, termasuk pendapat yang *intoleran* (tidak toleran). Misalnya, ada seseorang yang berpendapat bahwa keyakinan agamanya adalah satu-satunya yang paling benar, sehingga keyakinan lain yang berbeda adalah salah dan sesat. Adanya pendapat seperti itupun harus dihargai oleh seorang pluralis, karena hak untuk berpendapat adalah hak asasi seseorang yang tidak bisa diganggu-gugat. Namun permasalahannya bukan soal benar atau salah, tetapi implikasi dari pendapat tersebut. Implikasinya adalah timbul suasana saling menyalahkan, merusak kerukunan, dan akhirnya berujung pada perpecahan, yang justru bertentangan dengan ajaran agama itu sendiri. Jika implikasi tersebut dipahami benar oleh mereka yang intoleran, niscaya mereka sadar bahwa hidup dalam perbedaan (agama) harus diwarnai oleh pola pikir dan pola sikap saling menghargai, kendatipun orang lain punya keyakinan agama yang berbeda.

Sikap *intoleran* sesungguhnya banyak diakibatkan oleh ketidaktauan atau bahkan ketidakpercayaan diri. Karena tidak tahu atau

kurang percaya diri, maka sesuatu yang berbeda di luar dirinya dianggap mengancam, atau sekurang-kurangnya takut jika mempengaruhinya. Oleh karenanya perlu dilakukan dialog dialog konstruktif untuk mencari solusi setiap perbedaan pendapat, khususnya yang menyangkut keyakinan agama. Dialog antar umat beragama tidak bertujuan memperdebatkan keyakinan, tetapi untuk mengetahui apa yang diyakini oleh pihak lain. *Mindset* dialog bukan "mengajar", tetapi "belajar". Proses "belajar" dapat mencegah sikap apriori terhadap umat agama lain, dan sekaligus akan menghilangkan kecurigaan bahwa mereka yang berbeda adalah ancaman bagi dirinya.

Menghargai tidak harus berarti menyetujui atau ikut membenarkan. Sangatlah wajar jika seseorang yang meyakini kebenaran ajaran agama A pada saat yang sama tidak sepaham dengan kebenaran yang diajarkan oleh agama B. Namun tidak berarti ketidaksepahaman itu lalu boleh disamakan dengan penolakan. Keyakinan lain yang berbeda harus diterima, bukan diterima kebenarannya, tetapi diterima keberadaannya. Landasan berpikirnya adalah, setiap orang punya hak yang sama dalam berkeyakinan. Dengan demikian maka dalam konteks hubungan antara umat beragama barangkali lebih tepat untuk tidak menggunakan istilah *Toleransi*, tetapi menggunakan istilah *Akseptansi* (penerimaan). Atau, sekurang-kurangnya, penggunaan istilah *toleransi* adalah dalam pengertian *akseptansi*.

Istilah *akseptansi* diharapkan mampu menghilangkan *konotasi* adanya penerimaan kesalahan pihak lain dan pemberian "pengampunan" oleh satu pihak kepada pihak lain yang diberi toleransi sebagaimana telah diilustrasikan di atas. *Akseptansi* berasal dari kata *acceptance* (bhs. Inggris) yang berarti penerimaan, sehingga *akseptansi* adalah kesediaan menerima pihak lain sebagaimana adanya. Dalam *akseptansi* tidak ada penilaian, atau penghakiman, apakah pihak lain itu salah atau benar, baik atau buruk, karena yang diterima bukanlah sifatnya tetapi keberadaannya. Di samping itu, dalam *akseptansi* juga ada hubungan

resiprokal (timbang-balik) yang setara saling menerima satu sama lain.

Jika pemahaman tentang toleransi (akseptansi) kehidupan antar umat beragama tersebut di atas disepakati, niscaya toleransi (akseptansi) yang lebih "ringan" tidak lagi menjadi persoalan. Yang dimaksud "ringan" adalah toleransi (akseptansi) atas kebenaran-kebenaran profan, bukan kebenaran-kebenaran sakral keilahian.

D. STRATEGI INTEGRASI

Integrasi nasional adalah persoalan yang dihadapi oleh semua negara, karena hampir semua negara memiliki masyarakat yang majemuk (plural). John Naisbitt bahkan mengatakan, dari semua negara di dunia hanya sekitar 10% yang masyarakatnya relatif homogen secara etnis (John Naisbitt, 1994: 37). Namun bagi Indonesia permasalahan integritas nasional bisa dikatakan lebih menonjol dari pada bangsa-bangsa lain, walaupun bangsa lain adalah juga bangsa majemuk. Hal itu selain jumlah penduduk Indonesia yang sangat besar (jumlah terbanyak ke empat di dunia), adalah karena Indonesia berada di wilayah geografis berbentuk kepulauan bahkan negara kepulauan terluas di dunia, dan terletak di posisi silang antara dua samudera dan dua benua sebagaimana telah dijelaskan di depan.

Pada dasarnya ada tiga strategi yang mungkin ditempuh untuk mengupayakan terwujudnya integrasi nasional, yaitu Strategi Asimilasi, Strategi Akulturasi, dan Strategi Multikultural (Ditjen Dikti, 2013: 190-192). Pengertian masing-masing adalah sebagai berikut:

1. Asimilasi adalah proses percampuran dua macam atau lebih kebudayaan sehingga menjadi satu kebudayaan yang baru, di mana dengan percampuran tersebut maka masing-masing unsur budaya melebur menjadi satu sehingga menjadi satu kebudayaan baru. Di dalam kebudayaan yang baru itu tidak tampak lagi identitas masing-masing budaya pembentuknya.
2. Akulturasi adalah proses percampuran dua macam atau lebih kebudayaan, di mana kebudayaan pihak yang satu diterima oleh pihak

lainnya sehingga menjadi bagian dari kebudayaannya. Dengan demikian maka identitas masing-masing budaya pembentuk masih tetap ada, dan bertambah dengan budaya lain yang telah diterimanya.

3. Multikultural adalah pertemuan antara dua atau lebih kebudayaan, di mana masing-masing tetap dalam identitasnya namun hidup berdampingan secara damai, karena setiap kebudayaan berhak mendapatkan tempat seperti halnya kebudayaan lainnya. Semua kebudayaan hidup berdampingan secara damai, tidak hanya dalam wujud koeksistensi (*coexistence*) tetapi proeksistensi (*proexistence*). Koeksistensi adalah hidup dalam kebersamaan, tetapi masing-masing dengan urusannya sendiri yang penting tidak saling mengganggu. Sedangkan proeksistensi, adalah hidup dalam kebersamaan di mana masing-masing pihak saling mendekatkan diri dengan pihak lainnya, menyelesaikan permasalahan secara bersama dan menikmati kedamaian dan kesejahteraan secara bersama-sama pula.

Strategi Asimilasi dan Akulturasi mungkin bisa terlaksana jika menyangkut perbedaan-perbedaan kebudayaan atas dasar kesukuan atau keturunan yang muncul ke dalam perbedaan adat istiadat, bahasa, dan lain-lain. Berbagai macam ekspresi kebudayaan secara fisik seperti kesenian, cara berpakaian, bentuk bangunan dan lain-lain sangat mungkin melebur menjadi kebudayaan baru (asimilasi), atau saling menerima satu sama lain (akulturasi). Walaupun, biasanya asimilasi dan akulturasi akan didominasi oleh kebudayaan kelompok mayoritas. Siapa mendominasi siapa sesungguhnya bukan hal penting selama proses asimilasi dan akulturasi berjalan secara alamiah bukan karena paksaan. Namun persoalannya menjadi tidak mudah jika sudah menyangkut pluralitas agama, karena dalam perspektif sosiologi agama juga dapat dipandang sebagai salah satu unsur kebudayaan (A. Sudiarja, 2006: 30).

Dalam dimensi *eksoteris*, asimilasi dan akulturasi masih mungkin terjadi, tetapi tidak demikian halnya jika menyangkut dimensi *esoteris*, seperti misalnya iman dan pemahaman tentang Tuhan. Adalah wajar jika

setiap pemeluk agama berkeyakinan bahwa agamanya adalah agama yang paling baik dan paling benar. Sulit dibayangkan ada seseorang yang yakin akan kebenaran imannya, tetapi ia mau melebur keyakinannya itu (asimilasi), atau meyakini pula kebenaran iman lainnya yang berbeda (akulturasi). Kesimpulannya, strategi asimilasi dan strategi akulturasi tidak tepat jika diterapkan terhadap masyarakat Indonesia yang religius di mana agama telah menyejarah dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Dalam konteks keindonesiaan, asimilasi dan akulturasi juga tidak sesuai dengan amanat UUD 1945 sebagai implementasi dari falsafah bangsa Pancasila. Pada Pasal 32 UUD 1945 diamanatkan bahwa negara menghormati dan memelihara ragam kebudayaan yang ada di seluruh wilayah nusantara.

Sejalan dengan falsafah Pancasila dan amanat UUD 1945 tersebut, maka bagi Indonesia, strategi yang tepat untuk menciptakan integrasi nasional adalah Strategi Multikultural, yang juga bisa disebut Strategi Pluralis. Multikulturalisme, atau Pluralisme, mewujudkan dalam bentuk kesediaan orang-orang dari kebudayaan yang beragam untuk hidup berdampingan secara damai. Di sini diperlukan sikap hidup yang memandang perbedaan di antara anggota masyarakat sebagai kenyataan yang wajar dan tidak menjadikan perbedaan tersebut sebagai alasan untuk berkonflik. Di samping itu perlu memandang kebudayaan orang lain dari perspektif pemilik kebudayaan yang bersangkutan, dan bukan memandang kebudayaan orang lain dari perspektif dirinya sendiri. Oleh karena itu multikulturalisme menekan-kankan pentingnya belajar tentang kebudayaan-kebudayaan lain dan mencoba memahaminya secara penuh dan empatik sehingga dapat menghargai kebudayaan-kebudayaan lain di samping kebudayaannya sendiri.

Strategi Multikultural adalah operasionalisasi dari semboyan Bhinneka Tunggal Ika. Jika diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris, Bhinneka Tunggal Ika adalah "*unity in diversity*", yang artinya bersatu dalam keanekaragaman. Sebuah ungkapan yang menggambarkan cara menyatukan secara demokratis suatu masyarakat yang di dalamnya

diwarnai oleh adanya berbagai perbedaan. Dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika tersebut segala perbedaan dalam masyarakat ditanggapi bukan sebagai keadaan yang menghambat persatuan dan kesatuan bangsa, melainkan sebagai kekayaan budaya yang dapat dijadikan sumber pengayaan kebudayaan nasional kita. Dalam perspektif strategi multikultural, semboyan Bhinneka Tunggal Ika juga dapat diterjemahkan ke dalam istilah "*harmony in diversity*".

Strategi *multikultural* tidak akan dapat berjalan dengan baik jika pemerintah tidak menciptakan kondisi yang mampu mendorong berbagai kelompok masyarakat saling mendekatkan dirinya dengan kelompok lain secara proeksistensi. Dalam hal ini maka setiap kebijakan dan peraturan perundang-undangan di bidang apapun harus memperhitungkan dampaknya terhadap keberhasilan strategi multikultural. Dalam konteks hubungan antar umat beragama, persoalannya menjadi tidak mudah jika sudah masuk ke ranah teologi. Indonesia bukan negara agama, sehingga negara tidak bisa masuk ke ranah teologi. Tetapi Indonesia juga bukan negara sekuler yang bisa lepas tangan terhadap permasalahan teologis, khususnya terhadap ekspresi-ekspresi teologis yang mengganggu, apalagi, menghalangi terciptanya integrasi nasional. Untuk itu maka prasyaratnya adalah kerja sama yang erat dan sinergis antara pemerintah dengan ulama (tokoh agama). Masing-masing mengemban tanggung jawab dan melaksanakan kewajiban yang berbeda, tetapi saling mengisi dan melengkapi demi terciptanya masyarakat multikultural, sebagaimana dikemukakan oleh Yudi Latif dalam bukunya *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*: Agama bertanggungjawab dalam mengembangkan tatanan kehidupan masyarakat (*civil society*) yang beradab dengan dukungan kekuasaan negara, sebaliknya, negara bertanggung jawab mengembangkan tatanan kehidupan bernegara (*political society*) yang beradab dengan dukungan moral spiritual agama (Yudi Latif, 2011: 112).

Dalam konteks meminimalisir potensi konflik vertikal, tidak ada lain kecuali mencegah adanya kelompok masyarakat, khususnya di daerah,

yang merasa diperlakukan secara tidak adil oleh pemerintah pusat, baik dalam bidang politik, ekonomi, maupun sosial. Kata kuncinya adalah pembangunan yang berkeadilan. Adil tidak harus berarti sama dan sebangun. Daerah-daerah terpencil yang selama ini tertinggal pembangunannya perlu mendapat perhatian khusus dan prioritas anggaran, terutama dalam hal pembangunan infrastruktur serta sarana transportasi dan komunikasi. Tersedianya infrastruktur serta sarana transportasi dan komunikasi yang memadai antar daerah akan memacu perkembangan daerah-daerah yang bersangkutan, dan pada gilirannya akan meminimalisir potensi disintegrasi. Demikian pula dalam setiap konflik horisontal yang terjadi, betapapun kecil dan apapun latar belakangnya, kehadiran negara secara cepat serta penanganan yang tegas dan adil niscaya mampu mengatasi dan mencegahnya agar tidak berkembang menjadi konflik yang semakin besar. []

BAB III NEGARA DAN PEMERINTAHAN

A. LATAR BELAKANG NEGARA

Menurut Thomas Aquino, terbentuknya negara didorong oleh kodrat manusia, yakni manusia sebagai makhluk sosial (*animal social*) dan manusia sebagai makhluk politik (*animal politicum*). Manusia sebagai makhluk sosial mempunyai sifat tidak bisa hidup sendiri, dan sebagai makhluk politik memiliki naluri untuk berkuasa. Oleh karena itu, menurut Thomas Hobbes, keberadaan negara sangat diperlukan sebagai tempat berlindung bagi individu, kelompok, dan masyarakat yang lemah, karena menurutnya, manusia dapat menjadi "serigala" bagi sesamanya (*homo homini lupus*). Negara dapat menjadi tempat berlindung bagi individu maupun kelompok dari kesewenang-wenangan individu atau kelompok lain, termasuk penguasa yang otoriter. Keberadaan negara sebagaimana diuraikan di atas menimbulkan kesadaran masyarakat untuk menciptakan mekanisme pembentukan negara yang mendapat legitimasi (pengakuan) dari seluruh masyarakat secara bersama (Srijanti dkk, 2009:3).

Negara merupakan salah satu bentuk organisasi yang ada dalam kehidupan masyarakat. Pada prinsipnya setiap warga masyarakat menjadi anggota dari suatu negara dan harus tunduk pada kekuasaan negara, karena organisasi negara sifatnya mencakup semua orang yang ada di wilayahnya, dan kekuasaan negara berlaku bagi orang-orang tersebut. Sebaliknya negara juga memiliki kewajiban tertentu terhadap orang-orang yang menjadi anggotanya. Melalui kehidupan bernegara dengan pemerintahan yang ada di dalamnya, masyarakat ingin mewujudkan tujuan-tujuan tertentu seperti terwujudnya ketenteraman, ketertiban, dan kesejahteraan masyarakat. Tanpa melalui organisasi negara kondisi masyarakat yang semacam itu sulit untuk diwujudkan, karena tidak ada pemerintahan yang mengatur kehidupan mereka bersama.

Agar pemerintahan suatu negara memiliki kekuasaan untuk mengatur kehidupan masyarakat dan tidak bertindak sewenang-wenang, maka ada sistem aturan yang yang ditaati bersama. Sistem aturan tersebut menggambarkan suatu hierarkhi atau peringkat aturan dari yang paling tinggi tingkatannya sampai dengan yang paling rendah. Aturan yang paling tinggi tingkatannya dalam suatu negara dinamakan konstitusi atau sering disebut dengan undang-undang dasar, walaupun dua sebutan itu sebenarnya tidak sama persis artinya. Konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi dijabarkan kedalam berbagai peraturan perundang-undangan pada tingkat yang lebih rendah untuk mengatur dan menata negara tentang pembagian dan pembatasan kekuasaan, lembaga-lembaga negara, penghormatan hak asasi manusia, dan lain-lain.

B. PENGERTIAN BANGSA DAN NEGARA

1. Bangsa

Bangsa dan negara memiliki kaitan yang sangat erat satu sama lain. Menurut Ernest Renan, seorang guru besar Universitas Sorbone, bangsa adalah suatu kesatuan solidaritas, kesatuan yang terdiri dari orang-orang yang saling merasa setia kawan dengan satu sama lain. Ia adalah suatu kesatuan solidaritas yang besar, tercipta oleh perasaan pengorbanan yang telah dibuat di masa lampau dan oleh orang-orang yang bersangkutan bersedia dibuat di masa depan. Bangsa, atau *nation*, mempunyai masa lampau, tetapi ia melanjutkan dirinya pada masa kini dan yang akan datang berdasarkan keinginan yang disepakati secara jelas dan nyata untuk terus hidup bersama. Oleh sebab itu keberadaan suatu bangsa tidak tergantung pada kesamaan asal, ras, sukubangsa, agama, bahasa, geografi, atau hal-hal lain yang sejenis. Kesepakatan itu harus senantiasa dipegang teguh oleh setiap orang warga bangsa, sehingga seolah-olah hadir setiap hari dalam kehidupannya (Bachtiar dalam Ditjen Dikti, 2013: 26).

Dengan demikian maka elemen pokok pengertian bangsa adalah

jiwa atau aspek kerohaniannya. Yaitu jiwa yang berkehendak, berperasaan, berpikiran, dan bersemangat untuk bersama-sama membentuk kesatuan, kebulatan dan ketunggalan. Jadi, bangsa bukanlah kenyataan yang hanya bersifat lahiriah, tetapi lebih penting lagi adalah corak rohaniannya dalam membentuk kolektivitas.

2. Negara

Munculnya negara tidak dapat dilepaskan dari keberadaan manusia sebagai makhluk sosial, di mana sebagai makhluk sosial manusia memiliki dorongan untuk hidup bersama dengan manusia lain, berkelompok dan bekerjasama. Karena itulah dalam masyarakat dijumpai berbagai-bagai macam organisasi, dari organisasi politik, organisasi sosial, organisasi profesi, organisasi keagamaan, dan sebagainya. Salah satu bentuk organisasi dalam kehidupan masyarakat adalah organisasi yang dinamakan negara. Namun perlu dinyatakan bahwa organisasi yang dinamakan negara ini memiliki karakteristik atau sifat-sifat yang khusus yang membedakan dengan organisasi-organisasi lainnya.

Menurut O. Hood Phillips, dkk. Negara atau *state* adalah "*An independent political society occupying a defined territory, the member of which are united together for the purpose of resisting external force and the preservation of internal order*" (negara adalah masyarakat politik independen yang menempati wilayah tertentu, dan yang anggotanya bersatu dengan tujuan untuk menghadapi tantangan atau kekuatan dari luar dan mempertahankan tatanan internal). Dalam tataran yang lebih filosofis, Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of Law and State* memandang negara sebagai entitas yuridis (*state as a juristic entity*) dan negara sebagai masyarakat yang terorganisasikan secara politis (*politically organized society*) (Asshiddiqie dalam Ditjen Dikti, 2013: 27).

Menurut Wirjono Prodjodikoro (1983), negara adalah suatu

organisasi di antara kelompok atau beberapa kelompok manusia yang bersama-sama mendiami suatu wilayah (*territoire*) tertentu dengan mengakui adanya suatu pemerintahan yang mengurus tata tertib dan keselamatan sekelompok atau beberapa kelompok manusia tadi. Pendapat lain dikemukakan oleh O. Notohamidjojo, yang menyatakan bahwa negara adalah organisasi masyarakat yang bertujuan mengatur dan memelihara masyarakat tertentu dengan kekuasaannya. Sedangkan menurut Soenarko negara adalah organisasi masyarakat yang mempunyai daerah tertentu di mana kekuasaan negara berlaku sepenuhnya. (Lubis dalam Ditjen Dikti, 2013: 28)

Dengan memperhatikan beberapa pendapat di atas, dapat ditarik pemahaman bahwa negara adalah organisasi masyarakat yang memiliki wilayah tertentu dan berada di bawah pemerintahan yang berdaulat yang mengatur kehidupan masyarakat tersebut. Negara merupakan konstruksi yang diciptakan oleh manusia untuk mengatur pola hubungan antar manusia dalam kehidupan masyarakat.

C. UNSUR-UNSUR NEGARA

Dengan memperhatikan pengertian negara sebagaimana dikemukakan oleh beberapa pemikir kenegaraan di atas, dapat dikatakan bahwa sekurang-kurangnya negara memiliki 3 (tiga) unsur yaitu:

1. Rakyat

Rakyat suatu negara dapat dibedakan antara penduduk dan bukan penduduk. Penduduk adalah orang-orang yang berdomisili atau bertempat tinggal menetap di suatu negara. Sedangkan yang bukan penduduk adalah orang-orang yang bertempat tinggal di suatu negara hanya untuk sementara waktu yang tidak maksud untuk menetap. Penduduk yang menjadi warga yang sah dan resmi dari suatu negara disebut sebagai warga negara. Seluruh penduduk, baik warga negara maupun bukan, mempunyai ikatan dengan negara di mana ia atau mereka berada. Bagi warga negara, ikatan tersebut relatif bersifat tetap,

sedangkan bagi yang bukan warga negara relatif terbatas dan sementara hanya selama berada di wilayah negara yang bersangkutan. Dalam pengertian ini, maka pengertian rakyat sebagai salah satu unsur negara harus dikaitkan dengan ikatannya kepada negara tersebut. Dengan kata lain, pengertian rakyat dapat diidentikkan dengan warga negara.

2. Wilayah

Wilayah adalah ruang wilayah darat, wilayah laut, dan wilayah udara di dalam batas tertentu dimana kekuasaan negara berlaku. Di luar batas tersebut kekuasaan negara tidak berlaku. Namun ada pengecualian yaitu yang disebut wilayah *ekstra teritorial*. Wilayah ekstra teritorial berada di luar batas wilayah negara, tetapi kekuasaan negara tetap berlaku, seperti kapal perang, kapal di bawah bendera suatu negara, dan kantor perwakilan diplomatik suatu negara di negara lain. Misalnya, Kedutaan Besar RI di luar negeri atau Kapal Perang RI, walaupun berada di negara lain atau sedang bergerak di laut internasional memiliki status hukum sebagai wilayah negara Indonesia.

Batas wilayah negara tidak dapat dicantumkan di dalam undang-undang dasar, karena harus diatur melalui perjanjian antara dua negara atau lebih yang saling berbatasan. Jika dilakukan antara dua negara, disebut perjanjian *bilateral*, dan jika dilakukan oleh lebih dari dua negara disebut perjanjian *multilateral*. Batas wilayah yang dicantumkan di dalam undang-undang dasar tidak mempunyai arti yuridis sama sekali, karena batas negara tidak dapat ditentukan secara sepihak.

3. Pemerintah

Unsur ketiga dari negara adalah pemerintah yang merupakan alat bagi negara dalam menyelenggarakan segala kepentingan rakyatnya dan dalam mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Dalam hal ini yang dimaksud adalah pemerintah dalam arti luas yang mencakup semua lembaga-lembaga negara. Pemerintah sebagai unsur negara merupakan organisasi atau wadah orang yang mempunyai kekuasaan dan lembaga yang mengurus masalah kenegaraan dan kesejahteraan rakyat. Oleh

karenanya pemerintahan dalam arti luas adalah segala kegiatan badan-badan publik yang meliputi kegiatan legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam usaha mencapai tujuan negara. Hal ini penting untuk dipahami, karena pemerintah dalam arti sempit hanya menunjuk pada lembaga eksekutif.

Pemerintah yang berkuasa harus diakui oleh rakyatnya, karena pada hakekatnya pemerintah merupakan pembawa suara dari rakyat sehingga pemerintahan dapat berdiri dengan stabil dan efektif. Demikian pula pengakuan dari luar, sering didasarkan atas kestabilan dan efektifitas pemerintah yang bersangkutan. Karena itu pengakuan internasional (negara lain) terhadap negara yang baru merdeka kadang kala mula-mula bersifat sementara sampai pada saat tertentu pemerintahan negara baru itu stabil dan efektif. Kemudian secara berangsur-angsur setelah dunia luar percaya kepada kestabilan dan efektifitas negara tersebut pengakuan secara lengkap diberikan dengan menempatkan kantor-kantor perwakilan diplomatik (kedutaan dan konsulat) di negara baru itu (Moh. Kusnardi dan Bintan Saragih, 2005: 105113).

D. SIFAT-SIFAT NEGARA

Negara mempunyai sifat-sifat khusus yang merupakan manifestasi dari kedaulatan yang dimilikinya dan yang hanya terdapat pada negara saja dan tidak terdapat pada asosiasi atau organisasi lainnya. Umumnya dianggap bahwa setiap negara mempunyai sifat sifat memaksa, sifat monopoli, dan sifat mencakup semua (Miriam Budiardjo, 1992: 40-41).

1. Sifat Memaksa

Negara memiliki sifat memaksa artinya bahwa negara memiliki hak atau kewenangan untuk memaksakan berbagai peraturan yang dibuatnya untuk ditaati oleh seluruh warganya. Untuk memaksakan berbagai peraturan yang dibuatnya pemerintah negara memiliki sarana seperti tentara, polisi, hakim, jaksa, dan sebagainya. Negara berhak

menentukan sanksi bagi pelanggaran atas aturan yang dibuatnya, dari sanksi yang ringan sampai sanksi yang sangat berat yaitu berupa pidana, bahkan hukuman mati.

Berkenaan dengan sifat memaksa ini, dalam masyarakat yang telah tertanam konsensus nasional yang kuat mengenai tujuan bersama yang hendak dicapai, biasanya sifat memaksa ini tidak tampak begitu menonjol. Sebaliknya di negara-negara yang baru di mana konsensus nasional tentang tujuan bersama itu belum begitu kuat, maka sifat paksaan ini lebih tampak. Di negara-negara yang lebih demokratis, diupayakan pemakaian kekerasan seminimal mungkin dan sedapat-dapatnya dikedepankan cara-cara yang persuasif untuk menyelesaikan berbagai persoalan bangsa.

2. Sifat Monopoli

Negara juga membawakan sifat monopoli, yaitu sifat yang menunjukkan adanya hak atau kewenangan negara untuk mengelola atau menentukan sesuatu tindakan tanpa adanya hak atau kewenangan yang sama di pihak lain. Sifat monopoli yang dimiliki oleh negara menyangkut beberapa hal. Negara memiliki hak monopoli untuk menentukan tujuan dari sebuah masyarakat, yaitu masyarakat dalam negara yang bersangkutan. Di Indonesia misalnya tujuan masyarakat itu adalah sebagaimana dirumuskan dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945. Negara juga memiliki hak monopoli pengelolaan sumber daya alam yang menguasai hajat hidup masyarakat. Hak monopoli yang lain adalah monopoli pengelolaan sarana kekerasan untuk kepentingan negara. Negara memiliki satuan tentara dan polisi yang dilengkapi dengan sistem persenjataan seperti senjata api, tank, pesawat tempur, kapal perang dan sebagainya, adalah merupakan perwujudan dari hak monopoli tersebut.

3. Sifat Mencakup Semua

Dengan sifat ini dimaksudkan bahwa kekuasaan negara berlaku bagi semua orang di wilayah negara yang bersangkutan. Tidak ada warga masyarakat yang dapat mengecualikan dirinya dari pengaruh kekuasaan negara. Berkenaan dengan itu bahwa peraturan yang dibuat oleh negara pada prinsipnya berlaku bagi setiap orang di wilayah negara itu tanpa kecuali. Ketika peraturan sudah dibuat atau ditetapkan, semua orang dianggap tahu dan harus mentaatinya. Siapapun yang melakukan pelanggaran akan dikenai sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku. Menjadi warga negara bukanlah sesuatu yang berdasarkan pada kemauan sendiri (*involuntary membership*), dan di sinilah letak perbedaan antara keanggotaan suatu negara dengan keanggotaan pada asosiasi atau organisasi lain yang sifatnya sukarela.

E. TUJUAN DAN FUNGSI NEGARA

1. Tujuan Negara

Secara umum dapat dikatakan bahwa tujuan setiap negara adalah mewujudkan kebahagiaan bagi rakyatnya. Walaupun kenyataan juga menunjukkan adanya pemerintah yang bertindak sewenang-wenang terhadap rakyatnya sendiri. Di sinilah perlunya dibedakan antara negara sebagai sebuah organisasi yang lebih netral pengertiannya, dengan pemerintah sebagai penyelenggara organisasi negara. Pemerintah sebagai penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya tidak lepas dari berbagai kepentingan, seperti kepentingan golongan, kepentingan kelompok, bahkan juga kepentingan pribadi, di samping kepentingan bangsa dan negara yang semestinya diutamakan.

Menurut Roger H. Soltau, tujuan negara adalah memungkinkan rakyatnya "berkembang serta menyelenggarakan daya ciptanya sebebas mungkin" (*the freest possible development and creative self-expression of its member*). Sedangkan menurut Harold J. Laski tujuan negara adalah "menciptakan keadaan di mana rakyatnya dapat mencapai keinginan-

keinginan secara maksimal" (*creation of those conditions under which the members of the state may attain the maximum satisfaction of their desires*).

Tujuan negara Indonesia sesuai dengan Alinea IV Pembukaan UUD 1945, adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; memajukan kesejahteraan umum; mencerdaskan kehidupan bangsa; dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Tujuan negara tersebut hendak diwujudkan di atas landasan Ketuhanan yang Maha Esa; kemanusiaan yang adil dan beradab; persatuan Indonesia; kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan; serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (Miriam Budiardjo, 1992: 45-46).

2. Fungsi Negara

Setiap negara, apapun ideologi yang dianutnya menyelenggarakan fungsi minimum yang mutlak sifatnya, yaitu :

- a. Melaksanakan penertiban (*law and order*). Untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat, negara harus melaksanakan penertiban. Dapat dikatakan bahwa negara bertindak sebagai stabilisator.
- b. Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya. Fungsi ini dianggap sangat penting, terutama bagi negara- negara baru di mana tingkat kesejahteraan masyarakat masih sangat membutuhkan perhatian dari pemerintah;
- c. Pertahanan. Fungsi ini untuk mempertahankan negara dari kemungkinan serangan dari luar, sehingga negara harus dilengkapi dengan alat-alat pertahanan;
- d. Menegakkan keadilan. Untuk mewujudkan keadilan negara memiliki badan-badan peradilan (Srijanti dkk, 2009: 9).

F. BENTUK NEGARA, BENTUK PEMERINTAHAN, DAN SISTEM PEMERINTAHAN

Di antara para ahli masih belum ada kesepakatan tentang pengertian bentuk negara. Beberapa bahkan menyamakannya dengan sistem pemerintahan (Moh. Kusnardi dan Bintan Saragih, 2005: 159). Ada pihak menyebutkan bahwa Kerajaan atau Republik adalah bentuk negara, yang lain mengatakan bahwa bentuk negara di antaranya adalah Kesatuan atau Federal. Sedangkan bagi Indonesia, UUD 1945 pasal 1 menyatakan: *Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*.

Dalam uraian ini, pengertian Bentuk Negara, Bentuk Pemerintahan, dan Sistem Pemerintahan mengacu pada penjelasan Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH., Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi RI. Menurutnya, Bentuk Negara adalah bentuk organ atau organisasi negara itu sebagai keseluruhan. Jika yang dibahas bukan bentuk organnya, melainkan bentuk penyelenggaraan pemerintahan atau bentuk penyelenggaraan kekuasaan maka istilah yang lebih tepat dipakai adalah istilah Bentuk Pemerintahan. Istilah ini pun harus dibedakan pula dari istilah Sistem Pemerintahan yang menyangkut pilihan antara Sistem Presidensial, Sistem Parlementer, atau Sistem Campuran (Jimly Asshiddiqie, tanpa tahun: 202-204).

1. Bentuk Negara

Bentuk negara terdiri dari Negara Kesatuan, Negara Serikat(Federasi), dan Negara Konfederasi.

a. Negara Kesatuan

Menurut C.F. Strong, Negara Kesatuan ialah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan di badan legislatif nasional/ pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagiankekuasaannya kepada pemerintah daerah berdasarkan hak otonomi (Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat. Jadi kedaulatannya, baik kedaulatan ke

dalam maupun kedaulatan ke luar, sepenuhnya terletak pada pemerintah pusat. Dengan demikian yang menjadi hakekat Negara Kesatuan ialah bahwa kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan perkataan lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, oleh karena konstitusi Negara Kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain, selain dari badan legislatif pusat.

Jadi adanya kewenangan untuk membuat peraturan bagi daerahnya sendiri itu tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah berdaulat, sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak di tangan pemerintah pusat. Jika dibandingkan dengan bentuk negara yang lain (Serikat atau Konfederasi), Negara Kesatuan merupakan bentuk negara di mana ikatan dan integrasinya paling kokoh. Ada dua ciri mutlak yang melekat pada Negara Kesatuan, yaitu (1) adanya supremasi dari parlemen pusat (Dewan Perwakilan Rakyat); (2) tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat (Miriam Budiardjo, 1992: 140-141).

b. Negara Serikat

Menurut C.F. Strong, Negara Serikat (Federasi) menggabungkan dua konsep yang sebenarnya bertentangan, yaitu kedaulatan negara federal dalam keseluruhannya dan kedaulatan negara-negara bagian. Penyelenggaraan kedaulatan ke luar dari negara-negara bagian diserahkan seluruhnya kepada pemerintah federal, sedangkan kedaulatan ke dalam dibatasi. Soal-soal yang menyangkut yang menyangkut negara dalam keseluruhan-nya diserahkan kepada kekuasaan pemerintah federal. Dalam hal tertentu, misalnya mengadakan perjanjian internasional atau mencetak uang, pemerintah federal bebas dari negara bagian dan dalam hal itu pemerintah federal mempunyai kekuasaan tertinggi. Tetapi untuk soal-soal yang negara-negara bagian belaka dan yang tidak menyangkut kepentingan nasional, diserahkan kepada kekuasaan negara-negara bagian, misalnya soal kesehatan, kebudayaan, dan

sebagainya (Miriam Budiardjo, 1992: 141).

Dalam Negara Serikat, kekuasaan dibagi antara Pusat dan Daerah sedemikian rupa sehingga masing-masing Daerah (Negara Bagian) bebas dari campur tangan satu sama lain dan mempunyai hubungannya sendiri-sendiri dengan Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat mempunyai kekuasaannya sendiri, demikian juga Daerah/Bagian masing-masing mempunyai kekuasaan yang tidak lebih tinggi atau lebih rendah dari yang lainnya. Kekuasaan masing-masing sama dan sederajat. Hanya untuk beberapa kekuasaan tertentu, Pemerintah Pusat (Federal) mempunyai kekuasaan yang lebih tinggi, antara lain dalam bidang pertahanan, politik luar negeri, penentuan mata uang, pelayanan pos, dan sebagainya. Dalam hal hubungan antara Pemerintah Federal dengan Negara Bagian, menurut F. Strong ada tiga ciri Negara Federal, yaitu :

- 1) Adanya supremasi daripada konstitusi di mana Negara Serikat itu terbentuk.
- 2) Adanya pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat (federal) dengan pemerintah negara-negara Bagian.
- 3) Adanya satu lembaga yang diberi wewenang untuk menyelesaikan perselisihan antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian (Moh. Kusnardi dan Bintang Saragih, 2005: 211-212).

c. Negara Konfederasi

Negara Konfederasi adalah serikat dari negara-negara yang menjadi anggota negara konfederasi tersebut. Beberapa ahli meragukan apakah Konfederasi ini merupakan satu bentuk negara, dan diragukan juga apakah Negara Konfederasi mempunyai satu Konstitusi. Jika negara-negara yang tergabung dalam konfederasi hanya bekerja sama dalam satu atau dua bidang pemerintahan, kurang tepat jika di atur dalam satu konstitusi.

Menurut Jellinek, perbedaan antara Negara Konfederasi

dengan Negara Serikat adalah dalam hal *kedaulatan*. Kedaulatan Negara Konfederasi terletak di negara-negara anggota konfederasi, sedangkan kedaulatan secara keseluruhan Negara Serikat terletak di pemerintah pusat (federal). Pendapat ini sesuai dengan pendapat Edward M. Sait, yang mengatakan bahwa negara-negara yang menjadi anggota Konfederasi tetap merdeka sepenuhnya atau berdaulat, sedangkan negara-negara yang tergabung dalam Negara Serikat kehilangan kedaulatannya.

Namun pendapat tersebut tidak disetujui oleh Kranenburg, karena menurutnya kedaulatan tidak dapat dipakai sebagai ukuran perbedaan sebab pengertiannya telah beberapa kali berubah. Mula-mula berarti kekuasaan absolut, kekuasaan tertinggi yang tidak terbagi-bagi. Namun kemudian mempunyai arti relatif, dalam arti kekuasaan tertinggi dalam beberapa hal saja, sehingga dalam hal lainnya dapat terbagi-bagi. Menurut Kranenburg, perbedaan antara Negara Konfederasi dengan Negara Serikat harus didasarkan atas hal apakah warga negara dari negara bagian, atau negara anggota, langsung terikat atau tidak oleh peraturan-peraturan organ pusat. Jika jawabannya "ya", maka bentuk negara itu adalah Negara Serikat. Sedangkan jika peraturan organ pusat tidak dapat mengikat secara langsung penduduk di wilayah negara-negara anggota, maka gabungan negara-negara itu disebut Negara Konfederasi (Moh. Kusnardi dan Bintan Saragih, 2005: 213-214).

2. Bentuk Pemerintahan

Bentuk Pemerintahan dapat juga disebut sebagai bentuk penyelenggaraan kekuasaan. Oleh karenanya Bentuk Pemerintahan adalah perbincangan tentang hal-ikhwal penyelenggaraan kekuasaan di negara yang bersangkutan. Bentuk Pemerintahan secara garis besar dapat dibedakan antara Bentuk Kerajaan (monarki) dan Bentuk Republik. Jika jabatan kepala negara bersifat turun temurun maka negara itu disebut

Kerajaan. Jika kepala pemerintahannya tidak bersifat turun temurun, melainkan dipilih, maka negara itu disebut Republik (Jimly Asshiddiqie, tanpa tahun: 204).

Bentuk Pemerintahan juga dapat dibedakan berdasarkan jumlah orang yang berkuasa dan orientasi kekuasaan. Jumlah orang yang berkuasa dapat berjumlah satu orang, sekelompok orang, atau banyak orang. Orientasi kekuasaan juga ada dua yaitu bila penyelenggaraanya berorientasi kepada kepentingan pihak yang berkuasa disebut bentuk negatif, dan apabila berorientasi kepada kepentingan umum disebut bentuk positif.

Berdasarkan jumlah orang yang berkuasa dan orientasi kekuasaan terdapat enam bentuk klasifikasi negara (Srijanti dkk, 2009: 6):

Jumlah Penguasa	Bentuk Positif	Bentuk Negatif
Satu Orang	Monarki	Tirani
Sekelompok Orang	Aristokrasi	Oligarki
Banyak Orang	Demokrasi	Mobokrasi

Monarki adalah bentuk pemerintahan yang dipegang oleh seseorang sebagai pemimpin tertinggi dan dijalankan untuk kepentingan rakyat banyak. Aristokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan yang dipegang oleh sekelompok orang yang memimpin dan dijalankan untuk kepentingan rakyat banyak. Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan dimana pemerintahan itu dipegang oleh rakyat dan dijalankan untuk kepentingan rakyat banyak. Ketiganya dapat berubah menjadi bentuk pemerintahan yang buruk yakni tirani, oligarki dan mobokrasi.

Tirani adalah suatu bentuk pemerintahan yang dipegang oleh seseorang sebagai pemimpin tertinggi dan dijalankan untuk kepentingan

pribadi. Oligarki adalah suatu bentuk pemerintahan yang dipegang oleh sekelompok dan dijalankan untuk kelompok itu sendiri. Sedangkan mobokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan yang dipegang oleh rakyat, tetapi rakyat tidak tahu apa-apa, rakyat tidak berpendidikan, dan rakyat tidak paham tentang pemerintahan. Akhirnya, pemerintahan yang dijalankan tidak berhasil untuk kepentingan rakyat banyak. Penyelenggaraan pemerintahan itu justru menimbulkan keonaran, kerusuhan, kebebasan, dan kerusakan yang parah sehingga dapat menimbulkan anarki. Mobokrasi adalah

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan kekuasaan, negara-negara modern pada dasarnya menerapkan Doktrin Trias Politika yang pelaksanaannya berbeda-beda antara negara yang satu dengan lainnya sesuai dengan kondisi masing-masing. Trias Politika adalah doktrin pembagian kekuasaan kekuasaan negara secara horisontal yang semula dikemukakan oleh John Locke (1632-1704) dan kemudian dikembangkan oleh Montesquieu (1689-1755). Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan ke dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan *legislatif*, kekuasaan *eksekutif*, dan kekuasaan *yudikatif*. Menurutnya, ketiga jenis kekuasaan itu harus terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya. Montesquieu sangat menekankan keterpisahan atau kebebasan badan yudikatif, karena melalui itulah kemerdekaan individu dan hak asasi manusia dijamin dan dipertaruhkan.

Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan yudikatif ialah kekuasaan untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang. Doktrin Montesquieu ini sangat mempengaruhi Amerika Serikat ketika menyusun undang-undang dasarnya. Bahkan kemudian dikembangkan pula sistem "*checks and balances*" (pengawasan dan keseimbangan) agar dapat lebih mencegah penyalah-gunaan kekuasaan demi melindungi kebebasan individu dan hak asasi manusia.

Di dalam sistem ini setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya.

Namun kemudian Trias Politika sebagai doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) tidak dapat diterapkan persis seperti aslinya, karena permasalahan ekonomi dan sosial yang dihadapi oleh negara semakin kompleks. Kekuasaan badan eksekutif yang terpisah dan melulu hanya melaksanakan undang-undang tidak lagi efektif jika harus mengatur semua aspek kehidupan masyarakat. Terlebih lagi ketika berkembang konsep Negara Kesejahteraan (Welfare State) di mana pemerintah bertanggungjawab atas kesejahteraan seluruh rakyat, dan karena itu harus menyelenggarakan perencanaan perkembangan ekonomi dan sosial secara menyeluruh, maka fungsi kenegaraan sudah jauh melebihi tiga fungsi kekuasaan yang disebut oleh Montesquieu. Oleh sebab itu doktrin Trias Politika tidak lagi ditafsirkan sebagai pemisahan kekuasaan, tetapi sebagai pembagian kekuasaan (*division of powers*). Berdasarkan penafsiran ini, fungsi pokoknya yang dibedakan dan diserahkan kepada badan yang berbeda, tetapi untuk selebihnya kerjasama antar fungsi-fungsi tersebut tetap diperlukan. Misalnya adalah, lembaga eksekutif ikut menyusun Rancangan Undang-Undang, membuat Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan lain- lain (Miriam Budiardjo, 1992: 152-155).

Dalam sistem pemerintahan negara Indonesia, UUD 1945 tidak menyatakan secara eksplisit doktrin Trias Politika Montesquieu. Namun jika memperhatikan Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, dan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman, dapat disimpulkan bahwa Indonesia menganut doktrin Trias Politika dalam arti *pembagian kekuasaan*. Kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif menurut UUD 1945, adalah sebagai berikut :

a. Legislatif

Badan legislatif di tingkat pusat yang memegang kekuasaan

membentuk undang-undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sedangkan Peraturan Daerah (Perda) adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Penyusunan rancangan dan pengesahannya dilakukan secara bersama-sama antara badan legislatif dengan badan eksekutif. Badan lain yang memiliki hubungan langsung dengan DPR adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Badan ini memiliki fungsi sebagai auditor (pemeriksa) keuangan negara, yang harus menyampaikan hasil pemeriksaannya secara rutin setiap tiga bulan kepada DPR.

b. Eksekutif

Badan eksekutif berfungsi menjalankan Undang-undang atau Perda yang telah disetujui bersama antara badan eksekutif dan badan legislatif. Badan eksekutif meliputi Presiden, Wakil Presiden, Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian, dan Pemerintah Daerah.

c. Yudikatif

Badan yudikatif berfungsi mengadili pelaksanaan undang-undang. Lembaga ini meliputi Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY). MA juga berfungsi memberi pertimbangan hukum kepada Presiden dalam pemberian grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi, serta melakukan uji peraturan (*judicial review*) atas peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya; MK melakukan uji undang-undang terhadap UUD 1945, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, pembubaran partai politik, dan memutuskan sengketa hasil pemilu; sedangkan KY merekrut dan menyeleksi calon Hakim Agung, dan melakukan pengawasan hakim dari tingkat Pengadilan Negeri sampai dengan Mahkamah Agung.

3. Sistem Pemerintahan

Sistem Pemerintahan berbeda dengan Bentuk Pemerintahan. Istilah *pemerintahan* dalam konsepsi Bentuk Pemerintahan bersifat statis, yaitu berkenaan dengan bentuknya. Sedangkan dalam Sistem Pemerintahan, aspek pemerintahan yang dibahas bersifat dinamis. Di samping itu, dalam konsepsi Bentuk Pemerintahan, istilah *pemerintahan* lebih luas pengertiannya karena mencakup keseluruhan cabang kekuasaan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif). Sedangkan dalam Sistem Pemerintahan terbatas pengertiannya pada cabang eksekutif saja. Oleh karenanya perbincangan tentang Sistem Pemerintahan adalah pilihan-pilihan tentang posisi eksekutif, yang dapat dibedakan menjadi (1) Sistem Pemerintahan Parleментар; (2) Sistem Pemerintahan Presidensiil; dan (3) Sistem Pemerintahan Campuran (M. Ilham Hermawan, 2009).

a. Sistem Pemerintahan Parleментар

Menurut Prof. Dr. Jimly Asshididique, terdapat enam ciri Sistem Pemerintahan Parleментар, yaitu :

- 1) Kabinet dibentuk dan bertanggung jawab kepada parlemen.
- 2) Kabinet dibentuk sebagai satu kesatuan dengan tanggung jawab kolektif dibawah Perdana Menteri.
- 3) Kabinet mempunyai hak konstitusional untuk membubarkan parlemen sebelum periode bekerjanya berakhir.
- 4) Setiap anggota kabinet adalah anggota parlemen yang terpilih.
- 5) Kepala pemerintahan (Perdana Menteri) tidak dipilih langsung oleh rakyat. (Dipilih oleh partai/koalisi partai pemenang pemilu.).
- 6) Adanya pemisahan yang tegas antara kepala negara dengan kepala pemerintahan.

Berdasarkan ciri tersebut, kedudukan Presiden hanya ditemukan pada Sistem Parleментар di negara berbentuk pemerintahan Republik. Kedudukan Presiden hanyalah sebagai kepala negara sedangkan kepala pemerintahan diemban oleh Perdana Menteri. Kedudukan Presiden hanya sebagai kepala negara dimaksud

bahwa Presiden hanya memiliki kedudukan simbolik sebagai pemimpin yang mewakili segenap bangsa dan negara. Di beberapa negara, kepala negara juga memiliki kedudukan seremonial tertentu seperti pengukuhan, melantik dan mengambil sumpah Perdana Menteri beserta para anggota kabinet, dan para pejabat tinggi lainnya, mengesahkan undang-undang, mengangkat duta dan konsul, menerima duta besar dan perwakilan negara-negara asing, memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehalibitasi. Selain itu pada negara-negara yang menganut sistem multi partai kepala negara dapat mempengaruhi pemilihan calon Perdana Menteri. Oleh karenanya dalam Sistem Pemerintahan Parlementer terdapat pemisahan antara Kepala Negara (Presiden) dengan Kepala Pemerintahan (Perdana Menteri).

Di negara yang menganut Bentuk Pemerintahan Republik, Kepala Pemerintahan dipilih dari anggota parlemen. Sedangkan Presiden sebagai Kepala Negara dipilih melalui mekanisme yang berbeda-beda untuk masa jabatan tertentu. Ada yang melakukan pemilihan Presiden secara langsung, dan ada yang dipilih oleh Parlemen atau oleh suatu Badan Pemilihan. Di negara Monarki dapat dipastikan yang bertindak sebagai Kepala Negara adalah Raja atau Ratu. Perdana Menteri di negara monarki konstitusional dipilih oleh Raja/Ratu berdasarkan dukungan mayoritas anggota parlemen.

b. Sistem Pemerintahan Presidensial

Dalam pemerintahan Presidensial tidak ada pemisahan antara fungsi kepala negara dan fungsi kepala pemerintahan, kedua fungsi tersebut dijalankan oleh Presiden. Presiden pada sistem Presidensial dipilih secara langsung oleh rakyat atau melalui badan pemilihan dan memiliki masa jabatan yang ditentukan oleh konstitusi. Menurut von Mettenheim dan Rockman sebagaimana dikutip Rod Hague dan Martin Harrop, sistem Presidensial memiliki beberapa ciri yakni :

- 1) Presiden dipilih melalui Pemilihan Umum.
- 2) Posisi Presiden dan Parlemen sama kuat, yang satu tidak dapat menjatuhkan/ membubarkan yang lain.
- 3) Keanggotaan di badan eksekutif dan badan legislatif tidak saling terkait.

Menurut Duchack, perbedaan utama antara sistem Presidensiil dan parlementer pada pokoknya menyangkut empat hal, yaitu:

- 1) Terpisah tidaknya kekuasaan seremonial dan politik Presiden.
- 2) Terpisah tidaknya para anggota kabinet dalam keanggotaan legislatif dan eksekutif.
- 3) Tinggi rendahnya derajat kolektivitas dalam sistem pertanggungjawabannya
- 4) Terpisah tidaknya jabatan Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan

c. Sistem Pemerintahan Campuran

Sistem Campuran dapat berupa Semi-Presidensiil (*quasi presidensiil*) atau Semi-Parlementer (*quasi parlementer*). Sistem Campuran menggunakan sebagian ketentuan presidensiil dan sebagian parlementer. Dalam quasi-presidensiil misalnya, Presiden mengangkat para menteri termasuk Perdana Menteri seperti sistem Presidensiil, tetapi pada saat yang sama Perdana Menteri juga diharuskan mendapat kepercayaan dari parlemen seperti dalam sistem parlementer. Perdana Menteri pada umumnya ditugaskan oleh Presiden untuk bertanggung jawab dalam urusan pemerintahan domestik sehari-hari (termasuk menjalin hubungan dengan parlemen), namun tetap dalam kendali Presiden. Presiden bertanggung-jawab untuk urusan luar negeri, dan pada umumnya memegang kekuasaan dalam keadaan darurat. Dalam sistem ini peran Presiden tidak hanya pada urusan seremonial saja, tetapi turut serta dalam urusan pemerintahan, karena ada pembagian otoritas eksekutif

antara Presiden dan Perdana Menteri.

Bagaimana Sistem Pemerintahan Indonesia? Indonesia dapat dikatakan menganut sistem pemerintahan *quasi presidensiil* berdasarkan beberapa alasan. Berdasarkan UUD 1945 Pasal 4 ayat 1 : “(Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar) serta Pasal 17 ayat 1 (Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara) dan ayat 2 (Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden), adalah sistem Presidensiil, karena Presiden adalah kepala eksekutif yang dibantu oleh menteri-menteri yang diangkat oleh Presiden. Namun jika dilihat dari sudut pertanggungjawaban Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, berarti eksekutif dapat dijatuhkan oleh lembaga negara lain, kepada siapa Presiden bertanggung jawab, adalah elemen sistem Parlementer. maka sistem pemerintahan di bawah UUD 1945 dapat disebut *quasi Presidensiil*.

Sistem pemerintahan di bawah UUD 1945 lebih tepat disebut sebagai *quasi presidensiil* dari pada *quasi parlementer*, karena elemen-elemen presidensiilnya lebih menonjol dari pada elemen parlementer. Dalam sistem pemerintahan Presidensiil yang diadopsi oleh UUD 1945 menurut Jimly Asshiddiqie memiliki lima prinsip penting, yaitu:

- 1) Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi dibawah Undang-Undang Dasar.
- 2) Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung dan karena itu secara politik tidak bertanggungjawab kepada MPR atau lembaga parlemen, melainkan bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang memilih.
- 3) Presiden dan atau Wakil Presiden dapat dimintakan pertanggungjawaban secara hukum apabila Presiden dan/ atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum dan konstitusi.

- 4) Para menteri adalah pembantu Presiden.
 - 5) Membatasi kekuasaan Presiden yang dalam sistem Presidensial kedudukannya sangat kuat, karena untuk menjamin stabilitas pemerintah, ditentukan masa jabatan Presiden lima tahunan tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan.
- []

BAB IV

KONSTITUSI DAN NEGARA HUKUM

A. PENGERTIAN KONSTITUSI

1. Umum

Kata "konstitusi" yang berarti pembentukan, berasal dari kata "constituer" (Perancis) yang berarti membentuk. Sedangkan istilah "undang-undang dasar" merupakan terjemahan dari bahasa Belanda "*grondwet*". "Grond" berarti dasar, dan "wet" berarti undang-undang. Jadi *Grondwet* sama dengan undang-undang dasar. Namun dalam kepustakaan Belanda dikenal pula istilah "*constitutie*" yang artinya juga undang-undang dasar. Dalam kepustakaan hukum di Indonesia juga dijumpai istilah "hukum dasar". Hukum memiliki pengertian yang lebih luas dibandingkan dengan undang-undang. Kaidah hukum bisa tertulis dan bisa tidak tertulis, sedangkan undang-undang menunjuk pada aturan hukum yang tertulis.

Atas dasar pemahaman tersebut, konstitusi disamakan pengertiannya dengan hukum dasar, yang berarti sifatnya bisa tertulis dan tidak tertulis. Sedangkan undang-undang dasar (UUD) adalah hukum dasar yang tertulis atau yang tertuang dalam suatu naskah/dokumen. Dengan demikian undang-undang dasar merupakan bagian dari konstitusi. Sedangkan di samping undang-undang masih ada bagian lain dari hukum dasar yakni yang sifatnya tidak tertulis, dan biasa disebut dengan konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan. Konvensi ini merupakan aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara walaupun tidak tertulis (Ditjen Dikti, 2013:38).

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa undang-undang dasar adalah suatu kitab atau dokumen yang memuat aturan-aturan hukum dan ketentuan-ketentuan hukum yang pokok-pokok atau dasar-dasar

yang sifatnya tertulis, yang menggambarkan tentang sistem ketatanegaraan suatu negara. Sedangkan konstitusi adalah aturan-aturan hukum dan ketentuan-ketentuan hukum yang pokok-pokok atau dasar-dasar, yang sifatnya tertulis maupun tidak tertulis, yang menggambarkan tentang sistem ketatanegaraan suatu negara.

Pendapat lainnya menyatakan bahwa konstitusi memiliki 2 (dua) pengertian, yaitu pengertian yang luas dan pengertian yang sempit. Namun hampir semua negara di dunia memberi arti konstitusi dalam pengertian yang sempit, kecuali di Inggris (Martosoewignjo, 1981). Dalam pengertian yang sempit konstitusi hanya mengacu pada ketentuan-ketentuan dasar yang tertuang dalam dokumen tertulis yaitu undang-undang dasar, sehingga muncul sebutan seperti, Konstitusi Amerika Serikat, Konstitusi Perancis, Konstitusi Swiss, dan sebagainya. Sedangkan dalam pengertian yang luas, konstitusi juga mencakup kebiasaan ketatanegaraan sebagai suatu kaidah yang sifatnya tidak tertulis. Jadi ketika istilah "konstitusi" disamakan pengertiannya dengan "undang-undang dasar", istilah tersebut hendaknya dipahami dalam pengertian yang sempit (Ditjen Dikti, 2013: 39).

Dalam penyusunan suatu konstitusi tertulis, nilai-nilai dan norma dasar yang hidup dalam masyarakat dan dalam praktek penyelenggaraan negara turut mempengaruhi perumusan suatu norma ke dalam naskah Undang-Undang Dasar. Karena itu, suasana kebatinan (*geistichenhentergrund*) yang menjadi latar belakang filosofis, sosiologis, politis, dan historis perumusan juridis suatu ketentuan Undang-Undang Dasar perlu dipahami dengan seksama, untuk dapat mengerti dengan sebaik-baiknya ketentuan yang terdapat dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar. Undang-Undang Dasar tidak dapat dipahami hanya melalui teksnya saja. Untuk sungguh-sungguh mengerti, kita harus memahami konteks filosofis, sosio-historis, sosio-politis, sosio-juridis, dan bahkan sosio-ekonomis yang mempengaruhi perumusannya. Di samping itu, setiap kurun waktu dalam sejarah memberikan pula

kondisi-kondisi kehidupan yang membentuk dan mempengaruhi kerangka pemikiran (*frame of reference*) dan medan pengalaman (*field of experience*) dengan muatan kepentingan yang berbeda, sehingga proses pemahaman terhadap suatu ketentuan Undang-Undang Dasar dapat terus berkembang dalam praktek di kemudian hari. Karena itu, penafsiran terhadap Undang-Undang Dasar pada masa lalu, masa kini, dan pada masa yang akan datang, memerlukan rujukan standar yang dapat dipertanggungjawabkan dengan sebaik-baiknya, sehingga Undang-Undang Dasar tidak menjadi alat kekuasaan yang ditentukan secara sepihak oleh pihak manapun juga (Jimly Asshiddiqie, tanpa tahun: 29-30).

2. Konstitusi Indonesia

Demikian pula dalam perumusan naskah Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai konstitusi tertulis Negara Republik Indonesia, diperlukan pula adanya Pokok-Pokok pemikiran konseptual yang mendasari setiap perumusan pasal-pasal Undang-Undang Dasar serta keterkaitannya secara langsung atau tidak langsung terhadap semangat Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 dan Pembukaan UUD 1945.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana terakhir diubah pada tahun 1999, 2000, 2001 sampai tahun 2002 merupakan satu kesatuan rangkaian perumusan hukum dasar Indonesia di masa depan. Isinya mencakup dasar-dasar normatif yang berfungsi sebagai sarana pengendali (*tool of social and political control*) terhadap penyimpangan dan penyelewengan dalam dinamika perkembangan zaman dan sekaligus sarana pembaruan masyarakat (*tool of social and political reform*) serta sarana perekayasa (*tool of social and political engineering*) ke arah cita-cita kolektif bangsa. Belajar dari kekurangan sistem demokrasi politik di berbagai negara di dunia, yang menjadikan Undang-Undang Dasar hanya sebagai konstitusi politik, maka Undang-Undang Dasar ini juga berisi dasar-dasar pikiran

mengenai demokrasi ekonomi dan demokrasi sosial. Karena itu, Undang-Undang Dasar ini dapat disebut sebagai konstitusi politik, konstitusi ekonomi dan sekaligus konstitusi sosial yang mencerminkan cita-cita kolektif bangsa, baik di bidang politik dan ekonomi maupun sosial-budaya, dengan tetap memelihara tingkat abstraksi perumusannya sebagai hukum dasar (*rechtsidee*).

Sebagai hukum dasar, perumusan isinya disusun secara sistematis mulai dari prinsip-prinsip yang bersifat umum dan mendasar, dilanjutkan dengan perumusan prinsip-prinsip kekuasaan dalam setiap cabangnya yang disusun secara berurutan. Pasal-pasal dan ayatnya dirumuskan dalam tingkat abstraksi yang sesuai dengan hakikatnya sebagai hukum dasar, dengan kesadaran bahwa pengaturan yang bersifat rinci akan ditentukan lebih lanjut dalam undang-undang. Makin elastis suatu aturan, makin terbuka kemungkinan untuk menampung dinamika perkembangan zaman, sehingga Undang-Undang Dasar tidak lekas ketinggalan zaman (*verouderd*). Namun demikian, meskipun perumusan Undang-Undang Dasar ini bersifat garis besar, haruslah disadari jangan sampai ketentuan yang diaturnya bermakna ganda atau dapat ditafsirkan secara sewenang-wenang oleh pihak yang berkuasa.

Oleh karena itu, yang terpenting adalah semangat dan kemauan politik (*political will*) para penyelenggara negara. Meskipun dirumuskan dengan jelas bahwa Undang-Undang Dasar menganut asas kedaulatan rakyat atau demokrasi, jika para penyelenggara negara tidak berjiwa demokrasi dan tidak mempunyai tekad dan komitmen untuk mewujudkan demokrasi itu dalam kenyataan atau hanya menjadikan demokrasi hanya sebagai retorika semata, maka pasal yang jelas menentukan adanya demokrasi itu tidak akan terwujud dalam praktek. Sebaliknya, meskipun perumusan Undang-Undang Dasar tidak sempurna tetapi semangat para penyelenggara negara bersih dan tulus dalam menjalankan konstitusi, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, maka kekurangan dalam perumusan pasal Undang-Undang

Dasar tidak akan merintanginya jalannya penyelenggaraan negara dengan sebaik-baiknya menuju terwujudnya cita-cita bangsa berdasarkan kelima sila Pancasila yang dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar (Jimly Asshiddiqie, tanpa tahun: 30-31).

Arti penting semangat dan komitmen politik terhadap pelaksanaan UUD 1945 tersebut telah ditekankan oleh Soepomo dalam Sidang Kedua BPUPKI pada tanggal 15 Juli 1945 (Setneg RI, 1998: 293), dan kemudian dituliskan dalam Penjelasan UUD 1945 (sebelum amandemen) sebagai berikut :

“Yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hidupnya negara, ialah semangat, semangat para penyelenggara Negara, semangat para pemimpin pemerintahan. Meskipun dibikin Undang-undang Dasar yang menurut kata-katanya bersifat kekeluargaan, apabila semangat para penyelenggara Negara, para pemimpin pemerintahan itu bersifat perseorangan, Undang- undang Dasar tadi tentu tidak ada artinya dalam praktek. Sebaliknya meskipun Undang-undang Dasar itu tidak sempurna, akan tetapi jikalau semangat para penyelenggara pemerintahan baik, Undang-undang Dasar itu tentu tidak akan merintanginya jalannya Negara. Jadi paling penting ialah semangat.

B. KONSTITUSIONALISME

Menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Jika negara itu menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi. Hal inilah yang disebut oleh para ahli sebagai *constituent power* yang merupakan kewenangan yang berada di luar dan sekaligus di atas sistem yang diaturnya. Karena itu, di lingkungan negara-negara demokrasi, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya suatu konstitusi.

Constituent power mendahului konstitusi, dan konstitusi mendahului organ pemerintahan yang diatur dan dibentuk berdasarkan

konstitusi. Pengertian *constituent power* berkaitan pula dengan pengertian hirarki hukum (*hierarchy of law*). Konstitusi merupakan hukum yang lebih tinggi atau bahkan paling tinggi serta paling fundamental sifatnya, karena konstitusi itu sendiri merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk- bentuk hukum atau peraturan-peraturan perundang-undangan lainnya. Sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku universal, maka agar peraturan-peraturan yang tingkatannya berada di bawah Undang-Undang Dasar dapat berlaku dan diberlakukan, peraturan- peraturan itu tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi tersebut.

Konstitusi selalu terkait dengan paham konstitusionalisme. Walton H. Hamilton menyatakan "*Constitutionalism is the name given to the trust which men repose in the power of words engrossed on parchment to keep a government in order*". Untuk tujuan *to keep a government in order* itu diperlukan pengaturan yang sedemikian rupa, sehingga dinamika kekuasaan dalam proses pemerintahan dapat dibatasi dan dikendalikan sebagaimana mestinya. Gagasan mengatur dan membatasi kekuasaan ini secara alamiah muncul karena adanya kebutuhan untuk merespons perkembangan peran relatif kekuasaan umum dalam kehidupan umat manusia.

Konstitusionalisme di zaman sekarang dianggap sebagai suatu konsep yang niscaya bagi setiap negara modern. Seperti dikemukakan oleh C.J. Friedrich sebagaimana dikutip di atas, "*constitutionalism is an institutionalized system of effective, regularized restraints upon governmental action*". Basis pokoknya adalah kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara. Organisasi negara itu diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara. Kata kuncinya adalah konsensus atau *general agreement*. Jika kesepakatan umum itu runtuh, maka runtuh pula legitimasi kekuasaan negara yang bersangkutan, dan pada gilirannya perang saudara (*civil war*) atau revolusi dapat terjadi (Jimly Asshiddiqie, hlm: 18-19).

C. UNSUR-UNSUR YANG TERDAPAT DI DALAM KONSTITUSI

Undang-undang dasar atau konstitusi negara tidak hanya berfungsi membatasi kekuasaan pemerintah, akan tetapi juga menggambarkan struktur pemerintahan suatu negara. Menurut Savornin Lohman ada 3 (tiga) unsur yang terdapat dalam konstitusi (Ditjen Dikti, 2013) yaitu:

1. Konstitusi dipandang sebagai perwujudan perjanjian masyarakat (kontrak sosial), sehingga menurut pengertian ini, konstitusi-konstitusi yang ada merupakan hasil atau konklusi dari persepakatan masyarakat untuk membina negara dan pemerintahan yang akan mengatur mereka.
2. Konstitusi sebagai piagam yang menjamin hak-hak asasi manusia, berarti perlindungan dan jaminan atas hak-hak manusia dan warga negara yang sekaligus penentuan batas- batas hak dan kewajiban baik warganya maupun alat-alat pemerintahannya.
3. Konstitusi sebagai *forma regimenis*, yaitu kerangka bangunan pemerintahan (Lubis, 1982).

Pendapat lain dikemukakan oleh Sri Sumantri, yang menyatakan bahwa materi muatan konstitusi dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu:

1. Pengaturan tentang perlindungan hak asasi manusia dan warga negara,
2. Pengaturan tentang susunan ketatanegaraan suatu negara yang mendasar,
3. Pembatasan dan pembagian tugas-tugas ketata-negaraan yang juga mendasar. (Chaidir, 2007).

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, terkait dengan konstitusi sebagai kesepakatan umum (konsensus) di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara. Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan, yaitu:

1. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*).
2. Kesepakatan tentang the rule of law sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*).
3. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur- prosedur

ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*) (Jimly Asshiddiqie, tanpa tahun: 20-21).

D. PERUBAHAN KONSTITUSI

Betapapun sempurnanya sebuah konstitusi, pada suatu saat konstitusi itu bisa ketinggalan jaman atau tidak sesuai lagi dengan dinamika dan perkembangan masyarakat. Karena itulah perubahan atau amandemen konstitusi merupakan sesuatu hal yang wajar dan tidak perlu dianggap sebagai sesuatu yang istimewa. Yang penting bahwa perubahan itu didasarkan pada kepentingan negara dan bangsa dalam arti yang sebenarnya, dan bukan hanya karena kepentingan politik sesaat dari golongan atau kelompok tertentu (Ditjen Dikti, 2013).

Secara teoritik perubahan undang-undang dasar dapat terjadi melalui berbagai cara. CF.Strong menyebutkan 4 (empat) macam cara perubahan terhadap undang-undang dasar, yaitu:

1. Oleh kekuasaan legislatif tetapi dengan pembatasan- pembatasan tertentu,
2. Oleh rakyat melalui referendum,
3. Oleh sejumlah negara bagian, khususnya untuk negara serikat,
4. Dengan kebiasaan ketatanegaraan, atau oleh suatu lembaga negara yang khusus dibentuk untuk keperluan perubahan.

Sedangkan KC. Wheare (2010) mengemukakan bahwa perubahan konstitusi dapat terjadi dengan berbagai cara, yaitu:

- a. Perubahan resmi,
- b. Penafsiran hakim,
- c. Kebiasaan ketatanegaraan/konvensi.

E. UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA

1. Pembukaan UUD

Di antara para ahli hukum terdapat dua paham tentang muatan isi sebuah UUD. Pihak pertama berpandangan bahwa UUD adalah sebuah

dokumen hukum yang bersifat eksklusif, semata-mata merupakan wadah bagi ketentuan-ketentuan hukum (*rule of law*), dan karenanya tidak mungkin untuk dimuati materi lain. Pihak kedua adalah yang berpandangan bahwa UUD adalah suatu piagam pernyataan (*manifesto*) yang berisi *pengakuan keyakinan, dan pernyataan cita-cita* bangsa. Pernyataan (*manifesto*) tersebut berupa prinsip-prinsip alasan yang pasti dan tertentu, yang dapat berwujud pandangan hidup, cita-cita, moralitas, keyakinan filsafati baik religius maupun politik, dari suatu bangsa. Namun berbagai prinsip ini bila ditransformasi menjadi ketentuan hukum akan kehilangan substansi filosofisnya. Sehubungan dengan itu maka berbagai bangsa yang menganut pandangan ini menempatkan pernyataan (*manifesto*) tersebut sebagai Pembukaan UUD.

Konsekuensi dari dua paham tersebut, maka bagi pihak pertama Pembukaan bukan merupakan bagian dari sebuah UUD, dengan demikian juga bukan merupakan bagian dari hukum. Jika Pembukaan itu diadakan, semata-mata hanya untuk menuliskan proses faktual mengenai terjadinya Konstitusi, dan untuk menyatakan siapa pembuat konstitusi. Menurut paham ini Pembukaan berada di luar UUD (Konstitusi), oleh karenanya ia tidak memiliki watak normatif. Sedangkan bagi pihak kedua, Pembukaan adalah bagian yang tidak dapat terpisahkan (*inherent*) dari UUD, yang sekaligus memberi kualitas pada UUD. Dengan kata lain, Pembukaan berada di dalam UUD (Konstitusi). Dengan demikian maka Pembukaan bermakna hukum dan menjadikannya berwatak normatif pada ketentuan hukum yang dituangkan dalam Batang Tubuh UUD dalam bentuk pasal demi pasal. Semua ketentuan hukum dalam Batang Tubuh harus teralir dari, dan dapat dipertanggungjawabkan, kepada Pembukaan. (Abdulkadir Besar, 2005: 53-54).

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menganut paham kedua tersebut, dimana Pembukaannya adalah bagian yang tidak terpisahkan dari UUD 1945. Oleh karenanya Pembukaan UUD 1945 mengandung Pokok-pokok Pikiran, sebagai ada

di dalam Penjelasan (UUD 1945 sebelum Amandemen tahun 1999-2002), yang berhubungan, bahkan menjelma, menjadi ketentuan-ketentuan hukum berupa pasal-pasal di dalam Batang Tubuh UUD 1945.

2. Hubungan antara Pembukaan dengan Batang Tubuh UUD 1945

Di dalam UUD 1945 sebelum amandemen, pada bagian Penjelasan tercantum Pokok-pokok Pikiran Pembukaan UUD 1945 sebagai berikut :

II. *Pokok-pokok pikiran dalam "Pembukaan*

Apakah pokok-pokok yang terkandung dalam pembukaan Undang-undang Dasar.

1. *"Negara" - begitu bunyinya - yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.*

Dalam pembukaan ini diterima aliran pengertian negara Persatuan, Negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Jadi Negara mengatasi segala paham golongan, mengatasi segala paham perseorangan. Negara menurut pengertian "pembukaan" itu menghendaki persatuan, meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Inilah suatu dasar Negara yang tidak boleh dilupakan.

2. *Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.*
3. *Pokok yang ketiga yang terkandung dalam "pembukaan" ialah negara yang berkedaulatan Rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu sistim negara yang terbentuk dalam Undang-undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan. Memang aliran ini sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia.*
4. *Pokok pikiran yang keempat, yang terkandung dalam "pembukaan" ialah negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab. Oleh karena itu Undang-undang Dasar harus mengandung isi yang mewajibkan Pemerintah*

dan lain-lain penyelenggara Negara, untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur.

Pokok Pikiran Pertama merupakan pernyataan sekaligus komitmen bangsa Indonesia bahwa "arsitektur" negara Indonesia adalah negara persatuan. Jika negara diibaratkan sebuah rumah, bentuk dan struktur rumah Indonesia adalah Persatuan. Namun Indonesia bukan rumah dalam pengertian fisik, tetapi rumah dalam pengertian ide, maka persatuan adalah juga karakter kultural yang menentukan sifat-sifat negara dan bagaimana seharusnya negara dijalankan. Itulah *Citanegara (staatsidee)* Indonesia.

Pokok Pikiran Kedua secara tegas menyatakan bahwa negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Pokok pikiran ini menempatkan suatu tujuan atau cita-cita yang ingin dicapai dalam Pembukaan, dan merupakan suatu kausa finalis (sebab tujuan), sehingga dapat menentukan jalan serta aturan- aturan mana yang harus dilaksanakan dalam Undang-Undang Dasar untuk sampai pada tujuan itu yang didasari dengan bekal persatuan. Terdapat relasi fungsional antara citanegara dengan tujuan yang hendak dicapai, maka pokok pikiran ini adalah pokok pikiran tentang *Tujuan Negara*.

Pokok Pikiran Ketiga adalah tentang bagaimana tujuan negara hendak dicapai dan sarana apa yang hendak digunakan. Pokok pikiran ini mengandung konsekuensi logis bahwa sistem negara yang terbentuk dalam Undang-Undang Dasar harus berdasarkan atas kedaulatan rakyat dan berdasarkan permusyawaratan/ perwakilan. Dengan demikian pokok pikiran ini adalah tentang *Sistem Negara*.

Pokok Pikiran Keempat yang mengacu pada sila ketuhanan dan kemanusiaan merupakan landasaan kerohanian bangsa Indonesia dalam bernegara. Indonesia sebagai sebuah entitas politik dengan cita, tujuan, dan sistem sebagaimana tersebut di atas didasarkan pada nilai-nilai

moral, baik nilai-nilai transendental ketuhanan maupun horisontal kemanusiaan. Maka pokok pikiran keempat adalah pokok pikiran tentang *Moral Negara* (Abdulkadir Besar, 2005:84-87).

Dalam sistem tertib hukum Indonesia, Penjelasan UUD 1945 menyatakan bahwa Pokok Pikiran itu meliputi suasana kebatinan dari Undang-Undang Dasar Negara Indonesia serta mewujudkan cita-cita hukum, yang menguasai hukum dasar tertulis (UUD) dan hukum dasar tidak tertulis (konvensi), selanjutnya Pokok Pikiran itu dijemakan dalam pasal-pasal UUD 1945. Maka dapatlah disimpulkan bahwa suasana kebatinan Undang-Undang Dasar 1945 tidak lain dijiwai atau bersumber pada dasar filsafat negara Pancasila. Pengertian inilah yang menunjukkan kedudukan dan fungsi Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia.

F. DINAMIKA PELAKSANAAN KONSTITUSI (UUD 1945)

Dalam gerak pelaksanaannya, konstitusi (UUD 1945) banyak mengalami perubahan mengikuti perubahan sistem politik negara Indonesia. Peristiwa perubahan ini berlangsung dalam beberapa kali dengan periode waktu tertentu. Secara kronologis perubahan-perubahan itu adalah :

1. UUD 1945 (18 Agustus 1945 - 27 Desember 1949)

Dalam kurun waktu ini pelaksanaan UUD tidak dapat dilaksanakan dengan baik, karena bangsa Indonesia sedang dalam masa pancaroba, artinya dalam masa upaya membela dan mempertahankan kemerdekaan yang baru diproklamasikan, sedangkan pihak kolonial Belanda masih ingin menjajah kembali negara Indonesia.

2. UUD Republik Indonesia Serikat (27 Desember 1949 - 17 Agustus 1950)

Rancangan UUD RIS disepakati bersama di Negara Belanda antara wakil-wakil pemerintah RI dengan wakil-wakil pemerintah negara BFO (Bijeenkomst Voor Federaal Overleg), yaitu negara-negara buatan Belanda di luar negara RI yang merupakan Negara Bagian RIS. Peristiwa ini terjadi di Kota Pantai Scheveningen, tanggal 29 Oktober

1949, pada saat berlangsungnya KMB (Konferensi Meja Bundar).

Rancangan UUD RIS disetujui pada tanggal 14 Desember 1949 di Jakarta oleh wakil-wakil pemerintah dan KNIP RI (Komite Nasional Indonesia Pusat Republik Indonesia) dan wakil masing-masing pemerintah serta DPR negara-negara BFO. Namun demikian, konstitusi RIS tidak dapat berlangsung dalam waktu yang cukup lama, melainkan hanya lebih kurang delapan bulan (27 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950).

Hal ini terjadi karena adanya tuntutan masyarakat yang sangat tinggi dari berbagai daerah untuk kembali ke bentuk negara kesatuan dan meninggalkan bentuk negara RIS. Kenyataan ini membuat negara RIS bubar dan kembali bergabung ke bentuk negara kesatuan yang beribukota di Yogyakarta. Pada tahun 1950, negara RIS yang belum bergabung dengan NKRI adalah negara bagian Indonesia Timur dan negara bagian Sumatra Timur. Namun dalam jangka waktu yang tidak lama dicapai kesepakatan antara NKRI dengan kedua negara bagian tersebut. Dengan kesepakatan itu, maka pada tanggal 17 Agustus 1950, negara RIS resmi kembali bergabung dengan NKRI.

3. UUDS (17 Agustus 1950 - 5 Juli 1959)

Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950) merupakan UUD yang ketiga bagi Indonesia. Berdasarkan UUDS 1950, sistem pemerintahan yang semula Kabinet Presidensial berubah menjadi Kabinet Parlementer. Presiden dan Wakil Presiden "tidak dapat di ganggu gugat", karena yang bertanggung jawab kepada Parlemen (DPR) adalah para menteri di bawah pimpinan Perdana Menteri selaku kepala pemerintahan.

Dalam pelaksanaannya sistem parlementer yang dianut oleh UUDS menyebabkan tidak tercapainya stabilitas politik dan pemerintahan, karena kabinet sering berganti-ganti berdasarkan dukungan suara di parlemen. Selama tahun 1950-1959, terjadi pergantian kabinet sebanyak tujuh kali, sehingga banyak program

kabinet yang tidak berjalan dan berkesinambungan. Di samping itu sidang Dewan Konstituante hasil pemilu tahun 1955 yang mendapat tugas untuk menyusun rancangan UUD baru guna mengakomodasi aspirasi masyarakat yang menginginkan perubahan dari UUDS ke UUD baru mengalami kemacetan (stagnan) selama dua tahun. Kemacetan sidang Dewan Konstituante dalam waktu yang relatif lama telah menimbulkan kekhawatiran bahwa Dewan Konstituante akan gagal menyelesaikan tugasnya. Kondisi politik yang demikian membuat pemerintah (Presiden Ir. Soekarno) mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang pada intinya berisi :

- a. Pembubaran Konstituante
 - b. Pemberlakuan kembali UUD 1945 dan tidak berlakunya UUDS 1950.
 - c. Pembentukan MPRS dan DPAS.
4. UUD 1945 (5 Juli 1959 - 1999)
- a. Dalam kurun waktu 1959-1966, pemerintahan dipimpin oleh Presiden Sukarno, dikenal dengan istilah era Orde Lama (ORLA). Selama kurun waktu ini, pelaksanaan UUD 1945 ada beberapa penyimpangan di antaranya:
 - 1) Presiden merangkap sebagai penguasa eksekutif dan legislatif.
 - 2) Presiden mengeluarkan UU dalam bentuk Penetapan Presiden tanpa persetujuan DPR.
 - 3) MPRS (Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara) mengangkat presiden seumur hidup.
 - 4) Hak Budget DPR tidak berjalan, karena setelah tahun 1960 pemerintah tidak mengajukan RUU APBN untuk mendapat persetujuan DPR.
 - 5) Pimpinan lembaga-lembaga tinggi dan tertinggi negara diangkat menjadi menteri-menteri negara dan presiden menjadi Ketua DPA.
 - b. Dalam kurun waktu 1966-1999, pemerintahan dipimpin oleh Presiden Suharto, dikenal dengan istilah Orde Baru. Beberapa hal penting

perlu dicatat selama kurun waktu ini, di antaranya :

1) Pada tahun 1965 persaingan antar kekuatan politik semakin memanas, sementara kondisi ekonomi sangat memprihatinkan dengan harga-harga kebutuhan pokok yang melambung tinggi. Ketika Partai Komunis Indonesia (PKI) melancarkan gerakan kudeta bersenjata pada tanggal 30 September 1965, maka massa yang dipelopori oleh pemuda dan mahasiswa melakukan demonstrasi besar-besaran di depan Istana Merdeka menyampaikan tuntutan Tritura (Tri Tuntutan Rakyat) kepada Presiden. Isi Tritura adalah :

- a) Bubarkan PKI.
- b) Bersihkan Kabinet dari unsur-unsur PKI.
- c) Turunkan harga/perbaiki ekonomi.

Atas kenyataan tersebut, Presiden Sukarno mengeluarkan Surat Perintah 11 Maret 1966 (Supersemar), yang berisi perintah kepada Mayjen TNI Suharto, yang saat itu menjabat sebagai Panglima Kostrad, untuk mengendalikan situasi politik dan keamanan di seluruh wilayah Indonesia, terutama di Ibu Kota Jakarta.

2) Sidang Umum ke IV MPRS tahun 1966 menghasilkan beberapa Ketetapan yang sangat penting, diantaranya :

- a) Pengukuhan Supersemar (Tap MPRS No.IX)
- b) Pembubaran PKI (Tap MPRS No. XX)
- c) Pembaruan bidang Ekonomi dan Pembangunan (Tap MPRS XXII)

3) Pada tahun 1967, MPRS mengadakan Sidang Istimewa atas permintaan DPR yang menganggap bahwa Presiden Sukarno telah sungguh-sungguh melanggar UUD 1945. Beberapa Ketetapan penting yang dihasilkan oleh Sidang Istimewa ini adalah :

- a) Menarik mandat MPRS dari Presiden Sukarno (Tap XXXIII).
- b) Mengangkat Jenderal Suharto sebagai Pejabat Presiden RI.

4) Sidang Umum MPRS tahun 1968 menghasilkan ketetapan-

ketetapan yang sangat menentukan bagi perjalanan negara Indonesia ke depan. Diantaranya adalah Ketetapan NO. XLIV yang berisi pengangkatan Jenderal Suharto sebagai Presiden RI sampai terpilihnya Presiden oleh MPR hasil Pemilihan Umum.

5) Kurun waktu tahun 1970 - 1997

Selama kurun waktu ini, secara prosedural mekanisme pemerintahan dan praktek kenegaraan dilaksanakan berdasarkan ketentuan-ketentuan yang ada di dalam UUD 1945. Mekanisme Kepemimpinan selama 5 tahun terlaksana dengan lancar, diantaranya :

- a) Pemilihan Umum setiap 5 tahun untuk memilih anggota MPR, DPR, DPRD I. dan DPRD II.
- b) MPR bersidang minimal 1 kali dalam 5 tahun.
- c) Presiden menyusun Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) dan mengajukan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) sesuai Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

6) Kurun waktu 1997 - 1999.

Masyarakat menilai pemerintahan Orde Baru dijalankan secara represif dan otoriter. Praktek demokrasi hanya bersifat prosedural tanpa substansi. Pancasila dan UUD 1945 seringkali digunakan hanya untuk kepentingan kekuasaan. Ketika dunia, termasuk Indonesia, dilanda krisis moneter di pada tahun 1997 - 1998, masyarakat yang dipelopori oleh pemuda dan mahasiswa mengadakan demonstrasi besar-besaran, tidak hanya di Jakarta tetapi juga di kota-kota lain di Indonesia, menuntut mundurnya Presiden Suharto. Setelah ribuan mahasiswa dan pemuda berhari-hari menduduki gedung MPR/DPR, akhirnya pada tanggal 21 Mei 1998 Presiden Suharto mengundurkan diri, digantikan oleh B.J. Habibie yang ketika itu menjabat Wakil Presiden. Selama pemerintahan Presiden Habibie, kebebasan pers diterapkan secara

luas, Pemilu Legislatif berdasarkan sistem multi partai, dan Pemilihan Presiden oleh anggota MPR/DPR dilaksanakan berdasarkan penghitungan suara (*voting*).

5. UUD 1945 (1999 sampai sekarang)

Dalam periode ini dilakukan amandemen (perubahan) terhadap UUD 1945 sebagai agenda utama era reformasi. Perubahan mulai dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 1999. Pada Sidang Tahunan MPR 1999, seluruh fraksi di MPR membuat kesepakatan tentang arah perubahan UUD 1945, yaitu:

- a. Sepakat untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945;
- b. Sepakat untuk mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Sepakat untuk mempertahankan sistem presidensiil (dalam pengertian sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensiil);
- d. Sepakat untuk memindahkan hal-hal normatif yang ada dalam Penjelasan UUD 1945 ke dalam pasal-pasal UUD 1945; dan
- e. Sepakat untuk menempuh cara adendum dalam melakukan amandemen terhadap UUD 1945.

Perubahan UUD 1945 kemudian dilakukan secara bertahap dan menjadi salah satu agenda Sidang Tahunan MPR dari tahun 1999 hingga perubahan keempat pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002 bersamaan dengan kesepakatan dibentuknya Komisi Konstitusi yang bertugas melakukan pengkajian secara komprehensif tentang perubahan UUD 1945 berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi.

Perubahan Pertama dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 1999 yang arahnya adalah membatasi kekuasaan Presiden dan memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif. Perubahan Kedua dilakukan dalam sidang Tahunan MPR Tahun 2000 meliputi masalah wilayah negara dan pembagian

pemerintahan daerah, menyempurnakan perubahan pertama dalam hal memperkuat kedudukan DPR, dan ketentuan-ketentuan yang terperinci tentang HAM. Perubahan Ketiga yang ditetapkan pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 meliputi ketentuan tentang Asas-asas landasan bernegara, kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara, dan ketentuan-ketentuan tentang Pemilihan Umum. Perubahan Keempat dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2002. Materi perubahan pada Perubahan Keempat adalah ketentuan tentang kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA), ketentuan tentang pendidikan dan kebudayaan, ketentuan tentang perekonomian dan kesejahteraan sosial, dan aturan peralihan serta aturan tambahan (Jimly Asshiddiqie, tanpa tahun: 8-9).

Perubahan-perubahan tersebut diatas meliputi hampir keseluruhan materi UUD 1945. Jika naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, maka setelah empat kali mengalami perubahan, materi muatan UUD 1945 mencakup 199 butir ketentuan. Namun sesuai dengan kesepakatan MPR yang kemudian menjadi lampiran dari Ketetapan MPR No. IX/MPR/1999, Pembukaan UUD 1945 tidak akan diubah. Pembukaan UUD 1945 memuat cita-cita bersama sebagai puncak abstraksi yang mencerminkan kesamaan-kesamaan kepentingan di antara sesama warga masyarakat yang dalam kenyataannya harus hidup di tengah pluralisme atau kemajemukan. Pembukaan UUD 1945 juga memuat tujuan-tujuan atau cita-cita bersama yang biasa juga disebut sebagai falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platforms* atau *kalimatun sawa* di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara (Jimly Asshiddiqie, tanpa tahun: 21).

Pancasila sebagai dasar-dasar filosofis terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 yang merupakan kesepakatan pertama penyangga konstitusionalisme. Dengan tidak diubahnya Pembukaan UUD 1945, maka tidak berubah pula kedudukan Pancasila sebagai

dasar-dasar filosofis bangunan Negara Republik Indonesia. Yang berubah adalah sistem dan institusi untuk mewujudkan cita-cita berdasarkan nilai-nilai Pancasila. Hal ini sesuai dengan makna Pancasila sebagai ideologi terbuka yang hanya dapat dijalankan dalam sistem yang demokratis dan bersentuhan dengan nilai-nilai dan perkembangan masyarakat.

G. NEGARA HUKUM

1. Cita Negara

Bentuk pemerintahan Indonesia adalah 'Republik'. Disebut Republik, dan bukan Kerajaan (*monarchi*), karena pengalaman bangsa Indonesia di masa sebelum kemerdekaan, penuh diliputi oleh sejarah kerajaan-kerajaan, besar dan kecil di seluruh wilayah Nusantara. Namun, sejak bangsa Indonesia merdeka dan membentuk negara modern yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, bentuk pemerintahan yang dipilih adalah Republik. Karena itu, falsafah dan kultur politik yang bersifat 'kerajaan' yang didasarkan atas sistem feodalisme dan paternalisme, tidaklah dikehendaki oleh bangsa Indonesia modern. Bangsa Indonesia menghendaki negara modern dengan pemerintahan '*res publica*'.

Dalam konstitusi ditegaskan bahwa negara Indonesia adalah Negara Hukum (*Rechtsstaat*), bukan Negara Kekuasaan (*Machtsstaat*). Di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang- Undang Dasar, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Dalam paham Negara Hukum itu, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam

penyelenggaraan negara. Yang sesungguhnya memimpin dalam penyelenggaraan negara itu adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip '*the Rule of Law, and not of Man*', yang sejalan dengan pengertian '*nomocratie*', yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, '*nomos*'.

Dalam paham Negara Hukum yang demikian, harus diadakan jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*). Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Prinsip Negara Hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Karena itu perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilakukan menurut Undang-Undang Dasar (*constitutional democracy*) yang diimbangi dengan penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*demokratische rechtsstaat*) (Jimly Asshiddiqie, tanpa tahun: 55-56).

2. Nomokrasi dan Konsep Negara Hukum

Ide Negara Hukum, selain terkait dengan konsep '*rechtsstaat*' dan '*the rule of law*', juga berkaitan dengan konsep '*nomocracy*' yang berasal dari perkataan '*nomos*' dan '*cratos*'. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan '*demos*' dan '*cratos*' atau '*kratien*' dalam demokrasi. '*Nomos*' berarti norma, sedangkan '*cratos*' adalah kekuasaan. Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh A.V. Dicey, hal itu dapat dikaitkan dengan prinsip "*rule of law*" yang

berkembang di Amerika Serikat menjadi jargon "*the Rule of Law, and not of Man*". Yang sesungguhnya dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang (Jimly Asshiddiqie, tanpa tahun: 121).

Profesor Utrecht membedakan antara negara hukum formil atau negara hukum klasik, dan negara hukum materiel atau negara hukum modern. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu Negara Hukum Materiel yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya. Karena itu, Wolfgang Friedman dalam bukunya '*Law in a Changing Society*' membedakan antara '*rule of law*' dalam arti formil yaitu dalam arti '*organized public power*', dan '*rule of law*' dalam arti materiel yaitu '*the rule of just law*'. Pembedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta-merta akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum materiel. Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantif.

Karena itu, di samping istilah '*the rule of law*' oleh Friedman juga dikembangkan istilah '*the rule of just law*' untuk memastikan bahwa dalam pengertian kita tentang '*the rule of law*' tercakup pengertian keadilan yang lebih essensial daripada sekedar memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit. Kalaupun istilah yang digunakan tetap '*the rule of law*', pengertian yang bersifat luas itulah yang diharapkan dicakup dalam istilah '*the rule of law*' yang digunakan untuk menyebut konsepsi tentang negara hukum pada zaman sekarang (Jimly Asshiddiqie, tanpa tahun: 121-123).

H. RULE OF LAW

1. Pengertian dan Latar Belakang

Rule of law adalah suatu doktrin hukum yang mulai muncul pada abad ke-19, bersamaan dengan kelahiran negara konstitusi dan demokrasi. Ia lahir sejalan dengan tumbuh suburnya demokrasi dan meningkatnya peran parlemen dalam penyelenggaraan negara, sebagai reaksi terhadap negara absolut yang berkembang sebelumnya. *Rule of law* merupakan konsep tentang *common law*, di mana segenap lapisan masyarakat dan negara beserta seluruh kelembagaannya menjunjung tinggi supremasi hukum yang dibangun di atas prinsip keadilan dan egalitarian. *Rule of law* lahir mengambil alih dominasi yang dimiliki kaum gereja, ningrat, dan kerajaan, menggeser negara kerajaan dan memunculkan negara konstitusi yang pada gilirannya melahirkan doktrin *rule of law* (Srijanti dkk, 2009: 99).

Istilah *The Rule of Law* jelas berbeda dari istilah *The Rule by Law*. Dalam istilah terakhir ini, kedudukan hukum (*law*) digambarkan hanya sekedar bersifat *instrumentalis* atau alat, sedangkan kepemimpinan tetap berada di tangan orang atau manusia, yaitu *The Rule of Man by Law*. Dalam pengertian demikian (*The Rule of Law* - peny.), hukum dapat dipandang sebagai suatu kesatuan sistem yang di puncaknya terdapat pengertian mengenai hukum dasar yang tidak lain adalah konstitusi, baik dalam arti naskah tertulis ataupun dalam arti tidak tertulis. Dari sinilah kita mengenal adanya istilah *constitutional state* yang merupakan salah satu ciri penting negara demokrasi modern.

Karena itu, kesepakatan tentang sistem aturan sangat penting sehingga konstitusi sendiri dapat dijadikan pegangan tertinggi dalam memutuskan segala sesuatu yang harus didasarkan atas hukum. Tanpa ada konsensus semacam itu, konstitusi tidak akan berguna, karena ia akan sekedar berfungsi sebagai kertas dokumen yang mati, hanya bernilai semantik dan tidak berfungsi atau tidak dapat difungsikan sebagaimana mestinya (Jimly Asshiddiqie, tanpa tahun: 22-23).

Paham *rule of law* di Inggris diletakkan pada hubungan antara hukum dan keadilan, di Amerika diletakkan pada hak-hak asasi manusia, dan di Belanda paham *rule of law* lahir dari paham kedaulatan negara. Di Indonesia, inti dari *rule of law* adalah jaminan adanya keadilan bagi masyarakatnya, khususnya keadilan sosial. Pembukaan UUD 1945 memuat prinsip-prinsip *rule of law*, yang pada hakikatnya merupakan jaminan secara formal terhadap "rasa keadilan" bagi rakyat Indonesia. Dengan kata lain, pembukaan UUD 1945 memberi jaminan adanya *rule of law* dan sekaligus *rule of justice*. Prinsip-prinsip *rule of law* di dalam pembukaan UUD 1945 bersifat tetap dan instruktif bagi penyelenggara negara, karena pembukaan UUD 1945 merupakan pokok kaidah fundamental Negara Kesatuan Republik Indonesia (Srijanti dkk, 2009: 99-100).

UUD 1945 Pasal 1 ayat 3 secara tegas menyatakan: *Negara Indonesia adalah negara hukum*. Penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen bahkan menyatakan lebih tegas lagi: *Negara Indonesia berdasar atas hukum (rechtsstaat), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (machtsstaat)*. Di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.

Dalam paham Negara Hukum itu, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Yang sesungguhnya memimpin dalam penyelenggaraan negara itu adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip '*the Rule of Law, and not of Man*', yang sejalan dengan pengertian '*nomocratie*', yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, '*nomos*'.

Dalam paham Negara Hukum yang demikian, harus diadakan jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*). Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Prinsip Negara Hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Karena itu perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilakukan menurut Undang-Undang Dasar (*constitutional democracy*) yang diimbangi dengan penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*demokratische rechtsstaat*) (Jimly Asshiddiqie, tanpa tahun: 55-56).

2. Prinsip-Prinsip Rule of Law

Menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, mantan Ketua Mahkamah Konstitusi RI, terdapat dua belas prinsip pokok yang harus ditegakkan demi terciptanya Negara Hukum (*Rechtsstaat*). Kedua-belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law*, ataupun *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya. Ke dua belas prinsip tersebut adalah (Jimly Asshiddiqie, tanpa tahun: 123-129):

a. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)

Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi

negara yang sesungguhnya bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku sebagian terbesar masyarakatnya bahwa hukum itu memang '*supreme*'. Bahkan, dalam republik yang menganut sistem presidensiil yang bersifat murni, konstitusi itulah yang sebenarnya lebih tepat untuk disebut sebagai 'kepala negara'.

b. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*)

Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan '*affirmative actions*' guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju. Kelompok masyarakat tertentu yang dapat diberikan perlakuan khusus melalui '*affirmative actions*' yang tidak termasuk pengertian diskriminasi itu misalnya adalah kelompok masyarakat suku terasing atau kelompok masyarakat hukum adat tertentu yang kondisinya terbelakang. Sedangkan kelompok warga masyarakat tertentu yang dapat diberi perlakuan khusus yang bukan bersifat diskriminatif, misalnya, adalah kaum wanita ataupun anak-anak terlantar.

c. Asas Legalitas (Due Process of Law)

Dalam setiap Negara Hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundangundangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundangundangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau '*rules and procedures*' (*regels*).

Prinsip normatif demikian nampaknya seperti sangat kaku dan dapat menyebabkan birokrasi menjadi lamban. Oleh karena itu, untuk menjamin ruang gerak bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya, maka sebagai pengimbang, diakui pula adanya prinsip '*frijsermessen*' yang memungkinkan para pejabat administrasi negara mengembangkan dan menetapkan sendiri '*beleidregels*' atau '*policy rules*' yang berlaku internal secara bebas dan mandiri dalam rangka menjalankan tugas jabatan yang dibebankan oleh peraturan yang sah.

d. Pembatasan Kekuasaan

Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Sesuai dengan hukum besi kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton: "*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*". Karena itu, kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat '*checks and balances*' dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan membagi-bagi

kekuasaan ke dalam beberapa organ yang tersusun secara vertikal. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.

e. Organ-Organ Eksekutif Independen

Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat '*independent*', seperti bank sentral, organisasi tentara, organisasi kepolisian dan kejaksaan. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum, lembaga Ombudsman, Komisi Penyiaran, dan lain sebagainya. Lembaga, badan atau organisasi-organisasi ini sebelumnya dianggap sepenuhnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan ataupun pemberhentian pimpinannya.

Independensi lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggar kekuasaan. Misalnya, fungsi tentara yang memegang senjata dapat dipakai untuk menumpang aspirasi pro-demokrasi, bank sentral dapat dimanfaatkan untuk mengontrol sumber-sumber keuangan yang dapat dipakai untuk tujuan mempertahankan kekuasaan, dan begitu pula lembaga atau organisasi lainnya dapat digunakan untuk kepentingan kekuasaan. Karena itu, independensi lembaga-lembaga tersebut dianggap sangat penting untuk menjamin prinsip negara hukum dan demokrasi.

f. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak

Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak

memihak ini mutlak harus ada dalam setiap Negara Hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi). Untuk menjamin keadilan dan kebenaran, tidak diperkenankan adanya intervensi ke dalam proses pengambilan putusan keadilan oleh hakim, baik intervensi dari lingkungan kekuasaan eksekutif maupun legislatif ataupun dari kalangan masyarakat dan media massa. Dalam menjalankan tugasnya, hakim tidak boleh memihak kepada siapapun juga kecuali hanya kepada kebenaran dan keadilan.

Namun demikian, dalam menjalankan tugasnya, proses pemeriksaan perkara oleh hakim juga harus bersifat terbuka, dan dalam menentukan penilaian dan menjatuhkan putusan, hakim harus menghayati nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Hakim tidak hanya bertindak sebagai 'mulut' undangundang atau peraturan perundang-undangan, melainkan juga 'mulut' keadilan yang menyuarakan perasaan keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat.

g. Peradilan Tata Usaha Negara

Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama Negara Hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap Negara Hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara dan dijalkannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara.

Pengadilan Tata Usaha Negara ini penting disebut tersendiri, karena dialah yang menjamin agar warga negara tidak dizalimi oleh keputusan-keputusan para pejabat administrasi negara sebagai pihak yang berkuasa. Jika hal itu terjadi, maka harus ada pengadilan yang

menyelesaikan tuntutan keadilan itu bagi warga negara, dan harus ada jaminan bahwa putusan hakim tata usaha negara itu benar-benar dijalankan oleh para pejabat tata usaha negara yang bersangkutan. Sudah tentu, keberadaan hakim peradilan tata usaha negara itu sendiri harus pula dijamin bebas dan tidak memihak sesuai prinsip '*independent and impartial judiciary*' tersebut di atas.

h. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*)

Di samping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap- tiap warga negara, negara hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan pembentukan mahkamah konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya. Pentingnya mahkamah konstitusi (*constitutional courts*) ini adalah dalam upaya memperkuat sistem '*checks and balances*' antara cabang-cabang kekuasaan yang sengaja dipisah-pisahkan untuk menjamin demokrasi.

Misalnya, mahkamah ini diberi fungsi untuk melakukan pengujian atas konstitusionalitas undang-undang yang merupakan produk lembaga legislatif, dan memutus berkenaan dengan berbagai bentuk sengketa antar lembaga negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan negara yang dipisah-pisahkan. Keberadaan mahkamah konstitusi ini di berbagai negara demokrasi dewasa ini makin dianggap penting dan karena itu dapat ditambahkan menjadi satu pilar baru bagi tegaknya negara hukum modern.

i. Perlindungan Hak Asasi Manusia

Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia

sebagai ciri yang penting suatu Negara Hukum yang demokratis. Setiap manusia -- sejak kelahirannya -- menyandang hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang bersifat bebas dan asasi. Terbentuknya negara dan demikian pula penyelenggaraan kekuasaan suatu negara tidak boleh mengurangi arti atau makna kebebasan dan hak-hak asasi kemanusiaan itu. Karena itu, adanya perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia itu merupakan pilar yang sangat penting dalam setiap negara yang disebut sebagai negara hukum. Jika dalam suatu negara, hak asasi manusia terabaikan atau dilanggar dengan sengaja dan penderitaan yang ditimbulkannya tidak dapat diatasi secara adil, maka Negara yang bersangkutan tidak dapat disebut sebagai Negara Hukum dalam arti yang sesungguhnya.

j. Bersifat demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*)

Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi.

Karena hukum memang tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan segelintir orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan akan rasa adil bagi semua orang tanpa kecuali. Dengan demikian, negara hukum (*rechtsstaat*) yang dikembangkan bukanlah '*absolute rechtsstaat*', melainkan '*demokratische rechtsstaat*' atau negara hukum yang demokratis. Dengan perkataan lain, dalam setiap Negara Hukum yang bersifat demokratis harus dijamin adanya demokrasi, sebagaimana di dalam setiap Negara Demokrasi harus dijamin penyelenggaraannya berdasar atas hukum.

- k. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara(Welfare Rechtsstaat)

Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Bahkan sebagaimana cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, tujuan bangsa Indonesia bernegara adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Negara Hukum berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan dan mencapai keempat tujuan negara Indonesia tersebut. Dengan demikian, pembangunan negara Indonesia tidak akan terjebak menjadi sekedar '*rule driven*', melainkan tetap '*mission driven*', yang tetap didasarkan atas aturan.

- l. Transparansi dan Kontrol Sosial

Adanya transparansi & kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan & penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran. Adanya partisipasi langsung ini penting karena sistem perwakilan rakyat melalui parlemen tidak pernah dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Karena itulah, prinsip '*representation in ideas*' dibedakan dari '*representation in presence*', karena perwakilan fisik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau aspirasi. Demikian pula dalam penegakan hukum yang

dijalankan oleh aparaturnya kepolisian, kejaksaan, pengadilan, hakim, & pejabat lembaga masyarakat, yang memerlukan kontrol sosial agar dapat bekerja dg efektif, efisien serta menjamin keadilan & kebenaran. []

BAB V HAK DAN KEWAJIBAN NEGARA DAN WARGA NEGARA

A. PENGERTIAN HAK DAN KEWAJIBAN

1. Hak

Hak dapat dikatakan adalah klaim yang dibuat oleh orang atau kelompok yang satu terhadap yang lain atau terhadap masyarakat. Orang yang punya hak bisa menuntut (bukan saja mengharapkan atau menganjurkan) bahwa orang lain akan memenuhi dan menghormati hak itu. Tetapi bila dikatakan demikian, segera harus ditambah sesuatu yang amat penting: hak adalah klaim yang sah atau klaim yang dapat dibenarkan. Sebab, seseorang bisa saja mengklaim sebuah benda adalah miliknya, tetapi belum tentu klaim itu dapat dibenarkan. Contohnya, seorang penodong bisa saja mengklaim bahwa dompet si korban adalah miliknya. Tentu saja klaim itu tidak sah, atau tidak benar. Sebaliknya, seorang penjual makanan, benar dan sah mengklaim kepada seorang pembeli sejumlah uang seharga makanan yang telah dibelinya.

Ada beberapa macam jenis hak yang maknanya berbeda-beda, beberapa di antaranya yang penting untuk dipahami adalah (K. Bertens, 2013: 141-147):

a. Hak Legal dan Moral

Ada perbedaan pengertian antara hak legal dan hak moral. Hak legal adalah hak yang didasarkan atas hukum dalam salah satu bentuk. Hak-hak legal berasal dari undang-undang, peraturan hukum, atau dokumen legal lainnya. Jika negara, misalnya, mengeluarkan peraturan bahwa para veteran perang memperoleh tunjangan setiap bulan, maka setiap veteran yang memenuhi syarat yang telah ditentukan berhak mendapat tunjangan tersebut.

Kalau hak legal berfungsi dalam sistem hukum, hak moral

berfungsi dalam sistem moral. Hak moral didasarkan atas prinsip atau peraturan etis saja. Hak moral belum tentu merupakan hak legal juga, walaupun banyak hak moral yang sekaligus juga hak legal. Seorang istri yang suaminya telah berjanji akan tetap setia, punya hak untuk mendapatkan kesetiaan dari suaminya. Tapi haknya itu adalah hak moral, bukan hak legal. Hak legal juga tidak otomatis merupakan hak moral. Misalnya, ada undang-undang yang mengatur bahwa karyawan wanita menerima gaji lebih rendah dari pada karyawan pria, walaupun berada dalam posisi jabatan yang sama. Dalam kondisi seperti itu, karyawan pria punya hak untuk menerima gaji lebih banyak dari pada karyawan wanita. Namun haknya itu adalah hak legal, karena pada umumnya secara moral kita tidak setuju terhadap diskriminasi penerimaan gaji berdasarkan gender (jenis kelamin).

Walaupun hak legal tidak dengan sendirinya merupakan hak moral, namun yang ideal adalah bahwa hak legal pada dasarnya merupakan hak moral juga. Sama seperti hukum, idealnya hukum merupakan endapan moral yang baik. Di sisi lain, hak moral seringkali (tapi tidak selalu) pantas diberi dasar hukum pula. Hak moral akan lebih efektif dan mempunyai kedudukan lebih kukuh dalam masyarakat jika didukung dan dilindungi oleh status hukum.

b. Hak Khusus dan Hak Umum

Hak khusus timbul dalam suatu relasi khusus antara beberapa orang, atau karena fungsi khusus yang dimiliki oleh seseorang terhadap orang lain. Jadi, hak ini hanya dimiliki oleh seseorang atau beberapa orang saja. Jika, A meminjam uang sebanyak Rp 10.000,- dari B dan berjanji akan mengembalikannya dalam dua bulan, maka B mempunyai hak untuk menerima kembali uang itu. Hak itu tentu hanya dimiliki oleh B dan tidak dimiliki oleh orang lain. Contoh lain, seseorang yang menerima gelar kehormatan berhak memakai gelar tersebut. Orang lain yang tidak menerima tentu tidak berhak untuk

menggunakannya.

Sedangkan hak umum adalah hak yang dimiliki manusia bukan karena hubungan atau fungsi tertentu, melainkan semata-mata karena ia manusia. Hak ini dimiliki oleh semua manusia. Dalam bahasa Inggris hak ini disebut *natural right* atau *human right*, yang dalam bahasa Indonesia kita kenal dengan istilah Hak Asasi Manusia.

c. Hak Positif dan Hak Negatif

Hak negatif adalah hak yang dimiliki oleh seseorang untuk melakukan sesuatu atau memiliki sesuatu. Orang lain tidak boleh menghalangi seseorang tersebut untuk melakukan atau memiliki sesuatu itu. Dengan demikian hak negatif sepadan dengan kewajiban orang lain untuk tidak melakukan sesuatu yang dapat menghalangi seseorang menggunakan hak negatifnya. Contoh hak negatif di antaranya adalah hak kesehatan, hak keamanan, hak beragama, hak menyatakan pendapat, dan sebagainya. Perlu dipahami, bahwa hak negatif tidak mewajibkan orang lain untuk melakukan sesuatu. Sebagai contoh adalah hak menyatakan pendapat. Hak menyatakan pendapat yang dimiliki oleh setiap orang tidak berarti negara harus menyediakan surat kabar atau media lainnya agar setiap orang dapat menyatakan pendapatnya.

Contoh lain adalah hak beragama, yang tidak berarti bahwa negara harus mendirikan rumah-rumah ibadah agar setiap orang dapat beribadah sesuai agamanya masing-masing. Yang penting dipahami disini adalah, negara memang tidak berkewajiban melakukan sesuatu, tetapi negara juga tidak boleh melarang orang untuk menyatakan pendapat dan beribadah menurut agama dan keyakinannya.

Sedangkan hak positif adalah hak yang dengan sendirinya mewajibkan orang lain melakukan sesuatu. Contohnya adalah, jika ada anak kecil yang tidak bisa berenang jatuh ke dalam kolam. Anak tersebut memiliki hak positif, karena orang lain yang kebetulan

melihat berkewajiban menolongnya. Secara umum dapat dikatakan bahwa semua orang yang terancam maut punya hak untuk dibantu atau diselamatkan oleh orang lain.

Antara hak negatif dan hak positif sering kali memang tidak dapat dibedakan secara tajam. Misalnya hak kesehatan, walaupun merupakan hak negatif, tetapi mengandung aspek positif juga. Orang lain, atau pihak lain, tidak boleh melarang seseorang merokok. Namun negara berkewajiban melindungi kesehatan semua warga masyarakat termasuk yang tidak merokok, maka negara melarang merokok di tempat umum. Oleh sebab itu ada hak negatif aktif dan hak negatif pasif. Hak negatif aktif adalah hak untuk berbuat atau tidak berbuat seperti orang lain kehendaki. Misalnya adalah hak untuk bebas pergi ke suatu tempat atau bebas mengatakan apa yang diinginkan. Hak negatif aktif ini bisa disebut hak keamanan. Sedangkan hak negatif pasif adalah hak untuk tidak diperlakukan oleh orang lain dengan cara tertentu, misalnya hak bahwa orang lain tidak ikut campur dengan urusan pribadi, tidak membongkar rahasia pribadi, tidak mencemarkan nama baik, dan sebagainya. Hak negatif pasif ini bisa disebut hak keamanan.

d. Hak Individual dan Hak Sosial

Hak individual adalah hak yang dimiliki individu-individu di mana negara tidak boleh menghalangi atau mengganggu individu dalam mewujudkan hak-haknya ini, seperti hak mengikuti hati nurani, hak beragama, hak berserikat, dan hak mengemukakan pendapat. Semua hak individual adalah hak negatif. Sedangkan hak sosial dimiliki manusia bukan terhadap negara, melainkan justru sebagai anggota masyarakat bersama-sama dengan anggota masyarakat lainnya. Hak sosial tidak dimiliki oleh individu, tetapi oleh masyarakat atau kelompok sosial. Contohnya adalah hak atas pekerjaan, pendidikan, dan pelayanan kesehatan. Hak Sosial

semuanya adalah hak positif.

Perbedaan dua macam hak ini mewarnai pertentangan (Perang Dingin) antara antara Blok Timur (Komunis) dengan Blok Barat (Liberal). Bagi Blok Komunis hak-hak manusia yang paling penting adalah Hak Sosial, sedangkan menurut Blok Barat adalah Hak Individual.

2. Hubungan antara Hak dan Kewajiban

Terdapat hubungan erat antara hak dan kewajiban. Bahasa hak bahkan bisa diterjemahkan ke dalam bahasa kewajiban. Jika A *berhak* mendapatkan benda X dari B, maka dapat pula dikatakan bahwa B *berkewajiban* memberikan benda X kepada A. Hal itu karena hak adalah suatu "klaim", yang berarti dengan sendirinya suatu klaim terhadap seseorang (pihak lain). Dengan demikian ada hubungan timbal balik antara hak dan kewajiban. Pandangan ini disebut *teori korelasi*. Menurut pandangan ini, setiap kewajiban seseorang berkaitan dengan hak orang lain. Dan sebaliknya, setiap hak seseorang berkaitan dengan kewajiban orang lain untuk memenuhi kewajiban tersebut. Hak hanya ada dalam arti sesungguhnya jika ada korelasi tersebut. Hak yang tidak ada kewajiban yang sesuai dengannya tidak pantas disebut hak (K. Bertens, 2013: 151-153).

a. Pandangan dari Segi Kewajiban

Teori korelasi perlu diakui, karena memang sering terdapat hubungan timbal balik antara hak dan kewajiban, tapi tidak bisa dikatakan bahwa hubungan itu mutlak tanpa pengecualian. Tidak selalu kewajiban satu orang sepadan dengan hak orang lain. Bahkan dalam konteks kewajiban legal, yang didasarkan pada peraturan resmi, tidak selalu ada hak yang sesuai dengan kewajiban. Misalnya, kewajiban pengemudi mobil untuk berhenti jika lampu lalu lintas merah menyala. Hal itu tidak berarti bahwa orang lain berhak agar pengemudi tertentu berhenti. Jika di bidang legalpun tidak selalu ada

korelasi, apalagi di bidang moral. Seseorang yang kebetulan kaya misalnya, ia merasa berkewajiban dan melaksanakan kewajibannya itu untuk membantu orang miskin. Namun tentu tidak berarti bahwa orang miskin tertentu berhak untuk dibantu oleh orang kaya itu.

Berkaitan dengan itu, seorang filsuf Inggris John Stuart Mill (1806-1973) membagi kewajiban menjadi dua, yaitu *duties of perfect obligation* (Kewajiban Sempurna) dan *duties of imperfect obligation* (Kewajiban Tidak Sempurna). Kewajiban Sempurna selalu terkait dengan hak orang lain, sedangkan Kewajiban Tidak Sempurna tidak terkait dengan hak orang lain. Kewajiban Sempurna didasarkan atas keadilan. Orang punya kewajiban ini jika orang lain boleh menuntut agar sesuatu diberikan kepadanya atau dilakukan baginya. Kewajiban Tidak Sempurna tidak didasarkan atas keadilan, tetapi mempunyai alasan moral lain, misalnya perbuatan baik atau kemurahan hati.

b. Pandangan dari Segi Hak

Korelasi antara hak dan kewajiban tampak paling jelas dalam kasus hak-hak khusus. Setiap kali seseorang punya hak terhadap orang lain, maka orang lain itu punya kewajiban terhadapnya. Di luar kasus hak-hak khusus, teori korelasi juga sering ada, tetapi tidak selalu. Hak-hak negatif hampir selalu sesuai dengan kewajiban pada orang lain untuk tidak menghalangi atau mengganggu seseorang yang menggunakan hak-haknya. Dalam kasus hak-hak positif, situasinya lebih rumit, terutama ketika menyangkut hak-hak sosial seperti hak atas pekerjaan, pendidikan, pelayanan kesehatan dan lain-lain. Kewajiban apa yang sesuai dengan hak-hak sosial? Jika setiap orang punya hak atas pekerjaan, tidak berarti seorang pengusaha punya kewajiban memberi pekerjaan kepada orang tertentu. Apalagi jika lowongan pekerjaannya terbatas, sehingga tidak mungkin diberikan kepada semua orang yang berhak atas pekerjaan.

Sehubungan dengan hal itu, beberapa filsuf menarik

kesimpulan bahwa hak-hak sosial seperti itu adalah rumusan cita-cita ideal yang berlaku dalam masyarakat, tetapi bukan merupakan hak dalam arti yang sesungguhnya. Namun juga tidak dapat dikatakan bahwa tidak ada kewajiban apapun yang sesuai dengan hak-hak sosial. Masyarakat, atau lebih tepatnya negara, punya kewajiban untuk mengatur kehidupan sosial-ekonomi sedemikian rupa agar setiap orang dapat memperoleh haknya. Pemerintah punya kewajiban untuk menciptakan tatanan sosial di mana hak-hak sosial warga negara dapat terpenuhi. Oleh karenanya dapat dikatakan bahwa hak-hak sosial ekuivalen dengan keadilan sosial.

Contoh lebih konkrit tentang hal ini adalah Pasal 34 ayat 1 UUD 1945 yang menyatakan: "Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara". Fakir miskin dan anak-anak terlantar memang punya hak, tetapi hak itu tidak menimbulkan kewajiban kepada Menteri Sosial (baca: Negara) untuk memenuhi harapan setiap orang miskin dan anak terlantar yang minta bantuan kepadanya. Namun, walaupun orang miskin dan anak terlantar tidak dapat menuntut haknya, pemerintah punya kewajiban berat untuk memberikan perhatian khusus kepada masalah kaum miskin dan anak terlantar di Indonesia. Jika pemerintah tidak memberikan perhatian khusus dan berusaha memperbaiki nasib mereka, maka Pasal 34 ayat 1 UUD 1945 tidak akan ada artinya.

B. PENGERTIAN WARGA NEGARA

Pengertian Warga Negara menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2002) adalah penduduk sebuah negara atau bangsa berdasarkan keturunan, tempat kelahiran, dan sebagainya, yang mempunyai kewajiban dan hak penuh sebagai seorang warga dari negara itu. Sementara Dr. A.S Hikam (2000) mendefinisikan Warga Negara (*citizenship*) adalah anggota dari sebuah komunitas yang membentuk itu sendiri.

Beberapa pengertian tentang warga negara juga diatur oleh Undang-

Undang Dasar 1945, Pasal 26 menyatakan "warga negara adalah bangsa Indonesia asli dan bangsa lain yang disahkan undang-undang sebagai warga negara." Selanjutnya dalam UU Nomor 12/2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia juga dinyatakan bahwa Warga Negara Republik Indonesia adalah orang-orang yang berdasarkan perundangan-undangan dan atau perjanjian-perjanjian dan atau peraturan yang berlaku sejak proklamasi 17 Agustus 1945 sudah menjadi warga negara Republik Indonesia.

Warga negara dari suatu negara merupakan pendukung dan penanggung jawab kemajuan dan kemunduran suatu negara. Oleh sebab itu, seseorang yang menjadi anggota atau warga suatu negara haruslah ditentukan oleh Undang-undang yang dibuat oleh negara tersebut. Sebelum negara menentukan siapa-siapa yang menjadi warga negara, terlebih dahulu negara harus mengakui bahwa setiap orang berhak memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya serta berhak kembali sebagaimana dinyatakan oleh pasal 28E ayat (1) UUD 1945. Pernyataan ini mengandung makna bahwa orang-orang yang tinggal dalam wilayah negara dapat diklasifikasikan menjadi:

1. Warga Negara Indonesia, adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.
2. Penduduk, yaitu orang-orang asing yang tinggal dalam negara bersifat sementara sesuai dengan visa (surat izin untuk memasuki suatu negara dan tinggal sementara yang diberikan oleh pejabat suatu negara yang ditunjuk) yang diberikan negara melalui kantor Imigrasi.

Sementara Koerniatmanto, S (2000) menyatakan tentang hak dan kewajiban yang berkaitan dengan warga negara, menekankan pada aspek anggota suatu negara. Warga negara adalah anggota suatu negara, dan sebagai anggota suatu negara, seorang warga negara mempunyai kedudukan khusus terhadap negaranya. Ia mempunyai hubungan hak dan kewajiban yang bersifat timbal balik terhadap negara.

Hak warga negara Indonesia terhadap negara telah diatur dalam

Undang-undang Dasar 1945 dan aturan hukum lainnya yang merupakan turunan dari hak-hak umum yang digariskan dalam UUD 1945. Hak warga negara ini adalah sesuatu yang dapat dimiliki oleh warga negara dari negaranya. Hak-hak warga negara yang diperoleh dari negara seperti hak untuk hidup secara layak, dan aman, pelayanan, dan hal lain yang diatur dalam undang-undang.

Selain hak, warga negara juga mempunyai kewajiban terhadap negara selain kewajiban terhadap masyarakat secara keseluruhan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Kewajiban warga negara ditentukan oleh undang-undang seperti kewajiban untuk membela negara, menaati undang-undang, dan sebagainya.

Prinsip utama dalam penentuan hak dan kewajiban warga negara adalah terlibatnya warga negara baik secara langsung maupun perwakilan dalam setiap perumusan hak dan kewajiban tersebut, sehingga warga sadar dan menganggap hak dan kewajiban tersebut sebagai bagian dari kesepakatan mereka (Srijanti dkk, 2009: 67-68).

C. HAK DAN KEWAJIBAN NEGARA

Aturan pokok tentang Hak dan Kewajiban negara dan warga negara pada umumnya ada di dalam konstitusi masing-masing negara, yang di Indonesia adalah UUD 1945. Meskipun demikian, khususnya tentang hak negara, ada yang tidak dinyatakan secara eksplisit di dalam UUD 1945, tetapi didasarkan pada pengertian universal tentang hak-hak negara. Hak dan Kewajiban negara dan warga negara menurut UUD 1945 adalah sebagai berikut:

1. Hak Negara

Hak negara tidak dinyatakan secara eksplisit di dalam UUD 1945, tetapi mengacu pada pengertian hak-hak negara secara universal. Hak-hak negara identik dengan sifat-sifat negara yaitu Memaksa, Monopoli, dan Mencakup Semua. Berdasarkan sifat-sifat tersebut maka negara berhak menerima kepatuhan dari warga negara, atau memaksanya

agar patuh pada undang- undang dan memberi sanksi bagi yang tidak mematuhi; memonopli penggunaan upaya paksa dengan kekerasan; memonopoli penentuan tujuan masyarakat (negara); dan sebagainya (lihat Pokok Bahasan : Negara dan Sistem Pemerintahan).

2. Kewajiban Negara

- a. Melindungi segenap bangsa, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia (Pembukaan UUD 1945, alinea IV).
- b. Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah (Pasal 28I, ayat 4).
- c. Menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu (Pasal 29, ayat 2).
- d. Untuk pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung (Pasal 30, ayat 2).
- e. Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara (Pasal 30, ayat 3).
- f. Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum (Pasal 30, ayat 4).
- g. Membiayai pendidikan dasar (Pasal 31, ayat 2).
- h. Mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa (Psl 31, ayat 3).

- i. Memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang- kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan & belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional (Psl. 31 ayat 4).
- j. Memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia (Pasal 31, ayat 5).
- k. Memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya (Pasal 32, ayat 1).
- l. Menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional (Pasal 32, ayat 2).
- m. Mempergunakan bumi dan air dan kekayaan alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 33, ayat 3).
- n. Memelihara fakir miskin dan anak-anak yang terlantar (Pasal 34, ayat 1).
- o. Mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan (Pasal 34, ayat 2).
- p. Bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak (Pasal 34, ayat 3).

D. HAK DAN KEWAJIBAN WARGA NEGARA

1. Hak Warga Negara

- a. Pekerjaan dan penghidupan yang layak (Pasal 27 ayat 2).
- b. Berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan (Pasal 28).
- c. Membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah (Pasal 28B ayat 1).
- d. Hak anak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi (Pasal 28

B ayat 2).

- e. Mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari IPTEK, seni dan budaya (Pasal 28C ayat 1).
- f. Memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya (Pasal 28C ayat 2).
- g. Pengakuan, jaminan, perlindungan & kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum (Pasal 28D ayat 1).
- h. Bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja (Pasal 28D ayat 2).
- i. Memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan (Pasal 28D ayat 3)
- j. Status kewarganegaraan (Pasal 28D ayat 3).
- k. Memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali (Pasal 28E ayat 1).
- l. Kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya (Pasal 28E ayat 2).
- m. Kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat (Pasal 28E ayat 3).
- n. Berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia (Pasal 28F).
- o. Perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. (Pasal 28G, ayat 1).
- p. Bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat

martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain. (Pasal 28G, ayat 2).

- q. Hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan (Pasal 28H, ayat 1).
 - r. Mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan (Pasal 28H, ayat 2).
 - s. Jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat (Psl. 28H, ayat3).
 - t. Mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun (Pasal 28H, ayat 4).
 - u. Hidup, tidak disiksa, kemerdekaan pikiran dan hati nurani, beragama, tidak diperbudak, diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut (Pasal 28I, ayat 1).
 - v. Bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu (Pasal 28I, ayat 2).
 - w. Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban (Pasal 28I, ayat 3).
 - x. Ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara (Pasal 30, ayat 1).
 - y. Mendapat pendidikan (Pasal 31, ayat 1)
2. Kewajiban Warga Negara
- a. Menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya (Pasal 27 ayat 1).
 - b. Menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara (Pasal 28J, ayat 1).
 - c. Tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta

penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis (Pasal 28J, ayat 2).

- d. Ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara (Pasal 30, ayat 1).
- e. Untuk pertahanan dan keamanan negara melaksanakan sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta (Pasal 30, ayat 2).
- f. Mengikuti pendidikan dasar (Pasal 31, ayat 2).

E. HUBUNGAN ANTARA HAK DAN KEWAJIBAN NEGARA DAN WARGA NEGARA MENURUT UUD 1945.

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, walaupun di dalam UUD 1945 tidak secara eksplisit dinyatakan adanya hak negara, tidak berarti negara tidak memiliki hak atas warga negara. Kewajiban warga negara untuk patuh kepada negara dengan sendirinya merupakan hak yang dimiliki negara, yaitu menerima kepatuhan dari warga negara.

Hubungan antara negara dan warga negara tidak dapat terpisah bagaikan dua buah muka dari sekeping mata uang. Negara tidak mungkin ada tanpa warga negara, sebaliknya, tidak ada warga negara tanpa negara. Persoalannya adalah, apakah negara yang melayani warga negara, ataukah warga negara yang melayani negara? Terkait dengan persoalan ini, ada tiga pandangan yaitu Pluralis (Liberal), Marxis, dan Sintesis (Ditjen Dikti, 2013: 61-63).

1. Pluralis (Liberal)

Kaum Pluralis berpandangan bahwa negara itu bagaikan sebuah arena di mana berbagai golongan dalam masyarakat berlaga. Masyarakat berfungsi memberi arah pada kebijakan yang diambil negara. Pandangan pluralis persis sebagaimana dikatakan Hobbes dan John Locke bahwa masyarakat itu mendahului negara. Masyarakat yang menciptakan negara dan bukan sebaliknya, sehingga secara normatif negara harus tunduk

kepada masyarakat.

2. Marxis

Teori Marxis berpendapat bahwa negara adalah serangkaian institusi yang dipakai kaum borjuis untuk menjalankan kekuasaannya. Dari pandangan ini, sangat jelas perbedaannya dengan teori pluralis. Kalau teori pluralis melihat dominasi kekuasaan pada warga negara, sedangkan teori Marxis pada negara (Wibowo, 2000).

3. Sintesis

Pandangan yang menyatukan dua pandangan tersebut adalah *teori strukturalisasi* yang dikemukakan oleh Anthony Giddens. Ia melihat ada kata kunci untuk dua teori di atas yaitu *struktur* untuk teori Marxis dan *agensi* untuk Pluralis. Giddens berhasil mempertemukan dua kata kunci tersebut. Ia berpandangan bahwa antara struktur dan agensi harus dipandang sebagai dualitas (*duality*) yang selalu berdialektik, saling mempengaruhi dan berlangsung terus menerus.

Apa yang oleh Anthony Giddens disebut struktur pada dasarnya adalah negara, dan agensi adalah warga negara. Negara mempengaruhi warga negara dalam dua arti, yaitu memungkinkan (*enabling*) dan menghambat (*constraining*). Contoh konkrit adalah keharusan warga negara memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP).

Ketika seseorang mengurus KTP, ia harus menyediakan waktu dan tenaga untuk menemui negara (RT, RW, Dukuh, Lurah dan Camat) ini sangat menghambat, namun setelah mendapatkan KTP ia dapat melamar pekerjaan, memiliki SIM bahkan Paspor untuk pergi ke luar negeri.

Namun sebaliknya, agensi (warga negara) juga dapat mempengaruhi struktur, misalnya melalui para wakil rakyat di parlemen, kritik sosial di media massa, dan demonstrasi. Istilah yang digunakan Giddens adalah *dialectic control*. Oleh karena itu dalam teori strukturalisasi yang menjadi pusat perhatian bukan struktur, bukan pula agensi, melainkan *social practice* (praktek sosial).

Berdasarkan ke tiga pandangan di atas, hubungan hak dan kewajiban antara negara dan warga negara menurut UUD 1945 tampak sangat dekat dengan teori strukturasi. Meskipun dalam UUD 1945 tidak secara eksplisit menyebutkan hak negara, namun secara implisit terdapat dalam pasal-pasal tentang kewajiban warga negara. Negara memiliki hak untuk ditaati peraturannya dan hal itu terlihat dalam *social practice-nya*. Negara dan warga negara masing-masing memiliki hak dan kewajiban sesuai porsinya. Negara memiliki kewenangan untuk mengatur warga negaranya, namun warga negara juga memiliki fungsi kontrol terhadap negara.

Contoh yang bisa menggambarkan situasi tersebut adalah kebijakan pemerintah untuk menaikkan Bahan Bakar Minyak (BBM). Beberapa kali pemerintah menaikkan BBM karena alasan pertimbangan menyelamatkan APBN, namun pada kesempatan lain atas desakan kuat dari masyarakat akhirnya kenaikan BBM dibatalkan. []

BAB VI HAK ASASI MANUSIA

A. PENGERTIAN DAN TUJUAN HAK ASASI MANUSIA

Hak asasi manusia (HAM) dalam pengertian umum adalah hak-hak dasar yang dimiliki setiap pribadi manusia sebagai anugerah Tuhan yang dibawa sejak lahir. Sedangkan menurut Pasal 1 UU RI No 39 Tahun 1999 Tentang HAM, yang dimaksud dengan Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Ini berarti bahwa hak asasi manusia sebagai anugerah dari Tuhan kepada makhluknya tidak dapat dipisahkan dari eksistensi pribadi manusia itu sendiri.

Hak asasi tidak dapat dicabut oleh suatu kekuasaan atau oleh sebab-sebab lainnya, karena jika hal itu terjadi maka manusia kehilangan martabat yang sebenarnya menjadi inti nilai kemanusiaan. Ini bukan berarti bahwa perwujudan hak asasi manusia dapat dilaksanakan secara mutlak, karena pelaksanaan yang dapat melanggar hak asasi orang lain. Memperjuangkan hak sendiri sampai-sampai mengabaikan hak orang lain merupakan tindakan yang tidak manusiawi. Setiap orang wajib menyadari bahwa hak-hak asasi seseorang selalu berbatasan dengan hak-hak asasi orang lain.

HAM pada dasarnya bersifat umum atau universal, karena diyakini bahwa beberapa hak yang dimiliki manusia tidak memandang bangsa, ras, atau jenis kelamin. Dasar dari hak asasi adalah bahwa manusia harus memperoleh kesempatan untuk berkembang sesuai dengan bakat dan cita-citanya. HAM juga bersifat supralegal, artinya tidak tergantung pada negara atau undang-undang dasar, dan kekuasaan pemerintah, bahkan HAM memiliki kewenangan lebih tinggi, karena berasal dari sumber yang lebih

tinggi lagi, yaitu Tuhan. Di Indonesia, hal ini ditegaskan dalam UU No 39/1999 tentang HAM yang mendefinisikan HAM sebagai seperangkat hak yang melekat pada hakikat keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan YME.

Berdasarkan beberapa rumusan pengertian HAM di atas, diperoleh kesimpulan bahwa HAM merupakan hak yang melekat pada diri manusia yang bersifat kodrati dan fundamental sebagai suatu anugerah Tuhan yang harus dihormati, dijaga dan dilindungi oleh setiap individu, masyarakat, dan negara. Upaya menghormati, melindungi, dan menjunjung tinggi HAM, menjadi kewajiban dan tanggungjawab bersama antara individu, pemerintah, bahkan negara. Jadi, dalam memenuhi kebutuhan menuntut hak tidak terlepas dari pemenuhan kewajiban yang harus dilaksanakan. Begitu juga dalam memenuhi kepentingan perseorangan tidak boleh merusak kepentingan orang banyak (kepentingan umum). Maka dapat disimpulkan bahwa hakikat dari asasi manusia adalah keterpaduan antara HAM, kewajiban asasi manusia (KAM), dan tanggungjawab asasi manusia (TAM) yang berlangsung secara sinergis dan seimbang. Bila ketiga unsur asasi tersebut melekat pada setiap individu secara sinergis dan berimbang, dapat dipastikan tidak akan menimbulkan kekacauan, anarkisme, dan kesewenang-wenangan dalam tata kehidupan umat manusia, baik dalam tata kehidupan kemasyarakatan, kebangsaan, kenegaraan, dan pergaulan global,

Berdasarkan beberapa rumusan HAM di atas, dapat ditarik kesimpulan beberapa pokok dari hakikat HAM yaitu:

1. HAM tidak perlu diberikan, dibeli ataupun diwarisi. HAM adalah bagian dari manusia secara otomatis
2. HAM berlaku untuk semua orang tanpa memandang jenis kelamin, asal usul, ras, agama, etnik, dan pandangan politik.
3. HAM tidak bisa dilanggar. Tidak seorang pun mempunyai hak untuk membatasi atau melanggar hak orang lain. Orang tetap memiliki hak asasi manusia meskipun sebuah negara membuat hukum yang tidak melindungi bahkan melanggar hak asasi manusia.

Secara umum esensi HAM meliputi; (1) Hak sosial politik (hak alamiah), yang dibawa oleh manusia sejak ia dilahirkan, contohnya: hak hidup, hak milik, dan hak untuk mengusahakan kebahagiaan. Hak ini bersifat universal, dan bisa disebut sebagai Kebebasan Internal; (2) Hak sosial ekonomi-sosial budaya, yaitu hak yang diperoleh manusia dari masyarakatnya, contohnya; hak mendapatkan pekerjaan, hak menerima upah yang layak, hak berserikat/ berorganisasi, hak mengemukakan pendapat (lisan dan tertulis), hak mendapatkan pendidikan, dan hak mendapatkan pelayanan kesehatan. Hak-hak ini bersifat non-universal. (Srijanti dkk, 2009: 111-112). Sedangkan Kartasaputra (1986) memberikan gambaran cakupan hak asasi manusia dengan skema sebagai berikut (Ditjen Dikti, 2013: 51) :



Berdasarkan pengertian di atas, secara singkat dapat dikatakan bahwa tujuan penghormatan dan penegakan hak asasi manusia adalah untuk mempertahankan hak-hak warga negara dari tindakan sewenang-wenang

pihak lain yang lebih berkuasa, termasuk aparat negara, dan mendorong tumbuh serta berkembangnya pribadi manusia yang multidimensional.

B. PERKEMBANGAN PEMIKIRAN HAM

Setiap manusia yang ada di seluruh dunia memiliki derajat dan martabat yang sama. Untuk itu setiap manusia memiliki hak dan kewajiban yang sama untuk berusaha melindungi hak asasinya dari adanya tindakan pelanggaran oleh manusia lain yang dapat merugikan kelangsungan hak asasinya. Dalam kaitan hak asasi di atas, maka adalah hal yang sangat wajar, rasional, serta perlu mendapat dukungan yang nyata (riil) bagi setiap manusia yang berpikir dan berjuang untuk memperoleh pengakuan hak asasinya di mana ia berada.

Sebelum konsep HAM diratifikasi PBB, terdapat beberapa konsep utama mengenai HAM yang telah berkembang sebelumnya. Konsep-konsep HAM yang berkembang di berbagai negara tentu saja diwarnai oleh ideologi, paham, karakter, sejarah, dan kondisi lingkungan masing-masing. Secara umum konsep-konsep HAM yang berkembang di dunia adalah (Srijanti dkk, 2009: 118):

- 1. HAM menurut konsep negara-negara Barat/liberalisme**
 - a. Ingin meninggalkan konsep negara yang mutlak.
 - b. Ingin mendirikan federasi rakyat yang bebas, negara sebagai koordinator dan pengawas.
 - c. Filosofi dasar: hak asasi tertanam pada diri individu manusia.
 - d. Hak asasi lebih dulu ada dari pada tatanan negara.
- 2. HAM menurut konsep sosialis**
 - a. Hak asasi hilang dari individu dan terintegrasi dalam masyarakat.
 - b. Hak asasi manusia tidak ada sebelum Negara ada.
 - c. Negara berhak membatasi hak asasi manusia apabila situasi menghendaki.
- 3. HAM menurut konsep bangsa-bangsa Asia dan Afrika**
 - a. Tidak boleh bertentangan dengan ajaran agama/ sesuai dengan

kodratnya.

- b. Masyarakat sebagai keluarga besar, artinya penghormatan utama untuk kepala keluarga.
- c. Individu tunduk kepada kepala adat yang menyangkut tugas dan kewajiban anggota masyarakat.

Sejarah telah mencatat beberapa monumen yang berupa piagam sebagai bentuk penghargaan atas pemikiran/perjuangan dalam memperoleh pengakuan HAM dari pemerintah atau negara.

Beberapa piagam yang penting mengenai perkembangan pemikiran dan perjuangan HAM di antaranya adalah:

1. Magna Charta (Piagam Agung 1215)

Piagam Magna Charta adalah piagam penghargaan atas pemikiran dan perjuangan HAM yang dilakukan oleh rakyat Inggris kepada Raja John yang berkuasa pada tahun 1215. Isi Piagam Magna Charta adalah (Srijanti dkk, 2009: 113-115):

- a. Rakyat Inggris menuntut kepada raja agar berlaku adil kepada rakyat.
- b. Menuntut raja apabila melanggar harus dihukum (didenda) berdasarkan kesamaan dan sesuai dengan pelanggaran yang dilakukannya.
- c. Menuntut raja menyampaikan pertanggungjawaban kepada rakyat.
- d. Menuntut raja untuk segera menegakkan hak dan keadilan bagi rakyat.

2. Bill of Rights (UU Hak 1689)

Bill of Rights adalah piagam penghargaan atas pemikiran dan perjuangan HAM oleh rakyat kepada penguasa negara atau pemerintah di Inggris pada tahun 1689. Inti dari tuntutan yang diperjuangkannya adalah "rakyat Inggris menuntut agar rakyat diperlakukan sama di muka hukum (*equality before the law*), sehingga tercapai kebebasan".

3. Deklarasi Hak Asasi Manusia dan Warga Negara Perancis Tahun 1789

Deklarasi ini dikenal dengan *Declaration Des droits de L'home et du Citoyen*, yang menandai diberlakukannya penghormatan dan

penghargaan HAM hak warga negara Prancis. Isi Deklarasi adalah sebagai berikut:

- a. Manusia dilahirkan merdeka.
- b. Hak milik dianggap suci dan tidak boleh diganggu gugat oleh siapapun.
- c. Tidak boleh ada penangkapan dan penahanan dengan semena-mena atau tanpa alasan yang sah serta surat izin dari pejabat yang berwenang.

4. Bill Of Rights (UU Hak Virginia 1789)

Undang-Undang Hak Virginia Tahun 1786, yang dimasukkan ke dalam UUD Amerika Serikat Tahun 1791. Dikenal juga sebagai The Bill of Rights dalam UU HAM Amerika Serikat. Bill of Right merupakan amandemen tambahan terhadap konstitusi Amerika Serikat yang diatur secara tersendiri dalam 10 pasal tambahan, meskipun secara prinsip hal mengenai HAM telah termuat dalam deklarasi kemerdekaan (*declaration of independence*) Amerika Serikat.

5. Piagam Atlantik Charter

Piagam ini merupakan kesepakatan antara F.D. Roosevelt dan Churchill pada tanggal 14 Agustus 1941. Isinya adalah: "Bahwa selayaknya kekuasaan Nazi yang zalim itu akan tercapai suatu keadaan damai yang memungkinkan tiap-tiap negara hidup dan bekerja aman menurut batas-batas wilayahnya masing-masing serta jaminan kepada setiap manusia suatu kehidupan yang bebas dari rasa takut dan kesengsaraan".

Dalam pidatonya yang ditujukan kepada semua manusia di dunia pada bulan Juli 1940, F.D. Roosevelt menyebutkan lima kebebasan dasar manusia, yakni:

- a. *Freedom from fear* (bebas dari rasa takut).
- b. *Freedom of religion* (bebas memeluk agama).
- c. *Freedom of expression* (bebas menyatakan pendapat).
- d. *Freedom of information* (bebas dalam hal pemberitaan).

e. *Freedom from want* (bebas dari kekurangan/kemelaratan).

6. Universal Declaration Of Human Rights

Universal Declaration of Human Rights adalah kesepakatan seluruh negara anggota PBB yang kemudian dituangkan ke dalam General Assembly Resolution 217 A (III) pada tanggal 10 Desember 1948 di Paris. Isi Pembukaan Piagam *Universal Declaration Of Human Rights* mencakup 20 hak yang diperoleh manusia seperti hak hidup, kebebasan dan keamanan pribadi, hak atas benda, dan lain-lain.

Maksud dan tujuan PBB mendeklarasikan HAM seperti tertuang dalam piagam Mukadimahnya:

- a. Hendak menyelamatkan keturunan manusia yang ada dan yang akan datang dari bencana perang.
- b. Meneguhkan sikap keyakinan tentang hak yang asasi, tentang harkat dan derajat manusia, dan tentang persamaan kedudukan antara laki-laki dan perempuan, juga antara bangsa yang besar dan yang kecil.
- c. Menimbulkan suasana di mana keadilan dan penghargaan atas berbagai kewajiban yang muncul dari segala perjanjian dan lain-lain sumber hukum internasional menjadi dapat dipelihara.
- d. Memajukan masyarakat dan tingkat hidup yang lebih baik dalam suasana kebebasan yang lebih leluasa.

C. HAM PADA TATANAN GLOBAL

Nilai-nilai HAM adalah nilai-nilai kemanusiaan universal yang mampu menembus batas-batas wilayah negara. Sejalan dengan proses globalisasi, HAM menjadi salah satu isu yang dengan cepat menyebar ke seluruh penjuru dunia. Penghormatan terhadap HAM adalah penghormatan terhadap martabat manusia itu sendiri, sehingga penegakannya tidak semata-mata sebagai kepentingan negara tetapi kepentingan umat manusia. Sebagai akibatnya maka persoalan HAM seakan-akan bukan lagi persoalan internal negara, tetapi menjadi urusan internasional yang merupakan *concern* semua negara.

Oleh sebab itu maka dalam hubungan internasional permasalahan HAM kadang menimbulkan ketegangan antar negara. Ketika suatu negara dituduh oleh masyarakat internasional telah melanggar HAM, tidak jarang terjadi ada negara lain yang merasa berhak untuk ikut campur tangan. Padahal, dalam hubungan internasional ada *prinsip non-intervensi*, yaitu prinsip yang harus dipegang oleh semua negara untuk tidak campur tangan urusan internal negara lain. Jika hal itu terjadi, maka cara penyelesaian terbaik adalah melalui diplomasi damai tanpa mengerahkan kekuatan bersenjata. Kondisi seperti itu sesungguhnya juga mengandung nilai positif, yaitu bahwa penghormatan dan penegakan HAM diawasi oleh dunia internasional.

Saat ini, penghormatan dan penegakan HAM pada lingkup global mengacu pada *Universal Declaration of Human Rights* yang berisi tentang hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan kebudayaan yang seharusnya dinikmati manusia di dunia, dan berisi dorongan penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia. Pada tahun 1957, konsep HAM tersebut dilengkapi dengan tiga perjanjian, yaitu: (1) Hak ekonomi, sosial, dan budaya, (2) Perjanjian internasional tentang hak sipil dan politik, (3) Protokol opsional bagi perjanjian hak sipil dan politik internasional. Pada sidang umum PBB tanggal 16 Desember 1966 ketiga dokumen tersebut diterima, dan saat ini sekitar 100 negara telah meratifikasinya.

Dalam Deklarasi Universal tentang HAM (*Universal Declaration of Human Rights*) atau dalam bahasa Indonesia dikenal dengan istilah DUHAM (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia), hak asasi manusia terbagi ke dalam beberapa jenis, yaitu hak personal (hak jaminan kebutuhan pribadi), hak legal (hak jaminan perlindungan hukum), hak sipil dan politik, hak subsistensi (hak jaminan adanya sumber daya untuk menunjang kehidupan), serta hak ekonomi, hukum, dan budaya.

Hak personal, hak legal, hak sipil, dan politik yang terdapat dalam pasal 3-12 dan DUHAM tersebut memuat:

1. Hak untuk hidup, kebebasan, dan keamanan pribadi.

2. Hak bebas dari perbudakan dan penghambaan.
3. Hak bebas dari penyiksaan atau perlakuan maupun hukum yang kejam, tak berperikemanusiaan maupun merendahkan derajat manusia.
4. Hak untuk memperoleh pengakuan hukum di mana saja secara pribadi.
5. Hak untuk pengampunan hukum secara efektif.
6. Hak bebas dari penangkapan, penahanan, atau pembuangan yang sewenang-wenang.
7. Hak untuk peradilan yang independen dan tidak memihak.
8. Hak untuk praduga tak bersalah sampai terbukti bersalah.
9. Hak bebas dari campur tangan yang sewenang-wenang terhadap kekuasaan pribadi, keluarga, tempat tinggal, maupun surat-surat.
10. Hak bebas dari serangan terhadap kehormatan dan nama baik.
11. Hak perlindungan hukum terhadap serangan semacam itu.
12. Hak bergerak.
13. Hak memperoleh suaka.
14. Hak atas satu kebangsaan.
15. Hak untuk menikah dan membentuk keluarga.
16. Hak untuk mempunyai hak milik.
17. Hak bebas berpikir, berkesadaran, dan beragama.
18. Hak bebas berpikir dan menyatakan pendapat.
19. Hak untuk berhimpun dan berserikat.
20. Hak untuk mengambil bagian dalam pemerintahan dan hak atas akses yang sama terhadap pelayanan masyarakat.

Sedangkan hak ekonomi, hukum, dan budaya berdasarkan pada pernyataan DUHAM menyangkut hal-hal sebagai berikut, yaitu:

- a. Hak atas jaminan hukum.
- b. Hak untuk bekerja.
- c. Hak atas upah yang sama untuk pekerjaan yang sama.
- d. Hak untuk bergabung ke dalam serikat-serikat buruh.
- e. Hak untuk istirahat dan waktu senggang.

- f. Hak atas standar hidup yang pantas di bidang kesehatan dan kesejahteraan.
- g. Hak atas pendidikan.
- h. Hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan yang berkebudayaan dari masyarakat.

D. HAM DI INDONESIA

1. Perkembangan Pemikiran

Secara garis besar menurut Prof. Dr. Bagir Manan dalam bukunya *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan HAM di Indonesia* (2001) membagi perkembangan pemikiran HAM dalam dua periode, yaitu perkembangan sebelum kemerdekaan (1908 - 1945) dan periode setelah kemerdekaan (1945 - sekarang) (Srijanti dkk, 2009: 115-117).

a. Periode Sebelum Kemerdekaan (1908-1945)

Perkembangan pemikiran HAM dalam periode ini dapat dijumpai dalam organisasi pergerakan sebagai berikut:

- 1) Budi Oetomo, pemikirannya: "Hak kebebasan berserikat dan mengeluarkan pendapat."
- 2) Perhimpunan Indonesia, pemikirannya: "Hak untuk menentukan nasib sendiri (*the right of self determination*)."
- 3) Sarekat Islam, pemikirannya: "Hak penghidupan yang layak dan bebas dari penindasan dan diskriminasi rasial".
- 4) Partai Komunis Indonesia, pemikirannya: "Hak sosial dan berkaitan dengan alat-alat produksi."
- 5) *Indische Party*, pemikirannya: "Hak untuk mendapat-kan kemerdekaan dan perlakuan yang sama".
- 6) Partai Nasional, pemikirannya: "Hak untuk memperoleh kemerdekaan (*the right of self determination*)."
- 7) Organisasi Pendidikan Nasional, pemikirannya meliputi:
 - a) Hak untuk menentukan nasib sendiri.
 - b) Hak untuk mengeluarkan pendapat.

- c) Hak untuk berserikat dan berkumpul.
- d) Hak persamaan di muka hukum.
- e) Hak untuk turut dalam penyelenggaraan Negara.

b. Periode Sesudah Kemerdekaan (1945 - sekarang)

- 1) Periode 1945-1950. Pemikiran HAM pada periode ini menekankan pada hak-hak mengenai:
 - a) Hak untuk merdeka (self determination).
 - b) Hak kebebasan untuk berserikat melalui organisasi politik.
 - c) Hak kebebasan untuk menyampaikan pendapat terutama di parlemen.

Sebagai implementasi pemikiran HAM di atas, pemerintah mengeluarkan Maklumat Pemerintah tanggal 2 November 1945, tentang Partai Politik dengan tujuan untuk mengatur segala aliran yang ada dalam masyarakat. Pemerintah berharap partai telah terbentuk sebelum pemilu DPR pada bulan Januari 1946.

- 2) Periode 1950-1959. Pemikiran HAM dalam periode ini lebih menekankan pada semangat kebebasan demokrasi liberal yang berintikan kebebasan individu. Implementasi pemikiran HAM pada periode ini lebih memberi ruang hidup bagi tumbuhnya lembaga demokrasi, antara lain:
 - a) Partai politik dengan beragam ideologinya.
 - b) Kebebasan pers yang bersifat liberal.
 - c) Pemilu dengan system multipartai.
 - d) Parlemen sebagai lembaga kontrol pemerintah.
 - e) Wacana pemikiran HAM yang kondusif karena pemerintah memberi kebebasan.
- 3) Periode 1959-1966. Pada periode ini pemikiran HAM tidak mendapat ruang kebebasan dari pemerintah, atau dengan kata lain, pemerintah melakukan pemasungan HAM, yaitu hak sipil, seperti hak untuk berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pikiran dengan tulisan. Sikap pemerintah bersifat restriktif (pembatasan

yang ketat oleh kekuasaan) terhadap hak sipil dan hak politik warga negara. Salah satu penyebabnya adalah karena dalam periode ini pemerintahan parlementer yang liberal berubah menjadi pemerintahan presidensiil yang menerapkan demokrasi terpimpin.

4) Periode 1966-1998. Dalam periode ini, pemikiran HAM dapat dilihat dalam tiga kurun waktu yang berbeda. Dalam kurun waktu yang pertama tahun 1967 (awal pemerintahan Presiden Soeharto), pemerintah berusaha melindungi kebebasan dasar manusia, ditandai dengan adanya hak uji materiil (*judicial review*) yang diberikan kepada Mahkamah Agung. Kedua, kurun waktu tahun 1970-1980. Pemerintah melakukan pemasangan HAM dengan sikap defensif (bertahan), represif (kekerasan) yang dicerminkan dengan produk hukum yang bersifat restriktif (membatasi) terhadap HAM. Alasan pemerintah adalah bahwa HAM merupakan produk pemikiran Barat dan tidak sesuai dengan nilai-nilai luhur budaya bangsa yang tercermin dalam Pancasila. Ketiga, kurun waktu 1990-an. Pemikiran HAM tidak lagi hanya bersifat wacana saja melainkan sudah dibentuk lembaga penegakan HAM, seperti Komnas HAM berdasarkan Keppres No.50 Tahun 1993, tanggal 7 Juni 1993.

5) Periode 1998-sekarang. Sejak tahun 1998, sejalan dengan tuntutan reformasi perhatian terhadap penghormatan dan penegakan HAM semakin meningkat. Pemerintah memberi perlindungan yang signifikan terhadap kebebasan HAM dalam semua aspek, yaitu aspek hak politik, sosial, ekonomi, budaya, keamanan, hukum, dan pemerintahan. Terlebih lagi ketika HAM secara eksplisit dinyatakan dalam satu bab tersendiri (BAB XA) di UUD 1945 setelah diamandemen tahun 1999-2002.

Penghormatan dan penegakan HAM telah menjadi amanat konstitusi, sebagaimana tercantum di dalam UUD 1945,

khususnya pada Pasal 28 A - 28J yang terdiri atas:

- a) Hak mempertahankan hidup dan kehidupannya (Pasal 28 A).
- b) Hak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah (Pasal 28B).
- c) Hak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya; hak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya (Pasal 28C).
- d) Hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum; hak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak; hak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan; hak atas status kewarganegaraan (Pasal 28D).
- e) Hak kebebasan untuk memeluk agama dan beribadat menurut agamanya; hak memilih pendidikan dan pengajaran; hak memilih pekerjaan; hak memilih kewarganegaraan; hak memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali; hak meyakini kepercayaan; hak menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nurani; hak berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat (Pasal 28E).
- f) Hak untuk berkomunikasi dan memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyebarkan informasi (Pasal 28F).
- g) Hak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat dan harta benda; hak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan; hak untuk bebas dari peniksaan; hak untuk memperoleh suaka politik dari negara lain (Pasal 28G).
- h) Hak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan

mendapatkan lingkungan hidup yang baik; hak memperoleh layanan kesehatan; hak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama; hak atas jaminan sosial; hak mempunyai hak milik pribadi (Pasal 28H).

- i) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut, sebagai hak-hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun; dan hak untuk bebas dari perlakuan diskriminatif (Pasal 28I).

UUD 1945 juga mengatur pembatasan HAM (Pasal 28J), dengan persyaratan :

- a) Ditetapkan melalui undang-undang;
- b) Dengan maksud semata mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain;
- c) Berdasarkan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat yang demokratis.

Selanjutnya, operasionalisasi ketentuan tentang HAM di dalam UUD 1945 dilaksanakan melalui UU Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait.

Sejalan dengan amanat Konstitusi, Indonesia berpandangan bahwa perlindungan HAM harus didasarkan pada prinsip bahwa hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial budaya, dan hak pembangunan yang merupakan satu kesatuan tidak dapat dipisahkan, baik dalam penerapan, pemantauan, maupun dalam pelaksanaannya (Wirayuda, 2005). Sesuai dengan pasal 1 (3), pasal 55 dan 56 Piagam PBB upaya pemajuan dan perlindungan HAM harus dilakukan melalui suatu konsep kerjasama internasional yang berdasarkan pada prinsip saling menghormati, kesederajatan, dan hubungan

antar negara serta hukum internasional yang berlaku. Oleh sebab itu, penegakan hukum dan HAM harus dilakukan secara tegas, tidak diskriminatif, dan konsisten. Kegiatan-kegiatan pokok penegakan HAM antara lain meliputi:

- a. Peningkatan penegakan hukum terhadap pemberantasan tindak pidana terorisme, tindak pidana korupsi, penyalahgunaan narkoba serta obat berbahaya lainnya.
- b. Peningkatan efektivitas dan penguatan lembaga/institusi hukum maupun lembaga yang fungsi dan tugasnya menegakkan hak asasi manusia.
- c. Peningkatan efektivitas dan penguatan lembaga/ institusi hukum maupun lembaga yang fungsi dan tugasnya mencegah dan memberantas korupsi.
- d. Peningkatan berbagai kegiatan operasional penegakan hukum dan hak asasi manusia dalam rangka menyelenggarakan ketertiban sosial agar dinamika masyarakat dapat berjalan sewajarnya.
- e. Penyelamatan barang bukti akuntabilitas kinerja yang berupa dokumen/arsip lembaga Negara dan badan pemerintahan untuk mendukung penegakan hukum dan HAM.
- f. Peningkatan koordinasi dan kerjasama, baik dalam lingkup nasional maupun internasional, untuk menjamin efektivitas penegakan hukum dan HAM.
- g. Peningkatan fungsi intelijen agar aktivitas terorisme dapat dicegah pada tahap yang sangat dini, serta meningkatkan berbagai operasi keamanan dan ketertiban.

E. PENEGAKAN HAM DI INDONESIA

Hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada manusia, makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat

dan martabat manusia. Oleh sebab itu, untuk menjaga agar setiap orang menghormati HAM orang lain, maka perlu adanya penegakan dan pendidikan HAM. Penegakan HAM dilakukan terhadap setiap pelanggaran HAM.

Di dalam UU No.39 Tahun 1999 tentang HAM dinyatakan bahwa, pelanggaran HAM adalah setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang termasuk aparat negara baik disengaja maupun tidak sengaja, atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, dan atau mencabut hak asasi manusia seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh Undang-undang ini, dan tidak mendapatkan, atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku. Untuk mengatasi masalah penegakan HAM, maka berdasarkan undang-undang tersebut negara membentuk Komisi Nasional HAM (Komnas HAM), Pengadilan HAM, dan mengatur peran masyarakat dalam penegakan HAM.

1. Komnas HAM

Komnas HAM adalah lembaga mandiri (organ eksekutif independen) yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia.

Tujuan Komnas HAM :

- a. Mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, dan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia;
- b. Meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuan berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan.

Wewenang Komnas HAM :

- a. Wewenang dalam bidang pengkajian penelitian
 - 1) Pengkajian dan penelitian berbagai instrumen internasional hak asasi manusia dengan tujuan memberikan saran-saran mengenai

kemungkinan akses dan atau ratifikasi;

- 2) Pengkajian dan penelitian berbagai peraturan perundang-undangan untuk memberikan rekomendasi mengenai pembentukan, perubahan, dan pencabutan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak asasi manusia;
- 3) Penerbitan hasil pengkajian dari penelitian;
- 4) Studi kepustakaan, studi lapangan dan studi banding di negara lain mengenai hak asasi manusia;
- 5) Pembahasan berbagai masalah yang berkaitan dengan perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia;
- 6) Kerjasama pengkajian dan penelitian dengan organisasi, lembaga, atau pihak lainnya, baik tingkat nasional, regional, maupun internasional dalam bidang hak asasi manusia.

b. Wewenang dalam bidang penyuluhan

- 1) Penyebarluasan wawasan mengenai hak asasi manusia kepada masyarakat Indonesia;
- 2) Upaya peningkatan kesadaran masyarakat tentang hak asasi manusia melalui lembaga pendidikan formal dan non formal serta berbagai kalangan lainnya; dan
- 3) Kerjasama dengan organisasi, lembaga atau pihak lainnya, baik di tingkat nasional, regional, maupun internasional dalam bidang hak asasi manusia.

c. Wewenang dalam pemantauan

- 1) Pengamatan pelaksanaan hak asasi manusia dan penyusunan laporan hasil pengamatan tersebut;
- 2) Penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang timbul dalam masyarakat yang berdasarkan sifat atau lingkungannya patut diduga terdapat pelanggaran hak asasi manusia; pemanggilan kepada pihak pengadu atau korban maupun pihak yang diadukan untuk dimintai dan didengar keterangannya;
- 3) Pemanggilan saksi untuk diminta dan didengar kesaksiannya, dan

kepada saksi pengadu diminta menyerahkan bukti yang diperlukan;

- 4) Peninjauan di tempat kejadian dan tempat lainnya yang dianggap perlu;
- 5) Pemanggilan terhadap pihak terkait untuk memberikan keterangan secara tertulis atau menyerahkan dokumen yang diperlukan sesuai dengan aslinya dengan persetujuan Ketua Pengadilan;
- 6) Pemeriksaan setempat terhadap rumah, pekarangan, bangunan, dan tempat-tempat lainnya yang diduduki atau dimiliki pihak tertentu dengan persetujuan Ketua Pengadilan;
- 7) Pemberian pendapat berdasarkan persetujuan Ketua Pengadilan terhadap perkara tertentu yang sedang dalam proses peradilan, bilamana dalam perkara tersebut terdapat pelanggaran hak asasi manusia dalam masalah publik dan acara pemeriksaan oleh pengadilan yang kemudian pendapat Komnas HAM tersebut wajib diberitahukan oleh hakim kepada para pihak.

d. Wewenang dalam bidang mediasi

- 1) Perdamaian kedua belah pihak;
- 2) Penyelesaian perkara melalui cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan penilaian ahli;
- 3) Pemberian saran kepada para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui pengadilan;
- 4) Penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada Pemerintah untuk ditindaklanjuti penyelesaiannya;
- 5) Penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk ditindaklanjuti.

2. Pengadilan HAM

Untuk mengadili pelanggaran hak asasi manusia yang berat dibentuk Pengadilan Hak Asasi Manusia di lingkungan Peradilan Umum. Pengadilan HAM berkedudukan di daerah kabupaten atau daerah kota yang daerah hukumnya meliputi daerah hukum Pengadilan Negeri yang bersangkutan. Pengadilan HAM bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat, termasuk pelanggaran hak asasi manusia berat yang dilakukan di luar batas teritorial wilayah negara Republik Indonesia oleh warga negara Indonesia. Pengadilan HAM tidak berwenang memeriksa dan memutus perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang dilakukan oleh seseorang yang berumur di bawah 18 (delapan belas) tahun pada saat kejahatan dilakukan.

Yang dimaksud pelanggaran HAM yang berat adalah pembunuhan massal (*genocide*), pembunuhan sewenang-wenang atau di luar putusan pengadilan (*arbitrary/extra judicial killing*), penyiksaan, penghilangan orang secara paksa, perbudakan, atau diskriminasi yang dilakukan secara sistematis (*systematic discrimination*).

Dalam rangka penegakan HAM, Komnas HAM berhak melakukan pemanggilan saksi, sedangkan pihak kejaksaan yang melakukan penuntutan di Pengadilan HAM. Proses pengadilan berjalan sesuai fungsi badan peradilan.

3. Partisipasi masyarakat

Partisipasi masyarakat dalam penegakan HAM diatur dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM Pasal 100 -103. Partisipasi masyarakat diatur sebagai berikut:

- a. Setiap orang, kelompok, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau lembaga kemasyarakatan lainnya, berhak berpartisipasi dalam perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia.

- b. Setiap orang, kelompok, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau lembaga kemasyarakatan lainnya, berhak menyampaikan laporan atas terjadinya pelanggaran hak asasi manusia kepada Komnas HAM atau lembaga lain yang berwenang dalam rangka perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia.
- c. Setiap orang, kelompok, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau lembaga kemasyarakatan lainnya, berhak untuk mengajukan usulan mengenai perumusan dan kebijakan yang berkaitan dengan hak asasi manusia kepada Komnas HAM dan atau lembaga lainnya.
- d. Setiap orang, kelompok, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, perguruan tinggi, lembaga studi, atau lembaga kemasyarakatan lainnya, baik secara sendiri-sendiri maupun kerja sama dengan Komnas HAM dapat melakukan penelitian, pendidikan, dan penyebarluasan informasi mengenai hak asasi manusia.

F. MENGEMBANGKAN PENDIDIKAN HAM DI INDONESIA

Pendidikan HAM sebagai proses pemberdayaan pendidikan pada dasarnya memiliki sifat antisipatoris dan emansipatoris, yaitu selalu mengacu ke masa depan dan selalu mempersiapkan generasi muda untuk kehidupan masa depan (Muchtar Buchori, Basis 2000). Dalam konteks ini, pendidikan HAM dimaksudkan sebagai proses penyadaran dan pemberdayaan (*conscientization and empowering*) masyarakat akan hak dan tanggung jawab sosial yang dipikulnya. Membentuk masyarakat berperadaban (*civilized society*) adalah tujuan sosialnya, sementara tujuan akhirnya adalah kearifan serta kebahagiaan seluruh umat manusia. Dengan demikian pendidikan HAM harus diupayakan sebagai wahana pembentuk dan pengembangan pribadi dalam upaya pembentukan masyarakat yang beradab (*civil society*) yang penuh kearifan dan kebahagiaan, lahir maupun

batin.

Hakikat dari tujuan akhir (*high purpose*) pendidikan HAM adalah menciptakan kemakmuran dan kebahagiaan masyarakat di alam semesta. Dengan kata lain, tujuan pendidikan HAM adalah membentuk masyarakat yang sarat moralitas. Untuk mewujudkannya, langkah nyata yang diperlukan adalah menggalakkan pemahaman tentang HAM, diantaranya dapat dilakukan melalui sosialisasi nilai-nilai HAM mulai dari sekolah dasar sampai perguruan tinggi. Upaya ini dapat pula dilakukan melalui kampanye, publikasi media massa.

Dr. Seto Mulyadi berpendapat bahwa pembelajaran HAM sejak dini mulai dari anak-anak merupakan tuntutan bagi pembangunan di masa mendatang. Dr. Sri Untari, ahli psikologi sosial juga menyatakan bahwa pembelajaran HAM harus disesuaikan dengan tingkatan usia dan golongan masyarakat, serta adanya keselarasan antara pembelajaran HAM di dalam dan di luar rumah agar tidak ada benturan nilai. Pengajaran HAM yang sejak dini dilaksanakan tidak hanya bertujuan sebagai pemberian pengetahuan (*knowledge*) tentang HAM, tetapi juga mengembangkan sikap (*attitude*). []

BAB VII DEMOKRASI DI INDONESIA

A. KONSEP DASAR DEMOKRASI

Dewasa ini, demokrasi dianggap sebagai suatu sistem politik yang diyakini oleh banyak masyarakat dunia sebagai yang terbaik untuk mencapai tujuan bernegara. Kecenderungan ini menguat terutama sesudah Perang Dunia II. Menurut penelitian UNESCO tahun 1949 disimpulkan bahwa "untuk pertama kali dalam sejarah, demokrasi dinyatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh" (Miriam Budiardjo, 1992: 50). Demokrasi telah menggantikan beberapa sistem politik non-demokrasi yang dianggap gagal pada saat itu, seperti: totalitarian, otoritarian, monarki absolut, rezim militer dan kediktatoran.

Istilah demokrasi (*democracy*) berasal dari penggalan kata bahasa Yunani yakni *demos* dan *kratos/cratein*. *Demos* berarti rakyat dan *cratein* berarti kekuasaan atau pemerintahan. Jadi demokrasi berarti pemerintahan rakyat. Salah satu pendapat terkenal dikemukakan oleh Abraham Lincoln di tahun 1863 yang mengatakan demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*government of the people, by the people and for the people*) (Ditjen Dikti, 2013: 68).

Demokrasi sebagai konsep sesungguhnya memiliki banyak pengertian dari berbagai sudut pandang atau perspektif. Berbagai pendapat para ahli banyak mengupas perihal demokrasi. Contoh yang dikemukakan oleh Abraham Lincoln di atas, hanyalah salah satu contoh pengertian demokrasi. Robert Dahl sampai padapernyataan bahwa "*there is no democratic theory, there are only democratic theories*". Bahkan Harold Laski mengutarakan bahwa demokrasi tidak dapat diberi batasan, karena rentang sejarahnya yang amat panjang dan telah berevolusi sebagai konsep yang menentukan (Hendra Nurtjahjo, 2006: 71).

Berdasar banyak literatur yang ada, diyakini demokrasi berasal dari

pengalaman bernegara orang-orang Yunani Kuno, tepatnya di negara kota (polis) Athena pada tahun 508 SM. Dalam sistem pemerintahan negara kota itu semua pengambilan keputusan penting, termasuk mengangkat dan memberhentikan para pemimpin, dilakukan oleh sebuah majelis yang beranggotakan 500 orang yang dipilih dari warga negara (tidak termasuk budak dan wanita) untuk jangka waktu satu atau dua tahun. Sistem pemerintahan yang disebut *demokratia* itu bermakna bahwa negara kota yang sejak dahulu kala diperintah oleh penguasa bukan demokratis, entah bangsawan, elite, raja, atau diktator, diubah menjadi sistem di mana sejumlah cukup besar orang laki-laki yang bebas dan dewasa untuk berpartisipasi langsung sebagai warga negara dalam pemerintahan. Sistem tersebut berlangsung selama hampir 200 tahun sampai seluruh wilayah negara kota Yunani ditaklukkan oleh Iskandar Agung dari Makedonia pada tahun 322 SM (Franz Magnis Suseno, 1995: 100).

Gagasan demokrasi mulai berkembang lagi di Eropa terutama setelah kemunculan konsep *nation state* pada abad 17. Gagasan ini disemai oleh pemikir-pemikir seperti Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1755), dan JJ Rousseau (1712-1778), yang mendorong berkembangnya demokrasi dan konstitusionalisme di Eropa dan Amerika Utara (Aidul Fitriciada Azhari, 2005). Pada kurun waktu itu berkembang ide sekularisasi dan kedaulatan rakyat. Berdasar sejarah singkat tersebut, demokrasi awal yang berkembang di Yunani yang disebut demokrasi kuno, dan demokrasi yang berkembang selanjutnya di Eropa Barat disebut sebagai demokrasi modern.

Sebagaimana telah dikemukakan di depan, tidak ada satu definisi ataupun pengertian yang cukup mewakili konsep demokrasi. Pengertian demokrasi terus tumbuh dan berkembang sejalan dengan perkembangan dan pertumbuhan masyarakat. Namun berdasarkan perkembangan sejarah pemikiran tentang demokrasi, makna demokrasi dapat dibagi ke dalam tiga kategori, yaitu (1) demokrasi sebagai bentuk pemerintahan; (2) demokrasi sebagai sistem politik; dan (3) demokrasi sebagai sikap hidup (Ditjen Dikti,

2013: 69-76).

1. Demokrasi sebagai Bentuk Pemerintahan

Makna demokrasi sebagai suatu bentuk pemerintahan merupakan pengertian awal yang dikemukakan para ahli dan tokoh sejarah, misalnya Plato dan Aristoteles. Plato dalam tulisannya *Republic* menyatakan bahwa bentuk pemerintahan yang baik itu ada tiga yakni monarki, aristokrasi, dan demokrasi. Jadi demokrasi adalah satu dari tiga bentuk pemerintahan. Ukuran yang digunakan untuk membedakan adalah kuantitas dalam arti jumlah orang yang berkuasa dan kualitas yang berarti untuk siapa kekuasaan itu dijalankan.

Menurutnya, demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan dimana pemerintahan itu dipegang oleh rakyat dan dijalankan untuk kepentingan rakyat banyak. Monarki adalah bentuk pemerintahan yang dipegang oleh seseorang sebagai pemimpin tertinggi dan dijalankan untuk kepentingan rakyat banyak. Aristokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan yang dipegang oleh sekelompok orang yang memimpin dan dijalankan untuk kepentingan rakyat banyak. Ketiganya dapat berubah menjadi bentuk pemerintahan yang buruk yakni tirani, oligarki dan mobokrasi.

Tirani adalah suatu bentuk pemerintahan yang dipegang oleh seseorang sebagai pemimpin tertinggi dan dijalankan untuk kepentingan pribadi. Oligarki adalah suatu bentuk pemerintahan yang dipegang oleh sekelompok dan dijalankan untuk kelompok itu sendiri. Sedangkan mobokrasi/okhlokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan yang dipegang oleh rakyat, tetapi rakyat tidak tahu apa-apa, rakyat tidak berpendidikan, dan rakyat tidak paham tentang pemerintahan. Akhirnya, pemerintahan yang dijalankan tidak berhasil untuk kepentingan rakyat banyak. Penyelenggaraan pemerintahan itu justru menimbulkan keonaran, kerusakan, kebebasan, dan kerusakan yang parah sehingga dapat menimbulkan anarki. Mobokrasi adalah bentuk pemerintahan yang *chaos*.

Sampai saat itu pemaknaan demokrasi sebagai bentuk pemerintahan masih dianut beberapa ahli. Sidney Hook mengatakan demokrasi adalah bentuk pemerintahan di mana keputusan keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas kepada rakyat dewasa (Tim ICCE UIN, 2003). Menurut *International Commission for Jurist*, demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan yang bertanggung jawab kepada mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas (Miriam Budiardjo, 2008).

2. Demokrasi sebagai Sistem Politik

Perkembangan berikutnya, demokrasi tidak sekedar dipahami sebagai bentuk pemerintahan, tetapi lebih luas yakni sebagai sistem politik. Bentuk pemerintahan bukan lagi demokrasi, oligarki, monarki atau yang lainnya. Bentuk pemerintahan, dewasa ini lebih banyak menganut pendapatnya Nicollo Machiavelli (1467-1527). Ia menyatakan bahwa Negara (*Lo Stato*) dalam hal ini merupakan hal yang pokok (*genus*) sedang spesiesnya adalah Republik (*Respublica*) dan Monarki (*Principati*). Monarki adalah bentuk pemerintahan yang bersifat kerajaan. Pemimpin negara umumnya bergelar raja, ratu, kaisar, atau sultan. Sedangkan Republik adalah bentuk pemerintahan yang dipimpin oleh seorang presiden atau perdana menteri. Pembagian dua bentuk pemerintahan tersebut didasarkan pada cara pengangkatan atau penunjukan pemimpin negara. Apabila penunjukan pemimpin negara berdasarkan keturunan atau pewarisan maka bentuk pemerintahannya monarki. Sedangkan bila penunjukan pemimpin negara berdasarkan pemilihan maka bentuk pemerintahannya adalah republik.

Jika bentuk pemerintahan adalah republik atau monarki, maka demokrasi berkembang sebagai suatu sistem politik dalam bernegara. Sarjana yang mendefinikan demokrasi sebagai sistem, misalnya Henry B

Mayo (Mirriam Budiardjo, 2008) yang menyatakan sistem politik demokrasi adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.

Samuel Huntington (1997) menyatakan bahwa sistem politik di dunia ini ada dua yakni sistem politik demokrasi dan sistem politik non-demokrasi. Menurutnya, suatu sistem politik disebut demokrasi apabila para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan yang jujur dan adil. Di dalam sistem itu, para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan semua penduduk berhak memberikan suara. Sedangkan sistem politik non-demokrasi meliputi sistem totaliter, otoriter, absolut, rezim militer, sistem komunis, dan sistem partai tunggal. Demokrasi sekarang ini merupakan lawan dari sistem politik otoriter, absolut, dan totaliter.

Sedangkan Carter dan Herz menggolongkan macam-macam sistem politik didasarkan pada kriteria *siapa yang memerintah* dan *ruang lingkup jangkauan kewenangan pemerintah*. Berdasar ini maka ada *sistem politik otoriter, sistem politik demokrasi, sistem politik totaliter* dan *sistem politik liberal* (Ramlan Surbakti, 1999). Apabila pihak yang memerintah terdiri atas beberapa orang atau kelompok kecil orang maka sistem politik ini disebut "pemerintahan dari atas" atau lebih tegas lagi disebut *oligarki, otoriter, ataupun aristokrasi*. Di lain pihak, apabila pihak yang memerintah terdiri atas banyak orang, maka sistem politik ini disebut *demokrasi*. Kemudian apabila kewenangan pemerintah pada prinsipnya mencakup segala sesuatu yang ada dalam masyarakat, maka rezim ini disebut *totaliter*. Sedangkan apabila pemerintah memiliki kewenangan yang terbatas yang membiarkan beberapa atau sebagian besar kehidupan masyarakat mengatur dirinya sendiri tanpa campur tangan dari pemerintah dan apabila kehidupan masyarakat dijamin dengan tata

hukum yang disepakati bersama, maka rezim ini disebut *liberal*.

3. Demokrasi sebagai Sikap Hidup

Perkembangan berikutnya, demokrasi tidak hanya dimaknai sebagai bentuk pemerintahan dan atau sistem politik, tetapi demokrasi dimaknai sebagai sikap hidup. Jika demokrasi hanya sebagai bentuk pemerintahan dan/atau sistem politik, maka demokrasi hanya berjalan pada tingkat pemerintahan atau kenegaraan. Padahal demokrasi tidak cukup jika hanya berjalan di tingkat kenegaraan, tetapi juga harus menjadi sikap hidup, yaitu sikap hidup demokratis yang tumbuh dalam diri penyelenggara negara maupun warga negara pada umumnya. Hal itu pernah diungkapkan secara implisit oleh Supomo pada tahun 1945 dalam sidang BPUPKI. Supomo menyatakan : "Yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hidupnya negara ialah semangat, semangat para penyelenggara negara, semangat para pemimpin pemerintahan". Pernyataan Supomo itu mengisyaratkan bahwa apapun sistem politik atau sistem pemerintahan, termasuk demokrasi, yang penting adalah sikap hidup para penyelenggaranya. Mohammad Hatta (1966) juga pernah menyatakan bahwa demokrasi memerlukan syarat-syarat hidupnya yakni rasa tanggung jawab dan toleransi pada pemimpin-pemimpin politik. Tanggung jawab dan toleransi merupakan nilai demokrasi yang akan mendukung sistem atau pemerintahan demokrasi.

Tim ICCE UIN (2003) juga menyebut demokrasi sebagai pandangan hidup. Bahwa demokrasi tidak datang dengan sendiri dalam kehidupan bernegara. Ia memerlukan perangkat pendukungnya yakni budaya yang kondusif sebagai *mind set* dan *setting* sosial dan bentuk konkrit dari manifestasi tersebut adalah dijadikannya demokrasi sebagai pandangan hidup. Sedangkan John Dewey (Zamroni, 2001) menyatakan ide pokok demokrasi adalah pandangan hidup yang dicerminkan dengan perlunya partisipasi dari setiap warga yang sudah dewasa dalam membentuk nilai-nilai yang mengatur kehidupan. Sejalan dengan itu, Padmo Wahyono (1991) mengatakan bahwa demokrasi adalah suatu

pola kehidupan masyarakat yang sesuai dengan keinginan ataupun pandangan hidup manusia yang berkelompok tersebut, dan Sri Soemantri (1974) mengartikan demokrasi sebagai falsafah hidup (*democracy in philosophy*) (Sri Soemantri, dalam Ditjen Dikti, 2013: 76-77).

Dengan demikian maka demokrasi adalah nilai (values), yang menurut Henry B. Mayo (Miriam Budihardjo, 1992: 62-63) diperinci menjadi nilai-nilai sebagai berikut :

- a. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*)

Dalam masyarakat demokratis, perselisihan pendapat dan kepentingan adalah wajar. Namun perselisihan itu harus dapat diselesaikan melalui perundingan dan dialog terbuka sebagai usaha untuk mencapai kompromi, konsensus, atau mufakat. Jika perselisihan itu tidak dapat terselesaikan melalui kompromi, ada bahaya campur tangan kekuatan luar yang akan memaksakan penyelesaian dengan kekerasan. Dalam konteks ini maka pemerintah dapat menggunakan persuasi (*persuasion*) dan paksaan (*coercion*) untuk menyelesaikan perselisihan yang ada di masyarakat. Maka tingkat ke- demokrasi-an dapat diukur dari seberapa sering kekuasaan dipakai, dan saluran apa yang tersedia untuk mengadakan, dalam rangka menyelesaikan perselisihan-perselisihan.

- b. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*)

Perubahan selalu terjadi di dalam masyarakat akibat sebagai dari kemajuan teknologi, kepadatan penduduk, pola perdagangan, perubahan pola pikir, dan sebagainya. Pemerintah harus dapat menyesuaikan kebijakan-kebijakan terhadap perubahan itu dan melakukan pembinaan agar perubahan itu dapat terkendali. Perubahan yang tidak terkendali akan mengakibatkan demokrasi tidak berjalan dan mengundang hadirnya kediktatoran.

- c. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*)

Pergantian atas dasar keturunan, mengangkat diri, atau melalui kudeta dianggap tidak wajar dalam suatu masyarakat demokrasi.

- d. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*)

Golongan-golongan minoritas yang terkena paksaan akan lebih menerimanya kalau diberi kesempatan untuk berperanserta dalam diskusi-diskusi yang terbuka dan kreatif. Mereka akan terdorong untuk memberi dukungan, sekalipun mungkin bersyarat, karena merasa turut bertanggungjawab.

- e. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*)

Keanekaragaman adalah realitas yang wajar. Untuk itu perlu terselenggara suatu masyarakat terbuka (*open society*) serta kebebasan-kebebasan politik (*political liberties*), sehingga memungkinkan timbulnya fleksibilitas dan berbagai jumlah alternatif. Namun demikian keaneka-ragaman perlu dijaga agar tidak melampaui batas, sebab di samping keanekaragaman diperlukan pula persatuan dan integrasi.

- f. Menjaga tegaknya keadilan

Dalam masyarakat demokrasi sering tidak dapat dihindari ada beberapa golongan yang merasa diperlakukan tidak adil, maka yang dapat dicapai secara maksimal ialah suatu keadilan relatif (*relative justice*). Keadilan yang dapat dicapai biasanya lebih bersifat keadilan dalam jangka panjang.

B. PRINSIP DAN PARAMETER DEMOKRASI

1. Prinsip Demokrasi

Suatu negara atau pemerintahan dikatakan demokratis apabila dalam sistem pemerintahannya mewujudkan prinsip-prinsip demokrasi.

Menurut Robert A. Dahl terdapat enam prinsip demokrasi yang harus ada dalam sistem pemerintahan, yaitu (Srijanti dkk, 2009: 50-51):

a. Adanya kontrol atau kendali atas keputusan pemerintahan

Pemerintah dalam bertugas melaksanakan pemerintahan-an berdasar mandat yang diperoleh dari Pemilu. Namun demikian, dalam melaksanakan pemerintahan, pemerintah bukan bekerja tanpa batas. Pemerintah dalam mengambil keputusan masih dikontrol oleh lembaga legislatif.

b. Adanya pemilihan yang teliti dan jujur

Demokrasi dapat berjalan dengan baik apabila ada partisipasi aktif dari warga negara, dan partisipasi tersebut dilakukan dengan teliti dan jujur. Suatu keputusan tentang apa yang dipilih, didasarkan pengetahuan warga negara yang cukup, dan informasi yang akurat dan dilakukan dengan jujur.

c. Adanya hak memilih dan dipilih.

Demokrasi berjalan apabila setiap warga negara mendapatkan hak pilih dan dipilih. Hak memilih untuk memberikan hak pengawasan rakyat terhadap pemerintahan, serta memutuskan pilihan yang terbaik sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai rakyat. Hak dipilih memberikan kesempatan kepada setiap warga negara yang mempunyai kemampuan dan kemauan serta memenuhi persyaratan untuk dipilih dalam menjalankan amanat dari warga pemilihnya.

d. Adanya kebebasan menyatakan pendapat tanpa ancaman

Demokrasi membutuhkan kebebasan dalam menyampaikan pendapat, berserikat dengan rasa aman. Apabila warga negara tidak dapat menyampaikan pendapat atau kritik dengan lugas, maka saluran aspirasi akan tersendat, dan pembangunan tidak akan berjalan dengan baik.

e. Adanya kebebasan mengakses informasi

Demokrasi membutuhkan informasi yang akurat, untuk itu setiap warga negara harus mendapatkan akses informasi yang

memadai. Keputusan pemerintah harus disosialisasikan, serta menjadi kewajiban pemerintah untuk memberikan informasi yang benar. Di sisi lain parlemen dan rakyat dapat juga mencari informasi, sehingga antara pemerintah dan parlemen mempunyai informasi yang akurat dan benar.

f. Adanya kebebasan berserikat yang terbuka

Kebebasan untuk berserikat memberikan dorongan bagi warga negara yang merasa lemah, dan untuk memperkuatnya membutuhkan teman atau kelompok dalam bentuk serikat. Adanya serikat pekerja, terbukanya sistem politik memungkinkan rakyat memberikan aspirasi secara terbuka dan lebih baik.

2. Parameter Demokrasi

Pada dasarnya tidak ada satupun sistem yang sempurna tanpa kelemahan. Demikian pula sistem demokrasi. Untuk mengukur seberapa jauh kadar demokrasi diterapkan di sebuah negara, diperlukan suatu ukuran atau parameter. Parameter untuk mengukur demokrasi dapat dilihat dari empat hal (Srijanti dkk, 2009: 52) yaitu:

a. Pembentukan pemerintahan melalui pemilu

Terbentuknya suatu pemerintahan dilakukan dalam sebuah pemilihan umum yang dilaksanakan dengan jujur dan teliti. Pemerintahan yang dihasilkan dari pemilu diharapkan dapat menggambarkan keinginan rakyat sehingga memudahkan dalam mencapai tujuan yang ingin dicapai rakyat.

b. Sistem pertanggungjawaban pemerintahan

Pemerintah yang dihasilkan dari pemilu harus mempertanggungjawabkan kinerjanya secara transparan dan dalam periode tertentu.

c. Pengaturan sistem dan distribusi kekuasaan negara

Kekuasaan negara dijalankan secara distributif untuk

menghindari penumpukan kekuasaan dalam satu tangan. Penyelenggaraan kekuasaan negara haruslah diatur dalam suatu tata aturan perundang-undangan yang membatasi dan sekaligus memberikan petunjuk dalam pelaksanaan-nya, khususnya kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

d. Pengawasan oleh rakyat

Demokrasi membutuhkan sistem pengawasan oleh rakyat terhadap jalannya pemerintahan, sehingga terjadi mekanisme yang memungkinkan *check and balance* terhadap kekuasaan yang dijalankan eksekutif dan legislatif.

C. PELAKSANAAN DEMOKRASI DI INDONESIA

Dalam perjalanan sejarah Indonesia, sejak kemerdekaan hingga sekarang, banyak pengalaman dan pelajaran yang dapat diambil, terutama pelaksanaan demokrasi di bidang politik. Ada empat macam demokrasi yang pernah diterapkan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia, yaitu di era Demokrasi Parlementer, era Demokrasi Terpimpin, era Demokrasi Panca-sila, dan Demokrasi Era Reformasi (Srijanti dkk, 2009: 56-59).

1. Era Demokrasi Parlementer

Berdasarkan UUD 1945, sesungguhnya sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem presidensial (pasal 4 UUD 1945). Namun pada awal kemerdekaan sistem ini hanya berlaku selamabulan, dari tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan 16 Oktober 1945. Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945 telah mengubah secara mendasar sistem ketatanegaraan dari presidensial ke parlementer, meski tetap menggunakan UUD 1945 sebagai konstitusi (Adnan B. Nasution, 2011: 69).

Sejak tanggal 16 Oktober 1945 diterapkan demokrasi parlementer, dan terus berlanjut dengan berlakunya UUD Republik Indonesia Serikat (UUD RIS 1949) dan UUD Sementara (UUDS 1950). Penerapan demokrasi parlementer secara resmi berakhir pada tanggal 5 Juli 1959

berdasarkan Dekrit Presiden yang diantaranya berisi amanat untuk kembali kepada UUD 1945.

Pada masa berlakunya Demokrasi Parlementer (1945-1959), kehidupan politik dan pemerintahan tidak stabil, pemerintah (kabinet) sangat sering berganti-ganti. Sebagai akibatnya maka program pemerintahan tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan berkesinambungan. Hal itu terjadi karena kedudukan pemerintah berada di bawah DPR, sementara di DPR timbul perbedaan pendapat yang sangat mendasar di antara partai politik yang ada pada saat itu.

2. Era Demokrasi Terpimpin

Majelis Konstituante hasil Pemilu 1955 gagal melaksanakan tugas menetapkan UUD baru untuk mengganti UUDS 1950. Kegagalan Konstituante mengakibatkan suhu politik semakin memanas yang dinilai membahayakan keselamatan bangsa dan negara. Sehubungan dengan itu maka pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden mengeluarkan Dekrit Presiden untuk kembali kepada UUD 1945. Dekrit tersebut dipandang sebagai usaha untuk mencari jalan keluar dari kemacetan politik melalui pembentukan kepemimpinan yang kuat. Untuk mencapai hal tersebut, Presiden Soekarno menerapkan Demokrasi Terpimpin. Demokrasi Terpimpin diharapkan mampu mengatasi berbagai persoalan bangsa akibat penerapan demokrasi parlementer yang liberal yang mengakibatkan terpecahnya masyarakat, baik dalam kehidupan sosial politik maupun sosial ekonomi.

Konsep demokrasi terpimpin sesungguhnya memiliki kelebihan yang dapat mengatasi permasalahan yang dihadapi masyarakat. Sebagaimana hal itu dijelaskan oleh Presiden Soekarno ketika memberikan amanat kepada konstituante tanggal 22 April 1959 tentang pokok-pokok Demokrasi Terpimpin, antara lain :

- a. Demokrasi Terpimpin bukanlah diktator.
- b. Demokrasi Terpimpin adalah demokrasi yang cocok dengan

kepribadian dan dasar hidup bangsa Indonesia.

- c. Demokrasi Terpimpin adalah demokrasi di segala soal kenegaraan dan kemasyarakatan yang meliputi bidang politik, ekonomi, dan sosial.
- d. Inti daripada pimpinan dalam Demokrasi Terpimpin adalah permusyawaratan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan.
- e. Oposisi dalam arti melahirkan pendapat yang sehat dan yang membangun diharuskan dalam Demokrasi Terpimpin.

Berdasarkan konsep tersebut tampak bahwa Demokrasi Terpimpin tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 serta budaya bangsa Indonesia. Namun dalam praktiknya, konsep-konsep tersebut tidak direalisasikan sebagaimana mestinya, sehingga seringkali menyimpang dari nilai-nilai Pancasila, UUD 1945. Misalnya adalah Pemilu tidak dilaksanakan, Presiden Soekarno diangkat sebagai presiden seumur hidup, dan berbagai kebijakan politik lainnya.

3. Era Demokrasi Pancasila

Berbagai persoalan yang diakibatkan oleh penerapan Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Terpimpin menjadi latar belakang penerapan Demokrasi Pancasila oleh Presiden Suharto selama era Orde Baru. Ketika itu, Demokrasi Parlementer maupun Demokrasi Terpimpin dinilai merupakan penyelewengan Pancasila dan amanat UUD 1945. Oleh karenanya maka jargon Demokrasi Pancasila adalah "melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen".

Pada tataran konsep, Demokrasi Pancasila bersumberkan pada pola pikir dan tata nilai sosial budaya bangsa Indonesia. Hak-hak individu tetap dihargai tanpa terjebak dalam sikap individualistik, karena hak milik individu tidak dilepaskan dari fungsi sosialnya. Konsep Demokrasi Pancasila berpangkal pada semangat kekeluargaan dan gotong-royong yang sudah lama dianut dan berkembang dalam

masyarakat Indonesia, khususnya di pedesaan.

Namun seperti halnya Demokrasi Terpimpin, implementasi konsep Demokrasi Pancasila memperlihatkan banyaknya penyimpangan dari nilai-nilai demokrasi konstitusional. Beberapa penyimpangan itu di antaranya adalah :

- a. Penyelenggaraan Pemilu yang tidak jujur dan tidak adil.
- b. Pengekangan kebebasan berpolitik bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS).
- c. Negara tidak memberikan jaminan kebebasan mengemukakan pendapat.
- d. Sistem kepartaian tidak otonom dan berat sebelah.
- e. Merebak praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme.
- f. Menteri dan gubernur diangkat menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat

4. Era Reformasi

Gerakan reformasi yang dimotori oleh mahasiswa dan pemuda merupakan protes terhadap pemerintahan Orde Baru yang dianggap sangat otoriter dan telah menciderai nilai-nilai demokrasi yang sesungguhnya. Dengan berakhirnya pemerintahan Orde Baru maka dilakukan berbagai perubahan fundamental ketatanegaraan yang diawali dengan amandemen UUD 1945 pada tahun 1999 sampai dengan 2002. Berdasarkan UUD 1945 hasil amandemen praktek demokrasi di Indonesia mengalami banyak perubahan yang signifikan. Kebebasan berpendapat dan berserikat, serta penghargaan hak asasi manusia mendapatkan ruang gerak yang sangat lebar. Perubahan lain di antaranya adalah, Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD; pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung (*one man one vote*); penyelenggara Pemilihan Umum bukan pemerintah tetapi Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri (*independen*).

Di era reformasi, pada dasarnya yang diterapkan adalah juga Demokrasi Pancasila, meskipun sebutan itu tidak digunakan lagi secara luas. Perbedaannya terletak pada praktek penyelenggaraannya. Jika dibandingkan dengan praktek demokrasi semasa era Orde Baru, praktek di era Reformasi dapat dikatakan :

- a. Pemilihan Umum lebih demokratis.
- b. Partai politik lebih mandiri.
- c. Penghormatan terhadap hak asasi manusia lebih tinggi.
- d. Lembaga-lembaga demokrasi lebih berfungsi.
- e. Lembaga-lembaga Trias Politika lebih bersifat otonom.

Pertanyaannya adalah, apakah praktek demokrasi di era Reformasi lebih baik? Laporan *Program Penilaian Demokrasi di Asia Tenggara* yang dirilis ASEAN People's Assembly sebuah jaringan *think-tank* masyarakat sipil di tataran ASEAN berdasarkan penelitian kasus Indonesia periode akhir 2003 hingga Mei 2005 dengan titik berat penilaian terhadap tema-tema: Pemilu yang bebas dan adil, Partai Politik yang demokratis, dan Hubungan Sipil-Militer, menyimpulkan bahwa proses demokratisasi di Indonesia bergerak relatif maju.

Sementara itu, hasil penelitian Pusat Kajian Politik, Departemen Ilmu Politik FISIP Universitas Indonesia (PUSKAPOL) dan Center for Democracy and Human Rights (DEMOS) tahun 2011 menyimpulkan bahwa indeks demokrasi Indonesia diperoleh angka sebesar 4.9. Ini berarti cenderung berada di tengah jika diukur dari skala 0 hingga 10). Variabel atau indikator yang digunakan adalah 4 prinsip demokrasi, yakni: otonomi, kompetisi, pluralisasi dan solidaritas. Jadi menurut penelitian ini, indeks demokrasi Indonesia berada di bawah angka rata-rata (4.99) yang menggambarkan bahwa "demonopolisasi" bahkan belum setengah jalan. Angka indeks mengindikasikan adanya perkembangan dan pencapaian yang timpang antara konsep penopang demokrasi dalam proses transisi yang berlangsung hingga saat ini.

Demokrasi Indonesia ditopang oleh liberalisasi politik yang cukup tinggi, namun secara kontras tidak diikuti oleh ekualisasi di area ekonomi yang sangat rendah. Ekualisasi ekonomi adalah komponen nilai indeks yang terendah dalam seluruh komponen nilai indeks. Sementara itu peranan masyarakat sipil tergolong *mediocre* (tanggung) dan kurang berperan signifikan dalam mendinamisasi perubahan-perubahan demokratik terhadap *setting* sosial yang sebelumnya dipenuhi oleh monopoli kekuatan-kekuatan oligarkis. Liberalisasi dan ekualisasi di medan masyarakat sipil tergolong rendah.

Berdasarkan hasil penelitian di atas, dapat disimpulkan bahwa untuk mengetahui tingkat perkembangan demokrasi di Indonesia dapat dilakukan dengan mengukur seberapa jauh variabel atau indikator prinsip demokrasi itu dijalankan di Indonesia. Sudah barang tentu, prinsip yang tidak kalah penting adalah nilai-nilai dasar Pancasila sebagai parameter demokratisasi di Indonesia.

D. PENDIDIKAN DEMOKRASI

Sebagaimana telah dikemukakan di depan, demokrasi adalah sistem pemerintahan, sistem politik, dan juga sikap hidup. Sebagai sistem pemerintahan dan sistem politik, demokrasi berkaitan dengan masalah-masalah struktural kenegaraan. Sedangkan sebagai sikap hidup, demokrasi merupakan nilai (*values*) atau *way of life* pribadi-pribadi, baik pada posisinya dalam lingkup *political society* maupun lingkup *civil society*. Sikap hidup yang demokratis pada gilirannya akan menghasilkan budaya (kultur) demokrasi yang diperlukan untuk mewujudkan bentuk pemerintahan maupun sistem politik demokrasi. Struktur-struktur demokrasi tidak akan dapat berfungsi dengan baik jika tidak didukung oleh kultur demokrasi.

Lebih buruk lagi, struktur demokrasi bukan saja tidak berfungsi, tetapi bahkan dapat menghasilkan kekacauan dan anarki. Dengan demikian maka pendidikan demokrasi sesungguhnya adalah menumbuhkembangkan

kultur demokrasi. Namun menumbuh-kembangkan kultur itupun hanya mungkin dilaksanakan jika disertai struktur-struktur yang demokratis.

Pendidikan demokrasi pada dasarnya membangun kultur demokrasi, yang nantinya bersama dengan struktur demokrasi akan menjadi fondasi bagi negara demokrasi. Pengetahuan dan kesadaran akan nilai demokrasi meliputi tiga hal. *Pertama*, kesadaran bahwa demokrasi adalah pola kehidupan yang paling menjamin hak-hak warga masyarakat itu sendiri. Demokrasi adalah pilihan yang terbaik di antara yang buruk tentang pola hidup bernegara. *Kedua*, demokrasi adalah sebuah *learning process* yang lama dan tidak sekedar meniru dari masyarakat lain. *Ketiga*, kelangsungan demokrasi tergantung pada keberhasilan mentransformasikan nilai-nilai demokrasi pada masyarakat. Lebih lanjut dikatakan, bahwa pendidikan harus mampu melahirkan manusia-manusia yang demokratis. Tanpa manusia yang memegang teguh nilai-nilai demokrasi, masyarakat yang demokratis hanya akan merupakan impian belaka (Zamroni dalam Ditjen Dikti, 2013: 107).

Pendidikan demokrasi dalam arti luas dapat dilakukan baik secara informal, formal dan non formal. Secara informal, pendidikan demokrasi bisa dilakukan di lingkungan keluarga yang menumbuhkembangkan nilai-nilai demokrasi. Secara formal, pendidikan demokrasi dilakukan di sekolah baik dalam bentuk intra dan ekstrakurikuler. Sedangkan secara non-formal pendidikan demokrasi berlangsung pada kelompok masyarakat, lembaga swadaya, partai politik, pers, dan lain-lain.

Penting untuk memberi perhatian mengenai pendidikan demokrasi formal yakni di sekolah atau lembaga pendidikan lain termasuk pendidikan tinggi. Hal ini dimungkinkan karena sekolah sebagai lembaga pendidikan yang telah terprogram, terencana, teratur dan berkesinambungan dalam rangka mendidik warga termasuk melakukan pendidikan demokrasi. Pemberian materi di pendidikan formal, terutama di tingkat perguruan tinggi, ada empat hal yang perlu ditekankan, yaitu asal-usul sejarah demokrasi dan perkembangan demokrasi, sejarah demokrasi di Indonesia, jiwa demokrasi

Indonesia berdasar Pancasila dan UUD 1945, dan masa depan demokrasi. Asal-usul demokrasi memberikan pengetahuan tentang perkembangan konsep demokrasi dari mulai konsep awal sampai sekarang menjadi konsep global sekarang ini. Materi tentang demokrasi Indonesia memberikan pengetahuan tentang kelebihan, kekurangan serta bentuk-bentuk ideal demokrasi yang tepat untuk Indonesia. Materi masa depan demokrasi akan membangkitkan kesadaran mengenai pentingnya demokrasi serta memahami tantangan demokrasi yang akan muncul di masa depan (Ditjen Dikti, 2013: 106-108). []

BAB VIII OTONOMI DAERAH

A. PENGERTIAN OTONOMI DAERAH

Secara etimologi, kata *otonomi* berasal dari kata Yunani, yaitu *autos* yang berarti sendiri, dan *nomos* yang berarti hukum atau undang-undang, sehingga otonomi diartikan sebagai berdaya secara mandiri. Jadi otonomi daerah yang dimaksud di sini diartikan secara luas sebagai keberdayaan atau kemampuan pemerintahan daerah untuk secara mandiri mengatur pembangunan daerahnya masing-masing.

Otonomi daerah dilaksanakan sesuai dengan sistem desentralisasi kekuasaan yang dianut oleh suatu negara. Sedangkan yang dimaksud desentralisasi adalah pemindahan sebagian kekuasaan atau kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, sehingga pada batas-batas tertentu pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahannya sendiri. Desentralisasi juga dapat diartikan sebagai pemindahan kekuasaan politik, fiskal, dan administratif dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Jadi, otonomi daerah dapat diartikan pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan demikian pelaksanaan otonomi daerah tidak menghilangkan tugas, peran, dan tanggung jawab pemerintah pusat, karena otonomi yang dijalankan bukan otonomi tanpa batas. Sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan UUD 1945 (sebelum amandemen) pada Bab VI, otonomi daerah tidak berarti bahwa Indonesia memiliki daerah yang bersifat negara juga.

Berdasarkan pengertian itu, maka otonomi daerah adalah suatu instrumen politik dan instrumen administrasi/manajemen yang digunakan untuk mengoptimalkan sumber daya lokal, sehingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemajuan masyarakat di daerah, mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan kreativitas, meningkatkan peranserta (partisi-pasi) masyarakat, dan mengembangkan demokrasi.

B. LATAR BELAKANG OTONOMI DAERAH

Berdasarkan UUD 1945 sebelum diamandemen pada tahun 1999 - - 2002, sesungguhnya sistem pemerintahan Indonesia sudah menganut paham desentralisasi. Namun ketika itu, khususnya ketika era Orde Baru, pelaksanaan pemerintahan lebih bersifat sentralistik. Dan ketika dunia, tidak terkecuali Indonesia, dilanda krisis moneter di sekitar akhir tahun 1990-an, pemerintahan yang sentralistik dinilai sebagai salah satu penyebab ketidakmampuan Indonesia menghadapi dengan baik krisis tersebut. Oleh sebab itu, pengaturan pemerintah daerah ditata-ulang melalui amandemen UUD 1945 untuk menjamin pelaksanaan desentralisasi pemerintahan.

Otonomi daerah dianggap dapat menjawab tuntutan pemerataan pembangunan sosial ekonomi, penyelenggaraan pemerintahan, dan pembangunan kehidupan berpolitik yang efektif. Di samping itu juga dapat menjamin penanganan tuntutan masyarakat secara variatif, cepat, dan efektif. Pada awal tahun 2000-an, penerapan otonomi daerah di Indonesia dirasakan sangat mendesak, karena (Srijanti dkk, 2009: 178-179):

1. Kehidupan berbangsa dan bernegara sangat terpusat di Jakarta (*Jakarta centris*), sehingga pembangunan di beberapa wilayah lain seolah-olah dilalaikan. Hal ini bisa terlihat bahwa hampir 60% lebih perputaran uang berada di Jakarta, sedangkan 40% digunakan untuk luar Jakarta. Dengan penduduk sekitar 12 juta di Jakarta, maka ketimpangan sangat terlihat, karena daerah diluar Jakarta dengan penduduk hampir 190 juta hanya menggunakan 40% dari perputaran uang secara nasional. Selain itu, hampir seluruh proses perizinan investasi juga berada di tangan pemerintah pusat di Jakarta.
2. Pembagian kekayaan dirasakan tidak adil dan tidak merata. Daerah-daerah yang memiliki sumber kekayaan alam melimpah berupa minyak, hasil tambang, dan hasil hutan, seperti Aceh, Riau, Irian Jaya (Papua), Kalimantan, dan Sulawesi ternyata tidak menerima perolehan dana yang layak dari pemerintah pusat, dibandingkan dengan daerah yang relatif

tidak memiliki banyak sumber daya alam.

3. Kesenjangan sosial (dalam makna seluas-luasnya) antara satu daerah dengan daerah lain sangat terasa. Pembangunan fisik di satu daerah terutama Jawa, berkembang pesat sekali, sedangkan pembangunan di banyak daerah masih lamban, dan bahkan terbengkalai. Kesenjangan sosial ini juga meliputi tingkat pendidikan dan kesehatan keluarga.

C. TUJUAN DAN PRINSIP OTONOMI DAERAH

Tujuan dilaksanakannya otonomi daerah menurut pendapat beberapa ahli adalah sebagai berikut (Srijanti dkk, 2009: 179-180):

1. Dilihat dari segi politik, penyelenggaraan otonomi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan di pusat dan membangun masyarakat yang demokratis, untuk mengikutsertakan rakyat ikut serta dalam pemerintahan, dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi.
2. Dilihat dari segi pemerintahan, penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk mencapai pemerintahan yang efisien.
3. Dilihat dari segi sosial budaya, penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan agar perhatian lebih fokus kepada daerah.
4. Dilihat dari segi ekonomi, otonomi perlu diadakan agar masyarakat di daerah dapat turut berpartisipasi dalam pembangunan ekonomi di daerah masing-masing.

Sebagian para ahli pemerintahan juga mengemukakan pendapat lain tentang alasan perlunya otonomi daerah (desentralisasi), yaitu:

1. Untuk terciptanya efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.

Pemerintah berfungsi mengelola berbagai dimensi kehidupan; seperti ekonomi, pertahanan dan keamanan, keuangan, politik, kesejahteraan masyarakat. Selain itu, memberikan pelayanan dan perlindungan kepada masyarakat. Oleh karena itu, penanganan hal tersebut tidak mungkin dilakukan secara tersentralisasi, karena pemerintahan Negara menjadi tidak efisien.

2. Sebagai sarana pendidikan politik.

Pendidikan politik pada tingkat lokal sangat bermanfaat bagi warga masyarakat untuk menentukan pilihan politiknya. Mereka yang tidak mempunyai peluang untuk terlibat dalam politik nasional, akan mempunyai peluang untuk ikutserta dalam politik lokal, baik pemilihan umum lokal, ataupun dalam pembuatan kebijakan publik di daerah masing-masing.

3. Sebagai persiapan karier politik.

Keberadaan pemerintahan daerah (eksekutif dan legislatif lokal), merupakan wahana yang banyak digunakan untuk menapak karier politik yang lebih tinggi, dan merupakan persiapan untuk meniti karier lanjutan di tingkat nasional.

4. Sebagai upaya memelihara stabilitas politik.

Pergolakan di daerah terjadi karena daerah melihat kenyataan kekuasaan pemerintah Jakarta sangat dominan. Jika pemerintah pusat tidak menjalankan otonomi daerah dengan tepat, ketidak-stabilan politik di daerah dampak negatif terhadap pemerintahan nasional semakin besar.

5. Sebagai upaya mewujudkan kesetaraan politik (*political equality*).

Masyarakat di tingkat lokal, sebagaimana halnya dengan masyarakat di pusat pemerintahan, mempunyai kesempatan yang sama untuk terlibat dalam politik. Di samping itu, warga masyarakat baik sendiri-sendiri ataupun secara berkelompok akan ikut dalam memengaruhi pemerintahnya untuk membuat kebijakan, terutama yang menyangkut kepentingan mereka di daerah masing-masing.

6. Sebagai upaya mewujudkan akuntabilitas publik.

Demokrasi memberikan ruang dan peluang kepada masyarakat di daerah untuk berpartisipasi dalam segala bentuk kegiatan penyelenggaraan negara. Keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan memberikan bobot akuntabilitas kepada setiap aturan atau kebijakan yang ditetapkan.

D. PERKEMBANGAN UU OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Undang-Undang Otonomi Daerah (Otda) di Indonesia telah mengalami beberapa kali perubahan. UU Otda yang pernah ada ialah:

1. UU Nomor 1 Tahun 1945, tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini ditetapkan daerah otonom yang meliputi keresidenan, kabupaten, dan kota, Tetapi karena tidak ada Peraturan Pemerintah (PP)-nya, maka tidak dilaksanakan sehingga usianya hanya tiga tahun.
2. UU Nomor 22 Tahun 1948, tentang Susunan Pemda yang Demokratis. Dalam undang-undang ini ada dua jenis daerah otonomi yaitu, daerah otonomi biasa dan daerah otonomi istimewa. Juga ditetapkan tingkatan daerah otonomi yaitu, provinsi, kabupaten/kota besar dan desa/kota kecil. Dalam undang-undang ini, pemerintah pusat memberikan hak istimewa kepada beberapa daerah di Jawa, Bali, Minangkabau, dan Palembang untuk menghormati daerah tersebut guna melakukan pengaturan sendiri sesuai asal-usul daerahnya.
3. UU Nomor 1 Tahun 1957, tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku menyeluruh dan bersifat seragam.
4. UU Nomor 18 Tahun 1965, tentang Pemerintahan Daerah yang menganut ekonomi yang seluas-luasnya.
5. UU Nomor 5 Tahun 1974, tentang Pokok-pokok Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat di Daerah. Undang- undang ini usianya paling panjang yaitu 25 tahun.
6. UU Nomor 22 Tahun 1999, tentang Otonomi Daerah.
7. UU Nomor 25 Tahun 1999, tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.
8. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Dalam undang-undang ini terlihat jelas pembagian urusan pemerintahan, di mana pemerintah pusat menjalankan urusan dalam pembuatan perundangan, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, kebijakan fiskal dan moneter, serta agama. Pemerintah daerah mempunyai kekuasaan selain wewenang pusat, yaitu bidang ekonomi, perdagangan, industri,

pertanian, tata ruang, pendidikan, kesejahteraan, dan menjalankan fungsi pemerintahan umum sebagai wakil pemerintahan pusat.

9. UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. UU ini mengatur pembiayaan pembangunan daerah yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, dan pendapatan lain-lain. UU ini juga mengatur pembagian penerimaan antara pemerintah pusat dan daerah yaitu: penerimaan hasil hutan (pusat 20%, daerah 80%), penerimaan dana reboisasi (pusat 60%, daerah 40%), pertambangan umum dan perikanan (pusat 20%, daerah 80%), pertambangan minyak (pusat 69,5%, daerah 30,5%), dan panas bumi (pusat 20%, daerah 80%).

Saat ini Pemerintahan Daerah di Indonesia dilaksanakan berdasarkan UU No.32 Tahun 2004. Berdasarkan pasal 20 undang- undang tersebut, otonomi daerah di Indonesia menerapkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.

1. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/ atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Instansi vertikal adalah Kantor Wilayah Kementerian yang ada di Provinsi.
3. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dan/ atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Adapun titik berat pelaksanaan otonomi daerah adalah pada Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota) berdasarkan pertimbangan- pertimbangan (Yessica Situmorang, 2012):

1. Dimensi Politik: Daerah Tingkat II dipandang kurang mempunyai fanatisme kedaerahan sehingga resiko gerakanseparatisme dan peluang

- berkembangnya aspirasi federalis relatif minimum;
2. Dimensi Administratif: Luas wilayah Daerah Tingkat II lebih kecil dari pada Daerah Tingkat I, sehingga diharapkan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat relatif dapat lebih efektif;
 3. Daerah Tingkat II adalah daerah "ujung tombak" pelaksanaan pembangunan, sehingga dipertimbangkan Daerah Tingkat II lebih tahu kebutuhan dan potensi rakyat di daerahnya.

E. PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN

Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, tentang Otonomi Daerah, urusan pemerintahan dapat dibagi ke dalam urusan Pemerintahan Pusat, Pemerintahan Daerah Tingkat I, dan Pemerintahan Daerah Tingkat II. Pembagian urusan pemerintahan tersebut meliputi:

1. Urusan Pemerintahan Pusat, meliputi enam bidang, yaitu:

- a. Politik Luar Negeri

Yang dimaksud dengan urusan politik luar negeri dalam arti mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya.

- b. Pertahanan

Yang dimaksud dengan urusan pertahanan misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya.

- c. Keamanan

Yang dimaksud dengan urusan keamanan misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang, kelompok atau organisasi yang

kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya.

d. Yustisi

Yang dimaksud dengan urusan yustisi misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional.

e. Moneter dan Fiskal Nasional

Yang dimaksud dengan urusan moneter dan fiskal nasional adalah kebijakan makro ekonomi, misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya.

f. Agama

Yang dimaksud dengan urusan agama, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah. Khusus di bidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan Daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama.

2. Urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah Provinsi, meliputi 16 bidang, yaitu:

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan.
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang.
- c. Penyelenggaraan, ketertiban umum, dan ketentraman masyarakat.
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum.
- e. Penanganan bidang kesehatan.
- f. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia

potensial.

- g. Penanggulangan masalah social lintas kabupaten/kota.
 - h. Pelayanan bisang ketenagakerjaan lintas kabupaten/ kota.
 - i. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah, termasuk lintas kabupaten/kota.
 - j. Pengendalian lingkungan hidup.
 - k. Pelayanan pertahanan termasuk lintas kabupaten/kota.
 - l. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil.
 - m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan.
 - n. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota.
 - o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota.
 - p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.
3. Urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, meliputi 16 bidang, yaitu:
- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan.
 - b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang.
 - c. Penyelenggaraan, ketertiban umum, dan ketentraman masyarakat.
 - d. Penyediaan sarana dan prasarana umum.
 - e. Penanganan bidang kesehatan.
 - f. Penanganan bidang pendidikan.
 - g. Penanggulangan masalah social.
 - h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan.
 - i. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah.
 - j. Pengendalian lingkungan hidup.
 - k. Pelayanan pertanian.
 - l. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil.
 - m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan.
 - n. Pelayanan administrasi penanaman modal.

- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya.
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

F. OTONOMI DAERAH DAN DEMOKRASI

Otonomi daerah merupakan pelaksanaan sistem demokrasi dalam konteks hubungan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah, di mana pemerintahan daerah berhak mengatur, mengendalikan, serta menyelenggarakan pemerintahannya sendiri. Pemerintahan sendiri yang dimaksud adalah pemerintahan yang diatur dan dikendalikan oleh masyarakat sendiri di daerah atas dasar otonomi yang diberikan oleh pemerintah pusat. Kebijakan pemberian otonomi daerah tidak boleh dipandang sebagai tujuan akhir (*final destination*), melainkan lebih sebagai mekanisme dalam menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis. Tujuan utama otonomi daerah adalah sebagai upaya mewujudkan (Srijanti dkk, 2009: 184-185):

1. Kesetaraan politik (*political equality*), yaitu hak warga negara untuk mendapatkan kesetaraan atau kesamaan politik.
2. Tanggung jawab daerah (*local accountability*), yaitu masyarakat daerah dapat secara langsung ikut bertanggung jawab dalam membangun dan mengembangkan segala potensi sumber daya alam (SDA), sumber daya manusia (SDM), dan sumber daya buatan (SDB) yang ada pada daerah bagi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat di daerahnya.
3. Kesadaran daerah (*local responsiveness*) yaitu kesadaran daerah untuk menumbuhkan kembangkan segenap potensi yang dimiliki bagi masyarakat maupun negara.

Sedangkan prasyarat yang harus dipenuhi untuk mencapai tujuan dari kebijakan otonomi daerah adalah:

1. Memiliki teritorial kekuasaan yang jelas (*local territorial of power*).
2. Memiliki pendapatan daerah sendiri (*local territorial of income*).
3. Memiliki badan perwakilan (*local representative body*).

4. Memiliki kepala daerah yang dipilih sendiri melalui Pemilu(local executive leader by election).

Keterkaitan otonomi daerah dengan demokrasi pernah diungkapkan oleh Mohammad Hatta, Proklamator RI, yang menyatakan, "memberikan otonomi daerah tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong berkembangnya *auto-activiteit*. Auto-activiteit artinya bertindak sendiri, melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri. Dengan berkembangnya *auto-activiteit*, tercapailah apa yang dimaksud dengan demokrasi, yaitu pemerintahan yang dilaksanakan oleh rakyat untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga memperbaiki nasibnya sendiri".

Pemikiran Bung Hatta di atas memiliki makna bahwa kemajuan masyarakat dan daerah sangat ditentukan oleh masyarakat atau daerah itu sendiri, dengan alasan bahwa yang memiliki pengetahuan dan pemahaman yang mendalam terhadap karakteristik masyarakat atau daerah tersebut adalah masyarakat daerah itu sendiri. Namun posisi pemerintah pusat tetap penting, terutama dalam memberikan landasanperaturan perundang-undangan.. Jadi, inti pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya keleluasaan pemerintahan daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas, dan peran serta aktif masyarakat dalam mengembangkan dan memajukan daerahnya. Memberikan otonomi daerah tidak hanya berarti melaksanakan demokrasi di lapisan bawah, tetapi juga mendorong masyarakat untuk melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungannya.

Dengan berkembangnya pelaksanaan demokrasi dari bawah, maka rakyat tidak saja dapat menentukan nasibnya sendiri melalui keputusan politik, namun yang lebih penting adalah berupaya untuk memperbaiki nasibnya sendiri. Hal itu dapat diwujudkan dengan memberikan kewenangan yang cukup luas kepadapemerintah daerahgunamengatur,mengurus, sertamengembangkan daerahnya.

Kewenangan yang luas artinya keleluasaan menggunakan dana, baik yang berasal dari daerah sendiri maupun dari pusat, sesuai dengan keperluan daerahnya tanpa campur tangan pusat, keleluasaan untuk berprakarsa, memilih alternatif, menentukan prioritas dan mengambil keputusan untuk kepentingan daerahnya, keleluasaan untuk memperoleh dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang memadai, yang berdasarkan atas kriteria objektif dan adil. Dalam konteks keindonesiaan, maka konsekuensi logis dari cara pandang di atas adalah:

1. Otonomi daerah harus dipandang sebagai instrumen desentralisasi dalam rangka pembangunan seluruh wilayah Indonesia serta mempertahankan keutuhan dan keberagaman bangsa.
2. Otonomi daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat daerah, bukan otonomi bagi pemerintah daerah.

G. IMPLEMENTASI OTONOMI DAERAH

Implementasi otonomi daerah telah memberikan pengaruh yang cukup signifikan bagi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, khususnya pemerintahan di daerah, yang diharapkan dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pemerintahan di daerah. Beberapa di antaranya ialah :

1. Di bidang Pembinaan Wilayah, pimpinan pemerintahan daerah menjalankan dua urusan pemerintahan, yaitu Pemerintahan Umum dan Pemerintahan Daerah. Pemerintahan di daerah diselenggarakan sendiri oleh daerah sesuai dengan kewenangannya, tetapi tetap diawasi oleh pemerintah yang berada di tingkat atasnya. Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) Provinsi terlebih dahulu diperiksa oleh Menteri Dalam Negeri sebelum disahkan oleh Gubernur sebagai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi. RAPBD Kabupaten/Kota terlebih dahulu diperiksa oleh Gubernur sebelum disahkan oleh Bupati/Wali Kota sebagai APBD Kabupaten/Wali Kota.

2. Di bidang Pembinaan Sumber Daya Manusia, terdapat dua jenis Pegawai Negeri Sipil (PNS), yaitu PNS Pusat dan PNS Daerah. PNS Pusat adalah PNS yang gajinya bersumber pada APBN dan pembinaannya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Sedangkan gaji PNS Daerah bersumber pada APBD dan Pembinaannya oleh Pemerintah Daerah.
3. Di bidang Pembinaan Lembaga Eksekutif dan Legislatif, Gubernur tidak diangkat oleh Presiden ataupun Menteri Dalam Negeri (Pemerintah Pusat), Bupati/Walikota tidak diangkat oleh Gubernur (Pemerintah Provinsi), tetapi dipilih oleh masyarakat di wilayah masing-masing. Dalam menjalankan pemerintahannya, Gubernur/Bupati/ Walikota bekerja sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di wilayah pemerintahannya. Dengan sistem ini diharapkan baik pejabat pimpinan daerah maupun wakil-wakil rakyat di DPRD lebih mengenal geografi dan demografi wilayahnya, sehingga pelaksanaan pembangunan daerah akan tepat sasaran. Pejabat pemerintahan daerah memiliki kewenangan luas dalam mengatur daerah masing-masing, sehingga dapat meningkatkan tanggung jawab, kinerja, kreativitas, dan inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Di bidang Pembinaan Kerja Sama Tim, diharapkan otda dapat mengatasi salah satu kelemahan birokrasi pemerintahan yang cukup menonjol, yaitu koordinasi antar unit pemerintahan. Dengan kewenangan yang semakin luas atas unit- unit pemerintahan di daerah, pimpinan daerah dapat mengkoordinasikan seluruh kegiatan pemerintahan di daerahnya secara lebih efektif dan efisien. []

BAB IX

GEOPOLITIK (WAWASAN NUSANTARA)

A. KONSEP GEOPOLITIK

1. Wilayah sebagai Ruang Hidup

Setiap bangsa mendapatkan anugerah Tuhan berupa alam dengan segala isinya yang berbeda antar satu wilayah dengan wilayah lain. Demikian pula manusia sebagai ciptaan Yang Maha Kuasa, di bekali dengan akal, budi yang mewajibkannya untuk mengarungi samudera kehidupan ini dengan senantiasa mengembangkan hubungan yang baik antar sesama, dengan lingkungan alam, dan dengan pencipta-Nya.

Kesadaran olah pikir dan olah budi tersebut membawa konsekuensi bahwa setiap manusia harus berjuang secara sendiri dan bersama sama untuk dapat meningkatkan harkat dan derajatnya dengan menggunakan potensi kemanusiawannya serta memberdayakan alam sebagai anugerah pemberian Tuhan yang dikelola secara bertanggungjawab (Srijanti dkk, 2009: 114). Ketika manusia-manusia itu menegara, konsep kebijakan penyelenggaraan negara yang dilandaskan pada kondisi geografi negara, berserta segala sesuatu yang berada di dalam dan di atasnya, disebut sebagai *konsep geopolitik*.

Kesadaran olah pikir dan olah budi tersebut membawa konsekuensi bahwa setiap manusia harus berjuang secara sendiri dan bersama sama untuk dapat meningkatkan harkat dan derajatnya dengan menggunakan potensi kemanusiawannya serta memberdayakan alam sebagai anugerah pemberian Tuhan yang dikelola secara bertanggungjawab (Srijanti dkk, 2009: 114). Ketika manusia-manusia itu menegara, konsep kebijakan penyelenggaraan negara yang dilandaskan pada kondisi geografi negara, berserta segala sesuatu yang berada di dalam dan di atasnya, disebut sebagai *konsep geopolitik*.

Kondisi geografis Negara Indonesia memiliki unsur-unsur kekuatan sekaligus kelemahan. Kekuatannya terletak pada posisi

geografi yang strategis dan kaya sumber daya alam. Sementara kelemahannya terletak pada wujud kepulauan dan keanekaragaman masya-rakat yang harus disatukan dalam satu bangsa dan satu tanah air, sebagaimana telah diperjuangkan oleh para pendiri negara ini.

Dalam hal ini bangsa Indonesia perlu memiliki prinsip-prinsip dasar sebagai pedoman agar tidak terombang-ambing dalam memperjuangkan kepentingan-an nasional untuk mencapai cita-cita dan tujuan nasionalnya. Kepentingan nasional yang mendasar bagi bangsa Indonesia adalah upaya menjamin persatuan dan kesatuan wilayah, bangsa, dan segenap aspek kehidupan kehidupan nasionalnya. Karena hanya dengan upaya inilah bangsa dan negara Indonesia dapat tetap eksis dan dapat melanjutkan perjuangan menuju masyarakat yang dicita-citakan.

Salah satu kepentingan nasional Indonesia adalah bagaimana menjadikan bangsa dan wilayah ini senantiasa satu dan utuh. Kepentingan nasional itu merupakan turunan lanjut dari cita-cita nasional, tujuan nasional maupun visi nasional (Ditjen Dikti, 2013: 114-115).

2. Pengertian Geopolitik

Istilah geopolitik semula diartikan oleh Frederich Ratzel (1844-1904) sebagai ilmu bumi politik (*Political Geography*). Istilah ini kemudian dikembangkan dan diperluas oleh sarjana ilmu politik Swedia, Rudolph Kjellen (1864-1922) dan Karl Haushofer (1869-1964) dari Jerman menjadi *Geographical Politics* dan disingkat Geopolitik. Perbedaan dari dua istilah di atas terletak pada titik perhatian dan tekanannya, apakah pada bidang geografi ataukah politik. Ilmu bumi politik (*Political Geography*) mempelajari fenomena geografi dari aspek politik, sedangkan geopolitik mempelajari fenomena politik dari aspek geografi.

Geopolitik memaparkan dasar pertimbangan dalam menentukan alternatif kebijakan nasional untuk mewujudkan tujuan tertentu. Prinsip-

prinsip dalam geopolitik menjadi pertimbangan suatu wawasan nasional. Konsep geopolitik telah dipraktekan sejak abad-19, tetapi pengertiannya baru tumbuh pada awal abad-20 sebagai ilmu penyelenggaraan negara yang setiap kebijakannya dikaitkan dengan masalah-masalah geografi wilayah yang menjadi tempat tinggal suatu bangsa.

Geopolitik secara etimologi berasal dari kata *geo* (bahasa Yunani) yang berarti bumi yang menjadi wilayah hidup. Sedangkan politik dari kata *polis* yang berarti kesatuan masyarakat yang berdiri sendiri atau negara; dan *teia* yang berarti urusan (politik) dan bermakna kepentingan umum warga negara (Sunarso dalam Ditjen Dikti, 2013: 115-116).

3. Teori-Teori Geopolitik

Untuk lebih memahami konsep geopolitik, berikut ini adalah beberapa teori mengenai geopolitik yang pernah ada di dunia (Ditjen Dikti, 2013: 116-120):

a. Teori Geopolitik Frederich Ratzel

Frederich Ratzel (1844-1904) berpendapat bahwa negara itu seperti organisme yang hidup. Negara identik dengan ruangan yang ditempati oleh sekelompok masyarakat (bangsa), sehingga pertumbuhan negara mirip dengan pertumbuhan organisme yang memerlukan ruang hidup (*lebensraum*) cukup agar dapat tumbuh dengan subur. Semakin luas ruang hidup maka negara akan semakin bertahan, kuat, dan maju. Oleh karena itu, jika negara ingin tetap hidup dan berkembang butuh ekspansi (perluasan wilayah sebagai ruang hidup). Teori ini dikenal sebagai teori organisme atau teori biologis.

b. Teori Geopolitik Karl Haushofer

Karl Haushofer (1896-1946) melanjutkan pandang-an Ratzel terutama pandangan tentang *lebensraum* dan paham ekspansionisme. Jika jumlah penduduk suatu wilayah negara semakin banyak sehingga tidak sebanding lagi dengan luaswilayah, maka negara tersebut harus

berupaya memperluas wilayahnya sebagai ruang hidup (*lebensraum*) bagi warga negara. Untuk mencapai maksud tersebut, negara harus mengusahakan, antara lain, *autarki*, yaitu cita-cita untuk memenuhi kebutuhan sendiri tanpa bergantung pada negara lain. Hal ini dimungkinkan apabila wilayah negara cukup luas sehingga mampu memenuhi kebutuhan itu. Untuk itu politik ekspansi dijalankan. Berdasarkan asumsi demikian, Karl Haushofer membagi dunia menjadi beberapa wilayah (*region*) yang hanya dikuasai oleh bangsa-bangsa yang dikatakan unggul, seperti Amerika Serikat, Jerman, Rusia, Inggris, dan Jepang. Dari pendapat ini lahirlah wilayah-wilayah yang dikuasai (*pan-regional*), yaitu:

- 1) Pan Amerika sebagai "perserikatan wilayah" dengan Amerika Serikat sebagai pemimpinnya.
- 2) Pan Asia Timur, mencakup bagian timur Benua Asia, Australia, dan wilayah kepulauan di mana Jepang sebagai penguasa.
- 3) Pan Rusia India, yang mencakup wilayah Asia Barat, Eropa Timur, dan Rusia yang dikuasai Rusia.
- 4) Pan Eropa Afrika, mencakup Eropa Barat dikuasai oleh Jerman, (tidak termasuk Inggris dan Rusia)

Teori Geopolitik Karl Haushofer ini dipraktikkan oleh Nazi Jerman di bawah pimpinan Hitler sehingga menimbulkan Perang Dunia II. Pemikiran Haushofer di samping berisi paham ekspansionisme juga mengandung ajaran rasialisme, yang menyatakan bahwa ras Jerman adalah ras paling unggul yang harus dapat menguasai dunia. Pandangan semacam ini juga berkembang di Asia, khususnya di Jepang, berupa ajaran Hako Ichu yang dilandasi oleh semangat militerisme dan fasisme.

c. Teori Geopolitik Halford Mackinder

Halford Mackinder (1861-1947) mempunyai konsepsi geopolitik yang lebih strategik, yaitu dengan penguasaan daerah-

daerah "jantung" dunia, sehingga pendapatnya dikenal dengan teori Daerah Jantung. Barang siapa menguasai "daerah jantung" (Eropa Timur dan Rusia) maka ia akan menguasai pulau dunia (Eropa, Asia, dan Afrika) yang pada akhirnya akan menguasai dunia. Untuk menguasai dunia dengan menguasai daerah jantung dibutuhkan kekuatan darat yang besar sebagai prasyaratnya, sehingga kemudian muncullah konsep Wawasan Benua atau konsep kekuatan di darat.

d. Teori Geopolitik Alfred Thayer Mahan

Alfred Thayer Mahan (1840-1914) mengembangkan lebih lanjut konsepsi geopolitik dengan memperhatikan perlunya memanfaatkan serta mempertahankan sumber daya laut, termasuk akses laut. Sehingga tidak hanya pembangunan armada laut saja yang diperlukan, namun lebih luas juga membangun kekuatan maritim. Berdasarkan hal tersebut, muncul konsep Wawasan Bahari atau konsep kekuatan di laut. Barang siapa menguasai lautan akan menguasai kekayaan dunia.

e. Teori Geopolitik Giulio Douhet dan William Mitchel

Giulio Douhet (1869-1930) dan William Mitchel (1878-1939) mempunyai pendapat lain dibandingkan dengan para pendahulunya. Keduanya melihat kekuatan dirgantara lebih berperan dalam memenangkan peperangan melawan musuh. Untuk itu mereka berkesimpulan bahwa membangun armada atau angkatan udara lebih menguntungkan sebab angkatan udara memungkinkan beroperasi sendiri tanpa dibantu oleh angkatan lainnya. Di samping itu, angkatan udara dapat menghancurkan musuh di kandangnya musuh itu sendiri atau di garis belakang medan peperangan. Berdasarkan hal ini maka muncullah konsepsi Wawasan Dirgantara atau konsep kekuatan di udara.

B. WAWASAN NUSANTARA SEBAGAI GEOPOLITIK INDONESIA

Setelah mengenal konsep geopolitik yang pernah dipakai oleh negara-negara di dunia, penting bagi kita untuk mengetahui dan memahami sejarah dan konsep geopolitik yang dianut oleh bangsa bangsa Indonesia.

Geopolitik diartikan sebagai sistem politik atau pengaturan-pengaturan dalam wujud kebijaksanaan dan strategi nasional yang didorong oleh aspirasi nasional geografik (kepentingan yang titik beratnya terletak pada pertimbangan geografi, wilayah atau territorial dalam arti luas) suatu negara, yang apabila dilaksanakan dan berhasil akan berdampak langsung kepada sistem politik suatu negara. Sebaliknya, politik negara itu secara langsung akan berdampak pada geografi negara yang bersangkutan. Geopolitik bertumpu pada geografi sosial (hukum geografis), mengenai situasi, kondisi, atau konstelasi geografi dan segala sesuatu yang dianggap relevan dengan karakteristik geografi suatu negara.

Sebagai negara kepulauan, dengan masyarakat yang berbhinneka, negara Indonesia memiliki unsur-unsur kekuatan sekaligus kelemahan. Kekuatannya terletak pada posisi dan keadaan geografi yang strategis dan kaya sumber daya alam. Sementara kelemahannya terletak pada wujud kepulauan dan keanekaragaman masyarakat yang harus disatukan dalam satu bangsa dan satu tanah air, sebagaimana telah diperjuangkan oleh para pendiri negara ini. Dorongan kuat untuk mewujudkan persatuan dan kesatuan Indonesia tercermin pada momentum Sumpah Pemuda tahun 1928, dan kemudian dilanjutkan dengan perjuangan kemerdekaan yang puncaknya terjadi pada saat proklamasi kemerdekaan negara Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945.

Penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai sistem kehidupan nasional bersumber dari dan bermuara pada landasan ideal pandangan hidup dan konstitusi Undang-Undang Dasar 1945. Dalam pelaksanaannya bangsa Indonesia tidak bebas dari pengaruh interaksi dan interelasi dengan lingkungan sekitarnya, baik lingkungan regional maupun internasional. Dalam hal ini bangsa Indonesia perlu memiliki prinsip-

prinsip dasar sebagai pedoman agar tidak terombang-ambing dalam memperjuangkan kepentingan nasional untuk mencapai cita-cita dan tujuan nasionalnya.

Salah satu pedoman bangsa Indonesia adalah wawasan nasional yang berpijak pada wujud wilayah nusantara sehingga disebut Wawasan Nusantara. Kepentingan nasional yang mendasar bagi bangsa Indonesia adalah upaya menjamin persatuan dan kesatuan wilayah, bangsa, dan segenap aspek kehidupan nasionalnya. Karena hanya dengan upaya inilah bangsa dan negara Indonesia dapat tetap eksis dan dapat melanjutkan perjuangan menuju masyarakat yang dicita-citakan.

Berdasarkan uraian di atas, konsepsi Wawasan Nusantara dibangun atas geopolitik bangsa Indonesia. Bangsa Indonesia memiliki pandangan sendiri mengenai wilayah yang dikaitkan dengan politik/kekuasaan. Wawasan Nusantara sebagai wawasan nasional dibentuk dan dijiwai oleh paham kekuasaan dan geopolitik bangsa Indonesia (Sobana: 2005). Oleh karenanya Wawasan Nusantara dapat dikatakan sebagai penerapan teori geopolitik oleh bangsa Indonesia. (Chaidir Basrie : 2002).

Oleh karena itu, bangsa Indonesia menolak paham ekspansionisme dan adu kekuatan yang berkembang di Barat. Bangsa Indonesia juga menolak paham rasialisme, karena semua manusia mempunyai martabat yang sama, dan semua bangsa memiliki hak dan kewajiban yang sama berdasarkan nilai-nilai Ketuhanan dan Kemanusiaan yang universal.

Dalam hubungan internasional, bangsa Indonesia berpijak pada paham kebangsaan atau nasionalisme yang membentuk suatu wawasan kebangsaan dengan menolak pandangan *chauvinisme*. Bangsa Indonesia selalu terbuka untuk menjalin kerjasama antar bangsa yang saling menolong dan saling menguntungkan. Semua ini dalam rangka ikut mewujudkan perdamaian dan ketertiban dunia. Pemahaman tersebut didasarkan pada pengertian bahwa di dalam Wawasan Nusantara terkandung konsepsi geopolitik Indonesia, yaitu unsur ruang, yang kini berkembang tidak saja secara fisik geografis, melainkan dalam pengertian secara keseluruhan

(Suradinata; Sumiarno: 2005).

Salah satu kepentingan nasional Indonesia adalah bagaimana menjadikan bangsa dan wilayah ini senantiasa satu dan utuh. Kepentingan nasional itu merupakan turunan lanjut dari cita-cita nasional, tujuan nasional maupun visi nasional. Cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD 1945 alinea II adalah untuk mewujudkan negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur. Adapun tujuan nasional Indonesia sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD 1945 alinea IV, salah satunya adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan memajukan kesejahteraan umum.

Visi nasional Indonesia menurut ketetapan MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan adalah terwujudnya masyarakat Indonesia yang religius, manusiawi, bersatu, demokratis, adil, sejahtera, maju, mandiri, serta baik dan bersih dalam penyelenggaraan negara.

Prinsip geopolitik Indonesia sebagaimana tersebut di atas menandakan bahwa dalam hal wilayah, bangsa Indonesia tidak punya niat dan semangat untuk mempeluas wilayah sebagai ruang hidup (*lebensraum*). Secara historis, kesepakatan para pendiri negara Republik Indonesia tentang ruang wilayah Indonesia merdeka adalah hanya wilayah bekas jajahan Belanda atau eks Hindia Belanda. Wilayah yang bangsanya, menurut Bung Karno, memiliki "*le desir d'etre ensemble*" dan "*character-gemeinschaft*" yang harus dipersatukan dan dipertahankan. Upaya membangun kesadaran untuk bersatunya bangsa dalam satu wilayah adalah dengan konsepsi Wawasan Nusantara. Wawasan Nusantara berciri nasionalisme Indonesia, yaitu nasionalisme yang tidak chauvisnisme dan juga bukan kosmopolitanisme. Nasionalisme Indonesia tumbuh dalam internasionalisme yang mengembangkan hubungan baik dengan bangsa lain secara sederajat (Ditjen Dikti, 2013:121-124).

Wawasan Nusantara adalah "konstruksi" geopolitik bangsa Indonesia yang mengalir dari esensi Bhinneka Tunggal Ika. Wawasan Nusantara

adalah konsep-konsep pemikiran dan pandangan bangsa Indonesia tentang diri dan lingkungannya dalam mencapai tujuan nasional. Konsep-konsep dasar itu dirumuskan dengan menggunakan 6 (enam) "batu bangun" atau *building block* Wawasan Nusantara, yang konsep-konsep dasarnya diangkat dari khazanah bangsa yang berada di wilayah Nusantara mulai Abad VII, yang diintegrasikan dengan kepentingan bangsa Indonesia, saat ini dan yang akan datang. Konsep-konsep dasar yang saling jalin menjalin dan saling mempengaruhi satu dengan yang lainnya itu meliputi:

1. Bhinneka Tunggal Ika adalah konsep untuk mengintegrasikan keanekaragaman komponen bangsa;
2. Persatuan dan kesatuan adalah konsep untuk mengakumulasi kekuatan nasional;
3. Kebangsaan adalah konsep untuk mewujudkan keinginan untuk hidup bersama;
4. Geopolitik adalah konsep untuk mewujudkan kedaulatan bangsa atas tanah airnya;
5. Negara kebangsaan adalah konsep untuk menjadikan Negara sebagai sarana perjuangan mewujudkan cita-cita bangsa;
6. Negara kepulauan adalah konsep untuk mempertahankan keutuhan wilayah nasional. (Putu Sastra Wingarta, 2014)

Dalam menentukan, membina, dan mengembangkan Wawasan Nusantara, bangsa Indonesia menggali dan mengembangkannya dari kondisi nyata yang terdapat di lingkungan Indonesia sendiri. Wawasan Nusantara dibentuk dan dijiwai oleh pemahaman bangsa Indonesia tentang kekuasaan yang berlandaskan falsafah Pancasila, dan oleh pandangan geopolitik Indonesia yang berlandaskan pemikiran kewilayahan dan kehidupan bangsa Indonesia. Oleh karena itu, latar belakang filosofis sebagai pemikiran dasar pengembangan Wawasan Nusantara Indonesia (Srijanti dkk, 2009: 134-135) adalah :

1. Falsafah Pancasila

Nilai-nilai Pancasila mendasari pengembangan Wawasan

Nusantara, antara lain memberi kesempatan menjalankan ibadah sesuai dengan agama masing-masing, sebagai wujud nyata penerapan HAM. Mengedepankan kepentingan masyarakat yang lebih luas harus lebih diutamakan, tanpa mematikan kepentingan golongan. Pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan bersama diusahakan melalui musyawarah. Kemakmuran yang hendak dicapai oleh masing-masing warganya tidak merugikan orang lain. Sikap tersebut mewarnai Wawasan Nusantara yang dianut dan dikembangkan bangsa Indonesia.

2. Aspek Kewilayahan Nusantara

Kondisi objektif geografi Indonesia yang terdiri atas ribuan pulau, memiliki karakteristik yang berbeda dengan negara lain. Pengaruh geografi merupakan suatu fenomena yang mutlak diperhitungkan karena mengandung beraneka ragam kekayaan alam (baik di dalam maupun di atas permukaan bumi) dan jumlah penduduk yang besar. Dengan demikian, secara kontekstual kondisi geografi Indonesia mengandung keunggulan sekaligus kelemahan/kerawanan. Kondisi ini perlu diperhitungkan dan dicermati dalam perumusan geopolitik Indonesia.

3. Aspek Sosial Budaya

Menurut ahli antropologi, tidak mungkin ada masyarakat kalau tidak ada kebudayaan, dan sebaliknya. Kebudayaan hanya mungkin ada di dalam masyarakat. Indonesia terdiri atas ratusan suku bangsa yang masing-masing memiliki adat istiadat, bahasa, agama, dan kepercayaan. Oleh karena itu, tata kehidupan nasional yang berhubungan dengan interaksi antar golongan masyarakat mengandung potensi konflik yang besar, terlebih lagi kesadaran nasional masyarakat masih relatif rendah dan jumlah masyarakat yang terdidik relatif terbatas.

4. Aspek Historis

Perjuangan suatu bangsa dalam meraih cita-cita pada umumnya tumbuh dan berkembang dari latar belakang sejarahnya. Dengan semangat kebangsaan yang menghasilkan Proklamasi 17 Agustus 1945 di mana Indonesia mulai merdeka, maka semangat ini harus tetap

dipertahankan dengan semangat persatuan yang esensinya adalah mempertahankan persatuan bangsa dan menjaga wilayah kesatuan Indonesia. Oleh sebab itu Wawasan Nusantara diwarnai oleh pengalaman sejarah bangsa Indonesia yang tidak menghendaki terulangnya perpecahan dalam lingkungan bangsa dan negara Indonesia.

C. UNSUR-UNSUR DASAR WAWASAN NUSANTARA

Di dalam Wawasan Nusantara terdapat pokok-pokok pikiran penting yang dapat dikategorikan dalam tiga unsur meliputi Wadah, Isi, dan Tata Laku (Ditjen Dikti, 2013: 139-141).

1. Wadah

a. Wujud Wilayah

Batas ruang lingkup wilayah nusantara ditentukan oleh lautan yang di dalamnya terdapat gugusan ribuan pulau yang saling dihubungkan oleh dalamnya perairan. Baik laut, selat, maupun pulau-pulau yang berada di atasnya merupakan satu kesatuan ruang wilayah. Wilayah Indonesia yang terdiri atas beribu-ribu pulau besar maupun kecil dan dihubungkan oleh lautan harus dijaga dan diusahakan tetap menjadi satu kebulatan wilayah nasional dengan segala isi dan kekayaannya, dan menjadi menjadi modal milik bersama bangsa Indonesia. Demikian pula bangsa Indonesia terdiri atas berbagai macam suku bangsa, berbicara dalam berbagai macam bahasa daerah, dan meyakini berbagai macam agama serta kepercayaan harus diusahakan agar terwujud satu kesatuan bangsa Indonesia yang bulat dan utuh.

Letak geografis negara berada di posisi dunia antar dua samudera dan dua benua merupakan keuntungan strategis bagi negara Indonesia. Namun jika kondisi itu tidak dikelola dengan baik dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan nasional, justru akan menjadi hambatan dan gangguan bagi pembangunan bangsa dan negara.

b. Tata Inti Organisasi

Bagi Indonesia, tata inti organisasi negara didasarkan pada UUD 1945 yang menyangkut bentuk dan kedaulatan negara, kekuasaan pemerintahan, sistem pemerintahan dan sistem perwakilan. Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang. Sistem pemerintahannya menganut sistem presidensial. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan UUD 1945. Indonesia adalah negara hukum (Rechtsstaat) bukan negara kekuasaan (machsstaat). Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mempunyai kedudukan kuat, yang tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. Anggota DPR merangkap sebagai anggota MPR.

c. Tata Kelengkapan Organisasi

Tata kelengkapan organisasi adalah kesadaran politik dan kesadaran bernegara yang harus dimiliki oleh seluruh rakyat yang mencakup partai politik, golongan dan organisasi masyarakat, kalangan pers serta seluruh aparaturnegara.

Semua lapisan masyarakat itu diharapkan dapat mewujudkan demokrasi yang secara konstitusional berdasarkan UUD 1945 dan secara ideal berdasarkan dasar falsafah Pancasila, dalam berbagai kegiatan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

2. Isi

Isi Wawasan Nusantara tercermin dalam perspektif kehidupan manusia Indonesia dalam eksistensinya yang meliputi cita-cita bangsa dan asas manunggal yang terpadu.

a. Cita-cita bangsa Indonesia tertuang di dalam pembukaanUUD 1945 yang meliputi:

- 1) Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.
- 2) Rakyat Indonesia yang berkehidupan kebangsaan yng bebas.

- 3) Pemerintahan negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial.
 - b. Asas manunggal terpadu mewujudkan ke dalam keserasian dan keseimbangan yang dinamis dalam segenap aspek kehidupan, baik alamiah maupun sosial. Segenap aspek kehidupan sosial tersebut selalu menuntut untuk dimanunggalkan secara serasi dan seimbang, sesuai dengan makna sesanti Bhinneka Tunggal Ika yang merupakan sifat asasi dari negara Pancasila. Oleh sebab itu, maka Wawasan Nusantara merupakan satu kesatuan wawasan yang mencakup:
 - 1) Nusantara sebagai Satu Kesatuan Politik.
 - 2) Nusantara sebagai satu Kesatuan Ekonomi.
 - 3) Nusantara sebagai Satu Kesatuan Sosial Budaya.
 - 4) Nusantara sebagai Satu Kesatuan Pertahanan Keamanan.
 - c. Cara kerja dalam Wawasan Nusantara berpedoman pada Pancasila sebagai kebulatan pandangan hidup bangsa Indonesia. Kristalisasi kepribadian berwujud tata pergaulan dalam kehidupan yang dicita-citakan bersama menurut UUD 1945 serta pandangan hidup dan nilai-nilai filosofis Pancasila.
3. Tata Laku
- Tata laku mencakup dua segi, yaitu batiniah dan lahiriah.
- a. Tata laku batiniah berdasarkan falsafah bangsa yang membentuk sikap mental bangsa yang memiliki kekuatan batin.
 - b. Tata laku lahiriah merupakan kekuatan yang utuh, dalam arti kemanunggalan kata dan karya, keterpaduan pembicaraan, pelaksanaan, pengawasan dan pengadilan.

D. KEDUDUKAN, FUNGSI, DAN TUJUAN WAWASAN NUSANTARA

Sebagai paradigma nasional Wawasan Nusantara memiliki kedudukan, fungsi, dan tujuan sebagai berikut (Srijanti dkk, 2009:135-136):

1. Kedudukan

Wawasan Nusantara sebagai Wawasan Nasional Bangsa Indonesia merupakan ajaran yang diyakini kebenaran oleh seluruh rakyat agar tidak terjadi penyesatan dan penyimpangan dalam upaya mencapai dan mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional. Di dalam stratifikasi paradigma nasional, kedudukan Wawasan Nusantara adalah sebagai landasan visional, yang selengkapnya adalah sebagai berikut:

- a. Pancasila sebagai falsafah, ideologi bangsa, dan dasar negara, berkedudukan sebagai landasan idiil.
- b. UUD 1945 sebagai konstitusi negara, berkedudukan sebagai landasan konstitusional.
- c. Wawasan Nusantara sebagai visi nasional, berkedudukan sebagai landasan visional.
- d. Ketahanan Nasional sebagai konsepsi nasional, berkedudukan sebagai landasan konsepsional.

2. Fungsi Wawasan Nusantara

Wawasan Nusantara berfungsi sebagai pedoman, motivasi, dorongan, serta rambu-rambu dalam menentukan segala kebijakan, keputusan, tindakan, dan perbuatan bagi penyelenggara negara di tingkat pusat dan daerah, maupun bagi seluruh rakyat Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

3. Tujuan Wawasan Nusantara

Wawasan Nusantara bertujuan mewujudkan nasionalisme yang tinggi di segala aspek kehidupan rakyat Indonesia dalam segala bidang kehidupan. Tercapainya tujuan nasional merupakan pancaran dari makin meningkatnya rasa, pemahaman, dan semangat kebangsaan dalam jiwa bangsa Indonesia sebagai hasil pemahaman dan penghayatan Wawasan Nusantara.

E. IMPLEMENTASI WAWASAN NUSANTARA

Implementasi Wawasan Nusantara dimaksudkan sebagai penerapan atau pelaksanaan Wawasan Nusantara dalam kehidupan sehari-hari secara nasional yang mencakup kehidupan politik, ekonomi, sosial dan budaya, serta pertahanan keamanan. Dalam mengimplementasikan Wawasan Nusantara, maka pemikiran, sikap, dan tindak tanduk warga negara Indonesia harus tercermin pada Wawasan Nusantara dengan mengutamakan kepentingan bangsa di atas kepentingan pribadi dan golongan. Beberapa contoh implementasi Wawasan Nusantara adalah sebagai berikut (Srijanti dkk, 2009: 146-149):

1. Implementasi Wawasan Nusantara dalam Kehidupan Politik

Penerapan Wawasan Nusantara dalam kehidupan politik dapat diartikan bahwa seluruh kehidupan, ketatanegaraan, baik menyangkut dasar dan sistem pemerintahan Indonesia, harus mengutamakan persatuan dan kesatuan serta wilayah Indonesia. Untuk mengimplementasikan Wawasan Nusantara beberapa hal berikut harus diperhatikan:

- a. Pelaksanaan kehidupan politik yang diatur dalam undang-undang, seperti UU Partai Politik, UU Pemilihan Umum, UU Pemilihan Presiden, UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD 1, dan DPRD II, serta pelaksanaannya harus sesuai hukum dan mementingkan kepentingan persatuan bangsa. Pemilihan presiden, anggota DPR, dan kepala daerah, di samping menjalankan prinsip demokratis yang mungkin menyebabkan kekecewaan dan kekurangadilan dalam praktik, hendaknya tidak sampai menghancurkan persatuan dan kesatuan bangsa. Demokrasi politik harus diiringi dengan prinsip kedewasaan, yaitu siap menang, siap kalah, dan siap melakukan kompromi.
- b. Pelaksanaan kehidupan bermasyarakat dan bernegara di Indonesia harus berdasarkan hukum yang berlaku. Implementasi dari adanya satu hukum, bahwa seluruh Indonesia harus mempunyai dasar hukum

yang sama bagi setiap warga negara, dan tidak ada prinsip pengecualian. Di Indonesia terdapat banyak produk hukum yang dapat diterbitkan oleh provinsi dan kabupaten, semua keputusan dalam bentuk peraturan daerah (perda) tersebut tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berlaku di tingkat nasional, namun dapat mengakomodasi kepentingan daerah atau hukum adat yang ada.

- c. Mengembangkan hak asasi manusia dan sikap pluralisme untuk mempersatukan berbagai suku, agama, dan bahasa yang berbeda-beda. Dengan mengembangkan hak asasi dan pluralisme akan menumbuhkan rasa toleransi, sikap menghargai terhadap perbedaan sehingga kesatuan bangsa lebih mudah dipelihara.
- d. Memperkuat komitmen politik terhadap partai politik dan lembaga pemerintahan untuk meningkatkan cita, rasa, dan karsa kebangsaan untuk menjaga kesatuan bangsa yang terdiri atas pulau-pulau,
- e. Meningkatkan peran Indonesia dalam kancah internasional dan memperkuat korps diplomatik untuk mempertahankan posisi dan kedaulatan wilayah Indonesia terhadap upaya pencaplokan wilayah Indonesia terutama pulau-pulau terluar dan pulau kosong.

2. Implementasi Wawasan Nusantara dalam Kehidupan Ekonomi

Implementasi dalam kehidupan ekonomi dimaksudkan sebagai upaya pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya manusia yang ada di Indonesia dalam rangka peningkatan pendapatan ekonomi, dan harus memerhatikan asas manfaat, keadilan, efisiensi, dan sesuai kebutuhan. Di samping itu juga menjaga kelestarian alam agar memperpanjang umur ekonomi untuk generasi mendatang, sehingga eksistensi negara Indonesia pada saat ini dan masa mendatang tetap terjamin. Untuk mengimplementasikan Wawasan Nusantara beberapa hal berikut harus diperhatikan:

- a. Wilayah Nusantara merupakan potensi ekonomi yang tinggi. Beberapa potensi tersebut adalah:
- b. Posisi di khatulistiwa memungkinkan matahari muncul setiap hari

dan dengan tanah yang subur menjadikan potensi pertanian yang besar;

- c. Luas wilayah laut dengan diakuinya ZEE (Zona Ekonomi Eksklusif), menjadikan Indonesia mempunyai pantai terpanjang di dunia dan merupakan potensi bagi pengembangan industri kelautan;
- d. Indonesia mempunyai luas hutan tropis yang cukup besar untuk potensi industri kehutanan; Indonesia mempunyai hasil tambang dan minyak yang relatif besar; dan Indonesia mempunyai jumlah penduduk yang besar, sehingga menjadi potensi tenaga kerja dan pasar sekaligus.

Melihat potensi yang besar, maka pembangunan ekonomi harus memaksimalkan potensi yang ada. Fokus pembangunan ekonomi harus berdasarkan kondisi alam di Indonesia, oleh sebab itu fokus pada sektor dan industri pertanian menjadi dasar yang kuat bagi pembangunan ekonomi Indonesia.

- e. Pembangunan ekonomi harus memerhatikan keadilan dan keseimbangan antar daerah. Kepincangan ekonomi akan menyebabkan adanya disintegrasi bangsa, oleh sebab itu adanya otonomi daerah merupakan salah satu jawaban dalam upaya menciptakan keadilan ekonomi. Otonomi daerah harus didukung terus dan dilakukan perbaikan berkelanjutan. Selain itu, untuk menciptakan keadilan, alokasi dana umum (DAU) dan dana perimbangan pemerintah pusat dan daerah harus tetap dijalankan dengan transparan untuk menciptakan keadilan, karena ada daerah yang kaya dengan sumber daya alam dan ada yang miskin sumber daya alamnya.
- f. Pembangunan ekonomi tidak mengakibatkan kesenjangan antar pelaku ekonomi maupun antara daerah semakin melebar, dan mampu mengurangi semaksimal mungkin kesenjangan yang sudah terjadi. Untuk itu pembangunan ekonomi harus dirancang dengan melibatkan partisipasi rakyat, dan karenanya pengembangan usaha kecil dan

menengah (yang jumlahnya sangat besar) perlu didorong dan diberikan fasilitas seperti kredit mikro, dan pemberian pelatihan serta peluang pasar.

3. Implementasi Wawasan Nusantara dalam Kehidupan Sosial Budaya

Implementasi dalam kehidupan sosial budaya dimaksudkan sebagai penerapan budaya yang berupa adat istiadat dan tata cara, serta unsur sosial seperti lembaga kemasyarakatan dan lapisan masyarakat yang jumlahnya sangat banyak di Indonesia sehingga dapat memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa. Untuk mengimplementasikan Wawasan Nusantara, beberapa hal berikut harus diperhatikan:

- a. Mengembangkan perikehidupan bangsa yang serasi antara masyarakat yang berbeda, baik budaya maupun status sosial. Pembangunan daerah diupayakan agar memperoleh tingkat kemajuan yang sama, merata, dan seimbang dengan kemajuan bangsa. Hal ini dapat dilakukan dengan pemerataan pendidikan, sehingga tingkat pengetahuan antar daerah sama atau seimbang, program wajib belajar harus berjalan dan diprioritaskan bagi daerah yang masih tertinggal. Selain program wajib belajar, program pertukaran anggota masyarakat dan siswa perlu dilakukan untuk menciptakan keseimbangan antar daerah.
- b. Pembangunan bidang sosial harus berorientasi pada pengembangan budaya Indonesia. Di Indonesia terdapat banyak sekali budaya karena faktor suku dan daerah yang banyak. Budaya ini menjadi kekayaan Indonesia dan harus dilestarikan. Program pelestarian budaya, pengembangan museum, dan cagar budaya harus diperhatikan dan ditingkatkan untuk mengembangkan kebudayaan Indonesia dan dapat dijadikan kegiatan pariwisata sebagai sumber pendapatan nasional dan daerah.

4. Implementasi Wawasan Nusantara dalam Kehidupan Pertahanan Keamanan

Implementasi dalam kehidupan pertahanan keamanan dimaksudkan untuk melaksanakan kegiatan dalam pertahanan keamanan baik matra darat, laut, dan udara dengan memerhatikan partisipasi aktif dari masyarakat dalam rangka menjaga persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia. Untuk mengimplementasikan Wawasan Nusantara, beberapa hal berikut harus diperhatikan:

- a. Kegiatan pembangunan pertahanan keamanan harus memberikan kesempatan kepada setiap warga negara untuk berperan aktif, sebagai hak dan kewajiban setiap warga negara. Peran warga negara perlu ditingkatkan, seperti memelihara lingkungan tempat tinggal, meningkatkan kemampuan disiplin, melaporkan hal-hal yang mengganggu keamanan kepada aparat, dan bahkan kegiatan belajar kemiliteran.
- b. Membangun rasa persatuan, sehingga ancaman suatu daerah atau pulau juga menjadi ancaman bagi daerah lain. Rasa persatuan dapat diciptakan dengan membangun solidaritas dan hubungan erat antara warga negara yang berbeda daerah dengan kekuatan keamanan. Program seperti mengikutsertakan siswa dan mahasiswa serta masyarakat dalam kegiatan operasional TNI dari satu daerah dengan daerah lain dapat memupuk rasa persatuan.
- c. Membangun TNI yang profesional serta menyediakan sarana dan prasarana yang memadai bagi kegiatan pengamanan wilayah Indonesia terutama pulau dan wilayah terluar Indonesia.

F. Tantangan Implementasi Wawasan Nusantara dalam Era Globalisasi.

Dalam mencapai tujuan dan cita-cita nasional Sikap dan perilaku Bangsa berbeda-beda. Hal tersebut terjadi karena wawasan nasional setiap bangsa tidak sama. Wawasan Nasional suatu Bangsa ditentukan oleh berbagai factor seperti kesejahteraan, kondisi dan konstelasi geografis, serta kondisi

social budayanya. Sementara itu Bangsa yang memiliki kesamaan dalam factor tersebut, belum tentu pula sama wawasan nasionalnya karena ada factor subyektif yang berperan.

Oleh karena itu, wawasan nasional Indonesia, seperti halnya wawasan nasional bangsa atau Negara lain akan bersifat khas. Wilayah beserta isinya yaitu kondisi dan konstelasi geografis, kekayaan alam, serta kependudukan, dapat didayagunakan sebesar-besar kesejahteraan Bangsa Indonesia. Sedangkan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, demi tercapai kesejahteraan bersama bangsa Indonesia diselenggarakan dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan Bangsa serta kesatuan wilayah Nasional Indonesia.

Agar kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dapat terselenggara seperti yang diharapkan, maka keinginan tersebut perlu sinergi dalam satu keinginan bersama yang dinyatakan melalui aspirasi nasional. Sehubungan dengan hal itu, meskipun bangsa Indonesia mengutamakan persatuan dan kesatuan dalam kehidupan nasional, ciri khas daerah atau kelompok masyarakat tetap dihormati dan dikembangkan. Demikian pula, Status sebagai satu Bangsa Indonesia tidak melebur suku bangsa yang ada, tetapi menghimpunnya dalam kehidupan bersama tanpa ada dominasi satu suku terhadap suku lainnya. Sama halnya dengan penggunaan satu bahasa nasional, bahasa Indonesia, Hal itu tidak berarti tidak mematikan bahasa daerah sebagai bahasa kelompok.

Selain kita dihadapkan pada tantangan internal di atas, Dewasa ini kita menyaksikan bahwa kehidupan Individu dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sedang mengalami perubahan yang sangat dasyat. Faktor utama yang mendorong perubahan yang cepat tersebut adalah nilai-nilai kehidupan baru yang di bawa Negara maju dengan kekuatan penetrasi globalnya. Dalam kaitan dengan hubungan antar bangsa maka nilai-nilai kehidupan baru tersebut merupakan tantangan bangsa dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan bersama Bangsa Indonesia. Beberapa teori atau konsep dengan nilai-nilai baru tersebut, antara lain :

- a. Pemberdayaan Masyarakat oleh John Naisbit dalam bukunya "*Global Paradox*", Ia menulis "To Be a Global Powers, The Company must give more to the smallest part." Yang intinya Negara harus dapat memberikan peranan sebesar besarnya kepada kemakmuran rakyat. Dengan memberikan peran dalam bentuk aktifitas dan partisipasi masyarakat untuk mencapai tujuan nasional hanya dapat dilaksanakan oleh Negara-negara yang sudah maju yang menjalankan Bottom-Up Planning (Perencanaan dari bawah). Sedangkan Negara-negara berkembang seperti NKRI masih melaksanakan program Top-Down Planning (Perencanaan terpusat) karena keterbatasan kualitas SDM, karena itu NKRI memerlukan landasan operasional berupa Program Pembangunan Nasional (Propernas).
- b. Kenichi Omahe dengan dua bukunya yang terkenal *Boderless World* dan *The End of Nation State* mengatakan bahwa dalam perkembangan masyarakat global dan politik relative masih tetap, namun kehidupan dalam suatu Negara tidak mungkin dapat membatasi kekuatan global yang berupa informasi, Investasi, Industri dan konsumen yang semakin Individualis.
- c. Sloan dan Zureker, dalam bukunya *Dictionary of Economics*, menyebutkan bahwa kapitalisme merupakan suatu system ekonomi berdasarkan hak milik swasta atas macam-macam barang, dan kebebasan Individu untuk mengadakan perjanjian dengan pihak lain, untuk berkecimpung dalam aktivitas ekonomi yang dipilihnya sendiri berdasarkan kepentingannya sendiri. Di Era baru kapitalisme, system ekonomi untuk mendapatkan keuntungan dengan melakukan aktifitas secara luas dan mencakup semua aspek kehidupan masyarakat memerlukan strategi baru, yaitu adanya keseimbangan antara kepentingan Individu dengan kepentingan masyarakat.
- d. Lester Thurow, dalam bukunya *The Future of Capitalism*, Ia menegaskan antara lain bahwa untuk dapat bertahan dalam era baru kapitalisme, kita harus membuat strategi baru, yaitu keseimbangan antara paham Individualistik dan Paham Sosialis. Era Baru kapitalisme tidak terlepas

dari globalisasi, Negara-negara kapitalis, yaitu Negara-negara maju berusaha mempertahankan eksistensinya di bidang ekonomi dengan menekan Negara-negara berkembang melalui isu global, yang mencakup demokratisasi, HAM dan Lingkungan Hidup. Strategi baru yang ditekankan oleh Lester Thurow pada dasarnya tidak tertuang dalam nilai-nilai falsafah Bangsa Indonesia yaitu Pancasila yang mengamankan kehidupan yang serasi, selaras dan seimbang antar Individu, Masyarakat, Bangsa serta Alam semesta.

- e. Hezel Henderson dalam bukunya *Building Win Win World* mengatakan bahwa perlu ada perubahan nuansa perang ekonomi menjadi masyarakat dunia yang bekerjasama memanfaatkan teknologi yang bersih lingkungan dalam rangka menjamin kelestarian lingkungan hidup, serta mewujudkan pemerintah yang lebih demokratis.
- f. Ian Marison dalam bukunya *The Second Curve* menjelaskan bahwa dalam era baru timbul adanya peran pasar, konsumen dan teknologi baru yang lebih besar yang membantu terwujudnya masyarakat baru.

Dari uraian di atas tampak bahwa dalam Era Reformasi, kesadaran persatuan dan kesatuan masyarakat mengalami penurunan. Anak-anak bangsa belum sepenuhnya sadar bahwa sebagai warga Negara, mereka harus selalu mengutamakan kepentingan nasional di atas kepentingan pribadi dan golongan. Kondisi ini merupakan Tantangan Wawasan Nusantara.

Dari uraian di atas, tugas kita sebagai bagian dari kesatuan Bangsa adalah mensikronisasikan realita terhadap kecenderungan penyimpangan wawasan nusantara baik dari sisi wadah, isi maupun tata laku semua komponen bangsa dengan pedoman perwujudan wawasan nusantara.

Dapat di ambil kesimpulan bahwa Wawasan Nusantara sebagai cara pandang Bangsa Indonesia dan sebagai Visi Nasional yang mengutamakan persatuan dan kesatuan Bangsa masih tetap sah (Solid) baik untuk saat sekarang maupun masa mendatang.[]

BAB X

GEOSTRATEGI (KETAHANAN NASIONAL)

A. SEJARAH DAN PENGERTIAN KETAHANAN NASIONAL

Ketahanan nasional merupakan istilah khas Indonesia yang muncul pada tahun 1960-an. Istilah ketahanan nasional dalam bahasa Inggris bisa disebut sebagai *national resilience*. Dalam terminologi Barat, dikenal istilah *national power* (kekuatan nasional) yang kurang lebih semakna walaupun tidak persis sama.

Teori *national power* telah banyak dikembangkan oleh para ilmuwan dari berbagai negara. Hans J. Morgenthau dalam bukunya *Politics Among Nation* menjelaskan tentang apa yang disebutnya sebagai "*The elements of National Powers*" yang berarti beberapa unsur yang harus dipenuhi suatu negara agar memiliki kekuatan nasional. Secara konseptual, penerapan teori tersebut di setiap negara berbeda, karena terkait dengan dinamika lingkungan strategis, kondisi sosio kultural dan aspek lainnya, sehingga pendekatan yang digunakan setiap negara juga berbeda. Demikian pula halnya dengan konsepsi Ketahanan Nasional Indonesia, yang unsur-unsurnya mencakup Asta Gatra, yaitu Tri Gatra (geografi, demografi, dan sumber daya alam) serta Panca Gatra (ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan).

Secara etimologis, istilah ketahanan berasal dari kata dasar "tahan" yang berarti tahan penderitaan, tabah, kuat, dapat menguasai diri, gigih, dan tidak mengenal menyerah. Ketahanan memiliki makna mampu, tahan dan kuat menghadapi segala bentuk tantangan dan ancaman yang ada guna menjamin kelangsungan hidupnya (Ditjen Dikti, 2013: 153).

Gagasan tentang Ketahanan Nasional telah berevolusi sejak awal tahun 1960-an di Sekolah Staf dan Komando Angkatan Darat (SSKAD), sekarang Seskoad. Awalnya adalah suatu *concern* (kepedulian) terhadap perkembangan lingkungan strategis di kawasan Indo China yang ditandai dengan meluasnya pengaruh komunisme di sana. Satu per satu negara di

kawasan Indo China yang merdeka dan berdaulat jatuh ke tangan Partai Komunis setempat secara berurutan bagaikan permainan domino tanpa ada kesan perlawanan yang gigih dan ulet.

Situasi tersebut meimbulkan pertanyaan antisipatif: Akankah fenomena domino akan menjalar ke semenanjung Malaya dan terus ke Indonesia? Dihadapkan pada pertanyaan demikian itu, para pemikir strategis di SSKAD kemudian mengadakan pengamatan terhadap fenomena ketiadaan perlawanan yang gigih dan ulet di kawasan Indo China dalam menghadapi ekspansi Komunis, serta membandingkannya dengan perjuangan bangsa Indonesia ketika memperoleh kemerdekaan RI dan mempertahankannya. Demikian juga diobservasi berbagai perjuangan yang telah dilakukan untuk mempertahankan kedaulatan, keutuhan negara, dan masyarakat Indonesia di dalam melawan rongrongan pemberontakan dalam negeri. Secara *intuitif* kemudian dipertanyakan tentang *kekuatan apa* yang terdapat di dalam masyarakat Indonesia sehingga memiliki kemampuan menghadapi segala ancaman dan rongrongan baik dari luar maupun dari dalam negeri. Secara intuitif pula para pemikir SSKAD itu menemukan jawabannya, yaitu kemampuan teritorial dan perang gerilya.

Pada awal tahun 1960-an itu tercatat dimulainya perang Vietnam, terjadinya gerakan atau pemberontakan Komunis di Malaya, Singapura, Thailand serta kembalinya Partai Komunis Indonesia (PKI) ke dalam panggung politik dalam negeri Indonesia. Adanya perkembangan tersebut secara heuristik dipertanyakan tentang kekuatan apa yang seharusnya ada dalam masyarakat dan negara Indonesia agar kedaulatan serta keutuhan negara dan bangsa Indonesia terjamin di masa mendatang, atau, tata kehidupan nasional seperti apa yang mampu menjawab tantangan dan ancaman demi kelangsungan hidupnya. Jawaban atas pertanyaan eksploratif itu adalah kekuatan nasional untuk mempertahankan kelangsungan hidup yang antara lain berupa unsur kesatuan dan persatuan nasional serta kekuatan nasional untuk mengembangkan kehidupan nasional sesuai

tuntutan lingkungan dan jamannya.

Pengembangan dan pemikiran awal tersebut dilaksanakan kemudian oleh Lemhanas (Lembaga Pertahanan Nasional) setelah terjadinya tragedi nasional berupa pemberontakan G-30-S/PKI. Sudah barang tentu pemikiran dan pengembangan konseptual yang dilaksanakan di Lemhannas sudah berada pada tataran logika dan analitis. Namun demikian pada awalnya pemikiran di Lemhannas masih diwarnai oleh *konsep kekuatan* sebagai kelanjutan dari apa yang telah dikembangkan di SSKAD. Konsep kekuatan bermakna penggunaan kekuatan untuk pertahanan diri, namun dapat berimplikasi menjadi ancaman bagi pihak lain. Misalnya pada tahun 1968 walaupun jawaban terhadap tantangan jaman maupun lingkungan harus diwujudkan sebagai *Ketahanan Bangsa*, namun diartikulasikan bahwa ketahanan bangsa tersebut dimanifestasikan dalam bentuk *tameng* (perisai) yang terdiri atas unsur-unsur ideologi, ekonomi, dan sosial serta *pedang* yang diwujudkan oleh unsur-unsur kekuatan daya serang, politik dan militer. Dalam hal ini tameng dan pedang adalah sublimasi dari konsep kekuatan sebagai manifestasi konsep terpadu yang berasal dari SSKAD.

Sungguhpun demikian tercatat pada tahun 1968 itu adanya kemajuan konseptual dengan adanya identifikasi unsur-unsur atau entitas dari tata kehidupan nasional, yaitu : ideologi, politik, ekonomi, sosial, dan militer. Dengan demikian model Ketahanan Bangsa telah nampak embrionya. Pada tahun 1969 terjadi pengembangan lebih lanjut yang berupa lahirnya istilah *Ketahanan Nasional* (Tannas) yang menjadi pertanda dari ditinggalkannya konsep kekuatan, walaupun di dalam Tannas itu sendiri terdapat dimensi kekuatan. Di dalam konsep tahun 1969 itu dikatakan bahwa Tannas ditujukan untuk menghadapi *segala* ancaman dan kekuatan. Munculnya kata "segala" menunjukkan kesadaran akan adanya *spektrum* ancaman. Kesadaran atas adanya spektrum ini pada konsepsi tahun 1972 dijabarkan menjadi ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan (ATHG) yang kemudian digunakan untuk seterusnya.

Konsepsi analitis tentang Tannas yang lahir pada tahun 1972 merumuskan bahwa Ketahanan Nasional adalah : "Kondisi dinamis satu bangsa yang berisi keuletan dan ketangguhan, yang mengandung kemampuan untuk mengembangkan kekuatan nasional di dalam mengatasi dan menghadapi segala ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan baik dari luar maupun dari dalam, yang langsung maupun tidak langsung membahayakan integritas, identitas, kelangsungan hidup bangsa dan negara serta perjuangan mengejar tujuan perjuangan nasional". Di sini terlihat dengan jelas adanya unsur perlunya dimiliki kualitas untuk "survive" yang disublimasikan ke dalam keuletan serta kualitas kemampuan berkembang "growth" agar memenuhi tuntutan peningkatan kehidupan nasional yang disublimasikan ke dalam ketangguhan (Sunardi, 2004: 14-15).

Selanjutnya, pada tahun 1973-1998 konsepsi Ketahanan Nasional dimasukkan ke dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN)*. Rumusan Ketahanan Nasional di dalam GBHN adalah sebagai berikut :

1. Untuk tetap memungkinkan berjalannya pembangunan nasional yang selalu harus menuju ke tujuan yang ingin dicapai dan agar dapat secara efektif dielakkan dari hambatan, tantangan, ancaman dan gangguan yang timbul baik dari luar maupun dari dalam, maka pembangunan nasional diselenggarakan melalui pendekatan Ketahanan Nasional yang mencerminkan keterpaduan antara segala aspek kehidupan nasional bangsa secara utuh dan menyeluruh.
2. Ketahanan Nasional adalah kondisi dinamis yang merupakan integrasi dari kondisi tiap aspek kehidupan bangsa dan negara. Pada hakekatnya Ketahanan Nasional adalah kemampuan dan ketangguhan suatu bangsa untuk dapat menjamin kelangsungan hidup menuju kejayaan bangsa dan negara. Berhasilnya pembangunan nasional akan meningkatkan Ketahanan Nasional. Selanjutnya Ketahanan Nasional yang tangguh akan mendorong pembangunan nasional.
3. Ketahanan Nasional meliputi ketahanan ideologi, ketahanan politik, ketahanan ekonomi, ketahanan sosial budaya, dan ketahanan pertahanan

keamanan.

- a. Ketahanan ideologi adalah kondisi mental bangsa Indonesia yang berlandaskan keyakinan akan kebenaran ideologi Pancasila yang mengandung kemampuan untuk menggalang dan memelihara persatuan dan kesatuan nasional dan kemampuan menangkal penetrasi ideologi asing serta nilai- nilai yang tidak sesuai dengan kepribadian bangsa.
- b. Ketahanan politik adalah kondisi kehidupan politik bangsa Indonesia yang berlandaskan demokrasi politik berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945 yang mengandung kemampuan memelihara sistem politik yang sehat dan dinamis serta kemampuan menerapkan politik luar negeri yang bebas dan aktif.
- c. Ketahanan ekonomi adalah kondisi kehidupan perekonomian bangsa yang berlandaskan demokrasi ekonomi yang berdasarkan Pancasila yang mengandung kemampuan memelihara stabilitas ekonomi yang sehat dan dinamis serta kemampuan menciptakan kemandirian ekonomi nasional dengan daya saing yang tinggi dan mewujudkan kemakmuran rakyat yang adil dan merata .
- d. Ketahanan sosial budaya adalah kondisi kehidupan sosial budaya bangsa yang dijiwai kepribadian nasional berdasarkan Pancasila yang mengandung kemampuan membentuk dan mengembangkan kehidupan sosial budaya manusia dan masyarakat Indonesia yang beriman dan bertakwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa, rukun, bersatu, cinta tanah air, berkualitas, maju dan sejahtera dalam kehidupan yang serba selaras, serasi seimbang serta kemampuan menangkal penetrasi budaya asing yang tidak sesuai dengan kebudayaan nasional.
- e. Ketahanan pertahanan keamanan adalah kondisi daya tangkal bangsa yang dilandasi kesadaran bela negara seluruh rakyat yang mengandung kemampuan memelihara stabilitas pertahanan keamanan

negara yang dinamis, mengamankan pembangunan dan hasil-hasilnya serta kemampuan mempertahankan kedaulatan negara dan menangkal segala bentuk ancaman (Ditjen Dikti, 2009: 155-156).

B. KETAHANAN NASIONAL SEBAGAI GEOSTRATEGI INDONESIA

Setiap konsepsi dalam bumi nusantara tercinta ini harus dan selalu bersumber filsafat serta ideologi Pancasila, yang bertumpu pada asas kekeluargaan. Apabila dilihat pada rumusannya, ideologi negara itu sesungguhnya merupakan satu *cita-cita nasional* yang mengamanatkan embanan bagi pemerintah dan seluruh warga masyarakat bangsa Indonesia. Sebagai cita-cita ia merupakan satu *never ending goal* yang di dalam upaya mewujudkannya ditempuh secara holistik, artinya, tiap-tiap Sila tidak diwujudkan secara terpisah melainkan di dalam keutuhan menyeluruh. Hal ini sekaligus mengisyaratkan bahwa kelima Sila itu hanya dapat dibedakan secara kognitif akan tetapi tidak dapat dibedakan dalam praktek kemasyarakatan. Tiap Sila menjiwai semua Sila lainnya dan pada gilirannya kesemua Sila mewujudkan menjadi moral dan karakter bangsa Indonesia.

Di lain pihak perlu disadari bahwa perwujudan dari cita-cita nasional tersebut tidaklah dilaksanakan di dalam ruang hampa melainkan dalam realitas *tata kehidupan nasional* maupun realitas *konfigurasi geografis*. Kedua realitas ternyata mengandung hambatan yang amat menantang di dalam mewujudkan cita-cita tersebut. Misalnya saja, Persatuan Indonesia, pada kenyataannya sepanjang sejarah negara kita mengalami berbagai masalah yang bersumber pada kedua realitas tersebut di atas. Oleh karenanya dalam rangka mewujudkan cita-cita nasional perlu ditetapkan prasyarat guna mengatasi kedua jenis realitas itu agar melapangkan jalan bagi upaya nasional. Prasyarat tersebut disublimasikan di dalam bentuk konsepsi tentang *kesatuan* yang kemudian diberi nama Wawasan Nusantara.

Prasyarat *kesatuan* sebagaimana diamanatkan oleh Wawasan Nusantara dapat juga disebut "politik", sehingga Wawasan Nusantara

adalah Geopolitik Indonesia. Kata "politik" disini hendaknya tidak diartikan "*upaya memperoleh dan mempertahankan kekuasaan*" sebagai salah satu aspek kehidupan (gatra) seperti yang sering digunakan dalam percakapan sehari-hari, namun dalam pemaknaan yang lebih dekat dengan kata *policy* dalam pengertian *major objectives of the state*. Pemaknaan sebagai "*policy*" ini penting untuk dipahami, karena akan terkait erat dengan suku kata *strategi* yang digunakan dalam istilah Ketahanan Nasional sebagai Geostrategi Indonesia. Menurut Sam Sarkesian, "*policy refers to the major objectives of the state, strategy, however, refers to the methods and means used to achieve these purposes*" (Sam Sarkesian, 1995: 28).

Dalam kaitan itu maka dengan jelas Ketahanan Nasional menunjukkan agar kualitas keuletan dan ketangguhan ditumbuhkembangkan di dalam setiap aspek kehidupan (tiap gatra), karena hanya dengan itulah segala prasyarat dapat dipenuhi. Dengan kata lain, keuletan dan ketangguhan masyarakat hanya dapat dicapai secara efektif manakala terdapat *persatuan* di antara warga dan kelompok masyarakat. Jika Wawasan Nusantara adalah konsepsi tentang *Kesatuan*, maka Ketahanan Nasional adalah konsepsi tentang *Persatuan*. Dengan demikian maka seruan "*persatuan dan kesatuan*" sesungguhnya merupakan satu rangkaian utuh, yakni rangkaian antara kondisi (prasyarat) dengan konsepsi, antara Wawasan Nusantara sebagai Geopolitik dengan Ketahanan Nasional sebagai Geostrategi (Sunardi, 2004: 18-19).

Setelah cara pelaksanaan mewujudkan cita-cita atau konsepsi digariskan, maka kegiatan yang sesungguhnya untuk mencapai cita-cita tersebut dilaksanakan melalui *pembangunan nasional*. Singkatnya pembangunan nasional bertujuan mencapai cita-cita sebagaimana disublimasikan ke dalam atau sebagai ideologi negara Pancasila, dan untuk itu konsepsinya adalah Ketahanan Nasional. Dengan demikian, Ketahanan Nasional dapat diartikan sebagai kondisi, dan juga sebagai konsepsi.

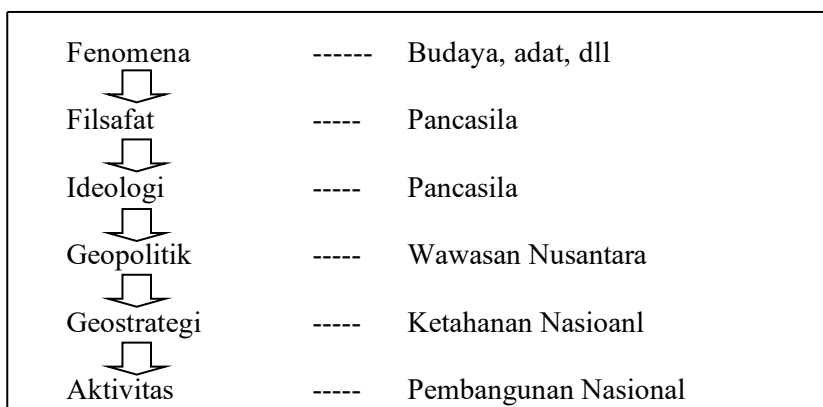
Sebagai kondisi, Ketahanan Nasional adalah kondisi dinamik bangsa

Indonesia yang meliputi segenap aspek kehidupan nasional yang terintegrasi berisi keuletan dan ketangguhan yang mengandung kemampuan mengembangkan kekuatan nasional, dalam menghadapi dan mengatasi segala tantangan, ancaman, hambatan, dan gangguan, baik yang datang dari luar maupun dari dalam, untuk menjamin identitas, integritas, keberlangsungan hidup bangsa dan negara, serta perjuangan mencapai tujuan nasionalnya. Dalam pengertian di atas, ketahanan nasional adalah kondisi kehidupan nasional yang harus diwujudkan. Suatu kondisi kehidupan yang dibina secara dini terus-menerus dan sinergis, mulai dari pribadi, keluarga, lingkungan, daerah, dan nasional bermodalkan keuletan dan ketangguhan yang mengandung kemampuan mengembangkan kekuatan nasional. Proses berkelanjutan untuk mewujudkan kondisi tersebut dilakukan berdasarkan pemikiran geostrategi berupa suatu konsepsi yang dirancang dan dirumuskan dengan memperhatikan kondisi bangsa dan konstelasi geografi Indonesia. Konsepsi tersebut dinamakan Konsepsi Ketahanan Nasional Indonesia.

Sebagai konsepsi, Ketahanan Nasional adalah konsepsi pengembangan kekuatan nasional melalui pengaturan dan penyelenggaraan kesejahteraan dan keamanan yang seimbang, serasi, dan selaras dalam seluruh aspek kehidupan secara utuh dan menyeluruh dan terpadu berlandaskan Pancasila, UUD 1945, dan Wawasan Nusantara. Dengan kata lain, Konsepsi Ketahanan Nasional Indonesia merupakan pedoman untuk meningkatkan keuletan dan ketangguhan bangsa yang mengandung kemampuan mengembangkan kekuatan nasional dengan pendekatan kesejahteraan dan keamanan. Kesejahteraan dapat digambarkan sebagai kemampuan bangsa dalam menumbuhkan dan mengembangkan nilai-nilai nasionalnya demi sebesar-besarnya kemakmuran yang adil dan merata, rohaniah, dan jasmaniah. Sementara itu, keamanan adalah kemampuan bangsa dalam melindungi nilai-nilai nasionalnya terhadap ancaman dari luar dan dari dalam (Putu Sastra Wingarta, 2014).

Keterkaitan Pancasila dengan Wawasan Nusantara sebagai Geopolitik, Ketahanan Nasional sebagai Geostrategi, dan aktivitas Pembangunan Nasional digambarkan dalam skema Stratifikasi Konsepsi dalam Tatanan Nasional di bawah ini (Sunardi, 2004: 19).

Stratifikasi Konsepsi dalam Tatanan Nasional



C. UNSUR-UNSUR KETAHANAN NASIONAL

1. Beberapa Teori Geostrategi

Para ahli strategi di dunia mengembangkan teori-teori geostrategi, yang tentu saja berdasarkan sudut pandang sesuai dengan waktu, ruang, dan kondisi sosial pada jamannya masing-masing. Beberapa di antaranya adalah (Armady Armawi dalam Ditjen Dikti, 2013: 160-161):

a. Alfred Thayer Mahan (1890 - 1914)

Alfred Thayer Mahan dalam bukunya *The Influence Seapower on History*, mengatakan bahwa kekuatan nasional suatu bangsa dapat dipenuhi apabila bangsa tersebut memenuhi unsur- unsur : letak geografi, bentuk atau wujud bumi, luas wilayah, jumlah penduduk, watak nasional dan sifat pemerintahan. Menurut Mahan kekuatan suatu negara tidak hanya tergantung pada luas wilayah daratan, tetapi juga pada faktor luasnya akses ke laut dan bentuk pantai dari wilayah negara. Sebagaimana diketahui Alferd T. Mahan termasuk pengembang teori geopolitik tentang penguasaan laut sebagai dasar

bagi penguasaan dunia. "Barang siapa menguasai lautan akan menguasai kekayaan dunia".

b. Hans J. Morgenthau (1904 - 1980)

Hans J Morgenthau dalam bukunya *Politics Among Nations : The Struggle for Power and Peace* melakukan observasi atas tata kehidupan nasional secara makro dilihat dari luar, sehingga ketahanan masyarakat bangsa tertampilkan sebagai kekuatan nasional. Menurut Morgenthau, ada 2 (dua) faktor yang memberikan kekuatan bagi suatu negara, yaitu : *pertama*, faktor-faktor yang relatif stabil (*stable factors*), terdiri atas geografi dan sumber daya alam; dan *kedua*, faktor-faktor yang relatif berubah (*dynamic factors*), terdiri atas kemampuan industri, militer, demografi, karakter nasional, moral nasional, kualitas diplomasi dan kualitas pemerintah.

c. Ray S. Cline (1918 - 1996)

Cline dalam bukunya *World Power Assesment, A Calculus of Strategic Drift*, melihat suatu negara sebagaimana dipersepsikan oleh negara lain. Baginya hubungan antar negara amat dipengaruhi oleh persepsi suatu negara terhadap negara lainnya, termasuk di dalamnya persepsi atas sistem penangkalan dari negara tersebut. Kekuatan sebuah negara (sebagaimana dipersepsikan oleh negara lain) merupakan akumulasi dari faktor-faktor sebagai berikut: sinergi antara potensi demografi dengan geografi, kemampuan militer, kemampuan ekonomi, strategi nasional, dan kemauan nasional atau tekad rakyat untuk mewujudkan strategi nasional. Potensi demografi dan geografi, kemampuan militer dan kemampuan ekonomi merupakan faktor yang *tangible*, sedangkan strategi nasional dan kemauan nasional merupakan *intangible factors*. Menurutnya, suatu negara akan muncul sebagai kekuatan besar apabila ia memiliki potensi geografi besar atau negara yang secara fisik wilayahnya luas dan memiliki sumber daya manusia yang besar.

2. Teori Ketahanan Nasional

Ketahanan Nasional sesungguhnya merupakan gambaran atau model dari kondisi tata kehidupan nasional pada satu saat tertentu. Sebagai kondisi sudah barang tentu berubah menurut waktu, atau merupakan fungsi dari waktu, karena itu disebut *kondisi dinamis*. Tiap-tiap aspek di dalam tata kehidupan nasional selalu berubah menurut waktu, sehingga interaksinya yang kemudian menciptakan kondisi umum amat sulit dipantau karena sangat kompleks. Hal ini juga diakibatkan oleh jumlah aspek yang mungkin sangat banyak.

Maka dalam rangka pemahaman atau pembinaan tata kehidupan nasional tersebut diperlukan penyederhanaan tertentu dalam bentuk model yang merupakan hasil pemetaan dari keadaan nyata dengan maksud agar memudahkan pengamatan maupun pemahaman interaksinya. Sehingga dengan demikian *gatra* merupakan representasi dari aspek kehidupan, atau hasil pemetaan aspek-aspek kehidupan. Hasil pemetaan tata kehidupan nyata di tingkat nasional, atau model tata kehidupan nasional, itulah yang disebut Ketahanan Nasional.

Gatra sebagai hasil pemetaan itu dapat berjumlah berapa saja, akan tetapi perlu diwaspadai bahwa jumlah yang terlampau banyak akan mengakibatkan upaya penyederhanaan biasanya tidak berhasil. Sebagai contoh jumlah gatra model Morgenthau, model Cline, dan model Lemhannas memiliki jumlah gatra yang berbeda-beda, karena masing-masing penemunya beranggapan sudah dapat merefleksikan keadaan senyatanya. Berapapun jumlah gatra yang digunakan, yang terpenting model tersebut dapat merefleksikan sifat-sifat asli, atau nyata, dari tata kehidupan nasional. Karena itu tidak perlu dipersoalkan, misalnya saja, mengapa salah satu aspek tertentu tidak dimunculkan sebagai salah satu gatra, sebab pada akhirnya kita dapat saja memodifikasikan tiap model untuk keperluan tertentu (Sunardi, 2004: 11).

Berdasarkan pengertian Ketahanan Nasional yang meliputi Tri

Gatra (Geografi, Demografi, Sumber Daya Alam) dan Panca Gatra (Ideologi, Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, Pertahanan Keamanan) sebagaimana telah dijelaskan di muka, maka Ketahanan Nasional dapat dirumuskan dalam model matematis sebagai berikut (Ditjen Dikti, 2013: 162-164):

$$K(t) = f(\text{Tri Gatra})(\text{Panca Gatra})t, \text{ atau}$$

$$K(t) = f(G, D, A)(I, P, E, S, H)t$$

Keterangan :

$K(t)$ = Kondisi ketahanan nasional yang dinamis.

G = Kondisi geografi.

D = Kondisi demografi

A = Kondisi sumber daya alam

I = Kondisi sistem ideologi

P = Kondisi sistem politik

E = Kondisi sistem ekonomi

S = Kondisi sistem sosial budaya

H = Kondisi sistem pertahanan keamanan

f = Fungsi, dalam pengertian matematika

t = Dimensi waktu

a. Gatra Geografi

Wilayah negara harus menjadi pertimbangan terutama pada masa sekarang dengan adanya kemajuan yang sangat tinggi di bidang teknologi transportasi, informasi dan komunikasi. Suatu wilayah yang pada awalnya sama sekali tidak mendukung kekuatan nasional, karena penggunaan teknologi bisa kemungkinan menjadi unsur kekuatan nasional negara.

b. Gatra Demografi

Gatra penduduk sangat besar pengaruhnya terhadap upaya membina dan mengembangkan ketahanan nasional. Penduduk yang produktif, atau yang sering disebut sebagai sumber daya manusia yang

berkualitas, mempunyai korelasi positif dalam pemanfaatan sumber daya alam serta menjaga kelestarian lingkungan hidup (*geografi*), baik fisik maupun sosial.

c. Gatra Sumber Daya Alam

Sumber daya dalam suatu wilayah, baik kualitas maupun kuantitasnya sangat diperlukan bagi kehidupan nasional. Oleh karena itu keberadaannya perlu dijaga kelestariannya. Kedaulatan wilayah nasional, merupakan sarana bagi tersedianya sumber kekayaan alam dan menjadi modal dasar pembangunan. Selanjutnya pengelolaan dan pengembangan sumber kekayaan alam merupakan salah satu indikator ketahanan nasional.

d. Gatra Ideologi

Gatra ideologi menunjuk pada perangkat ideologis untuk mempersatukan persepsi dan mempersatukan bangsa, yaitu Pancasila. Hal ini dikarenakan bangsa Indonesia merupakan bangsa yang memiliki keanekaragaman yang tinggi. Keadaan ini mempunyai dua sisi, yakni: di satu sisi berpotensi perpecahan, dan di sisi lain sebagai kekayaan bangsa dan menumbuhkan rasa kebanggaan. Unsur ideologi diperlukan untuk mempersatukan bangsa yang beragam ini.

e. Gatra Politik

Gatra politik berkaitan dengan kemampuan mengelola nilai dan sumber daya bersama agar tidak menimbulkan perpecahan, tetap stabil dan konstruktif untuk pembangunan. Politik yang stabil akan memberikan rasa aman serta memperkokoh persatuan dan kesatuan nasional, sehingga pada gilirannya akan memantapkan ketahanan nasional suatu bangsa.

f. Gatra Ekonomi

Ekonomi yang dijalankan oleh suatu negara merupakan kekuatan nasional negara yang bersangkutan terlebih di era global sekarang ini. Bidang ekonomi berperan langsung dalam upaya pemberian dan

distribusi kebutuhan warga negara. Kemajuan pesat di bidang ekonomi tentu saja menjadikan negara yang bersangkutan tumbuh sebagai kekuatan dunia. Contohnya adalah Jepang, dan Cina. Setiap negara memiliki sistem ekonomi tersendiri dalam rangka mendukung kekuatan ekonomi bangsanya.

g. Gatra Sosial Budaya

Dalam aspek sosial budaya, nilai-nilai sosial budaya hanya dapat berkembang di dalam situasi aman dan damai. Tingginya nilai sosial budaya biasanya mencerminkan tingkat kesejahteraan bangsa, baik fisik maupun jiwanya. Sebaliknya keadaan sosial yang timpang dengan segala kontradiksi di dalamnya, memudahkan timbulnya ketegangan sosial. Kondisi sosial budaya masyarakat Indonesia disokong dengan baik oleh sesanti *Bhinneka Tunggal Ika*. Selama sesanti ini dijunjung tinggi maka ketahanan sosial budaya masyarakat relatif terjaga.

h. Gatra Pertahanan Keamanan

Unsur pertahanan keamanan negara merupakan salah satu fungsi pemerintahan negara. Negara dapat melibatkan rakyatnya dalam upaya pertahanan negara sebagai bentuk dari hak dan kewajiban warga negara dalam membela negara. Bangsa Indonesia dewasa ini menetapkan politik pertahanan sesuai dengan Undang Undang No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. Pertahanan Negara Indonesia bersifat semesta dengan menempatkan Tentara Nasional Indonesia (TNI) sebagai komponen utama pertahanan, didukung oleh komponen cadangan dan komponen pendukung, terutama dalam hal menghadapi bentuk ancaman militer. Sedangkan dalam menghadapi ancaman non militer, sistem pertahanan menempatkan lembaga pemerintah di luar bidang pertahanan sebagai unsur utama, sesuai dengan bentuk dan sifat ancaman yang dihadapi.

D. GLOBALISASI DAN KETAHANAN NASIONAL

Masyarakat Indonesia sebagai bagian dari masyarakat global, suka

atau tidak suka, mau atau tidak mau, berada di dalam proses globalisasi dengan segala dampak dan akibatnya, baik yang bersifat positif maupun negatif. Sebagai akibat dari semakin tingginya intensitas hubungan antar bangsa dan antar individu dari berbagai negara, maka konsepsi Ketahanan Nasional semakin diperlukan oleh bangsa Indonesia. Kemajuan global sebenarnya tidak dimaksudkan berdampak negatif bagi manusia. Dampak negatif yang kemudian dipersepsi sebagai ancaman pada hakekatnya merupakan eksese dari pengaruh gejala global tersebut (Ditjen Dikti, 2013: 169-176).

1. Dimensi Globalisasi

Globalisasi yang dipicu oleh kemajuan di bidang teknologi komunikasi, transportasi dan perdagangan berpengaruh besar terhadap kehidupan manusia dan bangsa di segala bidang. Malcolm Waters menyebut ada 3 (tiga) tema atau dimensi utama globalisasi, yaitu: *economic globalization*, *political globalization* dan *cultural globalization*.

Economic globalization atau globalisasi ekonomi ditunjukkan dengan tumbuhnya pasar uang dunia, zona perdagangan bebas, pertukaran global akan barang dan jasa serta tumbuhnya korporasi internasional. *Political globalization* atau globalisasi politik ditandai dengan semakin berperannya organisasi internasional dan munculnya politik global. *Cultural globalization* atau globalisasi budaya ditandai dengan aliran informasi, simbol dan tanda ke seluruh bagian dunia (Kalijernih, 2009:40).

Pendapat lain mengatakan bahwa aspek globalisasi, meliputi: *economic*, *cultural* dan *environmental* yang memiliki implikasi penting bagi suatu negara bangsa (Kate Nash, 2000 : 95).

Masing masing dimensi tersebut membawa pengaruh bagi suatu bangsa. Pengaruh globalisasi terhadap ideologi dan politik ialah semakin menguatnya pengaruh ideologi liberal dalam perpolitikan negara-negara berkembang, yang ditandai oleh menguatnya ide kebebasan dan

demokrasi. Pengaruh globalisasi terhadap bidang politik, antara lain maraknya internasionalisasi dan penyebaran pemikiran serta nilai-nilai demokratis, termasuk di dalamnya masalah hak asasi manusia (HAM). Disisi lain ialah masuknya pengaruh ideologi lain, seperti ideologi Islam yang berasal dari Timur Tengah. Implikasinya adalah negara semakin terbuka dalam pertemuan berbagai ideologi dan kepentingan politik dunia.

Pengaruh globalisasi terhadap ekonomi antara lain menguatnya kapitalisme dan pasar bebas. Hal ini ditunjukkan dengan semakin tumbuhnya perusahaan-perusahaan *transnasional* yang beroperasi tanpa mengenal batas-batas negara. Selanjutnya juga akan semakin ketatnya persaingan dalam menghasilkan barang dan jasa di pasar bebas. Kapitalisme juga menuntut adanya ekonomi pasar yang lebih bebas untuk mempertinggi asas manfaat, kewiraswastaan, akumulasi modal, membuat keuntungan dan manajemen yang rasional. Ini semua menuntut adanya mekanisme global baru berupa struktur kelembagaan baru yang ditentukan oleh ekonomi raksasa.

Pengaruh globalisasi terhadap sosial budaya adalah masuknya nilai-nilai dari peradaban lain. Hal ini berakibat terjadinya erosi nilai-nilai sosial budaya, atau bahkan jati diri suatu bangsa. Pengaruh ini semakin lancar sejalan dengan pesatnya kemajuan teknologi media informasi dan komunikasi seperti televisi, komputer, satelit, internet, dan sebagainya. Masuknya nilai budaya asing akan membawa pengaruh pada sikap, perilaku dan kelembagaan masyarakat. Menghadapi perkembangan ini diperlukan suatu upaya yang mampu mensosialisasikan budaya nasional sebagai jati diri bangsa.

Globalisasi juga berdampak terhadap aspek pertahanan dan keamanan negara. Menyebarnya perdagangan dan industri di seluruh dunia akan meningkatkan kemungkinan terjadinya konflik kepentingan yang dapat mengganggu keamanan bangsa. Globalisasi juga menjadikan

suatu negara perlu menjalin kerjasama pertahanan dengan negara lain, seperti latihan perang bersama, perjanjian pertahanan dan pendidikan militer antar personel negara. Hal ini dikarenakan ancaman dewasa ini bukan lagi bersifat konvensional, tetapi kompleks dan semakin canggih. Contohnya ialah: ancaman terorisme, pencemaran udara, kebocoran nuklir, kebakaran hutan, *illegal fishing*, *illegal logging* dan sebagainya.

Gejala global menghadirkan fenomena-fenomena baru yang belum pernah dihadapi oleh negara bangsa sebelumnya. Fenomena baru itu misalnya, hadirnya perusahaan multinasional, semakin luasnya perdagangan global, dan persoalan lingkungan hidup. Di tengah era global, negara bangsa akan berhadapan dengan fenomena-fenomena antara lain:

- a. Memperkuat identitas lokal atau *ethno nationalism*
- b. Berkembangnya ekonomi global
- c. Munculnya lembaga-lembaga transnasional
- d. Disepakatinya berbagai hukum internasional
- e. Munculnya blok-blok kekuatan
- f. Peningkatan populasi dan meningkatnya arus migrasi
- g. Munculnya nilai-nilai global
- h. Kerusakan lingkungan hidup

Fenomena-fenomena tersebut, tentu saja akan berdampak terhadap kelangsungan hidup bangsa yang bersangkutan. Di satu sisi orang boleh berharap adanya dampak positif yang dapat memberi kesejahteraan dan kemajuan, namun di sisi lain pengaruh global ternyata juga berdampak negatif. Sebagai contoh, tingginya intensitas interaksi dan komunikasi antar orang dari berbagai negara, secara tidak disengaja juga berpotensi dalam hal penularan berbagai macam penyakit. Wabah penyakit menyerang sebuah negara dengan cepat menyebar ke negara lain, seperti penyebaran wabah Flu Burung beberapa waktu lalu. Dengan demikian, globalisasi abad XXI diyakini berpengaruh besar terhadap kehidupan

suatu bangsa.

Globalisasi dapat dilihat dari dua sisi, *pertama*, sebagai ancaman dan *kedua*, sebagai peluang. Globalisasi akan menimbulkan ancaman, ditengarai oleh adanya dampak negatif bagi bangsa dan negara. Di sisi lain globalisasi memberikan peluang yang itu akan berdampak positif bagi kemajuan suatu bangsa. Oleh karena itu, dalam era global ini perlu kita ketahui macam ancaman atau tantangan apa yang diperkirakan dapat melemahkan posisi negara-bangsa.

2. Spektrum Ancaman di Era Global

Dampak negatif globalisasai dipersepsi sebagai bentuk ancaman bagi kelangsungan bangsa yang bersangkutan. Istilah ancaman tidak selalu berkonotasi dengan militeristik atau perang. Konsepsi tentang ancaman tidak hanya ada di era Orde Baru atau orde sebelumnya. Di era reformasi sekarang inipun, masih tetap diterima konsep tentang ancaman, sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. Justru dengan mengetahui berbagai bentuk ancaman di era global inilah maka Ketahanan Nasional menemukan relevansinya.

Pada mulanya kita mengenali istilah ancaman sebagai salah satu dari bentuk Ancaman, Hambatan, Tantangan dan Gangguan (ATHG) sebagaimana dirumuskan dalam konsepsi Ketahanan Nasional tahun 1972. Di masa sekarang, hanya dikenal satu istilah saja, yakni "*ancaman*". Dalam Undang-Undang No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, definisi ancaman, adalah "setiap usaha dan kegiatan baik dari dalam maupun luar negeri yang dinilai membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa". Dalam Undang- Undang No 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia istilah ancaman juga diartikan sama, yakni "setiap upaya dan kegiatan, baik dari dalam negeri maupun luar negeri yang dinilai mengancam atau membahayakan kedaulatan negara, keutuhan

wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa"

Dari ketentuan-ketentuan hukum di atas, maka ancaman telah mencakup didalamnya gangguan, tantangan dan hambatan yang dihadapi bangsa dalam rangka membangun integrasi maupun dalam pembangunan demi mencapai tujuan bangsa. Hal ini sesuai dengan ketentuan undang-undang yang lama, yakni Undang-Undang No 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara RI bahwa yang dimaksud ancaman adalah ancaman, tantangan, hambatan dan gangguan (ATHG).

Sejalan dengan perubahan jaman, maka konsepsi Ketahanan Nasional Indonesia bukanlah semata-mata merupakan pendekatan tradisional atau yang berasal dari pandangan realisme. Pendekatan tradisional berpandangan bahwa:

- a. Ancaman terhadap Ketahanan Nasional suatu negara diasumsikan selalu datang dari lingkungan eksternal negara itu.
- b. Ancaman yang datang akan selalu bersifat tradisional, berupa kekuatan senjata, sehingga menuntut respons yang bersifat militer pula.

Asumsi di atas memberi pemahaman amat terbatas terhadap konsep Ketahanan Nasional. Dalam kenyataannya, fenomena yang dihadapi umat manusia, baik dalam lingkup nasional maupun global, tidaklah selalu bersifat militer semata. Persoalan ketahanan sebuah bangsa dewasa ini lebih berkaitan dengan aspek-aspek non militer, seperti kesenjangan ekonomi, penyelundupan narkoba, kriminal, kerusakan alam dan sebagainya. Dengan demikian spektrum ancaman menjadi semakin luas dan kompleks.

Menurut Buku Putih Pertahanan Tahun 2008, ancaman yang membahayakan keamanan dan kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara itu ada dua yaitu *militer* dan ancaman *nirmiliter*.

- a. Yang dimaksud dengan ancaman militer adalah ancaman yang

menggunakan kekuatan bersenjata yang terorganisasi, yang dinilai mempunyai kemampuan yang membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa. Ancaman militer dapat berupa agresi, pelanggaran wilayah, pemberontakan bersenjata, sabotase, spionase, aksi teror bersenjata, ancaman keamanan laut dan udara, serta konflik komunal.

b. Yang dimaksud ancaman nirmiliter adalah ancaman yang menggunakan faktor-faktor nirmiliter, yang dinilai mempunyai kemampuan yang membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa. Ancaman nirmiliter dapat berupa bentuk ancaman berdimensi ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, teknologi dan informasi, serta ancaman yang berdimensi keselamatan umum.

1) Ancaman berdimensi ideologi, contohnya ialah gerakan kelompok radikal sebagai salah satu ancaman nyata. Motif yang melatarbelakangi gerakan-gerakan tersebut dapat berupa dalih agama, etnik, atau kepentingan rakyat. Pada saat ini masih terdapat anasir-anasir radikalisme yang menggunakan atribut keagamaan yang berusaha mendirikan negara dengan ideologi lain, seperti yang dilakukan oleh kelompok NII (Negara Islam Indonesia). Bagi Indonesia keberadaan kelompok tersebut merupakan ancaman terhadap eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan mengancam kewibawaan pemerintah sehingga harus ditindak.

2) Ancaman berdimensi politik dapat bersumber dari luar negeri maupun dari dalam negeri. Dari luar negeri, ancaman dilakukan oleh suatu negara dengan melakukan tekanan politik terhadap Indonesia. Intimidasi, provokasi, atau blokade politik merupakan bentuk-bentuk ancaman nirmiliter berdimensi politik yang sering kali digunakan oleh pihak-pihak lain untuk menekan negara lain.

Ancaman berdimensi politik yang bersumber dari dalam negeri dapat berupa penggunaan kekuatan berupa mobilisasi massa untuk menumbangkan suatu pemerintahan yang berkuasa, atau menggalang kekuatan politik untuk melemahkan kekuasaan pemerintah. Ancaman separatisme merupakan bentuk ancaman politik yang timbul di dalam negeri.

- 3) Ancaman berdimensi ekonomi dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu internal dan eksternal. Dalam konteks Indonesia, ancaman dari internal dapat berupa inflasi dan pengangguran yang tinggi, infrastruktur yang tidak memadai, penetapan sistem ekonomi yang belum jelas, ketimpangan distribusi pendapatan dan ekonomi biaya tinggi, sedangkan secara eksternal, dapat berbentuk indikator kinerja ekonomi yang buruk, daya saing rendah, ketidaksiapan menghadapi era globalisasi, dan tingkat dependensi yang cukup tinggi terhadap asing
- 4) Ancaman yang berdimensi sosial budaya dibedakan antara ancaman dari dalam, dan ancaman dari luar. Ancaman dari dalam didorong oleh isu-isu kemiskinan, kebodohan, keterbelakangan, dan ketidakadilan. Isu tersebut menjadi titik pangkal timbulnya permasalahan, seperti separatisme, terorisme, kekerasan yang melekat- berurat berakar, dan bencana akibat perbuatan manusia. Isu tersebut lama kelamaan menjadi "kuman penyakit" yang mengancam persatuan dan kesatuan bangsa, nasionalisme, dan patriotisme. Ancaman dari luar timbul bersamaan dengan dinamika yang terjadi dalam format globalisasi. Hal ini ditandai dengan penetrasi nilai-nilai budaya dari luar negeri yang sulit dibendung, yang mempengaruhi nilai-nilai di Indonesia. Kemajuan teknologi informasi mengakibatkan dunia menjadi kampung global yang interaksi antar-masyarakat berlangsung dalam waktu yang aktual. Yang terjadi tidak hanya transfer

informasi, tetapi juga transformasi dan sublimasi nilai-nilai luar secara serta merta dan sulit dikontrol. Akibatnya, terjadi benturan peradaban, yang lambat-laun nilai-nilai persatuan dan kesatuan bangsa semakin terdesak oleh nilai-nilai individualisme. Fenomena lain yang juga terjadi adalah konflik vertikal antara pemerintah pusat dan daerah, di samping konflik horizontal yang berdimensi etno-religius, yang keduanya masih menunjukkan potensi yang patut diperhitungkan.

- 5) Ancaman berdimensi teknologi informasi adalah munculnya kejahatan yang memanfaatkan kemajuan teknologi tersebut, antara lain kejahatan *cyber*, dan kejahatan perbankan. Kondisi lain yang berimplikasi menjadi ancaman adalah lambatnya perkembangan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi di Indonesia sehingga ketergantungan teknologi terhadap negara-negara maju semakin tinggi. Ketergantungan terhadap negara lain tidak saja menyebabkan Indonesia menjadi pasar produk-produk negara lain, tetapi lebih dari itu, sulit bagi Indonesia untuk mengendalikan ancaman berpotensi teknologi yang dilakukan oleh pihak-pihak tertentu untuk melemahkan Indonesia.
- 6) Ancaman berdimensi keselamatan umum ialah adanya bencana alam, seperti gempa bumi, meletusnya gunung berapi, dan tsunami. Bencana lain ialah yang disebabkan oleh ulah manusia, antara lain: tidak terkontrolnya penggunaan obat-obatan dan bahan kimia lain yang dapat meracuni masyarakat, baik secara langsung maupun kronis (menahun), misalnya pembuangan limbah industri atau limbah pertambangan lainnya. Sebaliknya, bencana alam yang disebabkan oleh faktor alam yang dipicu oleh ulah manusia, antara lain bencana banjir, tanah longsor, kekeringan, kebakaran hutan, dan bencana lainnya. Bencana alam baik langsung maupun tidak langsung mengancam keselamatan masyarakat. Selain itu,

keamanan transportasi juga merupakan salah satu dimensi ancaman keselamatan umum yang cukup serius di Indonesia.

Berdasarkan spektrum ancaman di atas, kita dapat memprediksi atau memprakirakan potensi ancaman apa sajakah yang dapat mempengaruhi kondisi ketahanan nasional atau ketahanan suatu daerah. Tentu saja setiap daerah memiliki potensi ancaman yang berbeda-beda. []

Sumber Pustaka

1. A. Sudiarja, 2006. *Agama (di Zaman) yang Berubah*. Penerbit Kanisius, Yogyakarta
2. Abdulkadir Besar, 2005. *Pancasila: refleksi filsafati, transformasi ideologik, niscayaan metode berfikir*. Pustaka Azhary, Jakarta
3. Adnan Buyung Nasution, 2011. *Pikiran dan Gagasan Demokrasi Konstitusional*. PT Kompas Media Nusantara, Jakarta
4. Bambang Heru Sukmadi, Brigjen TNI., M.Sc. 2002. *Meningkatkan Kesadaran Rasa Persatuan dan Kesatuan Bangsa dalam rangka Terpeliharanya Stabilitas Nasional*. Taskap Lemhannas RI, Jakarta
5. Ditjen Dikti Kemendikbud, 2013, *Pendidikan Kewarganegaraan*, <http://img.dikti.go.id/wp-content/uploads/2013/02/Buku-Modul-Kuliah-Kewarganegaraan.pdf> [4 Maret 2014]
6. Ditjen Dikti Kemendikbud, 2013. *Pendidikan Pancasila*. <http://img.dikti.go.id/wp-content/uploads/2013/02/Buku-Modul-Kuliah-Pancasila.pdf> [1 Maret 2014]
7. Franz Magnis-Suseno, 1995. *Mencari Sosok Demokrasi: Sebuah Telaah Filosofis*. PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
8. Hendra Nurtjahjo, SH, M.Hum., 2006. *Filsafat Demokrasi*. PT Bumi Aksara, Jakarta
9. <http://www.museumsumpahpemuda.com/beranda.php?module=detailsejarah&id=33> [5 Maret 2014]
10. Jimly Asshiddiqie, Prof. Dr., tanpa tahun. *Ideologi, Pancasila, dan Konstitusi*. <http://jimly.com/pemikiran/makalah?> page=15 [7 Oktober 2014]
11. Jimly Asshiddiqie, Prof., Dr., tanpa tahun. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. <http://www.jimly.com/pemikiran/> getbuku/9 [28 Oktober 2014]
12. John Naisbitt, 1994. *Global Paradox*. William Morrow and Company, New York, USA.
13. K. Bertens, 2013. *Etika*. Penerbit Kanisius, Yogyakarta
14. Lemhannas RI. *Jurnal Kajian Edisi 13 April 2012*. Jakarta
15. M. Ilham Hermawan, 2009. *Sistem Pemerintahan (Presidensial, Parleментар, dan Campuran)*. <http://ilhamendra.wordpress.com/2009/03/12/sistem-pemerintahan/> [3 April 2014]
16. Miriam Budiardjo, Prof., 1992. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

17. Moh. Kusnardi, SH dan Bintan R. Saragih, MA, Prof, Dr, 2005. *Ilmu Negara*. Gaya Media Pratama, Jakarta
18. Putu Sastra Wingarta, Mayjen TNI (Purn), Dr., S.IP., M.Sc., 2014. *Pengembangan Ketahanan Nasional Berbasis Kebhinnekaan*. Orasi ilmiah dalam rangka peringatan Dies Natalis ke XXXI Sekolah Pascasarjana UGM, Yogyakarta
19. R.M. Sunardi, 2004. *Pembinaan Ketahanan Bangsa: Dalam Rangka Memperkokoh Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia*. PT. Kuaternita Adidarma, Jakarta.
20. Sam C. Sakersian, 1995. *U.S. National Security, Policymakers, Processes, and Politics*. Lynne Reinner Publisher, Colorado USA.
21. Sekretariat Negara RI, 1998. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945 -22 Agustus 1945*. PT Widya Komputer Indonesia
22. Srijanti, A.Rahman,dan Purwanto S.K., 2009. *Pendidikan Kewarganegaraan untuk Mahasiswa*. Graha Ilmu, Yogyakarta.
23. Wikipedia. [http://en.wikipedia.org/wiki/Universal Declaration_of_Human_Rights](http://en.wikipedia.org/wiki/Universal_Declaration_of_Human_Rights) [5 Maret 2014]
24. Yessica Tri Angeline Situmoranag, 2012. *Pemerintahan Daerah: Desentralisasi dan Dekonsentrasi*. [http://situmorangyessica.blogspot.com/2012/11 / pemerintahan-daerah-desentralisasi-dan_30.html](http://situmorangyessica.blogspot.com/2012/11/pemerintahan-daerah-desentralisasi-dan_30.html) [4 Juli 2014]
25. Yudi Latif, 2011. *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*. PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta