

PANCASILA SEBAGAI PARADIGMA PEM- BANGUNAN NASIONAL BIDANG SOSIAL POLITIK

Saafroedin Bahar*

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

Masalah yang paling dasar dalam wacana kita sekarang ini adalah mempertanyakan – dan menjawab – sudahkah Pancasila merupakan sebuah paradigma yang mampu menerangkan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di Indonesia pada umumnya, dan kehidupan sosial politik pada khususnya? Bukankah kritik yang paling sering kita dengar adalah bahwa nilai-nilai yang dikandung Pancasila itu baik, hanya terasa bahwa sila-silanya bagaikan terlepas satu sama lain dan penerapannya dalam kenyataan yang masih belum sesuai dengan

kandungannya? Jika kritik itu benar, bukankah hal itu berarti bahwa Pancasila masih belum merupakan suatu paradigma, atau jika sudah pernah menjadi paradigma, ia tidak mampu lagi menerangkan kenyataan politik di Indonesia dewasa ini? Jika memang demikian halnya, bukankah kewajiban kita bersama mengembangkannya sedemikian rupa sehingga mampu menerangkan kompleksitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di Indonesia ini?

Pancasila, yang sejak tahun 1945 telah dinyatakan sebagai-

*) Dr. Saafroedin Bahar, Direktur Center for the Study of Nations, Jakarta. Wakil Ketua Subkomisi Pengkajian Instrumen Hak Asasi Manusia pada Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

dasar negara Republik Indonesia, mungkin memang masih memerlukan pengembangan dan pendalaman konseptual agar dapat menjadi sebuah paradigma yang andal. Pengembangan dan pendalaman ini amat urgen, oleh karena amat sukar membayangkan akan adanya sebuah Indonesia, yang dalam segala segi amat majemuk, tanpa dikaitkan dengan Pancasila.

Apakah sebenarnya esensi Pancasila itu?

Jika kita renungkan baik-baik, mungkin tidaklah terlalu keliru jika kita merumuskan esensi Pancasila itu sebagai suatu formula dasar nasionalisme Indonesia. Pancasila adalah nasionalisme, suatu faham yang berpendirian bahwa semua orang yang berkeinginan membentuk masa depan bersama di bawah lindungan suatu negara, tanpa membedakan suku, ras, agama ataupun golongan, adalah suatu bangsa. Itulah semangat yang meresapi keseluruhan visi politik Ir. Soekarno, yang karena kharismanya telah mempengaruhi budaya politik Indonesia. Kelihatannya, pensifatan lain dari Pancasila akan membawa kita pada gambaran yang keliru.

Soekarno amat yakin, bahwa bagaimana majemuknya masyarakat Indonesia, namun kese-

luruhannya itu dalam mata batin Soekarno adalah suatu bangsa. Dengan lain perkataan, sesungguhnya paradigma politik Soekarno adalah nasionalisme. Sungguh amat sukar kita memahami Soekarno di luar konteks nasionalisme. Juga pada saat ia mempropagandakan kesatuan antara nasionalisme-islamisme dan maxisme, ia berbicara mengenai kesatuan bangsa Indonesia, yang disemangati oleh tiga ideologi tersebut.

Tantangan yang dihadapi Soekarno sebagai negarawan adalah bagaimana caranya ia mewujudkan paradigma politiknya itu, bukan saja untuk menerangkan kemajuan masyarakat Indonesia dari segi sosiolog dan kultur, tetapi juga Untuk mengikatnya dalam suatu sistem kenegaraan dan sistem pemerintahan, di mana seluruhnya bisa merasa nyaman. Kelihatannya, dalam obsesinya mewujudkan kesatuan Indonesia, ia agak mengabaikan betapa mendasarnya kemajemukan Indonesia, yang bukan saja ditempa oleh sejarah daerah yang lebih panjang, tetapi juga diresapi oleh perbedaan agama yang mempunyai ajaran yang amat berbeda satu sama lain. Bahkan dalam satu agama yang sama bisa terdapat perbedaan dalam mazhab yang dianut.

Rasanya kita tidak pernah

mendengar istilah "Pancasila" sebelum tanggal 1 Juni 1945, yaitu pada saat Ir. Soekarno sebagai salah seorang anggota Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), menyampaikan pendapatnya mengenai dasar negara yang akan dibentuk. Berdasar renungannya mengenai masyarakat Indonesia, Soekarno menyimpulkan ada lima dasar negara, yang disebutnya sila, yang dipandanginya sesuai untuk maksud itu, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Peri Kebangsaan, Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dan Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia Didukung oleh oratory yang kuat, pemikiran Soekarno tersebut mendapatkan sambutan yang gegap gempita dari para anggota lainnya.

Ketua BPUPKI, Dr. Radjiman Wedyodiningrat, yang pernah menjadi ketua Boedi Oetomo, memang menanyakan pada tanggal 28 Mei 1945 kepada para anggota badan tersebut tentang dasar negara yang segera akan dibentuk. Sejak tahun 1944 Pemerintah Kekaisaran Jepang telah memberikan janji bahwa Indonesia - yang didudukinya sejak awal tahun 1942 - segera akan diberi kemerdekaan. Secara historis, Pancasila ditawarkan se-

bagai konsep politik dalam rangka pembentukan sebuah negara. Dengan demikian, Pancasila lahir sebagai suatu *political thought*, suatu pemikiran politik.

Mungkin perlu dipertanyakan, apakah pemikiran tentang Pancasila sudah cukup berkembang sehingga layak untuk diberi predikat sebagai filsafat politik, *political philosophy*, setingkat dengan filsafat politik lainnya di dunia? Jika filsafat ditandai oleh pikiran yang mendalam, kritis dan sistematis, mungkin juga masih diperlukan waktu sebelum Pancasila benar-benar berkembang menjadi suatu filsafat politik. Sebabnya adalah Ir. Soekarno belum pernah berkesempatan menuangkan pikirannya secara filsafati, walaupun setelah tahun 1945 itu Ir. Soekarno pernah dua kali mengulas lebih lanjut pemikirannya dalam kursus resmi mengenai Pancasila, dalam bagian kedua dasawarsa 1960-an. Sukar untuk dibantah, bahwa Pancasila masih sarat dengan retorika.

Dalam perkembangannya dewasa ini mungkin lebih pas jika kita memahami sila-sila Pancasila sebagai lima aksioma politik, yang diterima sebagai dalil yang tidak memerlukan rincian penjelasan lagi. Yang masih perlu kita lakukan adalah mencari kategori pemikiran dasar yang dapat memberikan makna yang

utuh kepada lima aksioma politik, sehingga kita dapat memahaminya secara utuh, bukan sebagai lima konsep yang terlepas-lepas dan tidak ada kaitannya satu sama lain. Hal ini tidaklah mudah, oleh karena Pancasila demikian rentan terhadap penaksiran sesaat. Demikianlah, pada saat dunia secara ideologis terpecah antara kubu Barat yang kapitalis dan kubu Timur yang komunis, Ir. Soekarno sendiri sebagai "penggali Pancasila" menjelaskan bahwa Pancasila adalah "Marxisme yang diterapkan di Indonesia" atau Pancasila sama dengan "Nasakom".

Kerentanan pemikiran Soekarno pada pengaruh situasi sesaat tersebut tidaklah mengecilkan makna sumbangannya terhadap eksistensi negara Republik Indonesia. Sumbangannya yang akan bersifat abadi terhadap Indonesia adalah anjurannya pada tanggal 1 Juni 1945 kepada BPUPKI untuk menerima lima sila tersebut sebagai dasar negara, kepemimpinannya dalam merumuskan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, dan Proklamasi Kemerdekaan yang dibacakannya pada tanggal 17 Agustus 1945.

Perlu kita ingat, bahwa walaupun anjuran pertama mengenai lima sila Pancasila adalah *copyright* Soekarno, namun lima sila dalam Pembukaan Undang-

Undang Dasar 1945 adalah sebuah karya kolektif. Pembukaan Undang-Undang Dasar tersebut dibahas oleh 38 orang anggota BPUPKI yang masih tinggal di Jakarta pada saat reses BPUPKI antara tanggal 2 Juni - 9 Juli 1945, ditambah dengan beberapa orang anggota Chuo Sangi In, untuk kemudian dirumuskan secara padat oleh sembilan orang anggota BPUPKI. Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, lima sila Pancasila tersebut telah dikaitkan dengan esensi Tujuan Negara dan Tugas Pemerintahan. Sungguh amat sukar untuk mencari kelemahan dari empat alinea Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut.

Pemikiran lanjut tentang Pancasila, secara lebih kritis, sistematis dan komprehensif, dilakukan oleh tokoh-tokoh terpelajar Indonesia lainnya. Paling terkemuka di antara para tokoh tersebut adalah Prof. Mr. Dr. Notonagoro, Guru Besar Filsafat Universitas (baca: Universitas) Gadjah Mada. Kita harus merenung terus menerus mengenai Pancasila ini sedemikian rupa, sehingga pada suatu saat dapat berkembang menjadi suatu Filsafat Indonesia, sejajar dengan Filsafat India, Filsafat Cina atau Filsafat Barat.

Di Mana Terletak Kendala Pancasila sebagai Dasar Negara?

Kelihatannya, kendala utama yang dihadapi Pancasila sebagai dasar negara adalah adanya dikrepansi antara esensinya sebagai formula nasionalisme Indonesia, dengan sistem kenegaraan dan sistem pemerintahan yang menuangkannya ke dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Hal ini terkait dengan proses perumusan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 itu sendiri. Pancasila yang tercantum dalam Pembukaan Undan-Undang Dasar 1945 dirumuskan terpisah oleh suatu kelompok informal, dan di luar sidang BPUPKI, di bawah kepemimpinan langsung Ir. Soekarno, seorang nasionalis dan mantan pemimpin partai, sedangkan Batang Tubuh dan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 dirumuskan oleh sebuah panitia kecil BPUPKI sendiri, dipimpin oleh Prof. Mr. Dr. Soepomo, seorang ahli hukum adat dengan disertasi tentang hukum adat Jawa Barat, yang seluruh anggotanya mewakili keresidenan di pulau Jawa.

Sukar untuk membantah, bahwa keseluruhan proses pembahasan Undang-Undang Dasar 1945 sangat diwarnai oleh kultur politik para anggota BPUPKI, yang sebagian besar berasal dari latar belakang budaya Jawa.

Budaya politik Jawa, yang telah demikian mendasar diulas oleh Soemarsaid Moertono, berputar pada konsep kekuasaan yang terpusat di ibu kota, dilingkari oleh daerah-daerah taklukan di sekitarnya.

Mungkin itulah yang menyebabkan mengapa drs. Mohammad Hatta - yang agak jarang berpidato itu - demikian berkobar-kobar berbicara sewaktu beliau membela kemerdekaan berpikir dan berbicara, dan tentang hak daerah untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri. Secara implisit dan eksplisit, sebagai seorang yang berasal dari masyarakat yang mempunyai budaya politik yang bersifat egalitarian, layak ia merasa amat risau dengan kecenderungan sentralistik dan otoritarian yang terkandung dalam budaya politik Jawa itu.

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

Di sinilah terletak kendala utama Pancasila Konsep nasionalisme yang pada dasarnya merupakan konsep modern, dan secara teoretikal mampu memampung pluralitas masyarakat Indonesia, diberi wadah konstitusional yang hanya cocok dengan budaya politik suatu daerah, dalam hal ini budaya politik Jawa. Mungkin itulah sebabnya mengapa sejarah politik nasional Indonesia bagaikan berayun-ayun antara format negara kesatuan dengan negara federal, antara pemerintahan yang sangat sentralistik dengan tekanan untuk mendesentralisasikan kekuasaan dan sumber daya, hubungan yang tidak pernah stabil antara pusat dan daerah, antara keinginan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur dan keharusan untuk melancarkan rangkaian operasi militer ke daerah-daerah yang resah, antara konsep Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional yang dirumuskan dalam tahun 1965, dengan sesanti Bhinneka Tunggal Ika yang diresmikan dalam tahun 1951, antara keinginan membangun suatu Indonesia yang modern, dengan dambaan untuk memelihara dan melestarikan warisan nenek moyang.

Jauh sebelumnya, dalam dasawarsa 1930-an, para budayawan Indonesia telah terpecah

antara aliran Sutan Takdir Alisjahbana yang tanpa tedeng aling-aling menganjurkan melihat ke Barat yang modern, dengan aliran Sanusi Pane, yang masih mendambakan kegemilangan era Borobudur di masa lampau. Polemik kebudayaan ini demikianlah perdebatan itu kemudian dinamakan, kelihatannya belum selesai. Bahkan pada tahun 1991, dalam Kongres Kebudayaan nasional masalah ini masih hangat dibicarakan.

Namun, mau tidak mau, Republik Indonesia dewasa ini hidup dalam dunia modern dan telah menjadi bagian integral dari padanya. Nasionalisme masih tetap menjadi dasar dari terbentuk dan berfungsinya negara-negara, akan tetapi nasionalisme itu harus menempatkan diri dalam konteks baru ini dan memberi tempat bagi komunitas politik baru yang bernama Perserikatan Bangsa-Bangsa. Masyarakat daerah yang merasa ditindas oleh negara nasionalnya, kini dapat mengajukan *appeal* kepada Perserikatan Bangsa-Bangsa dan atau mencari dukungan dari negara-negara lain yang bersimpat. Baik karena desakan dari dalam maupun karena tekanan dari luar ini, Republik Indonesia harus mengkaji ulang format kehidupannya berbangsa dan bernegara.

Pembangunan Bangsa dan Negara sebagai Konteks Pembangunan bidang Sosial Politik

Bagaimanapun, Republik Indonesia adalah sebuah negara nasional baru, yang didirikan oleh sebuah bangsa baru, yang baru bangkit pada awal abad ke-20, setelah pemerintah kolonial Hindia Belanda memberikan sekedar pendidikan kepada sejumlah kecil kaum muda dalam rangka *Ethische Politiek*. Kelompok kecil kaum muda terpelajar inilah yang pertama kali menyadari bahwa sekian ratus suku bangsa yang mendiami rangkaian kepulauan "Hindia Belanda" ini sesungguhnya adalah suatu bangsa. Mereka diikat oleh pengalaman sejarah yang sama. Dengan keyakinan itulah mereka mendirikan berbagai organisasi yang mulanya bersifat moderat, tetapi kemudian menjadi semakin radikal. Dalam babak awal gerakan kaum muda ini bersifat elitis, kemudian menjadi populis, dengan melibatkan masyarakat. Dapat dikatakan bahwa sejak awalnya, Republik Indonesia berdiri dan berfungsi menurut pola *top down*.

Sudah barang tentu, tidaklah mudah bagi lapisan kecil kaum terpelajar Indonesia itu untuk secara rasional menjangkau rakyat banyak, yang sebagian besar masih berpendidikan rendah dan hidup dalam keada-

an yang pas-pasan. Mereka harus menjangkau rakyat melalui kekuatan kharisma pribadi yang dimilikinya. Rakyat Indonesia baik dahulu maupun sekarang, lebih tertarik pada tokoh-tokoh daripada substansi ideologi atau program politik yang ditawarkan oleh tokoh-tokoh yang bersangkutan.

Susahnya, jangkauan kharisma pribadi seorang tokoh dibatasi oleh lingkungan kultural asalnya, dan - seperti diingatkan Max Weber - kharisma tidaklah langgeng. Bila kharisma seseorang itu tidak memberikan manfaat konkrit, khususnya dalam bidang ekonomi pengaruh kharisma akan segera merosot, bahkan lenyap.

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

Pengalaman yang sama terulang pada Jenderal Soeharto, yang pernah memiliki kharisma sebagai Komandan Serangan 1 Maret 1949 ke Ibukota Yogyakarta yang sedang diduduki Belanda. Dalam 15 tahun pertama ia berhasil memperbaiki kondisi ekonomi politik dan keamanan Indonesia ke taraf yang belum pernah dicapai sebelumnya. Ia bahkan telah berusaha menyumbangkan pemikirannya mengenai penghayatan dan pengamalan Pancasila, yang kemudian disyahkan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Namun dalam kurun 15 tahun kedua pemerintahannya, kekuasaan pemerintahannya sedemikian terkonsentrasi dalam tangannya, sehingga tidak ada lagi yang dapat memberikan koreksi kepadanya, diiringi oleh serangkaian kebijaksanaan ekonomi yang ternyata telah menyebabkan kebangkrutan Indonesia. Dalam tahun 1998 ia dipaksa mengundurkan diri bukan saja oleh karena terjadinya serangkaian demonstrasi mahasiswa, tetapi juga oleh karena sebagian besar menteri-menterinya tidak bersedia lagi untuk bertugas di bawah pimpinannya.

Pengalaman yang sama terulang lagi pada Presiden KH Abdurrahman Wahid yang sedemikian yakinnya terhadap kharisma yang memang dipunyai-

nya di kalangan warga NU, sehingga ia mengabaikan prinsip-prinsip kepemimpinan yang baik, termasuk dalam bidang manajemen pemerintahan. Ia bukan saja menolak untuk memberikan pertanggungjawaban kepada MPR, tetapi juga mengeluarkan dekrit membubarkan Lembaga Tertinggi Negara itu, yang dinyatakan tidak sah oleh Mahkamah Agung RI, sehingga MPR - kecuali Fraksi PKB yang tidak mau hadir dalam sidang - memutuskan memberhentikannya sebagai presiden Republik Indonesia. Ia merupakan presiden pertama yang diberhentikan oleh MPR.

Ditinjau dari segi kultur politik, apakah "garis merah" dari ketiga presiden yang turun dengan cara yang tidak lazim tersebut? Banyak pengamat menggarisbawahi kenyataan bahwa semua mereka berasal dari dan sepenuhnya hidup dalam kultur politik Jawa, yang baru merasa nyaman kalau seluruh kekuasaan berada di dalam tangannya, dan bahwa kekuasaan tidak dapat dibagi, apalagi dibantah. Dengan perkataan lain, dari segi kultur politik, ketiganya belum mengindonesia, karena mereka tidak sepenuhnya merasa nyaman dengan suasana Bhinneka Tunggal Ika. Sebagai perbandingan, Presiden B.J. Habibie - yang secara kultural bukan ber-

orientasi Jawa, dan merupakan presiden pertama dalam alam reformasi - memberikan suatu suasana baru kepada Indonesia, suasana yang lebih bebas, suasana yang lebih demokratis.

Dengan demikian, mungkin salah satu jalan keluar dari kendala kultural ini adalah dengan mengindonesiakan Pancasila itu, dalam arti menyusun sistem kenegaraan serta sistem pemerintahan yang selain didasarkan pada lima aksioma Pancasila, juga nyaman dengan kemajemukan Indonesia, baik dari segi agama, ras, etnik, maupun golongan. Untuk ini, maka gagasan untuk mengadakan rangkaian amandemen terhadap Batang Tubuh dan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, bukan saja absah, tetapi juga perlu.

Reformasi Politik sebagai Pembangunan Nasional Kontemporer dalam Bidang Sosial Politik

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

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

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

Pada dasarnya, politik berkenaan dengan masalah kekuasaan, yang memang diperlukan oleh negara mana pun juga dalam menunaikan dua tugas pokoknya, yaitu memberikan kesejahteraan dan menjamin keamanan bagi seluruh warganya. Kekuasaan adalah kemampuan untuk mendorong orang lain untuk melaksanakan kemauan kita. Kekuasaan tidak akan terasa sebagai paksaan kalau penggunaannya disertai oleh kepemimpinan yang bermutu

tinggi. Kepemimpinan yang bermutu tinggi itu sendiri akan terlihat dengan kewibawaan, yaitu penerimaan kekuasaan itu secara sadar dan sukarela oleh mereka yang dikuasai itu. Dengan lain perkataan, sesungguhnya kekuasaan yang mantap itu adalah kekuasaan yang bersifat demokratis.

Pancasila, yang merupakan lima aksioma politik yang disarikan dari kehidupan masyarakat Indonesia sendiri, jelas akan mantap jika diwadahi dalam sistem politik yang demokratis, yang dengan sendirinya menghormati kemajemukan masyarakat Indonesia. Pemilihan umum, salah satu sarana demokrasi yang penting, baru dipandang bebas apabila dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, serta diikuti oleh banyak partai, yang memberikan banyak pilihan kepada para pemilih. Demikianlah, para pangamat bersepakat bahwa Pemilihan Umum yang paling demokratis adalah Pemilihan Umum 1955 dan 1999.

Suatu kritik yang sering disampaikan terhadap kedua pemilihan umum tersebut serta pemerintahan yang dihasilkannya, adalah bahwa peserta pemilihan umum tersebut terlalu banyak, sehingga hampir mustahil untuk adanya suatu partai mayoritas. Tidaklah mudah mengambil

keputusan dalam suasana multi partai tersebut. Dikaitkan dengan sistem pemerintahan parlementer, pemerintahan diraskan tidak stabil. Namun di negeri-negeri lain, pemerintahan yang tidak stabil tidak dengan sendirinya akan berarti tidak stabilnya pelayanan kepada publik. Syaratnya adalah apabila birokrasi pemerintahan dirancang secara profesional dan bebas dari pengaruh partai-partai politik yang jatuh bangun silih berganti.

Namun jika ditinjau secara positif, kesukaran mengambil keputusan dalam suasana sistem multipartai bukanlah dengan sendirinya merupakan sesuatu hal yang buruk. Hal itu bahkan dapat menjadi suatu pendorong untuk meningkatkan kualitas kepemimpinan serta kemampuan bernegosiasi dari tokoh-tokoh partai dan para negarawan lainnya. Hal ini amatlah vital dalam suatu demokrasi di mana kekuasaan harus dibagi antara semua pihak yang berkepentingan. Memang pada dasarnya politik adalah *the art of sharing power*, kekuasaan adalah seni berbagi kekuasaan.

Hal itu tidak banya berlaku antara berbagai partai politik di tingkat nasional, tetapi juga dalam hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah-daerah. Cepat atau lambat,

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

Kita harus belajar dari pengalaman dalam menangani keresahan rakyat di Aceh dan di Irian Jaya. Gaya remote control Pemerintah Pusat selama ini harus dibayar mahal, dengan semakin maraknya tuntutan untuk merdeka di kedua daerah itu, yang jelas tidak akan memperoleh sambutan yang diharapkan dari Pemerintah Pusat mana pun juga. Sebagai suatu *modus vivendi*, Pemerintah bersama DPR telah mengesahkan suatu bentuk otonomi khusus, di mana kekuasaan Pemerintah praktis hanya bersifat simbolik belaka.

Keterkaitan Reformasi Politik dengan Reformasi Hukum

Reformasi politik tidaklah mungkin berdiri sendiri. Ia merupakan bagian dari keseluruhan

reformasi yang harus dilakukan bangsa Indonesia, baik untuk bisa bertahan hidup maupun untuk bisa bergerak maju ke dunia modern yang lebih canggih. Oleh karena itu reformasi politik harus terkait dengan reformasi dalam bidang-bidang lainnya, antara lain dalam bidang hukum. Segala kegiatan politik harus sesuai dengan kaidah hukum. Pelanggarannya harus dikoreksi sesuai dengan ketentuan hukum. Jika *ius constitutum* - hukum positif yang berlaku tidak lagi sesuai dengan rasa keadilan, perlu diadakan pembaharuan hukum, dalam format *ius constituendum*. Bagaimanapun, kegiatan politik harus berlangsung dalam format yuridis.

Kesimpulan

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

dengan melengkapinya dengan Doktrin Bhinneka Tunggal Ika.

Pada saat ini ada diskrepansi antara nilai yang dikandung Pancasila dengan format kenegaraan dan pemerintahan yang mewadahnya. Penyelesaiannya terasa seakan-akan merupakan kebijakan *ad hoc* yang berkepanjangan. Di masa depan, kehidupan politik berdasar aksioma Pancasila harus terkait langsung dengan doktrin Bhinneka Tunggal Ika, di mana setiap daerah, setiap golongan, setiap ras, setiap umat beragama, setiap etnik berhak mengatur dan mengurus dirinya sendiri (*sogverein in eigen kring*). Negara dan Pemerintah dapat memuatkan diri pada masalah-masalah yang benar-benar merupakan kepentingan seluruh masyarakat, atau selu-

ruh bangsa, seperti masalah fiskal dan moneter, keamanan, hubungan luar negeri, atau hubungan antar umat beragama. Pemerintah nasional yang efektif dalam menunaikan dua tugas pokok negara, beriringan dengan pemerintah daerah yang selain efektif dalam melaksanakan dua tugas dasar pemerintah daerah, juga melayani aspirasi dan kepentingan khas dan masyarakat daerah yang bersangkutan.

Agar Pancasila yang telah dikaitkan langsung dengan doktrin Bhinneka Tunggal Ika itu dapat berjalan dengan stabil seluruh kaidahnya harus dituangkan dalam format hukum, yang selalu harus dijaga agar sesuai dengan perkembangan rasa keadilan masyarakat.